



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة زيان عاشور - الجلفة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



دور التمويل الخارجي للجماعات الاقليمية في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص: إدارة ومالية

تحت إشراف الدكتور :

❖ منصور داود.

من اعداد الطالبة :

❖ فاطنة فصيح.

لجنة المناقشة:

1. أ. بن حفاف اسماعيل رئيسًا.

2. أ. منصور داود مشرفا ومقررا.

3. أ. دروازي عمار مناقشا.

4. أ. بن بوزيد ناصر مناقشا.

الموسم الجامعي: 2017/2018

شكر وعرفان

بداية أشكر خالقي الذي وهبني الحياة بحوله وقوته مولانا عز وجل أحمده حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه أن أعاني على هذا العمل المتواضع، كما أتقدم بجزيل الشكر وعظيم التقدير والاحترام إلى كل من أمدني بيد المساعدة من قريب أو بعيد وكل من ساهم في انجاز هذا البحث وذلك بعطائه مهما كان معنويا أو ماديا، ومنحني الثقة لإنجاز هذا العمل وأخص بالذكر الدكتور **المشرف منصور داود**، الذي تفضل بالإشراف على بحثي وعلى إتباعه له بعناية من خلال توجيهاته القيمة والنصح الذي كان لي دعمًا، فبارك الله فيه وجزاه خيرا، متمنية من الله عز وجل أن يمدّه بالصحة والعافية والحياة السعيدة إن شاء الله، كما لا أنسى شكر كل الأساتذة المحترمين الذين رافقوني طيلة المشوار الدراسي من الابتدائي إلى الجامعة وكل أستاذ يؤمن برسالته القدسية.

الإهداء

إلى من أكن له الهيبة والوقار وأحمل اسمه بكل افتخار
إليك يا من منحتني الأشياء الجميلة في حياتك
إليك يا من أردت أن تتحقق فيا كل أمنياتك، إليك يا كنز حياتي،
إليك أيها الغالي، إليك يا رمز الصمود والمثابرة والنجاح
أبي الحبيب --- رحمة الله عليه
إلى من قال فيها رسول الله أن الجنة تحت قدميها
إلى سر الوجود وروعة الحياة وجوهرها
إلى من أعطتني الحب والحنان
إلى القلب الناصح بالبياض
إلى رمز المسامحة والنقاء
إلى التي سهرت الليالي لآلامي، وشاركتني آمالي وأحلامي
إلى التي كان دعاؤها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي
إلى أغلى الحبايب "أمي الحبيبة --- حفظها الله".
إلى ورود حياتي ونجوم سمائي أخواني وأخواتي
إلى رفقاء الدرب والأصدقاء والأحباب

فاطنة فصيح

مقدمة

مقدمة

يرتكز التنظيم الإداري في الجزائر على اسلوبين يتمثلان في المركزية واللامركزية، كوسيلة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية في الدولة. لقد حظيت الجماعات المحلية باهتمام متزايد في الجزائر ويرجع ذلك إلى نجاعة النظام اللامركزي، وكونه أكثر كفاءة في مواجهة متطلبات وإشباع الحاجات العامة المتواجدة في الوحدات الإقليمية، وكذا كونه تحقيقاً للديمقراطية، فالجزائر قد اعتمدت هذا في النظام في تسيير إدارتها، وهذا ما أكدته الدستور¹، والقوانين المتعلقة بالبلدية والولاية.

تتكون الجماعات الإقليمية في الجزائر من وحدتين أساسيتين هما البلدية والولاية، من خلال النصوص القانونية نلاحظ أن المشرع الجزائري اعترف بخاصتين مهمتين للجماعات المحلية حتى تستطيع ممارسة صلاحياتها، ومهامها على مستوى اقليمها الاستقلالية الإدارية والاستقلال المالي.

حتى تتمكن الجماعات الإقليمية من الاضطلاع بمهامها، لا بد أن تتوفر لديها الوسائل المالية اللازمة التي بدونها لا يمكنها تحديد نفقاتها وإيراداتها ومختلف تصرفاتها المالية بما تراه يتناسب والحاجيات المحلية.

على الرغم من تنوع المصادر المالية للجماعات المحلية وما عرفته من تطورات التي جاءت بها القوانين المالية تماشياً مع المبادرات الواسعة التي اعطيت للجماعات المحلية، غير أن عدم كفايتها في تغطية نفقاتها وتلبية حاجيات المواطنين أصبح الحقيقة الوحيدة التي تعرفها الجماعات المحلية، وفي ظل تواضع الوسائل المالية والمادية للاضطلاع الهيئات المحلية بمهامها يشكل عبئاً ثقيلاً لها، في ظل اختلال واضح بين الصلاحيات التي تتمتع بها والموارد المالية التي تسمح لها بذلك فهي تواجه مهام وأعباء كبيرة مقابل موارد مالية محدودة.

لضمان تسيير أفضل وتطوير أداء الجماعات المحلية لا بد من تدعيم الاستقلالية واللامركزية، لأنه بدون استقلال مالي تصبح اللامركزية مجرد افتراض، لأن من أهداف منح الهيئات المحلية الاستقلالية في تسيير شؤونها جعلها تحظى بمصداقية أكبر لدى المواطنين وتشجيعهم وتوسيع مشاركتهم في الشؤون المحلية.

لقد أصبح تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية مسألة أساسية لها لتمكينها من حرية النشاط دون عوائق وحواجز في حدود القانون.

¹ المادة 16 من دستور 1996 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 438/96. مؤرخ في 1996/12/07، ج ر عدد 76 الصادر بتاريخ 1996/12/08، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 03/02 المؤرخ في 2002/04/10، ج ر عدد 25 الصادر بتاريخ 2002/04/14، معدل ومتمم بالقانون رقم 19/08 مؤرخ في 2008/11/15، ج ر عدد 63 الصادر بتاريخ 2008/11/16، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 01/16 مؤرخ في 2016/03/06، ج ر عدد 14 بتاريخ 2016/03/07.

مقدمة

غير أن مسألة التمويل للجماعات المحلية تعتبر أكبر تحديات والرهانات التي تواجه أنظمة الحكم المحلي، باعتبار أن النفقات المتزايدة للجماعات المحلية تتطلب توفير موارد مالية تتوافق والنمو الديمغرافي المتزايد وتحقيق المسار التنموي، والسبيل إلى ذلك يكون عن طريق تمويل الجماعات المحلية بموارد مختلفة ومتنوعة على غرار التمويل الذاتي المحلي الذي يعد أحد الأسباب التي تؤدي بالهيئات المحلية إلى اللجوء إلى طلب الإعانات والقروض المالية لتلبية حاجياتها.

يتطلب هذا الوضع اللجوء إلى موارد خارجية سواء عبر اعانات الدولة كمورد مكمل من منطلق التضامن والوحدة الوطنية، لكن تطرح في هذا مسألة التبعية للجهات الوصية والمركزية التي تؤثر على استقلالية الجماعات الإقليمية وامتيازاتها وخصوصياتها، كما يعتبر اللجوء إلى المؤسسات المالية بما فيها البنوك مصدر تمويل إضافي للعمليات التي لا تستطيع الجماعات الإقليمية تمويلها بواسطة الموارد المتاحة لها، إلا أن تسيير هذا النوع من الموارد يتطلب تحكّم في التوفير والتسيير وحسن اختيار العمليات التي تحقق مردودية بصفة مباشرة وغير مباشرة.

➤ أهمية الدراسة:

تظهر أهمية الدراسة في إبراز أهم المصادر الخارجية لتعبئة مالية الجماعات المحلية والكشف عن الإمكانيات المالية التي تقدمها هذه الموارد وتعزيزها لموارد الجماعات المحلية وخدمة اللامركزية المحلية التي لن تكون لها الفاعلية المطلوبة إذا نظر إلى وحدات الإدارة المحلية بوصف كونها نظريا شخص راشد وقادر لكنه لا يستطيع العيش بدون إعانة والديه له هكذا قد ذهب العميد جورج فيدال في معرض تأكيده على أهمية الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية.

➤ أهداف الدراسة:

- معرفة أهم الموارد الخارجية لتمويل الجماعات الإقليمية.
- معرفة كيف تقدم هذه الموارد.
- معرفة عراقيل وشروط الحصول على هذه الموارد.

وفي الأخير التوصل إلى تأثير التمويل الخارجي على علاقة الجماعات الإقليمية كمصدر دعم مالي يمكن من جلب موارد إضافية تلي الحاجيات الإقليمية وتدعم استقلالها أو بالعكس تكون مصدر لإرساء علاقات تبعية.

➤ أسباب الدراسة:

ومن الأسباب التي دفعتني إلى البحث في هذا الموضوع هي عدة أسباب نخلص أهمها في: الدور الذي يلعبه التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية في دفع عجلة التنمية وتحسين ظروف المواطن في ظل عدم كفاية مواردها الذاتية ووقوف هاته الهيئات المحلية امام عوائق المسار التنموي في ظل ما تلعبه الولاية والبلدية في تحقيق التنمية على جميع المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وأن الموارد الخارجية لتمويل الجماعات المحلية لم تأخذ القسط الكافي من الدراسة والتحليل.

ولعل الاشكالية الجديرة بالطرح تتمثل في ما هو الدور الذي يلعبه التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية ليكون بذلك دعم أم تقليص لهامش استقلالية الجماعات الإقليمية؟
المنهج المتبع:

نظرًا لطبيعة الدراسة تقتضي الامر ألا نعتمد على منهج واحد، فاعتمدنا على المنهج الوصفي وذلك لوصف أهم الموارد الخارجية لتمويل الجماعات المحلية ووصف مختلف مصادرها كما اعتمدنا كذلك المنهج التحليلي وهذا من خلال النصوص القانونية وكذلك بيان كيف تقدم هذه الاعانات كمصدر هام لاستمرار ميزانيات الجماعات المحلية وتنفيذ المشاريع وتفاذي العجز والقصور وكذا نقد الوضعية لتي تصبح فيها مكانة الجماعات المحلية ومدى تمتعها بالاستقلال الكافي إثر تلقيها هذه الإعانات. وللإجابة عن الاشكالية تم الاعتماد على التقسيم التالي لهذه الدراسة.

- **الفصل الأول: اعانات الدولة لتمويل الجماعات الإقليمية.**
 - **المبحث الأول: مفهوم إعانات الدولة لتمويل الجماعات الإقليمية.**
 - **المبحث الثاني: إعانات صندوق التضامن والضمان لتمويل الجماعات الإقليمية.**
- **الفصل الثاني: تشخيص اللجوء إلى القرض لتمويل الجماعات الإقليمية.**
 - **المبحث الأول: إمكانيات الحصول على القرض لتمويل الجماعات الإقليمية.**
 - **المبحث الثاني: محدودية الحصول على القرض المحلي لتمويل الجماعات الإقليمية.**

الفصل الأول

إعانات الدولة لتمويل الجماعات الإقليمية

تعد إعانات الدولة أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية بعد الموارد الجبائية، وهذا يأتي ضمن النظرة الجديدة التي تعتمدها سياسة الدولة في تحقيق أهدافها الوطنية وتكريس عقلية ما يجب على الجماعات المحلية تمثيله من خلال الدور الاقتصادي المنوط بها تجاه المواطنين، من هنا أصبح للجماعات المحلية دور فعال في تحقيق تلك السياسات الوطنية خصوصاً في مجالات ضرورية منها:

1. المساهمة في خلق مناصب الشغل.
2. تشجيع الاستثمار المحلي والخارجي.
3. استقطاب رؤوس الأموال وتشجيع النشاطات الاقتصادية والسياحية.

كل ذلك، وضع الجماعات المحلية في مواجهة دائمة مع الحاجيات المحلية المتزايدة، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن النقص في الموارد المالية الذي تتخبط فيه معظم الجماعات المحلية وعدم كفايتها أدى إلى ظهور إشكاليات عويصة تتجاوز حدود إمكانياتها، من هذه المشاكل ما يلي:

1. عدم قدرتها على امتصاص البطالة المتزايدة بخلق مناصب شغل حقيقية
2. الاستهلاك الواسع لرؤوس الأموال واللاعقلانية في التسيير.
3. عدم القدرة على تلبية الحاجيات الضرورية المحلية.
4. الفشل في إبراز وتثمين المواد المحلية.
5. عدم القدرة على التحكم في التكنولوجيات الجديدة والبقاء على النمط القديم في جلب المعلومات وغيرها.¹

هنا وجدت الدولة نفسها مجبرة، كما كانت مجبرة من قبل على التدخل وحل كل المشاكل العجز وعدم قدرة التنفيذ، وذلك بمنحها إعانات دورية مشروطة وغير مشروطة، فأصبحت تمثل المورد المالي الأساسي للجماعات المحلية الفقيرة ذات الموارد المحدودة. ففي ظل ضعف الموارد المالية وسوء تسييرها أصبح تدخل الدولة أمراً ضرورياً لإعادة التوازن المالي للميزانيات المحلية إلا أن ذلك يؤدي إلى التضيق من حرية الجماعات المحلية لأن ذلك يحدد مدى تبعيتها للدولة حسب حجم ونسبة هذه الإعانات وتلك الشروط التي تعجز عن تحقيقها² ولمعرفة طبيعة الإعانات أن تقسم الفصل إلى مبحثين:

¹ عزي حسين، آليات تمويل الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2013، ص: 55.

² حبش صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية، 2000، ص: 34.

➤ المبحث الأول: مفهوم إعانات الدولة لتمويل الجماعات الإقليمية.

تعتبر إعانات الدولة مساعدات مالية غالبًا ما تضطر الدولة إلى منحها للجماعات المحلية دون إلزامها بردها، وذلك قصد المساهمة في التخفيف من أعبائها المالية وتحقيق نوع من المساواة في مقدراتها، والحد من مشكلة عدم التساوي في الموارد المالية وكانت الإعانات تقدم لأجل القيام بإنجاز برامج وعمليات محددة تهدف إليها الدولة في مخططاتها، كالمخطط الثلاثي، والمخطط الرباعي، والمخطط الخماسي الذي انتهجته سياسة الدولة في السبعينيات والثمانينيات، حيث كانت ملزمة بذلك في ظل النشأة الفتية للدولة وطموحاتها الآنية التي تدفعها ملزمة حتى تتمكن من تحقيق الاكتفاء الذاتي في بعض المجالات الاقتصادية وتحقيق الرفاهية المطلوبة التي ناشدها إياها الشعب بحكم الاستقلال¹. ولمعرفة طبيعة هذه الإعانات والإطار الذي يقدم فيه قسمنا المبحث إلى مطلبين:

• المطلب الأول: طبيعة وأهداف الإعانات.

ونعني بها الأموال التي تحصل عليها الجماعات المحلية دون مقابل من الدولة حيث تقوم الدولة بمنح إعانات لصالح البلديات والولايات لمواجهة العجز الذي قد تتعرض له الميزانية وكذا تمويل المشاريع الاجتماعية والاقتصادية التي تسطرها الولاية والبلدية كل على حدى في إطار مخططاتها التنموية كما تعني بالإعانات الحكومية هي تلك المبالغ المالية التي تساهم بها الميزانية العامة للدولة في الإنفاق على التنمية المحلية ونفقات المجالس المحلية، ولمساعدتها في الاستطلاع على بعض اختصاصاتها القانونية وتهدف إلى تكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية وتقليص الفوارق بينها لتحقيق التوازن².

❖ الفرع الأول: طبيعة الإعانات.

وتعد إعانات الدولة أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية عندما تستطيع تغطية كافة حاجات سكانها بمواردها الذاتية لأن حصيلة الضرائب والرسوم وإيرادات أملاك العامة لا تكفي لتنفيذ المشاريع وتقديم الخدمات اللازمة للسكان، فإن ذلك يستدعي البحث عن مصادر أخرى لتمويل وتأدية الخدمات خارج نطاق الإيرادات الذاتية³.

¹ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة، بيروت، 1992، ص: 42.

² شتيح ايمان العباسية، الإدارة المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة ماستر جامعة محمد خيضر بسكرة كلية الحقوق والعلوم السياسية 2015/2014، ص: 43.

³ أعراب كريمة - عمرو نعيمة، إيرادات الجماعات المحلية بلدية وولاية بجاية نموذجا، مذكرة ماستر جامعة عبدالرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016/2015، ص: 21.

وإذا كانت إعانات الدولة تقدم من أجل سد العجز المالي المحلي حيث تسمح بإعادة توازن الميزانية، فإنها تهدد في نفس الوقت الاستقلال المحلي تطبيقاً لقاعدة من يدفع يقود بالرغم من أنه يتعين على الدولة من أن تدفع دون أن تحكم وإلا حُرقت مفهوم اللامركزية وإن كانت لا تستطيع إلا أن تتابع كيفية صرف هذه الأموال¹.

ولتفادي التوزيع العشوائي للإعانات حدد المشرع الجزائري في قانوني البلدية والولاية الحالات التي تلجأ إليها الجماعات المحلية لطلب الإعانات المالية نصت المادة 172² من قانون البلدية:

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة مهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون.
 - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية.
 - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون.
 - أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً. نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.
- كما نصت المادة 154 من قانون الولاية على ما يلي: "تتلقى الولاية من الدولة إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على الخصوص لما يأتي³:

- عدم المساواة مداخيل الولايات.
- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هو محدد في هذا القانون.
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية.
- التبعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار كما هي محددة في القانون.
- الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً.

¹ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني العدد 01 ديسمبر 2002، مقال، ص 120.

² المادة 172 من قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/07/2011 المتعلق بالبلدية.

³ المادة 154 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية.

- نقص القيمة للإيرادات الجبائية الولائية لاسيما في إطار التشجيع على الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.

وتخصص إعانات الدولة الممنوحة للولاية للغرض الذي منحت من أجله...¹

كما قيد المشرع أكثر فرصة حصول البلدية على هذه الإعانات بضرورة تخصيصها للغرض الذي منحت من أجله وقد يكون هذا الاعتماد مقصود من الحكومة المركزية كما يحدث في إعانات الحكومة المركزية وذلك لإخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية، بالقدر الذي يحقق أدنى مستويات التنمية المحلية من وحدة محلية إلى أخرى، والموارد المالية الخارجية وفقاً للتنظيم المعمول به وقد تكون من مصادر أخرى.

❖ الفرع الثاني: أهداف الإعانات.

تهدف هذه المساعدات إلى تعميم الرخاء في مختلف مناطق البلاد وبغرض مساعدة الهيئات لتحقيق الحد الأدنى من المستوى المرغوب فيه وتقسم هذه الإعانات إلى عامة غير مشروطة وأخرى خاصة مشروطة.

