المحاضرة الثانية (2):

دراسة في المفاهيم والمضامين المعرفية للمالية العمومية المحلية:

تعتبر المالية العمومية المحلية جزء مهم من المالية العامة للدولة، فهي أحد فروعها، وهي تخص مجموع الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي تخص هيئات الإدارة المحلية، ولها أهمية بالغة في عمل الإدارة العامة عموما والإدارة المحلية على وجه الخصوص، وللإحاطة بمضامين المالية العمومية المحلية، علينا ان نتطرق إلى بعض العناصر والمفاهيم كمفاتيح لفهم المالية المحلية في سياقها المعرفي.

1 –في مفهوم الجماعة المحلية

إن ازدياد مهام ووظائف الدولة في اطار تلبية مختلف الحاجات العامة المتنامية والمتزايدة أدى لضرورة اتباع نظام اللامركزية في الإدارة العامة إلى جانب نظام المركزية، من خلال انشاء وحدات محلية على مستوى إقليم الدولة، تُناط لها أدوار في المجال الاجتماعي والاقتصادي والثقافي تحقيقا للمصلحة العامة، حيث تمثل هذه الوحدات هيئات أساسية قاعدية في التنظيم الإداري للدولة، ووسيلة فعالة لإدارة وتسيير شؤون المواطنين على المستوى المحلي، وتساهم في تعزيز مشاركتهم في صنع القرار، خصّتها الدولة بقانون ينظم أدوارها وهيكلتها التنظيمية، غير أنّ ذلك يختلف من بلد إلى آخر وذلك باختلاف نمط تطبيق اللامركزية فيها.

تعتبر الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، تتشكل في صورة هيئات تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية، ويحكمها قانون خاص بها ينظم عملها وتنظيمها وعلاقاتها، أسندت لها الدولة مهام تسيير بعض الشؤون المحلية على نطاقها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهي أحد أوجه تطبيق نظام اللامركزية في التنظيم الإداري للدولة، موجودة في مختلف الدول رغم اختلاف تسمياتها وأنماط تسييرها وتنظيماتها، وتتجسد في بلادنا من خلال الولاية والبلدية كوحدتين أساسيتين في التنظيم الإداري للدولة المتبع منذ الاستقلال عام 1962، حيث يحدد قانونا البلدية والولاية طبيعة المجالس المحلية المنتخبة التي تتشكل منها هذين الهيئتين الأساسيتين في النظام الإداري القائم في الدولة، رغم أن مصطلح الجماعات

المحلية ظهر منذ الوجود الفرنسي في بلادنا ويرجع ظهوره لأول مرة إلى عام 1947 بمقتضى المادة 54 من قانون 20 سبتمبر 1947 التي نصت على أن الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات والولايات، رغم ما عرفته الخريطة الإدارية من تغييرات تلت مرحلة ما بعد الاستعمار[1].

تعرف الجماعات المحلية على أنها: " تعبير جغرافي محدد إقليميا، وتجمع سكاني محدد عدديا ووحدة إدارية مصغرة عن الدولة"[2].

يشير مفهوم الجماعات المحلية إلى تلك الهيئات والأجهزة الإدارية المحلية المستقلة عن الإدارة المركزية التي يسند لها وظيفة تسيير وإدارة المصالح والشؤون المحلية على مستوى الأقاليم، وفق أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلالية لهذه الهيئات فيما تباشره من اختصاصات محددة، وتهدف إلى تنمية المجتمع واشباع الحاجات العامة للأفراد، مع خضوع هذه الوحدات الإدارية المحلية لقدر من الرقابة من طرف السلطة المركزية.

تعريف اللامركزية الإدارية:

يرتبط مفهوم اللامركزية الإدارية بالتنظيم الإداري للدولة، حيث يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية عل مستوى العاصمة ومختلف الهيئات المحلية الإقليمية أو المصلحية التي تباشر مهامها بإشراف ورقابة السلطة المركزية وفق ما يقره الدستور وضمن وحدة الدولة السياسية والوطنية، تقوم على أركان أساسية أهمها؛ وجود جماعة مشتركة ومترابطة في شكل هيئة إقليمية أو مصلحية متميزة عن مجموع المصالح العامة الوطنية مثل البلدية، المحافظة والولاية، وأيضا تقسيم الوظيفة التنفيذية للدولة وتوزيعها بين السلطة المركزية والهيئات

[1] – عمر غزازي، رانية إدير، أمينة عروس، " إشكالية تمويل الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة مينا للدراسات الاقتصادية، مجلد: 2، عدد:4، جامعة غليزان، ص59.

[2] – نصر الدين بن شعيب . بومدين طيبي، " الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد: 1، العدد: 1، جامعة البليدة 2، ص1.

اللامركزية عن طريق وجود إدارة مستقلة إداريا وماليا وتتمتع بالشخصية المعنوية، فضلا عن وجود الرقابة من السلطة المركزية على عمل الهيئات اللامركزية المحلية[3].

2 –مفهوم المالية العمومية المحلية

تطلق كلمة المال على كلّ ما ينتفع به وليس فقط للدلالة على النقود في شكلها القانوني (الشكل المعدني والورقي للنقود)، وهو كل ما يقيّم بثمن أيّا كان نوعه، وهو في المفهوم الإسلامي يدلّ على معنى «الملك»، ويقابله في اللّغة الفرنسية بكلمة «*Les biens*» التي تترجم إلى الخيرات أو الطيّبات، وفي اللاتينية تعني كلمة المالية «*Finance*» الدفع، وعليه تعرّف المالية على أنّها: علاقات نقدية بين الناس والمؤسسات تتخذ شكل دخول إيرادات ونفقات، وعلم المالية يتناول تكوين واستخدام الموارد المالية في الاقتصاد الوطني والدولي حول حركة الموارد والحاجات العامة وتحقيق التوازن بينهما[(4)].

