تسيير وتثمين الموارد المالية للجماعات المحلية. أ ي حرية في التصرف؟ وأي ضمان لذلك؟

Management and valuation of financial resources for local communities. What is the freedom to act - and what is the guarantee?

بن عثمان شويح ♦
كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة جيلالي اليابس 19مارس 1962- سيدي بلعباس /الجزائر
hamidou.2003@yahoo.fr

تاريخ الإرسال: 2021/05/09 تاريخ القبول: 2023/03/06 تاريخ النشر: 2023/04/04

الملخص:

لتنفيذ السياسة المالية المحلية، يجب أن ترافقها أسس التمويل المحلي و إدارة مالية لها القدرة على تنفيذها ، تهدف إلى تحقيق أهداف برامج التنمية المحلية، سواء على مستوى التسيير أو رفع حجم تحصيل الإيرادات وتثمينها، و المسك الجيد للحسابات المالية واعتماد أسلوب المالية التحليلية لدراسة حركة الأموال واستغلالها في تثمين مواردها المالية، كونها مؤشر على صحة ميزانيتها، من أدوات ذلك التخطيط المالي، الرقابة المالية .لتحقيق الحوكمة الإدارية والمالية، ومن ثم تحقيق التنمية المحلية.

وعليه نتساءل هل فعلا تملك الجماعات المحلية حرية تسيير مواردها المالية؟ ثم ما هو الإطار القانوني المرافق لها؟ وما هي الضمانات التي تضمنها هذه الحرية المالية؟

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الاستقلالية المالية، الموارد المالية، التنمية المحلية. الحكومة الإدارية والمالية.

Abstract:

To implement the local financial policy, it must be accompanied by the foundations of local financing and a financial management that has the ability to implement it, according to financial tools and techniques, such as financial planning and control, as it is an indicator of the health of its budget, and thus achieving local development.

Therefore, we wonder whether local groups really have the freedom to manage their financial resources? Then what is the legal framework

♦ المؤلف المرسل

accompanying it? What are the guarantees guaranteed by this financial freedom?

key words: Local groups, financial independence, financial resources, local development. Administrative and financial government.

مقدمة:

من مظاهر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية هو تمتعها بموارد مالية مميزة عن تلك التي تحوزها الدولة تختلف باختلاف طبيعتها ومصادر تمويلها[1].

تعتبر الموارد المالية المحلية المحرك الأساسي للنشاط الاقتصادي المحلي، وهي أساس ضمان حريتها الإدارية واستقلاليتها المالية، ذلك أن توفر الموارد المالية والتمتع بحرية التصرف فيها محليا وحوكمة التسيير المحلي، يعد شرطا للامركزية الإقليمية[2].

إن توفر موارد مالية محلية من شأنه أن يحرر المبادرة المحلية (L'incitatif locale) ولا يقيدها بالمال ومنه، تستطيع الجماعات المحلية أن تقوم بالأعباء الملقاة على عاتقها من تنفيذ مشاريع تنموية والوفاء بالالتزامات المالية المترتبة على عاتقها تجاه الغير، طبعا في حدود الصلاحيات المنوطة بها.

وعليه، تشكل الاستقلالية المالية للجماعات المحلية علاقة طردية مع وفرة مواردها المالية، بحيث تتسع وتذيق حرية التصرف في مواردها المالية (الحق في اتخاذ القرارات المالية) بحسب قوة وضعف تحصيل مواردها وحسن استغلالها ومرونتها في خضم هذا الطرح نتساءل هل فعلا تملك الجماعات المحلية حرية إدارة وتدبير شؤونها المالية لاسيما في مجال تحصيل الإيرادات؟ وما هي حقوقها المالية في ذلك؟ ثم ما هي الضمانات الكفيلة لممارسة حقوقها المالية؟.

1- الحقوق المالية والتنموية للجماعات المحلية.

تعد عملية إعداد ميزانية الجماعات المحلية مرحلة مهمة في العمليات المالية، فهي أساس ومرجعية كل العمليات المالية إيرادات ونفقات ونجاعة في التسيير، ويعتبر التمويل المالي المحلي من الضروريات اللازمة لقيام التنمية المحلية[3]، ويتجلى ذلك الاهتمام في كيفية إعداد ميزانيتها وملحقاتها المالية وضمان حسن تسييرها وكذا تسجيل المشاريع التنموية وباقي الحقوق المالية الأخرى، وعليه نرى من الضروري التطرق إلى أهمية وثيقة

[1] تنص المادة رقم 170 وما يليها من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، ج ر ج ج، عدد 37، وكذا المادة رقم 151 من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، ج ر ج ج، عدد 12، سنة 2012.

[2] في هذا المقام، يقول الأستاذ فيدال جورج (Georges Videl): "إذا كانت الجماعات المحلية تفتقد إلى تمويل ذاتي وكافي ولها حق التصرف فيه، فإنها في وضع شخص راشد وقادر لكنه لا يعيش إلا بما يمنحه له والده".

https://www.erudit.org

[3] عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية، الدار الجامعية، مصر، سنة 2001م، ص 66.