نعطيها السلطة المركزية للسلطة المحلية للصرف والإنفاق على مشروعات معينة أو أداء خدمة معينة والسلطة المحلية وفي هذه الحالة ملزمة بإنفاق هذا المبلغ في الغرض المحدد وبالشروط التي تضعها السلطة المركزية.

وقد اشترط كل من قانون الولاية والبلدية أن تراعي الدولة في تقديم إعاناتها:

- التفاوت في مداخيل البلديات والولايات.

- النقص في تغطية النفقات الإجبارية.

- الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المتناسبة والمهام المنوط بالبلدية والولاية.

كما تهدف السلطات المركزية من تقديم الإعانات إلى الجماعات المحلية إلى ما يلي:

- تكمين الجماعات المحلية من تحقيق حد أدنى من الخدمات العامة.

- التحقيق من العبء الضريبي المحلي، إذ أن العبء الضريبي يزيد في الجماعات المحلية الفقيرة عنه في الجماعات المحلية الغنية.

¹ المادة 154 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

فإذا قدمت السلطات المركزية إعانة للجماعات¹ المحلية الفقيرة فإنها تنتج لها فرصة التخفيف من أعباء الضريبة المحلية.

- توجيه الجماعات المحلية للقيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية لتخفيف التوافق بين السياسية المحلية و السياسية المركزية.
- معالجة الأزمات الاقتصادية، حيث يمكن للدولة عن طريق تقديم الإعانات للجماعات المحلية في أوقات الكساد أن تمكنها من التوسع في الإنفاق مما يساعد على تدعيم سياسة الانتعاش الاقتصادي وفي أوقات الرخاء تستطيع أن تخفض من هذه الإعانات حتى تحد من الإنتاج خشية أن يؤدي ذلك إلى حدوث الأزمات الاقتصادية.

¹ لخضر مرغاد، دور الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، مقال، فيفري 2005.

• **المطلب الثاني: الإطار الذي يقدم فيه الإعانات.**

تقدم الإعانات في إطار تنفيذ المخططات البلدية للتنمية وكذا البرامج المركزة. وقد تم إدماج الجماعات المحلية في التخطيط لتحقيق الأهداف التنموية، حيث تساهم في إعداد المخطط الوطني للتنمية وفقاً لما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 1981/12/26 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية.

واختصاصاتها في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية وفي هذا الإطار، تقدم كل من البلدية و الولاية الاقتراحات الكفيلة بخدمة المخطط الوطني للتنمية على المستوى المحلي مع مراعاة الإمكانيات المادية والمالية لتجسيد هذه الاقتراحات والمردودية الاقتصادية للمشاريع ذات الطابع الانتاجي والمصلحة الاجتماعية للمشاريع ذات الطابع غير الانتاجي¹.

تتولى كل من البلدية والولاية إعداد مخططها المحلي للتنمية وفقاً للمادة 05 من المرسوم المذكور أعلاه، والتي تنص

على:

"تعد البلدية و الولاية المخطط المحلي للتنمية طبقاً للتشريع الجاري به العمل وفي إطار توجيهات المخطط الوطني للتنمية واهدافه يشمل كل من المخطط البلدي والمخطط الولائي جميع الاعمال التي تعتمزم الجماعات المحلية المعنية القيام بها في كل ميادين التنمية"².

وبالتالي وحسب ما نصت به المادة 05 من المرسوم 81-380 هناك نوعين من المخططات تقدم بها

الجماعات المحلية في مجال التنمية.

إحدهما بلدي يتم على مستوى البلدية PCD والآخر قطاعي يتم على مستوى الولاية PSD وسنوضح

إعانات الدولة لكلا المخططين.

❖ **الفرع الأول: المخطط البلدي للتنمية PCD³.**

هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية وهو أكثر تجسيدا للامركزية على مستوى الجماعات المحلية ومهمته

توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعمها للقاعدة الاقتصادية ومحتوى المخطط عادة يشمل التجهيزات الفلاحية

¹ عزري حسين، المرجع السابق، ص: 59.

² المادة 05 من المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 1981/12/26 المحدد للصلاحيات البلدية والولاية.

³ بوطالب لخضر، التمويل الخارجي لميزانية الجماعات المحلية وآثارها في التنمية المحلية، مذكرة ماستر جامعة د. الطاهر مولاي، سعيدة، 2014/2015، ص: 30،31.

والقاعدية وتجهيزات الانجاز والتجهيزات التجارية وتنص المادة 86 من القانون رقم 90-08 على انه على البلدية إعداد مخططاتها والسهر على تنفيذها وتسجيل المخطط البلدي للتنمية يكون باسم الوالي بينما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي السهر على تنفيذه ويشترط في هذا المخطط أن يكون متماشياً مع المخطط القطاعي للتنمية وكذا المخطط الوطني للتنمية.

هذه البرامج والمخططات التنموية تختلف من حيث مضمونها، والفاعلين بها، حيث نجد المخططات البلدية PCD التي تعتبر وسيلة مهمة لبعث التنمية المحلية، تسجل باسم البلدية التي تمثل قاعدة اللامركزية.

أولاً: برنامج البلدي للتنمية:¹

نص المرسوم التنفيذي 98-227 في مادته 21 على أنه: "يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية، يبلغها الوزير المكلف بالمالية، بعد التشاور مع الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية".

ويتمحور هذا البرنامج حول الاعمال ذات الاولوية في التنمية ومنها على الخصوص التزويد بالمياه الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة.

كما نصت المادة 22 منه على ان الوالي يبلغ حسب الطرق القانونية عمليات تجهيز برامج التنمية البلدية للمجلس الشعبي البلدي قصد تنفيذها، كما تبلغ اعتمادات الدفع المخصصة لمخططات التنمية البلدية بصورة شاملة بموجب مقرر من الوزير المكلف بالمالية حسب الإجراءات المقررة وبعد ذلك يتكلف الوالي بتوزيع هذه الاعتمادات حسب الابواب والبلديات.

ولقد عدل هذا المرسوم التنفيذي وتم بموجب المرسوم التنفيذي 09-148، حيث نجد في مادته 12 تميم أحكام المادة 21 من المرسوم التنفيذي 98-227، بإضافة فقرة ثالثة كما يلي: "تحدد معايير تخصيص موارد الميزانية في إطار المخططات البلدية للتنمية بقرار مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية".

¹ المادة 21 من المرسوم رقم 98-227 المؤرخ في 13 جويلية 1973 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد 51 لسنة 1998.

ثانياً: مخططات البلدية للتنمية:

إن المخططات البلدية للتنمية هي عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية، وهو أكثر تجسيداً للامركزية على مستوى الجماعات الإقليمية، حيث تتمثل مهمته في توفير الحاجات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية للبلدية.

وتنص المادة 107 من قانون البلدية على أن اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية هي من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي فإن البلدية هي من يتكلف بإعداد مخططاتها والسهر على تنفيذها.

وقد تأسست المخططات البلدية للتنمية في سنة 1974 بموجب المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، والذي عرفها بأنها مجموعة من الوسائل القانونية والمالية التي تسمح للجماعات المحلية بتقدير وتجسيد سياستها التنموية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹.

نجد البرامج والمخططات القطاعية غير الممركزة التي تمثل إطار مالي من ميزانية الدولة تدخل ضمنها كل استثمارات الولاية، التي تخص برامج المشاريع الكبرى المتعلقة بالقطاعات الاقتصادية والاجتماعية للولاية².

"يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة وكذا المخططات التوجيهية الخاصة. يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس البلدي"³.

وبالتالي الإعانات التي تمنحها الدولة تتعلق بإيجاز برامج التنمية والتجهيز عن طريق اعتماد برامج تنمية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الذي تعاني منه مختلف البلديات⁴.

وتتمثل هذه البرامج التنموية في برامج التنمية الصناعية وبرنامج نفقات التجهيز المحلي. تتم تنفيذ هذه المخططات من قبل الوالي المختص إقليمياً الذي يقدم بتوزيع اعتمادات الدفع المخصصة للولاية من قبل المصالح المركزية

¹ المادة 4 من المرسوم رقم 73-136 ممضي في 09 أوت 1973 يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية عدد 67.

² ملحق المرسوم التنفيذي رقم 93-57 ممضي في 27 فيفري 1993 يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 1993.

³ المادة 107 من قانون البلدية 10-11.

⁴ شكلاطة رحمة، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، نيزي وزو، 2011 ص 104.

للتخطيط والتنمية، ويتم توزيع قرارات هذه العملية على البلديات المعنية والقابضات ومصالح الخزينة على مستوى البلدية وكل هذا بالنظر إلى العمليات والمشاريع الخاصة بكل بلدية.

وتتم هذه العملية عن طريق ما يعرف بمقرر اعتماد الدفع الذي يحتوي على مضمون المشروع ومبلغه الإجمالي وكل الشروط المتعلقة بالإنتاج.

يتم توجيه الاعتمادات المخصصة لمخططات البلدية نحو البرامج المتعلقة بالري والتزويد بمياه الشرب بنسبة 36.6%، التهيئة الحضرية بنسبة 22.15%، شق الطرق والمسالك بنسبة 17.03%، وبناءات البلدية بنسبة 13%، حيث بنيت هذه الإحصاءات الحاجة المتزايدة لإعانات الدولة وهو ما يعتبر مؤشر واضح على التبعية المالية للبلديات لإعانات الدولة¹.

❖ الفرع الثاني: تعريف المخطط القطاعي للتنمية PSD².

هو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها ويتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي والذي يسهر على تنفيذه كذلك.

ويكون تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة اقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي والذي يصادق عليه بعد ذلك، ثم تكون دراسة الجوانب التقنية من طرف الهيئة التقنية بعد ارسال المخططات لها.

نجد البرامج والمخططات القطاعية غير الممركزة التي تمثل إطار مالي من ميزانية الدولة تدخل ضمنها كل استثمارات الولاية، التي تخص برامج المشاريع الكبرى المتعلقة بالقطاعات الاقتصادية والاجتماعية للولاية.

أولاً: برنامج القطاعية غير الممركزة:

هذه البرامج الغير الممركزة تحمل النظرة القطاعية للتنمية التي تعتمد على تنفيذ برامج خاصة بنشاط كل قطاع حسب الاولوية لكل لولاية، كما تسمح بقياس نشاط كل قاع وتقييمه.

¹ أعراب كريمة، عمرو نعيمة، إيرادات الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 24.

² ملحق المرسوم التنفيذي رقم 93-57 ماضي في 27 فيفري 1993 يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 1993.

وتعود هذه البرامج القطاعية الغير ممركرة غلى سنة 1973 بمناسبة صدور المرسوم 73-135 المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز والاستثمار لفائدة الولايات، الذي جاء بمقارنة برامج التنمية للولاية ومنح صلاحيات إعدادها وتنفيذها للوالي بالتنسيق مع المجلس التنفيذي للولاية.

وقد نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي 98-277 على ان البرامج القطاعية الغير ممركرة هي برامج تجهيز مسجلة باسم الوالي يبلغها له الوزير المكلف بالمالية من خلال رخصة برنامج حسب كل قطاع فرعي.

كما يخصص الوزير المكلف بالمالية اعتمادات الدفع للولاة حسب كل قطاع فرعي ويقوم الوالي بتوزيعها حسب كل فصل بموجب مقرر.

ثانياً: مخططات القطاعية غير الممركرة.

إن المخططات رغم كونها غير ممركرة إلا أن هيمنة السلطات المركزية تطغى عليها من خلال وزير المالية، الذي يتولى عمليات توزيع وتعديل والرقابة على هذه المخططات، وهو ما قد يؤدي إلى إحداث فجوة بين أهداف القطاعات الوزارية وانشغالات الهيئات المحلية.

كما أن لوزير المالية صلاحيات تحضير ميزانية الدولة بقسميها التسيير والتجهيز، والقيام بكل دراسة وإجراء ضروري لترشيد الإنفاق¹.

ورغم كل الصعوبات الي تعرفا عمليات إعداد وتنفيذ هذه المخططات على المستوى المحلي إلا انها تبقى أداة هامة على المستوى اللامركزية من حيث التنفيذ والمتابعة، لأنها تجسد احتياجات وتطلعات المواطنين التنموية.

أما فيما يخص الجماعة المحلية الولائية فقد نصت بشأنهم المادة 60 من قانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية على انه: "يعكس المخطط للولاية في المدى المتوسط للبرامج والوسائل والاهداف المحددة بصفة تعاقدية بين الدولة والجماعات المحلية قصد ضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للولاية. يصادق المجلس الشعبي الولائي على مخطط الولاية. تحدد كيفيات إعداد مخطط الولاية ومحتواه عن طريق التنظيم"²

¹ المادة 4 من المرسوم رقم 95-54 ممضي في 15 فيفري 1995 يحدد صلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية عدد 15.

² المادة 60 من قانون رقم 90-09 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية.

تعتبر هذه المخططات ضمن الاستثمارات الولائية والمؤسسات العمومية وهي ذات طابع وطني، تسجل باسم الوالي وينفذها شخصياً، تدرس المشاريع المقترحة على مستوى المجالس الولائية بحضور ممثلين عن:¹

1. وزارة الثقافة والاتصال.
2. وزارة الصحة.
3. وزارة التربية .
4. وزارة الشباب والرياضة.
5. وزارة الأشغال العمومية.

غير أنه عند إعداد تلك المخططات القطاعية تؤخذ في الحسبان آفاق التنمية للجماعات المحلية وذلك من خلال الاهتمام بثلاثة أبعاد:

- البعد الديمغرافي للجماعة المحلية.
- أبعاد النشاطات والتجهيزات السوسيو اقتصادية.
- البعد المجالي.

وتكون هذه الأبعاد محسوبة ومفيدة إذا تم التشخيص العميق لتلك الأبعاد، غير أنه غالباً ما تتواجه الجماعات المحلية بإشكاليات في تأطير وتنفيذ مخططاتها من الجوانب التالية:

1. الإطار النظري للمخطط:

حيث تكون غالباً نظرة الجماعات المحلية للمخطط نظرة موسعة وغير دقيقة تهدف إلى تحقيق شامل يصعب إلمامه وتطبيقه في كافة المجالات.

2. الإطار العملي:

حيث يصعب تنفيذ وإنجاز كل ما خطط له وفق الإطار الزمني نظراً لنقص مادي أو بشري أو صعوبة في تحقيق التوازن بين القطاعات والمناطق التي تحت حوزة الجماعة المحلية، والصعوبات الغير مدروسة التي قد تواجهها كظروف القاهرة او غير متوقعة.

¹ خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 2013، ص127.

نشير إلى انه بالإضافة إلى النوعين السابقين من برامج التنمية (مخططات البلدية للتنمية، والمخططات القطاعية غير المركزية) هناك برامج موازية تقترحها الدولة لتدعيم الإصلاحات الاقتصادية¹ منها:

– برنامج الإنعاش الاقتصادي:

وقد استحدث هذا البرنامج بموجب المادة 230 من قانون المالية لسنة 2002 وجاء على مدى السنوات 2001-2002-2003-2004 يهدف إلى دعم الأنشطة الزراعية المنتجة وتقوية المؤسسات والمرافق العمومية. وقد خصص لهذا البرنامج غلاف مالي قدر بـ 225 مليار دينار جزائري وجه خصيصاً للتنمية المحلية.

– برنامج دعم النمو:

خصص لهذا البرنامج غلاف مالي قدر بـ 9000 مليار دينار جزائري وامتد على مدى السنوات الخمس الموالية للبرنامج الأول أي من 2005 إلى 2009 يهدف إلى تدعيم التجهيز العمومي.

– برنامج صندوق الجنوب:

جاء هذا البرنامج لتنمية مناطق الجنوب وخلق التوازن بين مختلف مناطق الوطن من خلال إنشاء صندوق تنمية مناطق الجنوب، وهو صندوق وطني استحدث بموجب المادة 85 من قانون المالية لسنة 1998 شمل 13 ولاية جنوبية في الفترة من 1988 إلى 2006 ليعاد تحديد ولايات الجنوب بـ 10 ولايات فقط ابتداءً من 2007.

– صندوق الهضاب:

يهدف هذا الصندوق إلى الاهتمام بالتمويل الكلي أو الجزئي لبرامج ومشاريع البنى التحتية لتنمية مناطق الهضاب العليا، كما يهتم بدعم الاستثمارات الإنتاجية لهذه المناطق استحدث بموجب المادة 67 من قانون المالية لسنة 2004 المعدلة بموجب المادة 74 من قانون المالية لسنة 2006، وقد تم تخصيص أكثر من 1000 مليار دينار جزائري وهذا للفترة الممتدة من 2006 إلى 2009 لتكفل بالتنمية المحلية المتأخرة والموارد البشرية

¹ وزارة المالية – المديرية العامة للميزانية- برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004.

– الصناديق الخاصة:

أنشئت هذه الصناديق خصيصاً لتغطية العجز المسجل في ميدان التجهيزات للولايات المتخلفة في إطار سياسة التوازن الجهوي ومن بين هذه الصناديق:

– صندوق الكوارث الطبيعية.

– الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية.

➤ المبحث الثاني: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

أنشئ صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ليحل محل الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي أنشئ بموجب المرسوم رقم 134/73 المؤرخ في 1973/08/09 المتضمن إحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية وهذا تطبيقا للمادة 27 من قانون المالية لسنة 1973¹. بسبب عجزه في المساهمة في التنمية المحلية على مستوى المحلي. حيث تم اصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

وتتمثل المهمة الأساسية لهذا الصندوق في تسيير صندوق التضامن للجماعات المحلية وكذلك² صندوق الضمان للجماعات المحلية وهي الصناديق التي تم إنشائها، بغرض المساهمة والنهوض بالتنمية المحلية على مستوى الولايات والبلديات من خلال تجسيد التضامن والتعاون ما بين بلديات وولايات الوطن لتقليص الفوارق الاقتصادية والتنموية بينهما.

يعد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، موضوع تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية، مقره مدينة الجزائر العاصمة. كما أن وزير الداخلية والجماعات المحلية هو الأمر بالصرف الرئيسي لهذا الصندوق.

يدير هذا الصندوق مدير عام ومجلس توجيه، ولجنة تقنية، بالإضافة إلى أقسام إدارية تشرف على القيام بأعماله بالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بهذا الصندوق لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 14/116 المتضمن إنشائه و مهامه وسيره، وبعض مواد قانون البلدية والولاية نلاحظ أن لهذا الصندوق دور أساسا في إنعاش ودفع التنمية المحلية على المستوى المحلي، وذلك من خلال مختلف البرامج التي يمولها على المستوى المحلي سواء في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية أو في مجال ضمان التقديرات الجبائية الخاصة بالجماعات المحلية، وهو ما سيتم التطرق إليه من خلال المطللين.