من أجل أن تقوم الجماعات المحلية والإقليمية بأدوارها على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي والثقافي على سبيل تسيير الشؤون المحلية العامة وتحسين المستوى المعيشي للسكان واشباع مختلف الاحتياجات الجماعية التي تعد من صميم مهام الدولة يلزم توافر الموارد المالية الكافية للقيام بذلك، سواء موارد مالية ذاتية أو متأتية من الدولة، ولهذا تكون عملية تسيير الموارد المالية تحصيلا أو إنفاقا في سبيل بلوغ جملة الأهداف السالفة يكون من صميم المالية العامة المحلية.

يقصد في المعنى الاصطلاحي العام للمالية العامة المحلية مجموع القواعد والآليات المتعلقة بالعمليات المالية المرتبطة بالإيرادات والنفقات التي تخص الهيئات المحلية (البلدية والولاية) من أجل القيام بمهامها المتعددة، في إطار ميزانية عامة سنوية خاصة بها، فتعتمد على النفقات المحلية التي يتم صرفها في نطاق الجماعة الإقليمية قصد سير الشؤون المحلية وتلبية

---

[3] – ابرادشة فريد، مطبوعة محاضرات في: نماذج تطبيقية للحكم المحلي، لطلبة السنة 2 ماستر سداسي3، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، السنة الدراسية 2015 – 2016، ص6.

[4] – Mohamed HARAKAT, ***Les Finances publiques et les impératifs de la performance: Le cas du Maroc***, Paris: L'Harmattan, 2011, p27.

الاحتياجات العامة المحلية، والبحث عن تحصيل مختلف الموارد المالية لتغطية نفقاتها المحلية، سواءا كانت هذه الموارد ذاتية المصدر أو خارجية، وفق مبدأ الشخصية المعنوية والاستقلال المالي الذي يمنحه إياها القانون، ويعرفها البعض على انها: كل الموارد المالية المتاحة للجماعات الإقليمية والمحلية التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة من أجل تمويل التنمية المحلية في إقليم الدولة المقسم إداريا بشكل يضمن تحقيق أكبر معدلات التنمية فيها[5].

إن من الأساسيات التي تقوم عليها المالية العامة المحلية ضرورة احترام قاعدة التوازن المالي بن النفقات والايرادات العمومية بشكل صارم[6]، وهي نقطة مهمة تميز تطبيق مفهوم وآليات مالية الجماعات المحلية عن مالية الدولة.

3 –المالية المحلية ومالية الدولة والمالية العامة

يشير مصطلح المالية العامة إلى معنى واسع يضم مالية الدولة ومالية أشخاص القانون العام، المتمثلة في الهيئات العمومية المحلية كالمحافظات، الولايات والبلديات، ومالية السلطات والهيئات على المستوى المركزي ومالية المؤسسات العمومية غير التجارية، ولهذا فإن المالية المحلية هي جزء من المالية العامة، وتشمل المالية المحلية مجموع الأشخاص المعنوية العامة المحلية الخاضعة للقانون العام.

يقع على عاتق الدولة إشباع الحاجات الجماعية، كالحاجة على الأمن الداخلي والخارجي والتعليم وتسيير سبل الاتصالات ... ولكي تتمكّن من أداء هذه الواجبات عليها إنفاق مبالغ نقدية للحصول الأسلحة والأبنية والأثاث ... وعلى خدمات موظّفيها، وهو ما يعرف باسم «النفقات العامة». لكن للقيام بذلك على السلطة توفير مبالغ مالية لتوفير هذه الخدمات، حيث تتحصّل عليها من عدّة أبواب، كإيرادات أملاكها، الضرائب المفروضة على الأفراد، والرسوم التي تحصّلها لقاء بعض الخدمات التي تؤدّيها، فضلا عن القروض التي تعقدها، وهذا ما

[5] – يوسف مسعداوي، "تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر"، مجلة الحقيقة، المجلد: 13، عدد:2، جامعة أدرار، ص ص3–4.

[6] – علي زيان محند واعمر، "نظرة حول المالية العمومية المحلية"، ندوة حول تكييف نظام الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة بمجلس الأمة، يوم 2002/10/27، ص52.

يسمى بـ «الإيرادات العامة»، كلّ ذلك يسير وفق برنامج محدّد وقواعد مرسومة لمدّة مقبلة غالبا ما تكون سنة، تحدّد في وثيقة يطلق عليها بـ «الميزانية العامة»[7].

ويقع على عاتق الجماعات المحلية اشباع الحاجات المحلية على مستوى أقاليمها، ومن أجل ذلك فهي تقوم بصرف نفقات عامة تنفيذا لذلك، إذ يتطلب منها ضرورة توفير مصادر مالية للقيام بهذه الخدمات، ولهذا فهي تحصل جملة من الإيرادات من أملاكها، ومن الضرائب والرسوم ...، حيث يرتبط ذلك بميزانية عامة تخص الجماعة المحلية تحدد فيها كل هذه الجوانب.

يمكن القول إن المالية المحلية تعتبر فرعا من فروع المالية العمومية، غير أن الميزة الأساسية لمالية الجماعات المحلية تتركز في عنصرين: استقلالية ميزانية الجماعات المحلية عن الميزانية العامة للدولة ومبدأ التوازن الصارم في ميزانيتها، مع وجود بعض الخصائص الأخرى كفروقات بين مالية الدولة ومالية الجماعات المحلية.

[7] – محمد حلمي مراد، **مالية الدولة**، القاهرة: مطبعة نهضة مصر، 1960، ص6.