ميزانية الجماعات المحلية فهي بمثابة تصرف قانوني ومالي للأمرين بالصرف وهي ثمرة الإجراءات المنصوص عليها في قانون الجماعات المحلية من حيث الإعداد والتقديرات المالية على المستوى التقني والحسابي.

1.1 أهمية إعداد ميزانية الجماعات المحلية وملحقاتها المالية.

تستمد الجماعات المحلية الجزائرية حقها في إعداد ميزانيتها من نص المادة رقم 176 وما يليها من قانون البلدية رقم 11-10، والمادة رقم 157 وما يتبعها من قانون الولاية رقم 12-07، يشرع في إعداد الميزانية الأولية قبل بداية كل سنة ميلادية عملا بنص المادة 177 و164 من قانون البلدية والولاية على الترتيب، غير أن المشرع ،وفي إطار تجسيد صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، علق تنفيذ هذه الوثيقة المالية الهامة بالنسبة للبلدية وألزمها بضرورة الحصول على المصادقة الصريحة من طرف والي الولاية عملا بنص المادة رقم 57 من قانون البلدية ،كما أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي في مجالات أخرى وكضمان قانوني إمكانية تنفيذ مداولاته بقوة القانون تبعا لنص المادة رقم 56 من ذات القانون . يتبعها إعداد الحساب الإداري والميزانية الإضافية حالة وجود نفقات وإيرادات جديدة، تعتبر ميزانية الجماعات المحلية المرأة العاكسة لنشاط وصحة المالية المحلية للجماعة.

كلما استقلت الجماعات المحلية في إعدادها، كلما كانت أكثر استجابة لتطلعات الساكنة، لتحقيق الأهداف السياسية التنموية الاقتصادية والثقافية للجماعة المحلية[1].

يتولى الأمين العام للبلدية على عكس ما هو معمول به في فرنسا[2] تحضر الميزانية ويتم ذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعتقد أن هذا العمل اختص به الأمين كونه يملك التجربة الإدارية الكافية لمثل هذا العمل، والأمر كذلك بالنسبة لميزانية الولاية.

فالوالي هو من يتولى إعداد مشروعية ميزانية الولاية ويعرضه على المجلس الشعبي الذي يصوت ويصادق عليه.

وعليه، عملية الإعداد في المنظومة القانونية للجماعات المحلية الجزائرية يغيب عنها تمثيل المنتخبين المحليين ويأتي عملهم وتدخلهم لاحقا عن طريق آلية التصويت والمصادقة، بعدها يمارس مجلس المحاسبة المراقبة عليها[3].

---

[1] ينظر، سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2003م، ص 555، وصالح رويلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992م، ص ص 17 – 18.

- فيما يتعلق بمبادئ وخصائص إعداد الميزانية يراجع في ذلك، لعاري جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004م، ص 34 و35.

2Voir, Art.L2311-1 du CGCT consulté le site internet suivant : www.collectivites-locales.gov.fr

[3] الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ج، عدد 50 لسنة 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 39 لسنة 1995.

تسييروتثمين الموارد المالية للجماعات المحلية. أي حرية في التصرف؟ وأي ضمان لذلك؟

2.1حق الجماعات المحلية في اقتراح وتسجيل المشاريع التنموية.

من خلال قراءتنا لقانون البلدية والولاية لسنة 1967 و1969[1] على الترتيب (الملغيان) سابقا، هذه المرحلة كان يغلب عليها التخطيط المركزي من طرف الدولة لبرامج التنمية ولو نلمس وجود محاولة، لا تزال الجماعات المحلية في ذلك عن طريق التسيير، لكن عمليا تم الإبقاء التواجد الشبه كلي للدولة في جميع مجالات التنمية والتفت الجماعات المحلية بمهمة الإشراف في تسيير مخططات التنمية، بعد أصبحت الجماعات المحلية تستمدها حقها في التنمية المحلية من النصوص القانونية الخاصة، للتعبير عن إرادتها في إتيان اختصاصاتها في هذا المجال[2].

فمن خلال المادة رقم 111 من قانون البلدية، نلاحظ أن المشرع وسع من حق المبادرة للمجالس المحلية المنتخبة في وضع المشاريع التنموية، هذا ما يعكس نية المشرع في التوجه نحو تعزيز أكثر لاستقلالية الجماعات المحلية إداريا وماليا، والأمر كذلك بالنسبة للولاية فإن عملية وضع برامج التنمية تقع على عاتق هيئة المجلس الشعبي الولائي[3].

3.1 حق الجماعات المحلية في تسيير وتأجير أملاكها.

رغم أهمية الأملاك الوطنية بالنسبة للاقتصاد الجزائري إلا أن ظهور نظامها القانوني جاء متأخرا جدا، وكان ذلك سنة 1984م[4] الملغى، ثم عقبة صدور القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق هو الآخر بالأملاك الوطنية المعدل والمتمم[5].