¹ الامر رقم 68/72 المؤرخ في 1972/12/29 المتضمن قانون المالية لسنة 1973، ج ر رقم 104 الصادرة في 1972/12/29.

² المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 14/116 المؤرخ في 2014/03/24 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

• **المطلب الأول: مساهمة الصندوق في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية.**

بغرض مساهمة هذا الصندوق في التنمية المحلية فإنه يكلف في إطار مهامه بدفع مخصصات مالية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية على النحو الآتي: تخصيص إجمالي للتسيير 60%، وتخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار 40%.

❖ **الفرع الأول: التخصيص الإجمالي للتسيير.¹**

يوجه التخصيص الإجمالي للتسيير الممنوح من طرف الصندوق إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات والولايات، ويتضمن هذا التخصيص ما يلي:

أولاً: منح معادلة التوزيع بالتساوي.²

توجه منحة معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإلزامية للبلديات والولايات، حيث يتم حساب هذه المنحة ومنحها على أساس المعيار الديمغرافي والمعيار المالي أو أي معيار أخرى يتم اعتمادها من مجلس التوجيه للصندوق.

ففي خلال سنة 2014، خصص صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية منحة معادلة التوزيع بالتساوي المقدرة بـ : 78.76 مليار دج، وزعت كما يلي:

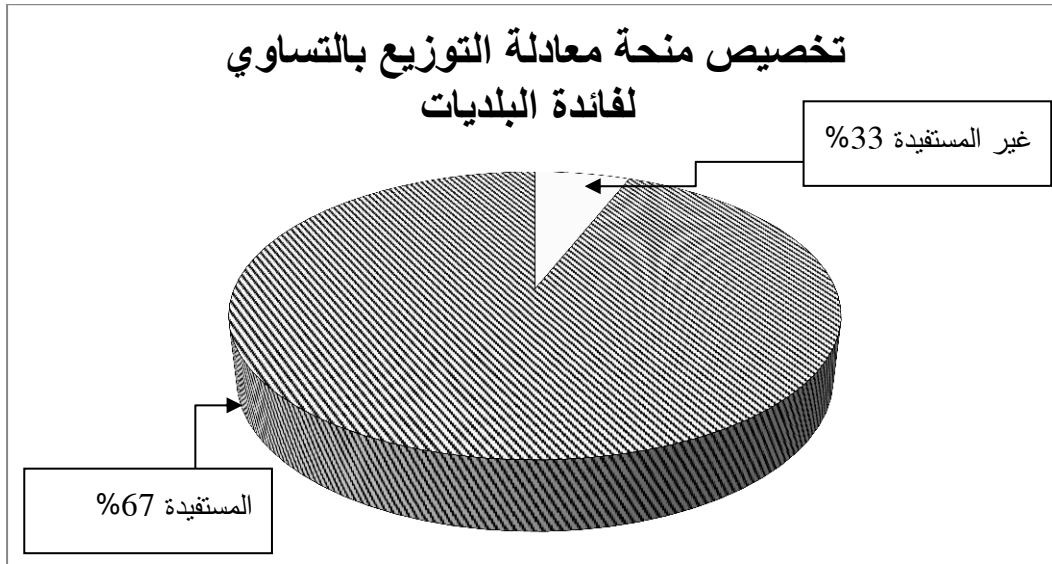
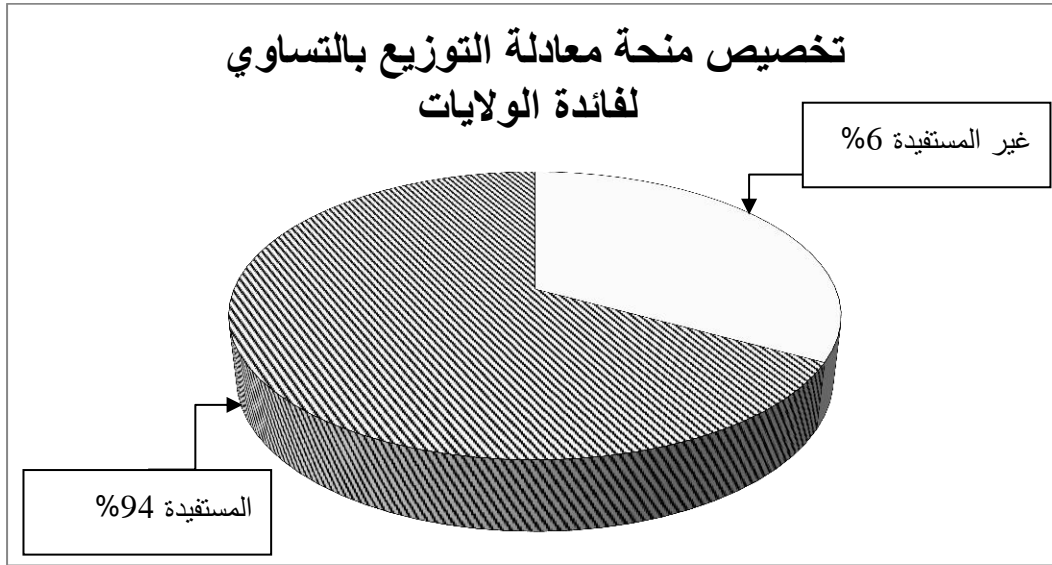
– 68.76 مليار دينار لفائدة 1443 بلدية،

– 10 مليار دينار لفائدة 32 ولاية.

فهذا الرسم البياني يوضح المنح التي منها الصندوق للجماعات المحلية.

¹ المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14، المرجع السابق.

² المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المرجع السابق.



ثانيا: منح تخصيص الخدمة العمومية.

يتم دفع هذا التخصيص من قبيل الصندوق للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة، وذلك بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات. وعلى الرغم من نص مرسوم إنشاء هذا الصندوق على أن يتم تحديد المعايير المعتمدة في منح هذا التخصيص بقرار من وزير الداخلية¹ إلا أنه وفي حدود ما توفر لنا من مراجع ومعلومات لم يتم إصدار هذا القرار، الأمر الذي نعتقد أنه سوف يؤثر على دور الصندوق في هذا المجال.

¹ المادة 9 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 116/14.

ففي سنة 2014 مُنح الصندوق هذا التخصيص بقيمة تُقدر بـ 5 مليار دج لفائدة جميع الولايات للتكفل بنفقات صيانة و تجديد الطرق البلدية.

ثالثاً: منح إعانات استثنائية.

في إطار مواجهة الكوارث الطبيعية والأحداث الطارئة والآثار التي قد تترتب عليها يمنح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إعانات استثنائية لمواجهة مختلف الكوارث والأحداث الطارئة والآثار المترتبة عليها، أو لمواجهة وضعيات مالية صعبة، حيث يتم تحديد المعايير المقررة التي يتم على أساسها منح هذه الإعانات بقرار من وزير الداخلية.¹

وحسب ما نشر عن الصندوق فإنه خلال سنة 2014، لم يسجل أي عجز في ميزانيات البلديات.²

رابعاً: إعانات التكوين والدراسات والبحوث .

نظراً لدور العنصر البشري في إنعاش التنمية المحلية يقوم الصندوق بتمويل جميع أعمال تكوين موظفي الجماعات المحلية وتحسين مستواهم من خلال تنظيم ملتقيات ودورات تدريبية لتدريب المنتخبين والموظفين من خلال عمليات التكوين التي تستهدف منتخبي وموظفي الجماعات المحلية، والقيام بمختلف الدراسات والبحوث والتحقيقات التي ترتبط بتطوير وترقية التجهيزات والاستثمارات المحلية وإنجازها.³

ففي سنة 2014 مُنح تخصيص يقدر بـ 59.97 مليار دج لفائدة الميزانيات المحلية، لغرض التكفل بزيادات الأجر لما يتجاوز 285000 عون في الإدارة الإقليمية.

– 58.02 مليار دج لمستخدمي البلديات.

– 1.95 مليار دج للمستخدمين المسجلين في الميزانيات اللامركزية للولايات.

❖ الفرع الثاني: التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار.

في إطار مساهمة هذا الصندوق في التنمية المحلية على المستوى المحلي يقوم هذا الصندوق بمنح هذا التخصيص إلى الجماعات المحلية (البلديات والولايات) من أجل إنجاز برامج تجهيز واستثمار بهدف المساهمة في تطويرها وخاصة

¹ يامة ابراهيم، المرجع السابق ، ص: 617.

² يامة ابراهيم، المرجع السابق ، ص: 617.

³ المادة 11 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 116/14.

تطوير المناطق الواجب ترقيتها، فهذا التخصيص له دور هاماً وأساساً في دفع واندفاع التنمية المحلية على مستوى البلديات والولايات.

ويتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار الممنوح للجماعات المحلية ما يلي:

أولاً: إعانات التجهيز .

توجه إعانات التجهيز والاستثمار إلى ميزانية الجماعات المحلية بقسم التجهيز والاستثمار لتمكينها من دعم المرافق العامة المحلية من خلال إنجاز عمليات تكون من اختصاصها، كما يمكن منح إعانات للتجهيز والاستثمار لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة.¹

وتتمثل عمليات التجهيز والاستثمار الممولة في إعانة التجهيز والاستثمار طبقاً للقرار الوزاري المؤرخ في 2014/12/09 فيما يلي:²

1. في مجال البنايات والتجهيزات الإدارية :

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في إقامات الضيوف الولائية، مقر البلدية، الملحقات الإدارية للبلدية، تجهيزات إدارية لمصالح البلدية، البنايات والتجهيزات الإدارية الأخرى.

2. الشبكات المختلفة :

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في التطهير، المياه الصالحة للشرب، صيانة الفقرات الخاصة بالجنوب، الكهرباء، شبكات التكنولوجيا، الشبكات الأخرى.

3. الطرق:

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في الطرقات البلدية، فك العزلة (المسالك)، إزاحة الرمال، ممرات علوية، أشغال الطرق الأخرى.

¹ المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14.

² الجريدة الرسمية رقم 03 الصادرة في 2015/01/27.

4. التهيئة والتجهيزات الحضرية:

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في الإنارة العمومية، إشارات الطرق (العمومية والأفقية)، الساحات العمومية، الساحات الخضراء، الأشغال المتعلقة بتحضير موسم الاصطياف، رفع النفايات المنزلية، العتاد الحضري، العتاد والآلات، أشغال التهيئة والتجهيزات الحضرية الأخرى.

5. المنشأة الاقتصادية :

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في الأسواق البلدية، ومساحات العروض والأوزان العمومية، مذابح البلديات والمساح، والمواقف وأماكن التوقف، والمحاشر البلدية، ومسمكات، وفضاءات الإشهار، ومحطة المسافرين للبلدية، ومنشآت اقتصادية أخرى.

6. المنشأة الجوارية:

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في الملاعب البلدية، والمساح الجوارية، والمراحيض العمومية، والفضاءات الترفيهية، والفضاءات الثقافية (انجاز وتهيئة المنشآت الثقافية والمكتبات وقاعات المطالعة)، ومساحات اللعب، ودور الحضانة وحدائق الأطفال، والمطاعم المدرسية، ومكتب الصحة البلدي، والمساجد والمدارس القرآنية (تهيئة)، والمقابر (تسييج وتهيئة)، والمفارغ العمومية، والمنشآت الجوارية الأخرى.

7. الدراسات وبرامج الإعلام الآلي (عصرنة الخدمة العمومية المحلية):

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في دراسات المشاريع، وبرامج الإعلام الآلي للتسيير، ودراسات وبرامج الإعلام الآلي الأخرى.

ويمكن لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وذلك بغرض إنعاش و دفع التنمية المحلية على المستوى المحلي في إطار هذا التخصيص أن يمنح مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل لفائدة الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية.¹

وقد مول الصندوق في سنة 2014 العديد من المشاريع لفائدة الجماعات المحلية تتمثل فيما يلي:

¹ المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14.

1. إنجاز ملحقات إدارية بلدية: في إطار تقريب الإدارة من المواطن، تم إطلاق برنامج إنجاز ملحقات إدارية بلدية ممولة من طرف الصندوق، يتضمن هذا البرنامج إنجاز 1200 ملحقة إدارية في المناطق الريفية والمناطق الحضرية بقيمة إجمالية تقدر بـ 9.4 مليار دج لفائدة 776 بلدية .

2. برنامج تعزيز الحضائر البلدية بالعتاد المتنقل :

في إطار برنامج تجهيز البلديات الممول من طرف الصندوق، تُخصص مبلغ قدره 40.16 مليار دج لدعم الحضائر البلدية باقتناء 8691 وحدة، من كل الأصناف من بينها الحافلات المدرسية، الشاحنة ، جرافات ، مفرغة القنوات ، الجرار، الجرافة، شاحنة صهريج، قلاب آلي... الخ، وزع هذا البرنامج على المؤسسات التالية:

- المؤسسة الوطنية للسيارات الصناعية : إنجاز 4172 وحدة بمبلغ مقدر بـ 21.9 مليار دج. (قيد الانجاز، نسبة الإنجاز تقدر بـ 86%) .

- الشركة الوطنية لعتاد الأشغال العمومية: تسليم 1840 وحدة بمبلغ إجمالي يقدر بـ 4,16 مليار دج (البرنامج منتهي)

- شركة تسويق العتاد الفلاحي: تسليم 2679 وحدة بمبلغ إجمالي يقدر بـ 1.7 مليار دج (البرنامج منتهي)

3. برنامج إنجاز و تجهيز المكتبات و قاعات المطالعة على مستوى البلديات:

مؤل الصندوق في هذا البرنامج عملية إنجاز 1176 مكتبة وقاعة مطالعة لفائدة 1115 بلدية بمبلغ إجمالي يقدر بـ 14.71 مليار دج، كما تم تجهيز هذه الهياكل بداية من سنة 2011 بمبلغ إجمالي يقدر بـ 3.5 مليار دج .

تهدف هذه التجهيزات لجعل هذه الهياكل فضاء عصري للمعرفة (وسائل الإعلام الآلي وأجهزة الإسقاط الأجهزة السمعية البصرية... الخ).

4. برنامج إنجاز حضانات على مستوى البلديات¹ :

مول الصندوق في هذا البرنامج عملية إنجاز 487 حضانة بمبلغ إجمالي يقدر بـ 5.4 مليار دج.

¹ يامة ابراهيم، المرجع السابق، ص: 620.

• **المطلب الثاني: تدخلات الصندوق في إطار الضمان.**

سنعرض من خلال هذا المطلب إلى تدخلات صندوق الضمان للجماعات المحلية في الفرع الأول ثم إلى الإجراءات المحاسبية لإيصال الاعتمادات في الفرع الثاني.

❖ **الفرع الأول: مساهمات الصندوق في إطار الضمان.**

يرتبط عنوان هذا الفرع بنوع المساهمة التي تقدم فهي تعويض عن اعتمادات لم تحصل، وهو ما يتناسب مع طبيعة الصندوق لمسايرة التطورات والتحويلات والتكيف معهما جعل الصندوق تجري عليه الكثير من التعديلات استجابة لذلك. ومن جملة ما يقدم:

أولاً: تعويض ناقص القيمة الجبائية:

تتمثل مهمة صندوق الضمان وفقاً لقانون المالية لسنة 2010 في ضمان تعويض ناقص القيمة الجبائية المسجلة بعنو ان تسيير ميزانيات الجماعات المحلية.

يوجه صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة الجبائية حسب ما ورد في المادة 18 من المرسوم التنفيذي 14-116¹، ونصت المادة 5 من قانون البلدية 10-11 أنه يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائي أو تخفيض في نسب الضريبة أو إلغائها، بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل، و يتم هذا التعويض من طرف صندوق الضمان².

تعويض ناقص القيمة الجبائية هو تخصيص سنوي ناتج عن عدم تحقيق التقديرات الجبائية للجماعات المحلية وهو بمثابة تعويض عن التأمين الذي تدفعه سنويا الولايات والبلديات لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ويمول الصندوق طبقاً للمادة 19 من المرسوم التنفيذي 14-116 بالمساهمات الإجبارية للبلديات والولايات حسب الشروط الواردة في المادة 20، حيث تحدد نسبة المساهمة كل سنة بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية بناءً التقديرات الجبائية للبلديات والولايات³.

¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، لسنة 2014، الصادرة في 20 مارس 2014 العدد 19.

² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، لسنة 2011، الصادرة في 22 يونيو 2011 العدد 37.

³ الجريدة الرسمية لسنة 2014 المرجع السابق.

ويتم توزيع موارد الصندوق في مجال الضمان وكذا تحديد كفاءات تعويض ناقص القيم الجبائية العائدة للبلديات والولايات بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية.

كما أن الولايات وخاصة البلديات تتعرض لصعوبات مرتبطة بحالات استثنائية وغير متوقعة لا تسمح لها بضمان تحصيل كلي للإيرادات الجبائية أو على الأقل 90 % المضمونة من التقديرات الجبائية كما هو منصوص عليها في النصوص السارية المفعول، ولمواجهة الحالة المضرة بميزانيات المحلية، يتم منح الجماعات المحلية إعانات من صندوق الضمان لتعويض ناقص القيمة الجبائية، وهذا طبقا للجداول المعدة سنويا من طرف مصالح المديرية العامة للضرائب (وزارة المالية) وطبقا للنصوص السارية المفعول¹.

إن الهدف الرئيسي من هذا الصندوق هو ضمان التوازن المالي لميزانيات الجماعات المحلية بالنسبة لتوقعاتها الجبائية بضمان على الأقل 90 % من تقديراتها. هذا التعويض يساهم حتما في تسيير منتظم ودائم للمصالح المحلية. أما بشأن إيرادات في مجال الضمان ولتحمل أعباء هذه التعويضات فإن صندوق الجماعات المحلية يتوفر على إيرادات مالية تأتي أساسا من ناتج مساهمة الجماعات المحلية في حساب التخصيص الخاص رقم 130-320 "صندوق الضمان للجماعات المحلية".

