

إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية

شكلاط رحمة

أستاذة محاضرة بكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة مولود معمري بتيزي وزو.

مقدمة:

تعتمد الدول في تنظيمها على أسلوبين وهما المركزية واللامركزية. تتمثل المركزية في حصر مجمل السلطات الإدارية في يد الحكومة حفاظا وضمانا لوحدة الدولة ، بينما تنصب اللامركزية في عملية نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية مع إسناد سلطة البث في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال اتجاه السلطة المركزية⁽¹⁾ صاحبة الاختصاصات الواسعة.

تعتبر الإدارة المحلية الركيزة الأساسية لتحقيق التنمية الناجعة، ولا يمكن أن يكون الاقتصاد ناجح في حالة عدم توفر موارد خاصة يستهدف من ورائها تحقيق رغبات وتلبية الحاجيات المحلية. فهي بمثابة الخيوط التي تبني نسيج الديمقراطية والمادة المغذية لجذور المجتمع⁽²⁾.

يكن استقلال الجماعات المحلية في تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وعدم ارتباطها بالسلطة المركزية بتبعية مطلقة، وإنما تخضع لرقابة من نوع خاص وهو ما يسمى بالوصاية الإدارية. ذلك ما تقرر في كل من قانوني رقم 10/11 المؤرخ في 2011/7/22 المتعلق بالبلدية⁽³⁾ والقانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية، ومن ثم يتطلب الأمر تحديد العناصر التي يمكن على ضوءها الحكم على استقلالية الجماعات المحلية في (المحور الأول) ثم مدى أهمية تدخل السلطة المركزية لتمويل مختلف المشاريع والآليات المتبعة، مع تقديم الاقتراحات التي من شأنها أن تحقق التنمية المحلية الفعالة، والرفاهية الاجتماعية (المحور الثاني).

المحور الأول: مفهوم الاستقلالية.

يتطلب الأمر توضيح معنى الاستقلالية ثم تحديد العناصر التي يستند عليها للفصل في استقلالية الجماعات المحلية .

أولا :تعريف الاستقلال: إن مصطلح استقلال مشتق من اليونانية

autonomia autosomos ويتعلق بكل من يسير ذاتيا بقوانين خاصة (4)

من خلال هذا التعريف تتضح الطبيعة الخاصة والمميزة للمدن

اليونانية، وبالتالي لا يمكن أن ينطبق على واقع الجماعات المحلية في الدولة المعاصرة ، نظرا لعدم اعتراف القانون الوضعي بالاستقلال المحلي في المجال التشريعي .

ينحصر استقلال هذه الجماعات في الوظيفة التنفيذية الخاصة بكيفية تسيير الشؤون المحلية، مما يعنى أن استقلالها نسبي يشترط أن يمارس في حدود الإطار القانوني، ووفق القواعد المقررة دستوريا، نظرا لعدم تطابق هذا التعريف مع الواقع المحلي، مما أدى بالفقهاء للبحث على مفاهيم أخرى ، فمنهم من قال أن الاستقلال المحلي يتمثل في حق القيام بمختلف المبادرات التي تسعى لحل الأمور والمشاكل المحلية ، والدفاع على الحقوق بكل الوسائل⁽⁵⁾. في حين استند البعض الآخر على معايير محددة للفصل في الاستقلالية ، والمتمثلة فيما يلي :

1) وجود مصالح محلية:

مما لا شك فيه أن للإدارة المحلية تلبية حاجيات خاصة بما تختلف عن الحاجيات العامة التي تتطلب تكاليف باهضة، وأسلوب معين لتحقيقه وهو المركزي، كمرفق الدفاع والعدالة، بحيث لا يتصور تجزئة هذه المرافق العامة التي تهدف للحفاظ على الوحدة الوطنية، وكيان الدولة بالتالي فالمعيار المعتمد عليه هو معيار التفرقة بين الحاجات العامة والحاجات المحلية.

يبقى هذا المعيار غير دقيق وغير فاصل، لأنه ما يعد مصالح أو خدمة معينة عامة في بلد ما وفي وقت محدد، قد تعتبر نفس الخدمة محلية في بلدها.