الملفت للانتباه، أن قوانين الجماعات المحلية لم تتطرق لمضمون ومكونات هذه الأملاك إلى غاية صدور قانون الجماعات المحلية[6]، في المقابل هناك عدة نصوص تشريعية تطرقت لموضوع أملاك الجماعات المحلية وكيفية استغلالها وتثمين إيراداتها المحلية، وكرست في مجملها حق الجماعات المحلية في التسيير الحر لنمط أملاكها، بما فيها الأملاك الشاغرة.

فالمرسوم رقم 63-168 المؤرخ في 09 ماي 1963، المتعلق بحماية الدولة للأملاك المنقولة والعقارية منح صلاحيات واسعة للجماعات المحلية[7]، وكذا الأمر رقم 74-26 المؤرخ في 20 فيفري 1974، المتضمن تكوين

---

[1] بداية تطبيق المخطط الثلاثي الأول (1967 – 1969) ثم المخطط الرباعي (1970 – 1974) والمخطط الرباعي الثاني (1974 – 1977).

[2] نجد ذلك في المادة 86 وما يليها من قانون البلدية رقم 90-08 (الملغى)، ج ر ج ج، عدد 15 لسنة 1990م، والمادة 107 وما يليها من قانون البلدية رقم 11-10، ج ر ج ج، عدد 37 لسنة 2011، والمادة 60 وما يليها، بالنسبة لقانون الولاية رقم 90-09 (الملغى)، ج ر ج ج، عدد 15 لسنة 1990م، والمادة رقم 80 وما يليها من قانون الولاية رقم 12-07، ج ر ج ج، عدد 12 لسنة 2012.

[3] ينظر، المادة 73 و80 من قانون الولاية، مرجع سابق.

[4] ينظر، القانون رقم 84-16 الملغى المؤرخ في 30 جوان 1984م، ج ر ج ج، عدد 27 لسنة 1984.

[5] ينظر، ج ر ج ج، عدد 44، لسنة 2008.

[6] قانوني البلدية رقم 11-10 والولاية رقم 12-07، مرجعين سابقين.

[7] ينظر، ج ر ج ج، عدد 30 لسنة 1963.

احتياطات عقارية لصالح البلديات[1] ،والذي أستبدل بالقانون رقم 90-25 المؤرخ 18 نوفمبر 1990، المتعلق بالتوجيه العقاري بعد خلق الوكالات العقارية ، وكذلك القانون رقم 81-01 المؤرخ في 07 فيفري 1981 المتضمن التنازل عن الأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني والأجهزة العمومية[2]. الملغى بقانون المالية رقم 2000-06 المؤرخ في 24 ديسمبر 2000 ،المتضمن قانون المالية لسنة 2001. ج . ر رقم 80 لسنة 2000.

غير أن قانون البلدية في مادته رقم 157 وما يليها أولى اهتمام لأملاك هذه الهيئات، وجعل المشرع المجلس الشعبي المحلي (الولائي والبلدي) هم أصحاب القرار النهائي في تسيير أملاكها[3].

ولها الحق في تأجير أملاكها العقارية وتسيير واستغلال محلاتها التجارية والحرفية التابعة لأملاكها وفق دفتر شروط نموذجي ولها الحق في تحديد ثمن الإيجار ومراجعته كلما تتطلب مصلحة الولاية والبلدية ذلك، طبعا وفق متطلبات السوق الاقتصادية[4].

أما المقصود من مصطلح "التنازل" وهو عملية تحويل ملكية ممتلكات عقارية تابعة للأملاك الخاصة للدولة بثمن لا يقل عن قيمتها التجارية[5].

4.1 حق الجماعات المحلية في فرض الرسوم وتحصيل الضرائب.

تعتبر الضرائب والرسوم من أهم أنواع الإيرادات العامة والمحلية التي تعتمد عليها الدولة والجماعات المحلية لتغطية نفقاتها، وعليه يهمنا المرافقة التشريعية والتنظيمية التي تؤهل الوحدات المحلية في طرق تحصيل الضرائب والرسوم كحق من الحقوق المالية.

تطبيقا لنص المادة رقم 05 من قانون البلدية رقم 11-10، للبلدية الحق في تحصيل إيراداتها الجبائية، ويقع على عاتق الدولة دفع الفارق المالي (Moins values) الناتج عما هو مقدر في بداية السنة ضمن بطاقة الحساب وما تم تحصيله فعليا (Recouvrer Réellement) نهاية السنة المالية، كما أن البلدية مسؤولية عن تحسين وسير مواردها المالية لما تضمنته المادة رقم 169 من قانون البلدية المذكور أعلاه واعتبرته المادة رقم 170 من ذات القانون بأن حصيلة الجباية من الموارد المالية الخاصة للبلدية بل أبعد من ذلك ما نصت عليه المادة 172 من قانون البلدية، أن لهذه الأخيرة حقها في التعويض عن ناقصة القيمة للإيرادات الجبائية في إطار تشجيع

---

[1] ينظر، ج ر ج ج، عدد 19 لسنة 1974.