وفي هذا الإطار فإن وزارة الداخلية والجماعات المحلية تحدد سنويا نسبة مساهمة الجماعات المحلية في هذا الحساب، فالنسبة المحددة سنويا 02 % من التقديرات الجبائية لكل جماعة محلية هذه النسبة يمكن مراجعتها بالزيادة أو النقصان حسب حالات التوازن المالي للجماعات المحلية المتعلقة بالتوقعات الجبائية. علما أن التدفق المالي السنوي لهذا الحساب يقدر ما بين 2.5 و3 مليار دينار جزائري، كما تجدر الإشارة إلى أن الفائض المسجل في الإيرادات الجبائية تحتفظ به الجماعات المحلية، تشجيعا لتعاون مع المصالح المحلية للضرائب لضمان تغطية كافة تقديراتها.

¹ فرور حنان، مطاعي رزيفة، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في التنمية، مذكرة ماستر تخصص قانون عام معمق، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس بودواو، كلية الحقوق سنة 2015-2016 ص 61.

ثانيا: إعانات لفائدة الأشخاص المسنين.

تم إقرار هذه الإعانة طبقا لمداولة مجلس التوجيه لصندوق المؤرخة في 26 نوفمبر 1989 و التي بموجبها اقر مساعدة الأشخاص المسنين من تقديم إعانات تقتطع من حصة الصندوق من الضريبة الجزائرية الوحيدة و يستفيد منها كل شخص مسن تتوفر فيه مجموعة 2 من الشروط ، من ضمنها إلا يملك هذا الشخص أي دخل أو مورد مالي¹.

الملحق رقم 06 يتضمن طلب الصندوق من مصالح بلدية أولاد هداج من أجل إحصاء عدد المسنين قصد إفادتهم بمنحة الأشخاص المسنين.

ثالثا: الإعانات الخاصة بأجور المستخدمين.

تستفيد الجماعات الإقليمية تطبيقا أحكام المادة 83 من قانون المالية لسنة 2008 من إعانات على عاتق ميزانية الدولة موجهة للتكفل بالأثر المالي الناتج عن تطبيق الشبكة الجديدة للأجور لموظفي الجماعات الإقليمية و يتولى الصندوق توزيعها على مختلف البلديات و الولايات حسب الاحتياجات المعبر عنها وبقدر مخصص الأثر المالي الناتج عن الزيادة في الأجور المقدمة لميزانية الجماعات المحلية سنويا ب 4,18 مليار دينار غير أنه وصل في سنة 2014 إلى 63.767.309.753.00 مليار دينار

الملحق رقم 07 يمثل مقرر منح إعانة لفائدة بلديات ولاية الجزائر للتكفل بالمناصب المالية الممنوحة للبلديات.

رابعا: الإعانات الظرفية.

نظرا للوضعية الأمنية الحرجة التي عرفتها البلاد، على مستوى البلديات من جهة وتراكم الديون على عاتق البلديات، أخذ الصندوق على عاتقه التكفل بمسح ديون الجماعات المحلية و دفع نفقات سلك الحرس البلدي قبل التكفل بها من طرف الدولة.

1. نفقات الحرس البلدي:

كلف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بدفع إعانات الحرس البلدي ابتداءً من 1986 إلى 1993، بنسبة 100% مما سبب عجزا في ميزانيته كونها تتعدى 40% من هذه الميزانية.

¹ بوشاقور الحاسن، آليات تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، واقع وآفاق، مذكرة الماستر، تخصص مالية جامعة الجزائر 3 كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير، 2013-2014، ص 178.

ابتداءً من سنة 1994 بدأت تتراجع نسبت تغطية الصندوق لهذه الإعانة إلى 68% وبعز الصندوق هذا التراجع إلى التعليلة الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1995 التي تحدد إجراءات التكفل نسبة التغطية بنفقات الحرس البلدي إلى أن وصلت نسبة التغطية إلى حدود 21,56% سنة 1999 .

2. الإعانات الخاصة بتطهير ديون البلديات:

الأسباب المؤدية لعجز ميزانية البلديات تتجسد في ظاهرة النمو السريع للنفقات التي يقابله بطئ نمو الإيرادات وضعفها، هذه الأسباب الداخلية أما فيما يخص الأسباب الخارجية التي ساهمت بدورها في تعقد مشكلة العجز في ميزانية البلديات فتبلورت حول عشوائية التقسيم الإداري لسنة 1984، هذه الأسباب أدت إلى عجز البلديات بشكل عام مما أفرز عنه تطور ديون البلديات الجزائرية.

تدخلت الدولة عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتغطية مسح ديون البلديات.

❖ الفرع الثاني : الإجراءات المحاسبية لإيصال الاعتمادات.

يكلف الصندوق باستخدام الإيرادات التي يسيرها، وبتشجيع أعمال التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية، هذه التدخلات تسعى لضمان إيرادات تسيير المرافق العمومية للجماعات المحلية ، المحرومة بتخفيف الاختلالات الظرفية لميزانياتها وتزويدها بالحد الأدنى للتجهيزات الموجهة لإشباع الحاجيات الجماعية لمواطنيها و تامين إيراداتها البشرية بواسطة أعمال التكوين و الإعلام، إضافة إلى أعمال أخرى للدعم، وهي تخص عموما تنمية الجماعات المحلية و توازنها المالي.

بداية من تحديد الخطوط العريضة للتدخلات المالية و المتمثل في البرنامج الأساسي السنوي للإعانات المالية للجماعات المحلية والتي تتم على مستوى مجلس توجيه الصندوق للجماعات المحلية (F.S.G.L.L) والذي بدوره يتم توزيعها على أنواع الإعانات والمخصصات المختلفة المنوطة بأهدافه و مهامه².

إذ تمر سيرورة التدخلات المالية لصندوق عبر مجموعة من المراحل حتى تتمكن الجماعات المحلية من الاستفادة منها و هي كالآتي:

¹ بن شعيب نصر الدين، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، جامعة تلمسان، الجزائر، مجلة الباحث، عدد 10، سنة 2012.

² قرور حنان، مطاعي رزيقة، المرجع السابق ص65.

أولاً: المرحلة التحضيرية للتدخلات المالية.

خلال اجتماع مجلس التوجيه في دوراته يقوم عن طريق مداولة تحديد البرنامج السنوي والمتعدد السنوات للتدخلات المالية للصندوق، ومن خلاله يضبط الخطوط العريضة للتدخلات المالية السنوية التي تكون في شكل مشاريع وبرامج، وبالتنسيق مع مديرية المالية المحلية بوزارة الداخلية و الجماعات المحلية تقوم بتحضير موضوع الاعانات والمخصصات وتضمن عمليات في اطار التنمية والتي لا يمكن إلا في حدود إيرادات الصندوق وتأخذ احد الأشكال الآتية:

- التدخلات المالية غير المباشرة.
- المواد المخصصة.
- تعويض ناقص القيمة على الإيرادات الجبائية.
- التدخلات المالية.

حيث ان هذه الاعانات يمكن أن تكون جماعية و تشمل عدد من الولايات أو البلديات أو اعانات فردية لولاية أو بلديات محددة وهذا حسب برامج الاعانات والمخصصات السنوية والمتعدد السنوات.

ثانياً: المرحلة الإدارية في تنفيذ التدخلات المالية.

تنفذ هذه المرحلة من طرف مدير الصندوق باعتباره الأمر بالصرف، ويقوم بثلاث عمليات تتمثل في الالتزام بالنفقة و عملية التصفية والأمر بالدفع حيث يبدأ الشروع في تنفيذ جميع العمليات المالية المصادق عليها من طرف مجلس التوجيه و يكون ذلك بالتنسيق بين مديرية المالية المحلية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والمديرية الفرعية للدراسات والبرامج للصندوق عن طريق إعداد القرار المتضمن.

لموضوع ومبلغ الإعانات والباب والبند الذي يقيد وعلى أساسه يتم إعداد الأمر بالدفع، بالإضافة إلى بطاقة النفقة والذي يحتوي على تفصيل الالتزام كمرفق بهذه البطاقة تأتي بعد مرحلة الرقابة القبلية التي يقوم بها المراقب المالي حيث إن الأمر بالدفع يوجه إلى المحاسب العمومي الذي يقوم بعملية الدفع و يحضر الأمر بالدفع في أربعة نسخ يحتفظ بواحدة ويرسل الثلاثة المتبقية إلى الخزينة العمومية.¹

¹ نيليس شاوش بشير، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، د م ج الجزائر 2013، ص: 219.

ثالثا: المرحلة المحاسبية.

وهي المرحلة الأخيرة وتتمثل في عملية واحدة وهي عملية الدفع التي يقوم بها المحاسب العمومي وبالخصوص أمين الخزينة الرئيسي، حيث قبل قيام المحاسب العمومي بالدفع يتحقق من عدة عناصر تتمثل في:

- شرعية عملية تصفية النفقة.

- توفر الاعتمادات اللازمة لإجراء العملية.

- التأكد من الطابع الإبرائي للنفقة.

- تأشيرة المراقب المالي.

ولالإشارة فان مختلف العمليات والتدخلات المالية للصندوق تتم عبر حساب التخصيص الخاصين ويعتبر مدير الصندوق هو الأمر بالصرف لهما ويتمثل في :

- صندوق التضامن للجماعات المحلية حساب: 020-302.

- صندوق الضمان للجماعات المحلية حساب: 130-302 .

وان كان الصندوق يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ومكلف بتسيير صندوق فانه ليس حرا في تخصيص الإعانات للبلديات دون استشارة الإدارة الوصية عليه، حيث انه تتم على مستوى مديرية الإدارة المحلية مراقبة الميزانيات العاجزة وحساب منحة التوزيع بالتساوي، وحتى لبعض الإعانات المتفرقة والخاصة وتمنح التعليمات بواسطة وزير الداخلية حسب الأهمية والاستعجال إلى الصندوق الذي يتكفل بمتابعة الإعانات الممنوحة¹.

وفي هذا الإطار فان التدخلات المالية للصندوق تكون موجهة لكل من ميزانيات البلدية والولاية حيث إن صياغة قانون البلدية والولاية تفيد بوجود ميزانية واحدة خلال السنة المالية، لكنها تسمح بإدخال تعديلات خلال السنة المالية تتخذ تدريجيا حسب فترات هذه السنة وحسب احتياطات الجماعات المحلية كذلك نجدتها تتكون من الوثائق التالية:

الميزانية الأولية، فتح الاعتمادات المسبقة، الميزانية الإضافية، الترخيصات الخاصة بالحساب الإداري، حيث إن ميزانية البلدية والولاية تحتوي على قسمين هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار كل قسم يحتوي على النفقات

¹ قرور حنان، مطاعي رزيقة، المرجع السابق ص65.

والإيرادات الخاصة به ويكون متوازن إجباريا مع اقتطاع إجباري 10% على الأقل من قسم التسيير مخصص لتمويل قسم التجهيز والاستثمار، حيث تعكس المهام التنموية للجماعات الإقليمية من خلال مختلف الفصول والأبواب المتعلقة بمجالات نشاط وتدخل كل من البلدية والولاية وكذا مجالات التعاون بينهما.

خلاصة الفصل الأول:

وبالتالي الإعانات التي تقدمها الدولة لميزانية الجماعات الإقليمية تعتبر اهم إطار ميزاني ومالي لتدعيم التنمية المحلية للجماعات الإقليمية، وذلك بالنظر إلى المجهودات المالية التي توجهها السلطات المركزية لفائدة البلديات والولايات في إطار سياسة متكاملة ومندمجة ونظرًا لعدم كفاية الجماعات المحلية، فإن السلطات المركزية تخصص إعانات للجماعات المحلية بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال المخططات المخصصة التي تعدها كلما دعت الحاجة لذلك (PCS, PSD).

وتسعى من خلالها الدولة إلى تعميم الرفاه والرخاء في مختلف الجهات والمناطق لإزالة الفوارق الجهوية بالمناطق النائية ويعد هذا المصدر من المصادر الهامة لكونه باعثًا على استمرار وثبات ميزانيات الجماعات المحلية، ويؤدي حتماً إلى تنفيذ المشاريع التنموية.

وبالموازاة مع هذه الإعانات المخصصة تتدخل إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كمؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي الذي من أجل إنعاش التنمية على المستوى المحلي وتجسيد التضامن والتعاون وتقليص الفوارق الاقتصادية ما بين بلدات وولايات الوطن الذي تم إنشاؤه من خلال المرسوم التنفيذي رقم 14-16 المؤرخ في 24 مارس 2014 نظرًا لعجز الصندوق المشترك للجماعات المحلية في إنعاش والنهوض بالتنمية المحلية على المستوى المحلي ما جعل المشرع يعيد النظر فيه بالتزامن مع إعادة النظر في القوانين المنظمة للجماعات المحلية (قانوني البلدية والولاية)، حيث تم إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية إصلاحًا كليًا من مختلف الجوانب التنظيمية والهيكالية ومن حيث مهامه واختصاصاته.

الفصل الثاني

القرض كآلية لتمويل الجماعات الإقليمية

تساهم القروض مبدئيًا في التنمية الإقليمية باعتبارها مورد إضافي، كما تعتبر وسيلة لتغطية النفقات إلى حين تحصيل الموارد الضريبية ويلاحظ على مستوى الوحدات الإقليمية بصفة عامة، قلة لجوئها إلى الاقتراض رغم أن الإطار القانوني يسمح بذلك، لذا تقف على امكانيات الحصول على القرض كمبحث أول ثن نتطرق إلى محدودية استعمال هذا المورد كمبحث ثاني.

ويبقى الإطار المؤسسي لمنح القروض الإقليمية مرتبط بالأهداف السياسية والاهداف الاقتصادية المتوخاة من قبل السلطات المركزية بالدرجة الأولى، وبمخصوصيات الجماعات الإقليمية والاحتياجات المتزايدة والمتطورة للمواطن المحلي، وبالتالي فإن نوع المؤسسة الممولة تأخذ شكل مؤسسة مرتبطة بالدولة أو مؤسسة خاصة أو مؤسسة بنكية عادية، قد يوسع إلى الأسواق المالية.

➤ المبحث الأول: إمكانيات الحصول على القرض لتمويل الجماعات الإقليمية.

يعد القرض من بين أهم الموارد المالية للجماعات المحلية يمكن أن تلجأ إليه بغرض تمويل عمليات التجهيز والاستثمار، مع شرط توافر القدرة على التسديد، بالرغم من أنه حق مكفول قانوناً، إلا أن الجماعات المحلية في الجزائر نادراً ما تلجأ إليه، وهنا يكمن أحد عيوب النظام المالي المحلي.

وكانت أول مؤسسة مالية اضطلعت بهذه المهمة، هي الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط الذي أنشئ عام 1964، حيث اهتم بتسهيل تمويل البرامج السكنية خاصة القروية منها تحت إشراف الجماعات المحلية، ثم بنك الجزائر للتنمية (Bad) الذي اختص بمنح القروض طويلة المدى، والقرض الشعبي الجزائري (Cpa) بالنسبة للقروض متوسطة المدى...

وتلجأ الجماعات المحلية إلى هذا النوع من التمويل لتغطية أعباء التنمية المحلية أمام قلة مواردها المالية الأخرى، لأن تحكمها في مواردها الجبائية محدود.

وقد نصت المادة 156 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية بأنه: "يمكن للمجلس الشعبي الولائي اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل..."، وتنص المادة 174 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية في السياق نفسه بأنه: "يمكن للبلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل...".

• **المطلب الأول: مفهوم القروض.**

يعد القرض من الموارد المالية الذي تلجأ إليه الجماعات لتمويل عملياتها للتجهيز والاستثمار وهو مجموعة من المبالغ المالية التي تتحصل عليها الإدارة المحلية إما من البنوك أو الجمهور مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها وبدفع فوائد عنها.

❖ الفرع الأول: تعريف القروض.¹

إن القروض هي من أفعال الثقة بين الأفراد. ويتجسد القرض في ذلك الفعل الذي يقوم بواسطته شخص ما هو الدائن (ويتمثل هذا الشخص في حالة القروض البنكية في البنك ذاته) بمنح أموال (بضاعة، نقود،...) إلى شخص آخر هو المدين أو يعده بمنحها إياه أو يلتزم بضمانه أمام الآخرين وذلك مقابل ثمن أو تعويض هو الفائدة. ويتضمن القرض الذي يعطى لفترة هي أصلاً محدودة في الزمن، الوعد من طرف المدين بتسديده بعد انقضاء فترة يتفق عليها مسبقاً بين الطرفين. وهناك الكثير من الأمور هي التي تدفع البنك إلى القيام بهذا الفعل. فالقرض قبل كل شيء هو الغاية من وجوده كما سبقت الإشارة إلى ذلك. ويقوم البنك أيضاً بهذا الفعل نظراً للملاءة المالية، للمدين أو الزبون. فالبنك عندما يقوم بإقراض شخص معين، فهو يثق في أن هذا الشخص مستعد وقادر علي القيام بعملية التسديد متى حل تاريخ الاستحقاق، وهو ملتزم بدفع ثمن اكتساب حق استخدام هذه الأموال وفق الشروط والصيغ المتفق عليها. ويمكن تصنيف القروض التي يمكن للبنك منحها وفق معايير عديدة ومقاييس متنوعة ومن ذلك، يمكن تصنيف هذه القروض وفق مدتها (قصيرة، متوسطة، أو طويلة) أو حسب وظيفتها الاقتصادية وطبيعة موضوع التمويل (تمويل الأصول الثابتة، تمويل الأصول المتداولة) أو حسب الزبائن.

كما يعرف القرض المحلي بأنه عبارة عن مبلغ من المال الذي تستدينه الوحدات المحلية من الغير وتظهر تعهداتها بدفع فائدة سنوية محددة عن المبالغ المدفوعة ويرد إما على دفعة واحدة أو على أقساط وفق شروط محددة في عقد القرض.²

وفي تعريف آخر يعرف بأنه استدانة أحد الأشخاص القانون العام أموالاً من الغير مع التعهد يردّها إليه بفوائدها.³

وبالتالي فالقرض هو تلك الاموال التي تلجأ إليها الجماعات المحلية وتتحصل عليها من المؤسسات المالية الائتمانية مقابل تعهد يردّها بفوائد في اجل وفقاً لشروط مسبقة.

وتكون القروض الموجهة للجماعات المحلية إما ذات قيمة ثابتة أو ذات قيمة متغيرة أو قيمة قابلة للمراجعة، حيث من الممكن أن تمتد القروض الثابتة إلى 30 سنة وهي القروض المستعملة عادة، ومما يعاب عنها أنّها لا تستجيب

¹ الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، الجزائر، المطبوعات الجامعية، ص55-56.

² محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية 1983، ص246.

³ محمد الصغير بعلي ويسري أبو علاء، المالية العامة، دار العلوم 2003، ص78.