على الرغم من صعوبة إيجاد معيار حاسم للفصل في المسألة، إلا أنه يمكن الاعتماد على بعض الضوابط التي تساعد على تحديد

المصالح العامة وتميزها عن المصالح المحلية والتي تنفرد الهيئة التشريعية بتحديدتها، تطبيقاً لأحكام الدستور، ولا يمكن تركها لغيرها، نظراً للنتائج التي قد تترتب على ذلك، كالانقسام وانعدام الوحدة في الدولة ، ومن بين هذه الضوابط⁽⁶⁾:

أن الخدمات التي تتصل بشؤون الدولة وتحتاج إدارتها إلى نمط واحد حفاظاً على الوحدة تستلزم مبالغ كبيرة، وبالتالي يجب أن تلبى بالأسلوب المركزي، في حين تنفذ وتسد الحاجات المحلية بالأسلوب اللامركزي.

كما أن التطور الذي حصل في مفهوم الدولة واتساع نشاطها نتيجة تدخلها في شتى الميادين يؤدي إلى أنه كلما استدعت الضرورة تلبية حاجة معينة فقد تؤدي إما بالأسلوب المركزي أو اللامركزي ، فتزايد الأعباء العامة يعد سبباً لإتباع الأسلوب اللامركزي للتخفيف من ذلك.

بالرجوع إلى أحكام القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية خاصة المادة 104 منه جعل اختصاصات الهيئات المحلية مرتبطة، بالشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة لها ، والمادة 1/55 من قانون الولاية حيث نصت على: "يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة"

من خلال هذه المادة تتضح نية المشرع في الاعتماد أسلوب الاختصاص العام أثناء توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية . وأن الاعتراف بالمصالح المحلية يتطلب الحماية القانونية، ولا يمكن تحقيقه إلا من خلال المجالس المحلية المنتجة.

(2) المجلس المحلي المنتخب:

لقيام نظام الإدارة المحلية يتطلب الأمر أن يمثل الشخص المعنوي مجلس محلي منتخب ، ولا يمكن تحقيق هذا الاستقلال إلا باستقلال ممثليه، نظرا لاعتبار الانتخاب⁽⁷⁾ الوسيلة المناسبة لتحقيق الاستقلال ، الأمر الذي يثير كيفية تحقيق هذا الاستقلال، بالتالي انقسم العلماء إلى فريقين:

يرى الفريق الأول أنه لتحقيق الاستقلال يجب أن ينص القانون على أهم الضمانات للمثليين المحليين كتحديد اختصاصاتهم فيما يخص الشؤون المحلية ، لأن الاستقلال لا يمكن أن يتحقق إلا إذا منحت الجماعات المحلية سلطات البث واتخاذ قرارات نهائية فيما يتعلق بالشؤون المحلية، في حين يرى الفريق الثاني أن الانتخاب يعد شرط أساسي وأفضل وسيلة لاستقلال الهيئات المحلية، وأن التعيين هو إهدار للتمثيل الشعبي، كما أن سيادة الشعب لا يعبر عنها في جانبها السياسي إلا من خلال مجالسه المنتخبة تطبيقا لنص المادة 11 من دستور 1996 التي تنص على: " تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إدارة الشعب" كما يضاف عنصر آخر وهو تدخل السلطة التشريعية لمنع تجاوز المجال المحدد، والإضرار بالمصلحة العامة.

إن معيار الحكم على قيمة أي نظام في الإدارة المحلية هي مقدار ما يسمح به للمجالس المحلية من سلطات واشتراك في الرقابة ورعاية الشؤون المحلية دون أي قيد⁽⁸⁾ .

توجد بعض النظم التي تعطي للمجالس المحلية اختصاصات واسعة بنص القانون كما هو الشأن في النظام الإنجليزي ومن ثم يكون نظاما قويا يضمن الاستقرار والازدهار خلافا للنظام الفرنسي الذي يقوم عدة عناصر منها⁽⁹⁾:

- توزيع الإختصاصات بين الهيئات اللامركزية والمركزية بمقتضى نص قانوني يقضي بمنح الهيئات اللامركزية كل ما يخص ويتعلق بالشؤون المحلية، ويبقى غيرها للهيئات المركزية.

- فرض رقابة مشددة على الهيئات اللامركزية، والتي من شأنها تحد من استقلاليتها.