[2] ينظر، ج ر ج ج، عدد 83 لسنة 2000، المتضمن قانون المالية رقم22/2000 المؤرخ في 28 ديسمبر 2000، الذي ألغى القانون رقم 81-01، ج ر ج ج، عدد 06 لسنة 1981.

[3] المادة 162 من قانون البلدية والمادة رقم 132 من قانون الولاية، ينظر، كذلك المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية التابعة للدولة.

[4] منشور وزير الداخلية رقم 842 المؤرخ في 07 سبتمبر 1984 المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، ينظر كذلك: منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 419 المؤرخ في 06 ديسمبر 1997، المتضمن تثمين أملاك الجماعات المحلية.

[5] ينظر، التعليمة رقم 42 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتاريخ 31 يناير 2016م، المتعلقة بكيفية التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للجماعات المحلية.

الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية، كما نصت المادة رقم 195 على أن يشكل: "ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات أحد إيرادات قسم التسيير لميزانية البلدية، وتشكل الموارد المالية ناتج تحصيل الضرائب والرسوم المحلية من أهم مواد ميزانية الهيئات المحلية[1].

الملاحظ، أن المشرع حصر طبيعة ونوع الضرائب والرسوم المحلية التي من حق البلدية تحصيلها لتقييدها في ميزانيتها وفق ما هو مقيد في بطاقة الحساب (Fiche calcul modèle 06) كالرسم على النشاط المهني، رسم العقار والتطهير، الرسم على القيمة المضافة.

في هذا المقام، نجد أن المشرع الجزائري أيضا منع منعا باتا البلديات من حق توسيع دائرة فرض الضرائب والرسوم تحصيلها إلا ما كان محددا عن طريق التشريع[2]، وفي حدود ما هو مرخص به للبلدية.

في ذات السياق، لقد أحدثت قوانين المالية في السنوات الأخيرة جملة من التحولات وإقرارها صلاحيات جديدة لتحصيل الرسوم من المصالح الجبائية من المديريات الولائية للضرائب إلى مصالح البلدية كاللوحات الإشهارية التي ألحقها قانون المالية لسنة 2000 بالبلديات، وكذا الشأن بالنسبة لرفع القامات المنزلية[3].

وتبعا لنص المواد رقم 111 و152 من قانون الولاية، فالولاية مسؤولية عن تسيير مواردها المالية، وضمن لها إيرادات جبائية من خلال نص المادة رقم 154 من القانون 12-07 ،كما أن المشرع ترك هامش من الحرية للجماعات المحلية في تحديد بعض نسب الرسم[4]، مثال الرسم على رفع القامات المنزلية تحصيل الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية يكون من طرف مصالح مديريات الضرائب بالولايات، وأمين خزينة ما بين البلديات بالنسبة للبلديات.

من حيث الرقابة، فإن عملية تحصيل الإيرادات الجبائية في النظام الجزائري تقوم بها ثلاث مصالح مختلفة منها مصالح الأبحاث والمراجعات، المديريات الفرعية للرقابة الجبائية للمديرية الولائية للضرائب.

5.1 حق الجماعات المحلية الجزائرية في تلقي الهبات والوصايا.

حسب نص المادة 159 من قانون البلدية رقم 11-10، أن من بين الأملاك الخاصة بالبلدية، هي: "الهبات والوصايا" التي تقدم للبلدية والتي تقبلها حسب الأشكال والشروط التي ينص عليها القانون[5].

---

[1] ينظر المواد 196 و197 من قانون البلدية، مرجع سابق.

[2] ينظر المواد 197 فقرة 2 من قانون البلدية، مرجع سابق.

[3] قانون المالية لسنة 2001، ج ر ج ج، عدد 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر ج ج، عدد 79، وكذا القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006م، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر ج ج، عدد 85.

[4] فضيلي عبد الحليم، نصوص في الجباية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة، الجزائر، سنة 2003م، ص 08.

[5] ينظر، المواد رقم 49 و50 من القانون المدني الجزائري، رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007م، ج ر ج ج، عدد 31 لسنة 2007.

من حيث قبول أو رفض الهبات والوصايا فانه لأهمية هذه العملية يجب أن تكون محل مداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي ويعتبر ناتج الهبات والوصايا الممنوحة للجماعات المحلية من موارد ميزانيتها غير أنه لم تصدر لحد الآن النصوص المنظمة لهذه العملية[1].

مما سبق، يستشف أن المجلس الشعبي البلدي لا يمكنه أن يرخص لرئيسه مباشرة استلام الهبات والوصايا.

قد يفهم من إجراءات القيد "ضرورة الحصول على الترخيص المسبق من وزارة الداخلية"، غير أن الهدف منه هو حماية مصلحة الوطن من أي سوء نية مخفي من وراء منح الهبات والوصايا الأجنبية التي تعمل تحت غطاء سياسي أو ديني، وتملك احترافية في هكذا معاملات من شأنها أن ترهن مصالح الجماعات المحلية.