للحاجيات المتزايدة للجماعات المحلية. أما بالنسبة للقروض المتغيرة فهي وليدة التطورات التي عرفتها السوق المالية في الجزائر، وتتميز فإنها تحمل خطرًا في حال ارتفعت نسبة فوائدها.¹

ويعرف القرض العام على أنه: "عقد دين مالي تستدينه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة من الجمهور أو مصارف المحلية أو الدولة مع الالتزام يرد قيمته، ودفع فوائد عند طيلة فترة القرض في التاريخ المحدد وفقًا لشروط العقد."²

كما يعد القرض من الموارد المالية الذي تلجأ إليه الجماعات المحلية لتمويل عملياتها للتجهيز والاستثمار.³

وهو مجموعة من المبالغ المالية التي تحمل عليها الإدارة المحلية إما من البنوك أو الجمهور، مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها ويدفع فوائد عنها.⁴

❖ الفرع الثاني: خصائص القروض.

من الخصائص البارزة التي يتميز بها القرض، كونه يقوم أساساً على الاختيار لا الالتزام بخلاف الضريبة التي تعتبر كمساهمة إجبارية في عمليات الاستثمار، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن القرض يؤثر فقط في درجة سيولة الوحدات الاقتصادية ولا أثر له على صافي مجموع الأصول، فهو من قبيل العمليات المتعلقة بحساب رأس المال، كما يختلف القرض على الاعتماد في كون هذا الأخير عقد بمقتضى يضع المصرف تحت تصرف العميل مبلغاً معيناً، يحسب منه ما يشاء أو مرات متعددة.

❖ الفرع الثالث: أنواع القرض.

عموماً هناك نوعان من القروض: القروض الموجهة لتمويل نشاطات الاستغلال، والقروض الموجهة لتمويل نشاطات الاستثمار، فالقروض الموجهة لتمويل نشاطات الاستغلال تعد قروض قصيرة من حيث المدة الزمنية، هي في الغالب لا تتعدى الثمانية عشر شهراً⁵، وتلجأ المؤسسة إلى هذا النوع من القروض إذا أرادت التغطية الآنية لاحتياجات خزينتها، أو إذا أرادت مواجهة عملية تجارية في زمن محدود.

¹ عزي حسين، آليات تمويل الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014، ص 52.

² أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة، الاردن، 2008، ص 21.

³ تنص المادة 174 من قانون البلدية 10-11 السابق الذكر، "يمكن للبلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل..."

⁴ أعراب كريمة، عمرو نعيمة، المرجع السابق، ص 26.

⁵ الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، مرجع سابق، ص 62.

وتتبع البنوك عدة طرق لتمويل الأنشطة، وذلك حسب طبيعة النشاط ذاتها، أو حسب الوضعية المالية للمؤسسة أو الغاية من القرض.

ويمكن بصفة إجمالية أن نصنف القروض إلى صنفين رئيسيين: القروض العامة، القروض الخاصة.

أولاً: القرض العامة.

سميت بالقروض العامة لكونها موجهة لتمويل الأصول المتداولة بصفة إجمالية وليست موجهة لتمويل أصل بعينه، وتسمى كذلك لقروض عن طريق الصندوق، أو قروض الخزينة.

وتلجأ المؤسسات عادة إلى مثل هذه القروض لمواجهة صعوبات مالية مؤقتة ويمكن إجمال هذه القروض في ما

يلي¹:

أ. تسهيلات الصندوق:

هي عبارة عن قروض معطاة لتخفيف صعوبات السيولة المؤقتة والقصيرة جداً التي يواجهها الزبون، والناجمة عن تأخر الإيرادات عن النفقات أو المدفوعات، فهي ترمي إلى تغطية الرصيد المدين إلى حين أقرب فرصة تتم فيها عملية التحصيل لصالح الزبون، حيث يقتطع مبلغ القرض ويتم اللجوء إلى مثل هذه القروض في فترات معينة كنهاية الشهر مثلاً، حيث تكثر نفقات الزبون ولا يكفي ما عنده لخزينة من سيولة لتغطية هذه النفقات، فيقوم البنك حينها بتقديم هذا النوع من القروض، ويتجسد ذلك في السماح للزبون بأن يكون حسابه مدينًا، وذلك في حدود مبلغ معين ومدة زمنية لا تتجاوز عدة أم من الشهر.

ب. الحساب المكشوف:

هو عبارة عن قرض بنكي لفائدة الزبون الذي يسجل نقصاً في الخزينة ناجم عن عدم كفاية رأس المال العامل، ويتجسد مادياً في إمكانية ترك حساب الزبون لكي يكون مدينًا في حدود مبلغ معين، ولفترة أطول نسبياً تصل إلى سنة كاملة.

وعلى الرغم من التشابه الموجود بين تسهيل الصندوق والسحب على المكشوف ترك حساب الزبون لكي يكون مدينًا، فإن هناك اختلافات جوهرية بينهما تتمثل خاصة في مدة القرض، وطبيعة التبادل.

¹ بوظالب لخضر، المرجع السابق، ص: 22.

ج. القرض الموسمي:

القرض الموسمي هي نوع خاص من القروض البنكية، وتنشأ عندما يقوم البنك بتمويل نشاط موسمي لأحد زبائنه، فالكثير من المؤسسات نشاطاتها غير منتظمة وغير ممتدة على دورة الاستغلال، بل أن دورة الإنتاج أو دورة البيع موسمية.

والقرض التي يمنحها البنك للزبون لتمويل تكاليف المواد الأولية والمصاريف الأخرى المرتبطة بعملية الإنتاج تسمى القروض الموسمية، وهذا القرض يستعمل إذا لمواجهة حاجيات الخزينة الناجمة عن هذا النشاط الموسمي للزبون. وما تجدر الإشارة إليه أن البنك لا يقوم بتمويل كل التكاليف الناجمة عن هذا النوع من النشاط، وإنما يقوم فقط بتمويل جزء من هذه التكاليف وما أن النشاط الموسمي لا يمكن أن يتجاوز دورة استغلال واحدة فإن هذا النوع من القروض يمكن أن تمتد إلى غاية تسعة أشهر ..

د. قرض الربط:

هو عبارة عن قرض يمنح إلى الزبون لمواجهة الحاجة إلى السيولة المطلوبة لتمويل عملية مالية في الغالب، تحققها شبه مؤكد، ولكنه مؤجل فقط لأسباب خارجية. ويقرر البنك مثل هذا النوع من القروض عندما يكون هناك شبه تأكد من تحقق العملية محل التمويل.

ثانياً: القرض الخاصة.¹

هذه القروض غير موجهة لتمويل الأصول المتداولة بصفة عامة، وإنما توجه لتمويل أصل معين من بين هذه الأصول، وتتضمن ثلاثة أنواع وهي:

أ. تسبيقات على البضائع:²

هي عبارة عن قرض يقدم إلى الزبون لتمويل مخزون معين، والحصول مقابل ذلك على بضائع كضمان للمقرض، وينبغي على البنك أثناء هذه العملية التأكد من وجود البضاعة وطبيعتها ومواصفاتها ومبلغها إلى غير ذلك من الخصائص المرتبطة بها.¹

¹ الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، المرجع السابق، ص: 73.

² بوطالب بخضر، المرجع السابق، ص: 25.

وينبغي على البنك عند الإقدام على منح هذا النوع من القروض أن يتوقع هامشا ما بين مبلغ القرض المقدم وقيمة الضمان للتقليل أكثر من الأخطار.

وقد أثبتت الوقائع أن هذا النوع من القروض يمنح خاصة لتمويل المواد الأساسية مثل القهوة وغيرها ..

ب. تسيقات على الصفقات العمومية:²

الصفقات العمومية هي عبارة عن اتفاقات للشراء أو تنفيذ أشغال لفائدة السلطات العمومية تقام بين هذه الأخيرة ممثلة في الإدارة المركزية أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من جهة، والمقاولين أو الموردين من جهة أخرى.

ج. الخصم التجاري:³

هو شكل من أشكال القروض التي يمنحها البنك للزبون، وتمثل عملية الخصم التجاري في قيام البنك بشراء الورقة التجارية من حاملها قبل ربح الاستحقاق ويحل محلها الشخص في الدائنية إلى غاية هذا التاريخ، فالبنك يقوم إذن بإعطاء سيولة لصاحب الورقة قبل أن يحين أجل تسديدها.

وتعتبر عملية الخصم قرضا باعتبار أن البنك يعطي مالا إلى حاملها، وينتظر تاريخ الاستحقاق لتحصيل هذا الدين، يستفيد البنك مقابل هذه العملية من ثمن ويسمى سعر الخصم.

❖ الفرع الرابع: مصادر القروض.

يتكون النظام المصرفي من مجموعة المؤسسات المالية، والنقدية وهي التي تقوم بعمليات التمويل، أي هي التي تقوم بدور الوساطة بين أصحاب الفائض المالي وأصحاب العجز المالي، وموارد هذه المؤسسات المالية والنقدية في منح القروض هي:

1. موارد البنوك: هناك ثلاثة أصناف من الموارد:

أ. النقود التي خلقتها والتي تغذى ودائعها.

ب. الادخار السائل أو قصير المدى الذي تجمعها البنوك.

¹ بوطالب بخضر، المرجع السابق، ص : 25-26.

² بوطالب بخضر، المرجع السابق، ص : 25

³ بوطالب بخضر، المرجع السابق، ص : 25

- ج. الموارد المقترضة للمدى الطويل ورأس مالها الخاص.
2. موارد صناديق القرض البلدي: تمول قروضها من قروض وهبات الجماعات المحلية.
3. موارد الشركات المالية: تأتي من أسواق رؤوس الأموال.
4. موارد المؤسسات المتخصصة: تأتي من أسواق رؤوس الأموال.
5. الموارد المالية للخزينة العامة: تجمع الخزينة العامة الموارد من كل نوع سيولة:
 - أ. موارد ادخار.
 - ب. موارد من عند المؤسسات المالية والخاصة من البنك المركزي الذي يتم حسابها فعندما تحصل هذه المؤسسات على هذه الموارد تقوم بتقديمها في شكل قروض إلى زبائنها.

• المطلب الثاني: الإطار القانوني للقرض.¹

يعتبر القرض عقدًا مدنيًا يتضمن حقوق والتزامات، بمثابة شريعة المتعاقدين، أما عقود الاقتراض لا تكون عقود إدارية إلا إذا تضمنت بنود استثنائية أو بموجب موضوعها تشرك في مصلحة عامة أو إذا كانت ملحقة بعقد إداري وكقاعدة عامة عقود القرض تعتبر عقود خاصة.

يلاحظ في هذا المجال قلة النصوص القانونية سواء كانت تشريعية أو تنظيمية منذ نشأة البلديات أو الولايات، فمثلاً قوانين البلدية سنة 1967 و1990 و2011 اكتفت بمنح هذه الأخيرة حق اللجوء إلى الاقتراض أما النصوص التنظيمية على شكل لوائح ومنشورات تطبيقية في هذا المجال قليلة.

❖ الفرع الأول: إجراءات تنفيذ القرض.

يمكن للجماعات الإقليمية الحصول على قروض من الدولة أو المؤسسات المالية، حددت القوانين لبعض البنوك كبنك التنمية المحلية مهمة منح قروض للجماعات الإقليمية قصد المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، واشترطت توافق المشاريع التنموية وسياسة الحكومة والمخططات الوطنية التنموية.²

تتمثل إجراءات التنفيذ المتعلقة بالحصول على قروض، في طلب القرض بواسطة مداولة المجالس الشعبية والمصادقة عليه من قبل الجهة الوصية، على أن تحدد مبلغ القرض ومدة إهلاكه والنسبة الدنيا لاسترداده والتعهد بتسجيل حصص الدفع السنوية كل سنة مالية في ميزانية الجماعات الإقليمية.

وتحتوي الوثائق المحاسبية على جداول إهلاك الدين وعلى البيانات المتعلقة بالقرض، بالأخص المعدل المطبق على تسديد، ومدة الإهلاك والهيئة المانحة، ومبلغ رأس المال والتسديدات الخاصة بسعر الفائدة. تشكل التسديدات السنوية لرأس المال وسعر الفائدة قدرة ادخار الجماعات المحلية، على أن تسجل دفعات التسديد السنوية لسعر الفائدة في قسم التسيير، وتسجل دفعات تسديد رأس المال في قسم التجهيز.

¹ بوطالب بخضر، المرجع السابق، ص : 22.

² المرسوم 85/85 المؤرخ في 1985/04/30 والمتعلق بإحداث بنك التنمية الإقليمية ومحدد لقانونه الأساسي، الجريدة الرسمية رقم 19.

❖ الفرع الثاني: تسيير القروض المحلية.

يتم تخصيص المؤسسات المانحة للقروض للجماعات الإقليمية بتحسين طرق وأساليب تسيير ملفات طلب القروض بشفافية، وتحديد شروط منح القروض وتبسيط مكونات الملف من وثائق ومعطيات، يتطلب ذلك رصد موارد بشرية مؤهلة على مستوى المؤسسات المالية المتخصصة في تمويل الاستثمارات، تأهيل إطارات وأعاون للتحكم في تسيير القروض.

تودع الجماعات المحلية على مستوى المؤسسات المانحة دراسات لتقييم الجدوى الاقتصادية للمشروع وتقييم الوضعية المالية للبلدية، وضع معايير لتقييم الجدوى الاقتصادية والتقنية للمشروع وتكلفة مردودية المشروع. يتم تقييم الوضعية المالية للجماعات الإقليمية بواسطة عامل خدمة الدين، والموارد العادية واحتياط الاموال للصيانة المستقبلية للمشروع وأثره على البيئة، وتأمين التلاءم ما بين المشاريع الإقليمية والمشاريع ذات الأولوية الوطنية.

يساعد تحديد اولويات المشاريع والعمليات كالتزود بالماء الصالح للشرب والطرق والصرف الصحي والإنارة العمومية وتأهيل اماكن الرمي العمومي والتجهيزات الثقافية والرياضية والبنائات الإدارية على هذا النحو. الوقوف على اهمية الاستثمارات الممولة بالنظر إلى حجم القروض الممنوحة.

يشمل تمويل القروض بالدرجة الاولى الطرقات والتهيئة العمرانية، أما الاستثمارات ذات الطابع التجاري من المفترض أن تكون قليلة، منح قدر من حرية المبادرة في اقتراح المشاريع وترتيب المسؤولية تبعاً لذلك، إدراج تغييرات على نظام القروض مع تبني صرامة في التسيير وشفافية في منح القروض والإعانات بصفة عامة، تشكل مجموعة عوامل لنجاحة وفاعلية عملية الاقتراض.

❖ الفرع الثالث: هيئات القرض المحلي.

تساهم خزينة الدولة في القروض التي تمنح للجماعات الإقليمية، يساهم الصندوق المشترك للجماعات الإقليمية في تسديد سعر الفائدة او عن طريق العلاوات التي تتقاضاها البنوك، والخدمات التي تقدمها لضمان استقلالية المؤسسات المالية المتخصصة.¹

¹ بن عيسى قنور، التمويل المحلي والاستقلالية الجماعات الإقليمية "حالة البلديات"، اطروحة دكتوراه في العلوم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران2، 2014/2015. ص: 275.

تساهم هيئات أخرى داخلية أو خارجية في مجال محدد من الاستثمارات البلدية في إطار التعاون أو الشراكة الإقليمية أو العربية أو الدولية، قد يوسع مجال التمويل إلى الأسواق المالية.

أولاً: مؤسسة بنكية متخصصة في التمويل المحلي.

يتطلب إحداث هيئة متخصصة في تمويل الجماعات الإقليمية دراسة الإطار أو المحيط الذي يتواجد فيه الجماعات الإقليمية وشروط إحداث بنك محلي، أو تعميم نظام القروض، أو السوق المالية، تمدد في آجال تمويل المشاريع ذات المبالغ الكبيرة عبر الزمن، وتقلل من الضغط الضريبي على المساهمين الحاليين، يسمح فصل الإعانة عن القروض بتحفيز الجماعات الإقليمية على المبادرة والتكفل بتسيير الغدارة الإقليمية بنجاحة وصرامة.

يؤدي إحداث مؤسسات بنكية متخصصة إلى تمكين الجماعات الإقليمية من الاقتراض بالنظر إلى خصوصيتها، مما يخفف العبء المالي الذي تتحمله الدولة في حالة الاعتماد في تمويل المشاريع الاستثمارية على الإعانات فقط.

يؤدي الربط بين الإعانات والقروض العامة عن طريق تخفيض سعر الفائدة الذي تتحمله الدولة في حالة الانكماش الاقتصادي إلى قلة الإعانات، الأفضل فصل الإعانات عن القروض العامة، ربط توجيه الجماعات الإقليمية إلى استثمارات معينة ذات أولوية بالنسبة للدولة قد يقلص من استقلالية الجماعات الإقليمية، ومن روح المبادرة و واجب التكفل لاحتياجاتها الحقيقية.

يسمح وضع نظام قرض سليم وعقلاني تمنح بموجبه القروض، على أساس احتياج مالي عام للاستثمارات الإقليمية، يحقق تبني دراسة تمويل المشاريع والعمليات حالة بحالة إلى تلبية تمويل الاستثمار العام المحلي بدقة، إذا تطور طلب القروض الإقليمية إلى مستوى معين لا تستطيع المؤسسات المالية المتخصصة استيعابه، يلتجأ إلى التوسع في الأسواق المالية وإعمال آليات المنافسة في حالة تجاوز العرض الطلب¹.

يمكن بالموازاة مع اللجوء إلى الأسواق المالية والمنافسة، إحداث مؤسسة بنكية متخصصة أو كمرحلة وسطية تحسين تسيير القروض الإقليمية بالوقوف على الصعوبات التي قد تواجهها، قصد معالجتها وتطوير آليات منح القرض المحلي مستقبلاً.

¹ بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص: 276.

تسيير القروض الإقليمية بواسطة هيئة متخصصة تابعة للدولة كخيار من بين اختيارات أخرى، لتمويل استثمارات الجماعات الإقليمية، تمكن هذه الهيئة المتخصصة والمستقلة من تفادي التدخل الإداري والسياسي المباشر في قرارات تمويل الاستثمارات الإقليمية والتي قد يترتب عليها تكلفة في تمويل كإعفاءات المقررة على مستوى الدولة والتي تتحمل تباعثها الهيئات المختصة.

تخصص الهيئة من منح القروض على أساس معايير موضوعية، وإدراج ضمن حسابات وتسيير الجماعات المحلية التوازن المالي كمبدأ يعمل به، مما يسمح بتطوير وزيادة القدرة على توفير رؤوس الأموال توفير شروط احسن لمنح القروض العامة لضمان المصدقية والديمومة لنظام منح القروض، إحداث هيئات مالية متخصصة باعتبارها جهاز مختص وخبير بإمكانها تقديم إرشادات لمساعدة الجماعات المحلية، وبالأخص بالنسبة للبلديات التي لا تتوفر على التأطير اللازم أو لا تستطيع التحكم في تسيير القروض.

تأخذ هذه المؤسسة طابع عمومي ذات طابع تجار وصناعي أو شكل صندوق خاص بالتمويل المحلي، أو شكل مؤسسة مالية تشارك فيها الجماعات المحلية باعتبارهم شركات ومستفيدين في نفس الوقت، كما هو الحال في التجربة البلجيكية¹.

تراقب المؤسسة المختصة التابعة للدولة الاستثمارات الجماعات المحلية، بما يتفق والاولويات المحددة على المستوى الوطني، وتراقب تطور مديونية الجماعات الإقليمية في الحدود المقبولة، ووجهت انتقادات إلى هذا الاختيار بسبب عدم جدوى إحداث مؤسسة متخصصة تابعة للدولة على أساس أنه بإمكان الدولة منح القروض مباشرة للجماعات الإقليمية أو صعوبة إحداث مثل هذه المؤسسة والتكلفة التي تضاف إلى ميزانية الدولة كعبء في مصاريفها.

ثانياً: تمويل الاستثمار بواسطة المؤسسات البنكية العادية.

تمول الاستثمارات الإقليمية بواسطة البنوك المالية العادية، بشروط يجب توفرها كرفع العراقيل البيروقراطية ومنح الحرية والاستقلالية في اختيار الاستثمارات، واختيار طرق تمويلها، بالموازاة مع تحسين

¹ N.Belaid, Autonomie et mutations récentes dans les finances municipales, op. cit, p 170.

الجماعات المحلية طرق وأساليب التسيير بحيث لا تلجأ إلى الاقتراض إلا بعد رصد جميع الاموال، التي لا تتطلب كلفة إضافية بالأخص الموارد الذاتية بالدرجة الأولى، للمحافظة على درجة كبيرة من الاستقلالية والتوازن المالي.¹

يعني تمويل الاستثمارات عن طريق البنوك العادية التابعة للدولة الجماعات المحلية من توفير رؤوس الاموال الضرورية للاستثمارات وتوفير لها التخفيضات في سعر الفائدة التي تتحملها الدولة. زيادة على تحمل النظام البنكي المشاركة في تقاسم الاخطار.

يسمح الأسلوب أعمال آليات المنافسة بين البنوك بتكريس استقلالية الجماعات الإقليمية، لكنه يؤدي إلى رفع مستوى الدين بالنسبة للجماعات المحلية، ورفع التكاليف المرتبطة به، على هذه الاخيرة الاهتمام أكثر بمستوى مديونيتها والحرص على توازنها المالي، يساعد هذا الأسلوب الجماعات الإقليمية من الانتقال من الأسلوب الإداري إلى الأسلوب التسييري للشؤون الإقليمية بما يتضمنه من نجاعة وفاعلية وعقلانية ومردودية في التسيير.

تساهم شروط اخرى في بناء الثقة بين البنوك والجماعات الإقليمية كتوفر الجماعات المحلية على شبكة شفافة من المعلومات عن وضعيتها المالية، وتوفرها على إمكانات وقدرات ذاتية للتمويل، وإدخال طرق المراقبة والخبرة الخارجية لمراقبة ماليتها وتسييرها، اعطاء الأولوية لتسجيل نفقات تسديد الديون واعتبارها نفقات ضرورية، بالمقابل على البنوك اكتساب التجربة في التحفيز الضروري لمنح القروض للجماعات الإقليمية.

تلجأ الجماعات الإقليمية إلى السوق المالية لإصدار سندات للاقتراض العام الموجه إلى الأشخاص الطبيعية و الاعتبارية لمدة محددة وبسعر فائدة محدود في حالة زيادة الطلب على عرض أموال التمويل، يتطلب توفر شروط منها قدرتها على التسديد ويستلزم تطور في مواردها عبر الزمن وتطور السوق المالي بحد ذاته، في الوقت الراهن الامر مستبعد في الجزائر.

¹ بن عيسى قنور، المرجع السابق، ص: 277.

يمكن البدء بتهيئة الشروط والظروف الملائمة، بالموازاة تتولى المؤسسات المتخصصة هذه المهمة توفر الشروط نيابة على الجماعات الإقليمية حتى تمكن من رصد جانب من أموال السوق المالية لصالح الجماعات الإقليمية قصد تمويل استثماراتها.

ثالثاً: هيئات الاقتراض المحلي وفقاً لما كرسته القانون الجزائري.

كرست القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية لجوء الإدارة المحلية إلى الاقتراض من أجل تمويل نفقات التجهيز والاستثمار، إذ لا يجوز للجماعات المحلية القيام بتمويل نفقات التسيير عن طريق القرض.

يتخذ قرار اللجوء إلى القرض ويتم التصويت عليه من طرف المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، حيث يتم تحديد بموجب مداولة قيمة القرض ومدته التي يتم المصادقة عليها من طرف السلطات الوصائية، ويتم تسديده عن طريق إدراجه في الميزانية وتسجيل مبلغه الإجمالي في قسم التجهيز والاستثمار، أما الفوائد تسجل في قسم التسيير¹.

لقد حول القانون للجماعات المحلية اللجوء إلى الاقتراض في جميع القوانين الصادرة في حق البلدية والولاية، ففي السابق كان الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط المؤسسة الائتمانية الوحيدة التي أجاز لها المشرع إقراض الجماعات المحلية "CNEP" وقد أسس هذا الصندوق بموجب القانون رقم 64-227 المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط². حيث يسهل تمويل البرامج السكنية خاصة الريفية والتي تشرف عليها الجماعات المحلية وبنص المادة 08 من المرسوم 64-227 المتضمن إنشاء الصندوق على انه من مهامه منح قروض وتسبيقات للجماعات المحلية³.

¹ المادة 174 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية والمادة 156 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية.

² عزي حسين المرجع السابق، ص 52.

³ المرسوم 64-227 المؤرخ في 10 أوت 1964 المتضمن إنشاء الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط.

وبلغت نسبة فوائد قروضه 5%، أما بالنسبة للبلديات التي تعاني العجز والفقير في مواردها فكانت تلجأ إلى قروض من الخزينة الولائية بنسبة فوائد تقدر بـ 2%، ورغم ذلك فإن هذه النسب عالية أدت إلى ارهاق ميزانيات الجماعات المحلية التي عجزت عن دفع ديونها المستحقة في حينها.¹

ومع مرور الزمن تزايدت حاجات الجماعات المحلية لقروض طويلة المدى، لم يتمكن هذا الصندوق مع تغطيتها، فقررت الدولة تحويلها إلى البنك الجزائري للتنمية (BAD) منذ سنة 1972.

ان هذه المركزية في توزيع الموارد المالية على الجماعات المحلية أظهرت عدة سلبيات منها:

- تفاقم المهام الموكلة للجماعات المحلية.
- تزايد الاحتياجات المالية للجماعات المحلية.

وفي سنة 1975 دخل القرض الشعبي مجال الإقراض واختص بتقديم القروض القصيرة والمتوسطة الاجل، في حين كانت القروض الطويلة الأجل تحصل من البنك الجزائري للتنمية (BAD)، حيث أصبح هناك نظمات للقروض، الأول يتعلق بالقروض المقدمة من طرف الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والثاني يتعلق بالقروض المقدمة من طرف كل من البنك الجزائري للتنمية والقرض الشعبي الجزائري، إضافة إلى نظام ثالث وهو القروض التي تمنحها الدولة عن طريق الخزينة العمومية.²

وبتزايد الحاجيات أصبح البنك الجزائري للتنمية عاجزاً عن توفير الموارد الضرورية مما دفع بالسلطات العمومية إلى إنشاء بنك التنمية المحلية (BDL) في 30 أوت 1985 الذي كانت مهمته تمويل تنمية الجماعات المحلية بصفة عامة والاستثمارات المخططة بصفة خاصة.³

¹ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ذ م ج، الجزائر 1986، ص 167.

² عزي حسين، المرجع السابق، ص 53.

³ المرسوم التنفيذي رقم 85/85 المؤرخ في 30/04/1985 يتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية الجريدة الرسمية عدد 19 الصادرة بتاريخ

1985/05/01.

وبموجب هذا المرسوم رقم 85/85 المؤرخ في 1985/04/30 المتضمن إنشاء بنك التنمية المحلية، تم تحديد دوره في تمويل الإدارات المحلية، حيث يقوم بتقديم القروض على مختلف أشكالها، والتي من شأنها النهوض بالحياة الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية في حدود المخططات المعتمدة.

يعني تمويل تنمية الجماعات المحلية بصفة عامة والاستثمارات المخططة بصفة خاصة.

غير أن هذه النظرة تغيرت مع تأزم الظروف الاقتصادية منذ سنة 1986، حيث أصدر قانونين الأول: رقم 86-12 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلق بنظام البنوك والقروض والثاني تحت رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض البنكي الذي أكد على ضرورة كون القرض البنكي فعال، مريح، محمي.

- فعال: باحترام المعايير التقنية للقروض.
- مريح: يولد نواتج مالية.
- محمي: عدم تدخل أي هيئة عمومية أو خاصة في تسيير القرض.¹

¹ خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 136.

➤ المبحث الثاني: محدودية الحصول على القرض المحلي.

تلتجئ الجماعات الإقليمية إلى الاقتراض في حالات قليلة جداً ليس في الجزائر فقط بل حتى في الدول الأخرى كاليمين¹ وهذا نظراً لأسباب عملية وتاريخية، لم تؤهل الجماعات الإقليمية للهجرة إلى الاقتراض بسبب الصعوبات في توفير الأموال اللازمة لسداد الديون ونظراً لعجز ميزانية أغلبية الجماعات الإقليمية ونتيجة الوصاية التي تمارس عليها.

• المطلب الأول: العراقيل الواردة على القرض.

يعلل عدم اللجوء إلى الاقتراض بعدم توفر البلديات والولايات على الاطارات والاعوان العموميين الذين يتحكمون في تقنيات تسيير القروض، يبقى السبب الرئيسي مرتباً أساساً بقدرة الجماعات الإقليمية على تسديد القروض وإنجاز مشاريع تنموية تساهم في توفير إيرادات مالية مستقبلاً.

❖ الفرع الأول: اللجوء الضئيل للاقتراض.

تسمح القوانين المعمول بها باللجوء إلى الاقتراض، وتساعد على تمويل الاستثمارات التي تتطلب أموال كبيرة على تطوير أداء المصالح العمومية الإقليمية ومواكب التقدم التكنولوجي، أو التكفل بالخدمات العامة الإقليمية المتزايدة للمواطن المحلي، فالقروض ضرورية لتكملة التركيبة المالية لهذه المشاريع، وعنصر لتكملة تمويلها، ولتغطية العجز المالي في فترات معينة أو لإنجاز عمليات إضافية لتلك الممولة بالطرق الأخرى.

ومع هذا تعتبر القروض وسيلة تمويل محدودة الأثر إذا لم تدعم بتمويل يعتمد على التمويل الذاتي وتكسر التبعية إذا لم يحسن تسييرها، عند اللجوء إلى طلب قروض لتغطية نفقات التسيير، يبقى جهد توفير من قبل الجماعات الإقليمية أمراً ضرورياً لرصد الأموال من أجل التمويل بواسطة القروض للمشاريع

¹ بن عيسى قور، التمويل المحلي والاستقلالية الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص 263.

الإقليمية المتعلقة بالاستثمارات والتجهيزات، تتطلب هذه الأخيرة أموالاً ضخمة نظراً لعدد المشاريع وحجمها ولعدد الجماعات الإقليمية الطالبة للقروض على المستوى الوطني.

تكمن أهمية التمويل بواسطة القروض العامة بالدرجة الأولى في تمويل إضافي للاستثمارات الإقليمية باعتبارها مصدر مكمل للتمويل الخارجي للجماعات الإقليمية.

عدد المؤسسات المتخصصة في تمويل الجماعات الإقليمية قليل، بنك التنمية المحلية الهيئة المالية الوحيدة الأكثر تخصصاً، بالمقابل في بلدان أخرى هناك عدة مؤسسات مالية لقرض الجماعات الإقليمية.

لا يزال نظام القروض العامة الإقليمية واختيار الاستثمارات يفتقر إلى دراسة جادة تواكب التطورات الحاصلة، هامش الحرية المتروك للجماعات الإقليمية في هذا المجال ضيق جداً، مما يشير إلى إرادة الدولة في المراقبة والإشراف على هذا النوع من التمويل، وفق تجارب في بلدان أخرى تمنح حرية المبادرة مقابل تحديد المسؤولية، يعتبر ذلك عامل نجاعة وفاعلية في تسيير القروض العامة.

يرجع السبب الرئيسي لضعف اللجوء إلى الاقتراض لقلة المداخيل أو لعجز ميزانيات الجماعات الإقليمية، لكن تبقى الاستثمارات عاملاً مهماً في المحافظة على مستوى تأدية الخدمات وتطويرها، لأنها تدر مداخيل على شكل أموال خاصة أو مداخيل جبائية، وتشكل رصيماً دائماً في محاسبة الجماعات الإقليمية، تشكل الديون التي يرتبها تسديد رأس مال القرض وسعر لفائدة¹ الرصيد المدين، تخصص لتمويل قسم التجهيز والاستثمار دون قسم التسيير، يخصص اعتمادات قسم التسيير للنفقات العادية من نفقات أجور ومصاريف صيانة وفوائد القروض حتى لا تقع المالية الإقليمية في دوامة الاستدانة.

يحقق القرض التوازن المالي للجماعات الإقليمية على المستوى الإجمالي بتساوي مجموع الإيرادات ومجموع النفقات والهدف منه تمديد دفع مبلغ تجهيز أو استثمار معين عوض دفعه مرة واحدة، لتفادي تحميل المساهم الضريبي الحالي عبئ الاستفادة من التجهيز أو الاستثمار. يعتبر الدفع المسبق لثمن الاستثمار

¹ N.Belaid autonomie locale et mutation des finances municipales, op, cit, PP 186-187.

مرة واحدة في نظر البعض إنفاق على تجهيزات لا يستفيد منها المواطن المحلي المساهم حالياً بل يستفيد منها مساهم آخر مستقبلاً، من الصعب تبريرها وتقبلها.

تلتجئ الجماعات الإقليمية إلى عملية التوفير لإنجاز مشاريعها المستقبلية التي قد تتأثر بعامل التضخم المالي الذي ينقص من قيمة المبلغ المدخر ويعمق ذلك الاجراء الذي يلزم الجماعات الإقليمية بوضع أموالها بالخرزينة العمومية، لذا تسمح القوانين الحالية للجماعات الإقليمية من وضع فائض أموالها في المؤسسات المالية للحصول على فوائد، يبقى من الناحية الواقعية، التأهيل للاقتراض أو استثمار الأموال المنقولة صعباً¹.

ترتبط القروض العامة المحلية أساساً بالتوفير (Epargne)، لذا بقيت الاستثمارات الإقليمية قليلة، ضعف قدرات الجماعات الإقليمية في مجال تسيير هذا النوع من التمويل، في هذا الإطار أخذت إعانات الدولة المكنة الأولى وتبقى طرق التمويل الخارجية الأخرى ثانوية وخاضعة لتنظيم دقيق وصارم، راجع إلى التخوف من الشق الثاني لعملية الاقتراض المتمثلة في تسديد القرض بينما يسهل القيام بالشق الأول، المتمثل في الحصول على القروض، يصعب القيام بالشق الثاني والمتمثل في الاستعمال الأنجع وتسديد رأس المال بسعر فائدة يتطلب توفير أموال ونجاعة في التسيير.

❖ الفرع الثاني: القيود الواردة على القرض.

أولاً: الشروط الموضوعية.

إدراج تسديد رأس مال القروض في قسم التجهيز العمومي يشكل قاعدة تمنع استعمال موارد القروض في تمويل نفقات التسيير، يستنتج من ذلك عدم الاقتراض لتمويل تسديد قروض أخرى، أو تمويل النفقات الغير المتوقعة عن طريق الاقتراض يبقى التساؤل حول التفرقة بين تسجيل نفقات تسديد فوائد القروض في قسم التسيير ونفقات تسديد رأس مال القروض في قسم التجهيز، رغم ارتباط كلاهما بالقرض يدل على أن المشرع يعتبر فوائد القروض مصاريف إضافية متعلقة بالتسيير، لتفادي التمويل بواسطة القروض للنفقات العادية حتى لا تقع الجماعات المحلية في دوامة المديونية.²

اشتراط التنظيم على الجماعات الإقليمية إلزامية وضع مداخيل التوفير في حساب وحيد بالخرزينة العمومية الولائية، يشكل هذا الإجراء عنصر رقابة على الجماعات الإقليمية تمنعها من منح قروض لهيئات أخرى يلزم التنظيم الجماعات

¹ Cherif Rahmani, les finances des communes algériennes, op,cit, P :137.

² بن عيسى قدور ، المرجع السابق، ص 273.

الإقليمية تسجيل نسبة الإهلاك المتعلقة بالتجهيزات والاستثمارات حتى لا تشكل هي الأخرى مصارف توجب توفر مداخيل إضافية.

ثانياً: الشروط الإجرائية.

وقد أكد المشرع الجزائري أن تكون القروض المحلية موجهة للمشاريع ذات المديونية والنفع العام، وأن تستعمل في المشاريع الإنشائية التي تعجز الميزانية العادية للجماعات المحلية على تغطية نفقاتها، وأن لا تستعمل لتسديد الديون الأصلية، وكذا استعمالها في نفقات التجهيز وهذا لتمكين الجماعات المحلية من تسديد القروض الممنوحة في الآجال المحددة وتلجأ الجماعات المحلية إلى الاقتراض من الأجهزة المصرفية عمومية، بعد صندوق الوطني للتوفير والاحتياط من أهم المصاريف المكلفة بإبرام عقود القروض مع الجماعات المحلية في الجزائر، وبعد إلغاء مبدأ التخصيص الحرفي تعددت الأجهزة المصرفية المكلفة بإبرام العقود مع الجماعات المحلية.¹

اللجوء إلى القروض من صلاحيات المجالس الشعبية عن طريق مداولة تحدد بوضوح سبب الاختيار لتمويل المشروع عن طريق القرض عوض أساليب التمويل الأخرى، تجدد مبالغ القرض وشروط إنجازها وتحديد الهيئة الممولة.