كما أن الولاية هي الأخرى يؤول التصرف في تلقي الهبات والوصايا والبت في قبولها إلى المجلس الشعبي الولائي[2].

6.1 حق الجماعات المحلية في الاقتراض.

رغم تعدد الموارد المالية المحلية الذاتية إلا أنها تتسم بضعف في تحصيلها مما يحتم على الجماعات المحلية اللجوء إلى طريقة أخرى لدعم ميزانيتها ذلك هو الاقتراض، فأي ارتباط بينه وبين التنمية المحلية؟

تعتبر الموارد المالية الاستثنائية لميزانية الجماعات المحلية موارد مالية خارجية وإضافية ولأهميتها الاقتصادية فهي تسجل وتقيد دائما ضمن إيرادات قسم الاستثمار.

أما فيما يتعلق بالبلدية، ذكر المشرع في نص المادة رقم 170 من قانون البلدية[3] "تتكون الموارد المالية للبلدية بصفة خاصة ... القروض"، فالقروض هي من موارد ميزانية البلدية على وجه خاص.

ثم ذكر أنه يمكن لها طلب القروض المالية[4] غير أنه اشترط أن يكون ذلك بغرض إنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، ونظرا لخطورة هذه العملية، عد المشرع ناتج ديون الاقتراض من النفقات الإجبارية الواجبة التنفيذ.

ما يستشف من قانون البلدية، أن المصادقة على ميزانيتها تتم بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، بما فيها إيرادات القروض ومبلغها، وعليه فهذا المجلس هو المختص في طلب القروض وتحديد مبلغها واستعمالها.

بالنسبة للولاية، هي الأخرى فقد ذكر المشرع في قانون الولاية[1] أن قروضها من الموارد الخاصة لميزانيتها، تبعا لما هو وارد في نص المادة 151 من قانون الولاية 12-07، ولقد دقق المشرع وحدد الجهة التي يحق لها طلب القروض هي المجلس الشعبي الولائي[2] علما أن تكون وجهة الإنفاق للمشاريع المنتجة للمداخيل.

---

[1] ينظر المواد 57 و166 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.
[2] ينظر المادة 134، من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.
[3] ينظر المادة 174، من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.
[4] ينظر المادة 174، من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

مما سبق ذكره، نلحظ حرص المشرع الجزائري على أن تكون القروض المحلية موجهة للمشاريع المنتجة للمداخيل وأن تستعمل في المشاريع الإنشائية التي تعجز الميزانية العادية على تغطية نفقاتها حتى لا تستعمل لديون الأصلية، كما تلجأ الجماعات المحلية إلى الاقتراض من الأجهزة المصرفية العمومية ويعد الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط (CNEP) من أهم المصاريف المانحة للقروض للجماعات المحلية الجزائرية[3].

2- الضمانات المرافقة للعمليات المالية للجماعات المحلية.

يعتبر توفير قدر كاف من الحيوية المالية أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دور الجماعات المحلية في المجال المالي والاقتصادي ومحددا أساسيا لتكوين الثروة، فهذا الدعم من شأنه أن يضمن مرافقة الهيئات المحلية من التسيير الإداري إلى التسيير الاقتصادي (خلق الثروة المالية) أو ما يسمى باللامركزية الاقتصادية ونظام المالية للجماعات المحلية .فهو نظاما مفتوحا حيث يمكنها تحصيل مجموعة من العمليات المالية الخارجية - التمويل المالي الخارجي-.

إن التدخل المالي والاقتصادي للجماعات المحلية واسع النطاق، مما يجعل ضماناتها هي الأخرى تتسع حسب تطبيق مبدأ جوهري هو: "الاستقلالية المالية"، والهدف من ذلك إيضاح المركز المالي لهذه الهيئات ومعرفة مدى قدرتها على نجاعة التسيير المحلي وفقا لمبادئ وقواعد المحاسبة العمومية.

1.2 ضمانات حق إعداد الميزانية والتمويل المالي.

لما كانت الاستقلالية المالية هي تطبيق لحرية إدارة الجماعات المحلية في المجال المالي، تبعا لنص المادة 176 من قانون البلدية رقم 11-10 ونص المادة 156 من قانون الولاية رقم 12-07، تعتبر ميزانية الجماعات المحلية في النظام القانوني بمثابة عقد ترخيص وتسيير يسمح لمصالح البلدية[4] والولاية[5] تنفيذ برامجها التنموية للتجهيزات والاستثمار المقيد ضمن ميزانيتها.

من بين الضمانات القانونية والمالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية في هذا النطاق، نذكر ما يلي:

- يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس البلدية[6] إعداد مشروع هذه الوثيقة، والوالي بالنسبة لإعداد وتنفيذ ميزانية الولاية[7] والمصادقة عليها يكون من طرف المجالس المحلية المنتخب.

---

[1] ينظر، ج ر ج ج، عدد 12 لسنة 2012.

[2] ينظر المادة رقم 156 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق.

[3] لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 07، سنة 2005، ص 15.

[4] ينظر المواد من رقم 176 إلى 179 من قانون البلدية، مرجع سابق.

[5] ينظر المواد من رقم 157 إلى رقم 159 من قانون الولاية، مرجع سابق.

[6] ينظر المادة رقم 180 من قانون البلدية، مرجع سابق.

[7] ينظر المادة رقم 161 و162 من قانون الولاية، مرجع سابق.

اعتقد أن غاية المشرع من هذا الإجراء (إعداد الميزانية من طرف إداريين بدلا من المنتخبين) هو حماية عمل المجالس الشعبية (الجهاز التداولي) وهو ضمان لعمل المنتخب المحلي، على اعتبار أن إعداد هذه الوثيقة المالية تتطلب كفاءة إدارية ومالية وفنية، وهذا ما يفتقر إليه الجهاز التداولي ويلتقي بالتصويب والمصادقة[1].

تبعا لنص المواد رقم 31 من قانون البلدية رقم 11-10 والمادة رقم 33 من قانون الولاية رقم 12-07: المتضمنين "لجنة الاقتصاد والمالية، متكونة من منتخبين محليين، هي الأخرى ضمانات مالية تعزز آلية المراقبة والتنفيذ والتوجيه للسياسة المالية المحلية.

- حق الجماعات المحلية في تعديل لميزانيتها من حيث النفقات والإيرادات، تعد وضعها موضع التنفيذ خلال السنة المالية يضمنه القانون[2]، غير أن المشرع علق ذلك بالنسبة للاعتمادات المالية الجديدة أو رخص خاصة "Autorisation spéciales".

- إجراءات تحويل الاعتمادات المالية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي داخل نفس القسم من الميزانية، مضمون بنص المادة 182 من قانون البلدية، شريطة أن يكون ذلك بموجب مداولة، وإن كان التمويل من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار ويخطر المجلس بذلك[3].

ضمان ضبط موازنة ميزانية الجماعات المحلية (ميزانية أولية، الإضافية، الحساب الإداري[4]، حساب التسيير)، هي عملية مشتركة بين الجهاز التنفيذي والتداولي معا، مما يعطي شفافية في العمليات الحسابية وأوجه الإنفاق فيها. وعليه فان المداولات ذات الطابع المالي بالنسبة لميزانية البلدية تبعا لما تضمنته نصوص المواد رقم 56 و 57 من قانون البلدية المشار إليه أعلاه ،تنفيذها معلق على المصادقة الصريحة للوالي خلال الآجال القانونية المحددة لذلك .كما اشترط المشرع من خلال ذات القانون ،تبعا لنص المادة رقم 171 إن قبول الهبات و الوصاية الأجنبية معلق على الموافقة المسبقة لسيد وزير الداخلية والتهيئة العمرانية ،وان المواد رقم 55 ورقمي 08و 57 من قانون البلدية والولاية على الترتيب حددتا طبيعة و أجال المصادقة على اتفاقيات التوأمة وهو الأمر الذي لم يشير إليه المرسوم التنفيذي رقم 17- 329 المؤرخ في 15 نوفمبر 2017، المحددة لكيفية إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية و الأجنبية ، رغم انه فصل وتضمن إجراءات توضيحية واجبة الإتباع من قبل الجماعات المحلية الجزائرية لتحقيق المصلحة الوطنية و المحلية ، يتضح ذلك من خلال ما تضمنته مواد المرسوم المذكور أعلاه.

إتباع هذه الإجراءات تحت طائلة البطلان، يكرس احد صور الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) على الجماعات المحلية و الهدف منها ترقية وتأهيل الوظيفة الاقتصادية اللامركزية للوحدات المحلية، ضمن نسق دولي ومرافقتها

[1] ينظر المواد رقم 181، 182 و183 من قانون البلدية، وكذا المواد رقم 161 و162 وما يليها من قانون الولاية، مرجع سابق.
[2] ينظر المادة رقم 31 و32 من قانون البلدية، مرجع سابق، وكذا المواد 33 و34 من قانون الولاية، مرجع سابق.
[3] ينظر المادة رقم 182 من قانون البلدية.
[4] ينظر المواد رقم 177، 182 و188 من قانون البلدية، مرجع سابق، والمواد رقم 157، 164 و166 من قانون الولاية، مرجع سابق.

بجملة من الضمانات التشريعية تفاديا لتداخل اختصاصاتها مع السياسة العامة الخارجية للدولة اقصد بالشكل الذي لا يتنافى والسيادة الوطنية للدواة.

ضمن هذا الطرح، نذكر أن نضام الوصاية الإدارية في فرنسا تم إلغاؤه منذ سنة 2003 والإبقاء على نظام الرقابة القضائية على الجماعات الإقليمية، حبذ لو يتم تطبيقه على البلدية في الجزائر مستقبلا .