قرار اللجوء إلى القرض عمل إداري فردي يسبق وجوباً التوقيع على عقد القرض مع الهيئة الممولة استناداً إلى الشروط التي حددها، قرار اللجوء إلى القرض قابل الإبطال الطعن بالتعسف في استعمال السلطة أمام القاضي الإداري تدخل مداولة القرض حيز التنفيذ بعد المصادقة عليها من تاريخ إمضاء العقد الخاص بالقرض للهيئة الوصية إمكانية مراقبة شرعية القرض ومراقبة بنود العقد الجماعات الإقليمية ملزمة بتقديم المداولة للهيئة الوصية قبل التوقيع على عقد القرض.

ثالثاً: عوائق الحصول على العقد البنكي.

إن الجماعات المحلية ليس دائماً يمكنها الحصول على القروض البنكية وبسهولة بل هناك عوائق تسجل في هذا الإطار تكون عائقاً حقيقياً لا يمكنها من تنفيذ مخططاتها التنموية بسبب قد يتخطاها، من هذه العوائق هناك:²

- العائق القانوني.

¹ بوطالب لخضر، المرجع السابق، ص 27، وأيضاً قانون 90-10 المؤرخ في 19 رمضان 1410 الموافق لـ 14 أفريل 1990 المتعلق بالقرض والنقد، المادة 168.

² عزي حسين، المرجع السابق، ص 54-55.

- العائق التقني (الإجرائي).

1. العائق القانوني.

حيث نص قانون البلديات في المادة 86 و 88 على أنه البلدية تعدد مخطط بلديا في حدود مواردها، كما أن القانون 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 يطبق المادة 64 فقرة 2 ، أن استناد أي صلاحية جديدة للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ينبغي أن ترفق بالموارد والوسائل التي تسمح بممارستها على أحسن وجه بالنظر إلى هذين النصين فإن الملاحظ انه قد فرض على الجماعات المحلية.

احترام قواعد التوازن في الميزانية وذلك يعيق لجوء الجماعات المحلية لمثل تلك القروض البنكية من جهة ومن جهة هو يلح على الأخذ بعين الاعتبار الوسائل الكفيلة والضمانات الكافية لتسديدها في حال اعتمد القرض كحل لمشكلة ما.

وفي هذا الإطار فإنه من غير الممكن وجود ميزانية متوازنة في ظل ما تتخبط فيه الجماعات المحلية من مشاكل تمس أساساً:

- تراكم المديونية على تلك الجماعات المحلية.
- تزايد الاختلالات من ميزانية لأخرى.
- سيطرة الدولة على المالية المحلية، مما يحد من استقلالية القرار وصعوبة التفاوض من أجل الحصول على تلك القروض.

2. العائق التقني (الإجرائي).

إن ما تتمتع به القطاعات البنكية من إصلاحات وتحولات في سياسات التسيير وتمددتها إلى طرق السياسة المستقلة والعمل على رفع قدراتها إلى التعامل بكامل طاقات المتاجرة والمنافسة أثر سلباً على العلاقة التي وطدتها كل القوانين السابقة والتي كانت تحث على مساعدة الجماعات المحلية في حل مشاكلها عن طريق المنح المشروط بأخف الالتزامات من قبل تلك الجماعات المحلية هنا في ظل التحول المذكور أصبح البنك ينظر إلى الجماعات المحلية كزبون مثله مثل غيره وجب احترامه لقواعد المنافسة والمتاجرة التي يتسم بها الاقتصاد الحر وبذلك لا تجبره القوانين ولا التشريعات بل

يمكنه التملص منها أبسط الأعدار هذان العائقات أجبر الدولة على محاولة إيجاد بدائل أخرى تسد بها حاجيات تلك الجماعات التي تتخبط في المديونية وعدم التوازن فأوجدت لذلك خطط شريعية سهلة التنفيذ هي الصناديق التمويلية.¹

رابعا: إجراءات تسجيل العمليات قبل الاقتراض.

إجراءات مالية ومحاسبية على الجماعات الإقليمية القيام بها قبل إبرام عقد القرض تتمثل في التأكد من قدرتها على التسديد وتقييم مستوى القابلية للتدين بتقييم وتحديد المبالغ التي قد تؤثر على قدرة البلدية والولاية في تسديد ديونها الإجمالية وأن لا تتعدى نسبة معينة من إيراداتها الموجه لتمويل قسم التسيير.

توفير مبالغ مالية سواء عن طريق الرفع من الإيرادات أو التقشف في النفقات، أو بإعمال الأسلوبين، مع الزيادة في نسبة المبالغ المحولة من قسم التسيير إلى قسم التجهيز، تشكل قدرات تمويل إضافية للجماعات الإقليمية.

إجراءات تقنية تتعلق بدراسة المشاريع، تتضمن إدراج إجراءات واضحة لتسيير المشاريع والعمليات القابلة لتمويل، وتحديد المبالغ بحسب طبيعة المشاريع والعمليات المطلوب تمويلها، وحسب نسب معينة على سبيل المثال كمؤشرات² يمكن الاستئناس بالمثل التالي:

دراسة المشاريع الاستثمارية	100%
المشاريع الاقتصادية المنتجة	60%
اقتناء تجهيزات	70%
اقتناء عقارات وأراضي	50%
الطرق	20%
نفقات عمومية (التزود بالماء الشرب)	15%
تهيئة الأحياء	20%
تجهيزات رياضية وثقافية	20%

تحدد الدراسات التقنية والاقتصادية ودراسة الجدوى وإمكانية الجماعات الإقليمية على التسديد، وقبول أو رفض التمويل المطلوب، تحدد نسبة الفائدة حسب طبيعة المشروع المراد تمويله، المشاريع ذات المردودية الاقتصادية تكون نسبة الفائدة الخاصة بها عالية، أما المشاريع الخاصة باقتناء تجهيزات تكون نسبة الفائدة أقل، إذا كان المشروع له أثر على البنية التحتية والنفع العام فتكون النسبة قليلة أو رمزية.

¹ بن عيسى قدور، التمويل المحلي واستقلالية الجماعات الإقليمية، المرجع السابق، ص 273.

² Nedjib Belaid, Autonomie locale et mutation des finances municipales, op.cit P : 341.

القدرة على الاقتراض متعلقة بقدرة الجماعات المحلية على رصد الأموال الخاصة بالتمويل الذاتي بالدرجة الأولى، لذا على الجماعات المحلية تطوير وزيادة قدرتهم على التمويل الذاتي حتى يصبح بإمكانها طلب قروض عامة لتمويل خارجي لاستثماراتها.

وبالتالي يستنتج مما سبق إمكانية الجماعات الإقليمية اللجوء إلى الاقتراض من المؤسسات المالية أو البنوك، ويشترط أن توجه للتجهيز أو الاستثمار، ولتمويل المشاريع المنتجة، في الواقع العملي الجماعات المحلية قليلا ما تطلب القروض، ما زالت تتبع الإجراءات العادية للحصول على قروض لتمويل مختلف العمليات.

تسجل النفقات الخاصة بتغطية فوائد القروض في قسم التسيير، بينما ألزم تسجيل تسديد رأس مال القروض بقسم التجهيز والاستثمار، وأعتبر تقيدها بميزانية الجماعات المحلية من النفقات الإجبارية ويتم الاقتراض بموجب مداولة من المجلس المنتخبة بعد المصادقة من قبل السلطة الوصية، تتطلب عملية اللجوء إلى الاقتراض دراسة تتضمن الوقوف على حجمه وتركيبته والأطراف المرتبطة به والضمانات المتعلقة بتسديده، يلزم قرار الاقتراض الجماعة الإقليمية التقييد بإجراءات وشروط شكلية وموضوعية.¹

تلتزم الجماعة الإقليمية بفتح حساب واحد في الخزينة العمومية، تودع فيه جميع أموالها التي تسييرها، يمنع على الجماعة الإقليمية تقديم قروض لجماعة إقليمية أخرى، يمنع استعمال مداخيل القروض لتسديد أقساط رأس المال المقترض بأي حال من الأحوال، لتفادي الوقوع في حلقة مفرغة ودوامة المديونية.

تسجيل إيرادات القرض في قسم التجهيز والاستثمار من الشروط المهمة، حتى لا تحول الأموال المقترضة لتمويل نفقات التسيير، تساهم في زيادة المديونية، بدون مقابل إيرادات من مشاريع تعزز وتضمن ممتلكات الجماعة الإقليمية أو من مداخيل مشاريع منتجة تحقق مستقبلاً.

يمنع تخصيص الأموال المقترضة لتمويل نفقات غير متوقعة حتى لا تسبب هذه الوضعية في ارتفاع المديونية وإحداث عجز مالي في ميزانية الجماعات الإقليمية.

يسبق إبرام اتفاقية القروض مع المؤسسات المالية أو البنكية، قرارات اللجوء إلى الاقتراض، المتخذة بموجب مداولة من المجلس المنتخب ومصادق عليها من قبل الهيئة الوصية، تحدد فيها بدقة موضوع الاقتراض، الهيئة المقترضة، والخصائص الأساسية للقرض:

¹ بن عيسى قدور، المرجع السابق، ص: 274.

- موضوع القرض.
- مبلغ القرض.
- مدة القرض.
- معدل الفائدة.
- الأعباء المرتبطة بالقرض.
- المبالغ المقرضة بالعملة الصعبة.

وفي الأخير يمكن أن نلخص إلى الشروط منح القروض المحلية:

فرض المشرع على الجماعات المحلية الحصول على قروض لتمويل مشاريعها وسد احتياجاتها، عدة شروط إما تتعلق بالمشروع المراد إنجازها وإما تتعلق بصاحب الاقتراض:

- أ. شروط تتعلق بالمشروع المراد إنجازها:
 - ضرورة عدم توجيه هذه القروض لتغطية النفقات العادية بل يجب أن تكون وسيلة لتمويل المشاريع الإنمائية.
 - عدم استعمال القروض في تسديد ديون أصلية.
- ب. شروط تتعلق بصاحب الاقتراض:
 - استشارة الدولة والسلطة الوصية عن عملية الاقتراض.
 - امتلاك القدرة على تغطية تكلفة القروض المرتبطة بالمشروع.¹

¹ طهرست فاتح، زروكلان بلال، التمويل المحلي وإشكالية عجز مالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر حقوق جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 2016/2017، ص 31.

• المطلب الثاني: مبررات القيود الواردة على القرض.

القروض تجعل الجماعات الإقليمية في وضعية صعبة لذلك نتجت عليها قيود وهذه الوضعية ذكرنا من خلال الفرع الأول كما أن القروض تخضع للرقابة من قبل السلطة المركزية ولهذا الامر أهداف وهذا تكلمنا عنه في الفرع الثاني.

❖ الفرع الأول: صعوبة وضعية الجماعات الإقليمية إثر الاقتراض.

بالإضافة إلى القيود السابقة الذكر، يمكن ان تجعل الجماعات الإقليمية في وضعية صعبة لذلك لا بد من الحد من سياسة الاقتراض التي إذا زادت من حدها المعهود تصبح تشكل عبء على كاهل للجماعات ومنها:

- لا بد للجماعات المحلية عند الاقتراض أن تخبر الدولة أو الجهاز الحكومي خاصة إذا كان المشروع المراد إنجازه غير وارد في الخطة الوطنية، وهذا الأمر يقلص من اختياراتها.
- أن تحدد نسبة معينة للاقتراض من المجموع السنوي للإيرادات الجماعات المحلية، ويمكن إيجاز الاعتبارات التي من أجلها وضعت حملة القيود السابقة فيما يلي:

- التنافس بين الاقتراض المحلي والمركزي، مما يؤدي إلى زيادة الطلب على رؤوس الأموال في الأسواق المالية وبالتالي ارتفاع سعر الفائدة.
- ضرورة دراسة النفقات التي ستمول بالقروض، وذلك أن كيفية استخدام قروض الجماعات المحلية له أهمية قصوى عند الالتجاء إلى القروض، فالقرض يمتص قدرة شرائية، فإذا لم يحسن استخدامه أدى ذلك إلى التأثير السلبي على النشاط الاقتصادي.
- عدم إثقال كاهل الجماعات المحلية بالاقتراض الذي يمكن أن تعجز عن سداده.¹

❖ الفرع الثاني: أهداف الرقابة على القرض المحلية.

- يمكن أن نميز بين نوعين من القروض المحلية القروض المباشرة لصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والقروض المبرمة مع البنوك التجارية التي تهدف الدولة من خلال الرقابة عليها تحقيق جملة من الأغراض وهو ما سوف نبينه فيما يلي:
- ممارسة الرقابة على الاتفاق الرأسمالي المحلي لكي يتحقق الإشراف الكامل للدولة على هذا النوع وتوجيه ما يتفق مع سياستها الاقتصادية والمالية مما يسهل مهمة التخطيط الاقتصادي.

¹ بوطالب لخضر، التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية وآثارها في التنمية المحلية، المرجع السابق، ص 27.

- الحفاظ على سمعة الجماعات المحلية المالية وإمكاناتها في سداد القروض وبالتالي عدم وقوعها في عجز مالي يعرقل استمرارية نشاطاتها.
- التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على فترات متباعدة، وذلك بهدف الابتعاد عن التراكم الرأسمالي الناتج عن الحصول على القروض وبالتالي تحمل أسعار الفائدة على فترات متباعدة بعكس ما هم حاصل في حالة القروض قصيرة الأجل.

وما يمكن أن نشير إليه هو أنه بالرغم من الدور الذي تلعبه القروض في زيادة إيرادات الجماعات المحلية إلا أنها تؤثر على ميزانيتها، إذ أن القروض تعتبر عملية غير مجانية ترخص بفوائد قد تجعل الجماعات المحلية في وضعية صعبة، وعليه فإنه ينبغي على الجماعات المحلية أن لا تقبل لإبرام القروض بأي ثمن وبأي شرط لأن ذلك يهدد ميزانيتها حاضراً ومستقبلاً.¹

وفي الأخير يمكن تتعرض إلى إعانات أخرى ذات الدور أقل ضالة لتمويل الجماعات المحلية مقارنة بالقروض.

التبرعات والهبات:

تعتبر التبرعات والهبات مورداً من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها احد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها احد المغتربين لتخليد اسمه في بلده.

أولاً: تعريف التبرعات والهبات.

- أ. تعريف التبرعات: تعد التبرعات من موارد الجماعات المحلية وتنقسم إلى:
 - التبرعات المقيدة بشرط: وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية.
 - التبرعات الأجنبية: وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجنب.²

ب. تعريف الهبات والوصاية: الهبات والوصايا من موارد الجماعات المحلية وتنقسم إلى:

¹ بوطالب لخضر، التمويل الخارجي لميزانية الجماعات الإقليمية وأثارها في التنمية المحلية، المرجع السابق، ص 26.

² مرغاد لخضر، واقع المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، قسم علوم التسيير، وكلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001، ص 66.

- الهبات والوصايا التي لا ينشأ عنها أعباء، أو يشترط فيها شروط، أو تستوجب تخصيص عقارات أو تكون دعاء للاعتراض من قبل عائلات الواهبين أو الموصين.
 - الهبات والوصايا التي ينشأ عنها أعباء، أو يشترط لها شروط، أو تقتضي تخصيص عقارات أو تكون مدعاة لاعتراضات من قبل عائلات الواهبين أو الموصين.
- ويمكن الإشارة إلى أن التبرعات والهبات لا تشكل شيئاً كبيراً في موارد الجماعات المحلية، وهي موارد استثنائية لا يعتمد عليها في تمويل الجماعات المحلية.

ثانياً: الإطار القانوني لتنظيم التبرعات والهبات.

لقد نظم قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية 07-12 الإطار القانوني للتبرعات والهبات، ومن ثم سوف نتعرض في الفرع الأول الإطار القانوني لتنظيم التبرعات والهبات في قانون البلدية ثم نتناول في الفرع الثاني الإطار القانوني لتنظيم التبرعات والهبات في قانون الولاية.

ثالثاً: الإطار القانوني لتنظيم التبرعات والهبات في قانون البلدية.

نصت عليه المادة 57 من قانون البلدية رقم 10-11 ر تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيا التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

رابعاً: الإطار القانوني لتنظيم التبرعات والهبات في قانون الولاية.

نصت عليه المادة 55 من قانون الولاية رقم 07-12 لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.
- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

- اتفاقيا التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية.

وإذا لم يعلننا عن قراراتهما خلال هذه المدة تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها.

خلاصة الفصل الثاني:

لا تلجئ الجماعات الإقليمية إلى الاقتراض إلا إذا تعلق الأمر بنفقات غير عادية أي مؤقتة كتغطية عجز مالي أو بمشاريع ذات منفعة عامة، بالأخص تلك المنتجة لمداخيل أو مشاريع جديدة، أو تلك التي تستفيد منها الأجيال القادمة، بعد استنفاد وسائل التمويل الذاتية.

يتم تمويل نفقات الصيانة والنفقات الدورية عن طريق الميزانية السنوية للجماعة الإقليمية، يمنع اللجوء إلى الاقتراض لتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات الخاصة بالأعباء الدائمة والسنوية.

استثناءً للجماعات الإقليمية الحق في اللجوء إلى الاقتراض إذا تعلق الأمر بنفقات ضخمة وحديثة تحل بتوازن الميزانية السنوية، بشرط استنفاد وسائل التمويل العادية من ضرائب ورسوم ومداخيل الاملاك وإعانات وبعد التقليل من النفقات إلى الحدود المرجوة، قصد إعادة التوازن وتطهير الوضعية المالية للجماعة الإقليمية.

يجب أن تخضع مدة إهلاك (تسديد) القرض إلى دراسة متأنية ودقيقة، لأن طول مدة الإهلاك ترتب تسديدات على رأس المال والفائدة تثقل ميزانية الجماعات الإقليمية لمدة طويلة، كم ترتب قصر مدة الإهلاك اعباء مرتفعة على ميزانية الجماعات الإقليمية، ربط مدة الإهلاك بمتوسط مدة استعمال موضوع القرض، تختلف المدة بحسب نوعية وموضوع القرض، تكون أطول بالنسبة لاقتناء العقارات أو إنجاز الأشغال والمرافق، ومتوسطة المدة إذا تعلق الأمر باقتناء تجهيزات.

تمول نفقات التسيير والصيانة ونفقات اقتناء العتاد الصغير والأدوات والسلع والخدمات بواسطة الميزانية السنوية للجماعة الإقليمية.