- إلى جانب الضمانات المالية السابق ذكرها فيما يخص الميزانية، هناك وثيقة الحساب الإداري (Le compte administratif) وحساب التسيير (Le compte de gestion)، فالأول يتم إعداده من طرف الآمرين بالصرف، الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، أما الثاني فيتم إعداده من طرف جهات مالية مستقلة عن الجماعات المحلية، إذ بموجبها يتم مقارنة وضبط الكتابات الحسابية (Rapprochement des écritures comptables) وهي آلية لكشف الاختلالات المالية، وكثيرا ما كانت سداد الأمن للفساد المالي المحلي وقواعدها المالية[1] مستوحاة من المالية الفرنسية.

بالإضافة إلى ما تضمنته تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 01047 المؤرخ في 05 أكتوبر 2015م، المتضمنة شروط وكيفيات تمويل ميزانية الجماعات المحلية بعنوان 2016.

- تبعا لنص المادة 215 وما يليها من قانون البلدية وكذا المادة رقم 176 من قانون الولاية، وفي إطار تطبيق سياسة التكامل الوظيفي والمالي بين الجماعات المحلية نجد أن المشرع وضع أرضية قانونية للتعاون والتضامن بين الهيئات المحلية في مختلف الفضاءات التنموية[2].

2.2 ضمانات حق الجماعات المحلية الاقتراض تحرص التشريعات المالية:

وبالأخص الضريبة على إحاطة الديون المالية بضمانات عديدة لتأمينها من الضياع والوفاء بها في الآجال المحددة.

يعرف الأستاذ فوزي عطوي، الدين أو القرض العام على أنه: استدانة أحد أشخاص القانون العام (الدولة، الولاية، البلدية ...) أموالا من الغير مع التعهد بردها إليه بفوائد[3]. فهو بذلك من الإيرادات غير عادية بالنسبة للجماعات المحلية.

من خلال المادة رقم 201 من قانون البلدية رقم 11-10 الآتي نصها: "تقادم الديون التي لم يؤمر بصرفها وتصفيتها ودفعها في أجل 04 سنوات من افتتاح السنة المالية، تعود بصفة نهائية لصالح البلديات، أو بسبب وجود طعن أمام جهة قضائية"[1].

---

[1] يراجع في ذلك التعليمة رقم 61 المؤرخ في 01 جويلية 1971 المتعلقة بتحديد طريقة مسك المحاسبة الصادرة عن وزارة المالية سنة 1971.

[2] ينظر المواد رقم 215، 216 و217 من قانون البلدية، مرجع سابق.

[3] فوزي عطوي، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي، الحقوق، 2003، ص 132.

3.2 ضمانات تسيير أملاك الجماعات المحلية.

في الواقع، أن قيام الإدارة على تحقيق المصلحة العامة وهي تسيير أملاكها ومرافقها المحلية، يقتضي تزويدها بالسلطات وبامتيازات تمكنها من القيام بدورها في إشباع الحاجات العامة، متى كان استخدامها لهذه السلطات وتلك الامتيازات لازمة لمباشرة نشاطها[2] ،إلا أن هذه الميزة جعلت إدارة الجماعات المحلية تصرف في استعمال سلطتها إلى درجة عدم الامتثال للأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها، لذلك رغب المشرع الجزائري في البحث لإيجاد حل لذلك وهو ما كان من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 الصادر بتاريخ 25 فيفري 2008[3] المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 22-13المؤرخ يوليو .202212منها تطبيق مبدأ صلاحية القضاء الإداري واستخدام سلطة الأمر في مواجهة الإدارة ونظم ذلك في المواد رقم 987، 988 و981 و980 و986 من القانون المذكور أعلاه، من حيث إجراءات تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية، وترك السلطة التقديرية للإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية[4].

أما فيما يخص فرض ما يسمى بـ "الغرامة التهديدية على الإدارة لتنفيذ الأحكام القضائية، فهي وسيلة إكراه تباشر على المدين، فالمشرع الجزائري بين موقفه من ذلك، لضمان مصلحة الإدارة (إدارة الجماعات المحلية بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 1995/02/04 المتعلق بمجلس المحاسبة لاسيما المادة رقم 88 فقرة 11 منه. المعدل والمتمم بالأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 الذي يخوله صلاحيات إدارية وقضائية ويمنحه اختصاص شامل للرقابة على كل الأموال العمومية

خاتمة:

ختاما لما سبق تفصيله وعرضه، ويتضح أن الجماعات المحلية تبعا للاختصاصات المتعددة لاسيما في مجال التنمية المحلية، التي تعد من أعقد الموضوعات وأكثرها تشعبا وتداخلا من حيث التنظيم والتسيير وطرق التمويل، ذلك أن هذا المجال تتفاعل فيه عدة قطاعات وأجهزة إدارية ومنتخبة ومالية.

ثم أن حكومة التسيير الإداري والمالي المحلي، أساس نجاح الرهان التنموي القائم على الاستقلالية في اتخاذ القرارات المحلية، و يتطلب جاهزية أكثر للمسئولين المحليين والرفع من كفاءتهم، هذا من جهة، من جهة ثانية

---

[1] ينظر، المواد رقم 174 و201 من قانون البلدية.

[2] ينظر، ج ر ج ج، عدد 12 لسنة 2008.