تستعمل القروض لتغطية امتصاص العجز المالي استثناءً على أن لا يتجاوز آجال القرض مدة تغطية العجز مع اتخاذ كل الوسائل والإجراءات الأخرى لتحقيق توازن الميزانية.

تسديد القرض بالنسبة للجماعات الإقليمية التي تتوفر على فائض مالي من إيراداتها العامة، الجماعات الإقليمية العاجزة لا يمكنها تحقيق مداخيل إضافية لتسديد القروض، لذا عليها تفادي اللجوء على القرض.

يتم ضمان تسديد القروض عن طريق تخصيص إيرادات من قسم التسيير لتسديد فوائد القروض وتخصيص إيرادات من قسم التجهيز والاستثمار لتسديد رؤوس أموال القروض.

توجه الإيرادات الغير العادية والمتمثلة في بيع العقارات أساسًا لتسديد رأس مال القرض، وتفاذي استخدامها لتمويل نفقات أخرى، حتى لا تتراكم الاعباء على ميزانية الجماعات الإقليمية.

تخصص إيرادات استغلال بعض المرافق لتسديد قروض خاصة بتطوير او توسيع أو القيام بأشغال تهيئة مرافق معينة (المذابح العامة، شبكات المياه، شبكات الصرف الصحي ... إلخ).

تفرض على المستفيدين من المرافق رسوم أو ترفع من قيمة الرسوم الموجودة لتسديد القروض المبرمة للقيام بتحسينات أو تهيئات تطور من اداء او تحسن من شكلها المعماري.

لا ينظر إلى القرض كعملية معزولة بل كعنصر من عملية مالية مدمجة في الميزانية ووسيلة من وسائل التمويل الاخرى، عبر دراسة معمقة للجوانب المالية من خلال الوثائق المحاسبية والمالية والجوانب التقنية المرتبطة بإنجاز المشروع من خلال استقصاء آراء المصالح التقنية.

الخاتمة

الخاتمة

لتحقيق التنمية المحلية لابد من وجود تمويل يمكنها من الانتقال بالمجتمع من وضع معين إلى وضع آخر أفضل منه، فهي عملية تراكمية تتحقق بالتعاون والتكاتف الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية الممثلة في جهودات الجماعات المحلية قصد الارتقاء والتحسين النوعي في مختلف المجالات الحياتية للمجتمع المحلي، وهذا في ظل منظومة شاملة ومتكاملة لذلك فإن التنمية المحلية تتأسس على تضافر وتوحد الجهود الشعبية للإقليم مع الجهود الحكومية الإقليمية لغرض تحسين ظروف الحياة على مختلف الأصعدة الاقتصادية، والاجتماعية، السياسية، الثقافية والحضارية للمجتمع المحلي ونظرًا لدور الجماعات الإقليمية في هذا المجال فقد أخضها المشرع الجزائري بمصادر تمويل متعددة ومتنوعة، رغم الجهود الكبيرة التي تبذلها، إلا ان عمليات التنمية المحلية تكتنفها بعض النقائص .

ويشكل التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية مصدرًا مهمًا لتمويل برامج التنمية المحلية الذي يمكنها من التحرك في مختلف المجالات والميادين المرتبطة بالتنمية المحلية، إذ أنه بزيادة مواردها المالية يكبر لديها حجم التدخل في ميادين التنمية، وانخفاض هذه الموارد يتقلص دور الجماعات في أداء وظيفتها التنموية.

تعرضنا للإعانات الدولة وبيننا أهميتها ودورها كمورد مالي لابد منه للنهوض بالتنمية إلى المستوى المحلي وزيادة امكانياتها وإعادة التوازن لتحقيق الرفاه والرخاء على جميع الاصعدة وتغطية العجز الذي تتعرض له إثر الاحتياجات المحلية المتزايدة وتكاملة الموارد المالية المتاحة للهيئات وتقليص الفوارق فحسب حجم هذه الإعانات والموارد تصبح للإدارة المركزية حجة القيادة والتحكم والرقابة على هذه الأموال الممنوحة، تطبيقًا لقاعدة من يدفع يقود إلا أن هذه القاعدة سيستثنى منها عمل الإدارة المركزية مع الجماعات الإقليمية في الجانب المالي، إذ عليها في هذه العلاقة ان تدفع دون أن تحكم حتى لا يتم خرق مفهوم النظام اللامركزي القائم على الاستقلالية في التسيير.

ومع ذلك فإن هذه الاعانات تنتج عنها آثار تمس بالاستقلالية الجماعات الإقليمية.

أولاً: توجيه القرار المحلي.

الاستقلال المالي لا يمكن ان يتحقق إلا إذا تمكنت هذه الجماعات من تدبير شؤونها المحلية بقدراتها المالية الذاتية، فالتمويل المركزي للمشاريع والاستثمارات يعبر عن رغبة الإدارة المركزية في التسيير وأن تكون شريكة مع الجماعات الإقليمية في الاهتمام بسياسة التنمية المحلية وهو الامر الذي يجعل قراراتها موجهة أي تصبح تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المحلي، فهي وصاية إضافية أو كما قيل عنها انها وصاية فعلية.

ثانياً: تخصيص الإعانات.

تتيح الموارد المالية للجماعات المحلية حرية التسيير والتصرف في الموارد بتخصيص مورد معين وانفاقه في جهة معينة، أما في حالة تلقيها إعانات مالية من الدولة فهي تخصيصات تلزم الجماعات على التقيد بها واحترامها أي تصرف الإعانات فيما خصصت له.

ثالثاً: تخطيط التنمية المحلية.

نظراً لما تتطلبه التنمية المحلية من إعداد البرامج والمشاريع المتعلقة بالاستثمارات في مختلف الشؤون المحلية، ونظراً لما تتطلبه الاستثمارات من موارد مالية كبيرة ودارسة فعالة وتخطيط محكم لتفعيلها لجأت السلطة المركزية للعمل على إقامة مخططات التنمية المحلية باختيار وفق أولويات تهيئة الإقليم ويترتب على الإدارة المركزية في هذا الشأن تحقيق الانسجام بين المخطط البلدي والولائي ومخططات التهيئة العمرانية وقد جعل المشرع السلطة المركزية، والوالي مسؤولين عن تنفيذ مخططات التنمية فلو كانت الجماعات الإقليمية مكثفة بمواردها لكان لها الحق بصفة منفردة بإعداد مخططاتها للتنمية وفق رؤيتها الاستراتيجية لكل متطلبات الإقليم وتبتعد عن هذا النوع من الوصاية.

رابعاً: رقابة النشاط التنموي.

كالرقابة التي تمارسها المصالح التقنية من خلال التأشير على كل المشاريع ومتابعتها وأيضاً التزام كل من رئيس البلدية والوالي في إطار المخططات البلدية للتنمية بإرسال تقارير دورية للسلطة الوصية عن نسبة استهلاك الاعتمادات المالية و نسبة الانجاز المادي.

أما في ما يخص صندوق التضامن والضمان ورغم الإصلاحات التي عرفها هذا الصندوق إلا انه لا زالت هناك بعض العوائق التي تحول دون قيامه بدوره الأساسي في انعاش التنمية المحلية بنوع من العدالة بين جميع بلديات وولايات الوطن والتي منها:

- هيمنة السلطة المركزية عليه من حيث عدد الاعضاء وفي تحديد برامج التنمية التي يقرها للجماعات المحلية بحكم انه تحت وصاية وزارة الداخلية.
- انعدام معايير محددة ودقيقة وشفافة لتقديم مختلف الإعانات والمساعدات المالية للجماعات المحلية.
- عدم وجود نصوص قانونية تنظيمية تحدد الاجراءات المتبعة من قبل الجماعات المحلية للاستفادة من مختلف الإعانات والمساعدات المقدمة من طرف الصندوق.

الخاتمة

- عدم إعطاء الحرية للبلديات أو الولاية المستفيدة من اعانات ومساعدات الصندوق في التصرف فيها حسب خصوصيتها وإنما في الغالب ترفق بتعليمات تحدد مجال استغلالها دون مراعاة متطلبات واحتياجات الجماعات المحلية المستفيدة.

كما تعتبر القروض موردًا يمكن من التكفل بنفقات إضافية إلا أن لجوء الجماعات الإقليمية إليه ضئيل مقارنة مع الاعانات التي تجذب الجماعات الإقليمية اللجوء إليها عوض التعامل مع المؤسسات المالية والهيئات البنكية المتخصصة رغم العجز الذي تعاني منه نظرًا لأسباب مرتبطة بعدم توفر القدرات البشرية ذات الكفاءة التي تتحكم في هذا النوع من العمليات وقلة القدرة على التوفير وتسديد المبالغ المقترضة، كما تشكل الظروف الاقتصادية والمالية المتغيرة وشدة الرقابة وعدم التحكم في معدلات لفائدة عقبات إضافية لا تحفز الإقبال على طلب القروض، كما ان الهيئات المانحة للقروض (البنك المحلي للتنمية وصندوق التوفير والاحتياط والخزينة العمومية) تخضع للدولة مما يقلص من استقلاليتها.

بالإضافة إلى ان المنظومة القانونية والوصاية على الجماعات الاقليمية لا تسهل عملية الاقتراض وكذا قلة الهيئات البنكية المتخصصة في تمويل الجماعات الاقليمية يشكل هو الآخر عائق يقلل من اللجوء إلى الاقتراض.

يمكن القول من جملة ما نقترحه في هذا الإطار ان عجز الجماعات الاقليمية بتحكم بمواردها المالية ادى إلى تدخل الدولة تقديم اعانات ومساعدات مشروطة مخصصة لهذا الغرض وكذا لجوئها إلى الاقتراض هذه العوامل تمس بأهم مقومات الإدارة المحلية ألا وهو الاستقلالية التي تعتبر الركيزة الاساسية لوجود اللامركزية وبذلك نلح على أصحاب القرار بأن يراجع سياسات التمويل المحلي وإيجاد حلول جذرية وجدية لمعالجة هذه المشكلات التي تخططها الدول المتقدمة بسهولة وفي وقت قياسي، بالنظر إلى ما تزخر به الجزائر من إمكانات وطاقات وثروات ومقومات تؤهلها للوصول إلى أعلى درجات الرقي والتطور وذلك:

- بأن تقدم السلطة المركزية هذه الاعانات ضمن إطار قانوني محدد، بوضوح الاجراءات المتبعة لمنحها، وكيفية انفاقها وأشكال الرقابة عليها وذلك لضمان استقلالية الجماعات الاقليمية من جهة، وضمان حسن استغلال هذه الاعانات من جهة أخرى.

- إعادة النظر في تشكيلة مختلف الهياكل والاجهزة المدونة للصندوق خاصة مجلس التوجيه لأن نظام عمله لا يتضمن اشتراك الجماعات المحلية بصفة اساسية فضلا عن الاجراءات المعقدة والطويلة المتبعة في طلب ومنح الاعانات والمساعدات.

الخاتمة

- أن يراعي الصندوق في منحه المساعدات والاعانات المالية اقتراحات وأولويات الجماعات المحلية عند تسجيل هذه الاعانات في شكل مشاريع تنموية.

- ولتفعيل دوره يجب تقريبه أكثر من واقع الجماعات المحلية وأولوياتها التنموية ومن خلال التركيز على تمويل مشاريع تنموية منتجة تعود بالفائدة على التنمية الوطنية.

ولتخفيف من حدة عدم اللجوء إلى الاقتراض يمكن إعطاء حرية أكبر للجماعات الإقليمية في تمويل المشاريع التنموية، وتكوين إطارات واعوان تتحكم في تقنيات إعداد وإبرام ومتابعة عقود القرض، واسناد مهمة منح القروض للجماعات الإقليمية بشروط تتواءم ووضعتها الخاصة.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

➤ مراجع باللغة العربية:

أولاً: القوانين والمراسيم.

- القانون 09/90 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالولاية.
- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الاول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.
- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.
- المرسوم رقم 380/81 المؤرخ في 26/12/1981 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية.
- المرسوم رقم 227/98 المؤرخ في 13 جويلية 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية عدد 51، سنة 1998.
- المرسوم 136/73 المؤرخ في 9 اوت 1973 يتعلق بشروط سير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة والتنمية، الجريدة الرسمية عدد 67.
- ملحق المرسوم التنفيذي رقم 57/93 الممضي المؤرخ في 27 فيفري 1993، يتعلق بنفقات تجهيز الدولة، الجريدة الرسمية عدد 14، سنة 1993.
- المرسوم رقم 54/95 ممضي في 15 فيفري 1995، يحدد صلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية عدد 15.
- المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014 المتضمن انشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه سيره، الجريدة الرسمية عدد 19.
- المرسوم 85/85 المؤرخ في 30/04/1985 والمتعلق بإحداث بنك التنمية الاقليمية ومحدد لقانونه الأساسي، الجريدة الرسمية رقم 19.
- المرسوم 227-64 المؤرخ في 10 أوت 1964 المتضمن إنشاء الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط.

ثانياً: الكتب.

- أبعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة، الاردن، 2008.
- الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، الجزائر، المطبوعات الجامعية.
- حبش صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار الحمديّة، 2000.

قائمة المصادر والمراجع

- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة، بالقاهرة مصر، 1992.
- محمد الصغير بعلي ويسري أبو علاء، المالية العامة، دار العلوم 2003.
- محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية 1983.
- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د م ج الجزائر 1986.
- يليس شاوش بشير، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، د م ج الجزائر 2013.

ثالثا: الرسائل والمذكرات.

- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 2013، ص 127
- بن عيسى قدور، التمويل المحلي والاستقلالية الجماعات الاقليمية "حالة البلديات"، اطروحة دكتوراه في العلوم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2015/2014..
- لخضر مرغاد، واقع المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، قسم علوم التسيير وكلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 2001.
- أعراب كريمة - عمرو نعيمة، إيرادات الجماعات المحلية بلدية وولاية بجاية نموذجا، مذكرة ماستر، جامعة عبدالرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016/2015.
- بوشاقور الحاسن، آليات تمويل الجماعات المحلية في الجزائر، واقع وآفاق، مذكرة الماستر، تخصص مالية جامعة الجزائر 3 كلية العلوم الاقتصادية العلوم التجارية وعلوم التسيير، 2014-2013.
- بوطالب لخضر، التمويل الخارجي لميزانية الجماعات المحلية وآثارها في التنمية المحلية، مذكرة ماستر جامعة د. الطاهر مولاي، سعيدة، 2015/2014.
- شتيح إيمان العباسية، الإدارة المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مذكرة ماستر جامعة محمد خيضر بسكرة كلية الحقوق والعلوم السياسية 2015/2014.
- طهروست فاتح، زروكلان بلال، التمويل المحلي وإشكالية عجز مالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر حقوق جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 2017/2016.

قائمة المصادر والمراجع

- عزي حسين، آليات تمويل الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2013.
- قروور حنان، مطاعي رزيقة، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ودوره في التنمية، مذكرة ماستر تخصص قانون عام معمق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس بودواو، كلية الحقوق سنة 2015-2016.

رابعاً: مقالات.

- بن شعيب نصر الدين، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، جامعة تلمسان، الجزائر، مجلة الباحث، عدد 10، سنة 2012.
- شكلاطة رحمة، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- لخضر مرغاد، دور الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، فيفري 2005.
- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الفكر البرلماني العدد 01 ديسمبر 2002، ص 120.
- يامة ابراهيم، مدى مساهمة صندوق التضامن والضمان المحلية في انعاش التنمية المحلية "دراسة نظرية تقييمية"، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات العدد الخامس جامعة احمد دراية أدرار، الجزائر، جوان 2017.

➤ مراجع باللغة الفرنسية:

- Belaid Nedjib., Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales, Thèse de doctorat, Tunis, mars 1998.
- Rahmani Cherif, les finances des communes algériennes, Casbah/édition Alger, 2002.

فهرس المحتويات

الصفحة	فهرس المحتويات
	شكر وتقدير
	الإهداء
أ-ج	مقدمة
الفصل الأول: إعانات الدولة لتمويل الجماعات الاقليمية	
6	❖ المبحث الأول: مفهوم إعانات الدولة لتمويل الجماعات الاقليمية.
6	• المطلب الاول: طبيعة واهداف الاعانات.
6	✓ الفرع الأول: طبيعة الاعانات.
8	✓ الفرع الثاني: اهداف الاعانات.
10	• المطلب الثاني: الاطار الذي يقوم فيه الاعانات.
11	✓ الفرع الأول: تعريف المخطط البلدي للتنمية .
14	✓ الفرع الثاني: تعريف المخطط القطاعي للتنمية.
18	❖ المبحث الثاني: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.
19	• المطلب الاول: مساهمة الصندوق في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية.
19	✓ الفرع الأول: التخصيص الاجمالي للتسيير.
22	✓ الفرع الثاني: التخصيص الاجمالي للتجهيز والاستثمار.
26	• المطلب الثاني: تدخلات الصندوق في إطار التضامن.
26	✓ الفرع الأول: مساهمات الصندوق في إطار الضمان.
30	✓ الفرع الثاني: الاجراءات المحاسبية لإيصال الاعتمادات.
33	❖ خلاصة الفصل الأول.
الفصل الثاني: القرض كآلية لتمويل الجماعات الإقليمية.	
35	❖ المبحث الأول: امكانيات الحصول على القرض لتمويل الجماعات الاقليمية.
35	• المطلب الاول: مفهوم القروض.
35	✓ الفرع الأول: تعريف القروض.
33	✓ الفرع الثاني: خصائص القروض.
33	✓ الفرع الثالث: انواع القروض.

الفهرس

41	✓ الفرع الرابع: مصادر القروض.
41	● المطلب الثاني: الاطار القانوني للقروض.
42	✓ الفرع الأول: اجراءات تنفيذ القروض.
42	✓ الفرع الثاني: تسيير القروض المحلية.
43	✓ الفرع الثالث: القرض بواسطة هيئات متخصصة.
50	❖ المبحث الثاني: محدودية الحصول على القرض المحلي.
50	● المطلب الاول: العراقيل الواردة على القرض.
50	✓ الفرع الأول: اللجوء الضئيل للاقتراض.
52	✓ الفرع الثاني: القيود الواردة على القرض.
58	● المطلب الثاني: مبررات القيود الواردة على القرض.
58	✓ الفرع الأول: صعوبة وضعية الجماعات الاقليمية إثر الاقتراض..
59	✓ الفرع الثاني: أهداف الرقابة على القرض المحلية.
62	❖ خلاصة الفصل الثاني.
64	❖ الخاتمة.
68	❖ قائمة المصادر والمراجع.
69	❖ الفهرس.