[3] ثروت عبد العالي أحمد، الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، دار النهضة العربية، ط2، 2005، ص 170.

[4] فواز صالح، النظام القانوني للغرامة التهديدية دراسة قانونية مقارنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد 28، العدد 2، 2012م، ص 35.

تسييروتثمين الموارد المالية للجماعات المحلية. أي حرية في التصرف؟ وأي ضمان لذلك؟

الانتقال إلى التصور الحديث الذي يهدف الى وجود فضاء للجماعات المحلية الاقتصادية، جوهرها تثمين الموارد المالية المحلية والتقليل من التبعية المالية وروح الاتكال والتخاذل.

وأخيرا، فالملاحظ وهو أن قانون الجماعات المحلية المعمول به حاليا، لم يتضمن أشياء جديدة تتضمن وضع ميكنزمات وآليات لتحسين عملية تحصيل الموارد المالية المحلية، وبالتحديد الجباية المحلية، وإعطاء حلول عملية لمشاكل العجز المالي.

التوصيات:

1- من الضروري العمل على تفعيل آلية التضامن ما بين البلديات التي تم استحداثها بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2015 .

2 - عصرنة تسيير المالية المحلية من حيث (مراقبة التسيير وعصرنة الميزانية، تقييم الأداء المالي، التدقيق في العمليات الحسابية) وذلك بحسن استغلال أرضية الرقمنة المالية المحلية .

3 - إعادة إصلاح الجباية المحلية والتوجه نحو اللامركزية الجبائية ضمن مقاربة اقتصادية محلية .

4 - العمل على خلق فضاء مالي قائم على تذليل العقبات الإدارية والفنية والمالية لدى الأمرين بالصرف رؤساء المجالس المحلية المنتخبة والسادة الولاة مع تفعيل وترقية وضبط العلاقة المالية بينهم وبين القابض البلدي وأمين خزينة الولاية حسب الحالة لإعطاء دفع جديد للمعاملات المالية المحلية .

5 - ترقية الشراكة الاقتصادية بين القطاع العام و الخاصة في إطار الحوكمة المالية المحلية.

6 - تفعيل تطبيق آليات القانون العضوي رقم 18 -15 المؤرخ في 02 سبتمبر 2018 المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 53 لسنة 2018.

قائمة المراجع:

النصوص التشريعية:

1. قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، ج ر ج ج، عدد 37، وكذا المادة رقم 151 من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، ج ر ج ج، عدد 12، سنة 2012.
2. القانون رقم 84-16 المؤرخ في 30 جوان 1984م، ج ر ج ج، عدد 27 لسنة 1984.
3. قانون المالية لسنة 2001، ج ر ج ج، عدد 22 ديسمبر 2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر ج ج، عدد 79، وكذا القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006م، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر ج ج، عدد 85.
4. القانون المدني الجزائري، رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007م، ج ر ج ج، عدد 31 لسنة 2007.
5. ج ر ج ج، عدد 12 لسنة 2012.
6. قانون الولاية 12-07.

7. الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ج، عدد 50 لسنة 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، عدد 39 لسنة 1995.
8. ج ر ج ج، عدد 44، لسنة 2008.
9. ج ر ج ج، عدد 83 لسنة 2003، المتضمن قانون المالية رقم 22/03 المؤرخ في 28 ديسمبر 2003، الذي ألغى القانون رقم 81-01، ج ر ج ج، عدد 06 لسنة 1981.
10. المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المؤرخ في 16 ديسمبر 2012، المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية التابعة للدولة.
11. منشور وزير الداخلية رقم 842 المؤرخ في 07 سبتمبر 1984 المتعلق بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية.
12. منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 419 المؤرخ في 06 ديسمبر 1997، المتضمن تثمين أملاك الجماعات المحلية.
13. التعليمة رقم 42 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتاريخ 31 يناير 2016م، المتعلقة بكيفية التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للجماعات المحلية.
14. التعليمة رقم 61 المؤرخ في 01 جويلية 1971 المتعلقة بتحديد طريقة مسك المحاسبة الصادرة عن وزارة المالية سنة 1971.

الكتب :

1. عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية، الدار الجامعية، مصر، سنة 2001م.
2. سعيد عبد العزيز عثمان، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2003م.
3. صالح رويلي، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992م.
4. لعماري جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004م.
5. فضيلي عبد الحليم، نصوص في الجباية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة، الجزائر، سنة 2003م، ص 08.
6. فوزي عطوي، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي، الحقوق، 2003.
7. ثروت عبد العالي أحمد، الإشكالات الوقتية في تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، دار النهضة العربية، ط2، 2005.

المجلات:

15. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة مُحَمَّد خيضر، بسكرة، العدد 07، سنة 2005.
16. فواز صالح، النظام القانوني للغرامة التهديدية دراسة قانونية مقارنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد 28، العدد 2، 2012م.

المواقع الإلكترونية:

1. https://www.erudit.org.
2. www.collectivites-locales.gov.fr.