في هذا الصدد أرجع أحد الأساتذة الفرنسيين سبب اضطراب الحكم في فرنسا وضعف الحكومات المتعاقبة إلى ضعف الإدارة المحلية: "الضعف في القمة يرجع إلى الضعف في الأساس والأساس السليم هو إدارة محلية تتدفق فيها الحياة"⁽¹⁰⁾. ويجب أن تكون سياسة المجلس واضحة ومعروفة من قبل الأعضاء، مع وضع وتحديد الأهداف مسبقا. كما قال عالم آخر " أن المجالس المحلية من أهل المدينة أو القرية التي تبنى قوة الشعوب الحرة، واجتماعات هذه المجالس تؤدي بقضية الحرية ما تؤديه المدارس الابتدائية في قضية العلم، فهي تزيقهم طعم الحرية عن كتب وتدريب على التمتع بها وحسن استعمالها"⁽¹¹⁾.

(3) الموارد المالية:

تعتبر الموارد المالية الدعامة الأساسية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية للقيام بوظائفها المتعددة وتأدية مهامها على أحسن وجه، عن طريق وضع وإعداد ميزانية شاملة للإيرادات والنفقات الضرورية لمدة سنة⁽¹²⁾، وتضم سمين: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار.

تطبيقاً لنص المادة 170 من القانون رقم 10/11 تتشكل الموارد المحلية من حصة الضرائب المباشرة وغير المباشرة ومحاصيل الأملاك والاستغلال والمحاصيل المالية والهبات والوصايا والقروض والإعانات المركزية.

ما يمكن تسجيله أن أغلب الإيرادات تخصص لقسم التسيير نظراً لارتفاع حجم النفقات الضرورية، في حين تبقى إيرادات قسم التجهيز والاستثمار منخفضة، نظراً لمحدودية نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير التي لا تفوق عن 10% من مجمل الإيرادات⁽¹³⁾ إلى جانب القروض التي لا تلجأ إليها البلدية بسبب عدم قدرتها على التسديد، بينما تكاد تبقى الهبات والوصايا شبه منعدمة، مما يجعل البلدية رهينة بالمساعدات التي تقدمها لها الدولة لمواجهة نفقات التجهيز والاستثمار المرتبطة بالتنمية التي تبقى هدفاً رئيسياً للإدارة.

فمن خلال هذه الإعانات والمساعدات تتدخل السلطة المركزية لفرض رقابتها على الجماعات المحلية، ومن ثم تحقيق الأهداف

المسطرة، ويتم ذلك من خلال الصندوق المشترك للجماعات المحلية، والإعانات في إطار البرامج التنموية.

أ : الصندوق المشترك للجماعات المحلية

لقد تم إنشاء هذا الصندوق⁽¹⁴⁾ بمقتضى المرسوم رقم 266/86 ويعد مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، ويخضع لوصاية وزارة الداخلية.

يقوم بتسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات والولايات يتولى صندوق الضمان تغطية النقص في حصيلة الضرائب وكل ما يخص قسم التسيير، في حين يقوم صندوق التضامن بتقديم إعانات سنوية لتنفيذ مشاريع التجهيز والاستثمار وفق المخطط الوطني للتنمية، وتقدم هذه الحصص بالنظر للموارد التي يتحصل عليها الصندوق من رسوم وضرائب.

كما يوم بتغطية العجز في حصيلة الضرائب، وتقليص الاختلالات المالية ما بين البلديات، حيث تمنح للبلديات أكثر فقرا من حيث الموارد المالية، بالإضافة إلى منح تحصيصات استثنائية للجماعات المحلية التي تعاني من صعوبات مالية أو تعرضت لكوارث طبيعية، إلى جانب منح إعانات إلى المناطق الواجب ترقيتها.

لتمكين الصندوق من تأدية وظائفه توجد موارد مشتركة وأخرى خاصة توزع بنسب متفاوتة جزء يعود للبلديات وآخر للولايات.

بينما يقوم صندوق الضمان بضمان تحصيل الجماعات المحلية لتقديراتها الجبائية، مقابل مساهمتها السنوية، كما يقوم بضمان مواجهة التخفيضات المقررة سنويا بموجب قانون المالية.

ب: المخططات البلدية للتنمية

تتمثل المخططات البلدية للتنمية في برامج عمل تقررها السلطة المركزية في إطار المخطط الوطني، وتمر عبر مراحل عديدة بداية من إعداد وتحضير البلدية لمشاريعها واعتمادها من قبل السلطة المختصة ثم تقديمها للولاية ثم إلى وزارة التخطيط. ولكن نظرا للنتائج السلبية المترتبة على ذلك أثناء تنفيذ البرامج، فقد تغير نمط التسيير من المخطط البلدي للتنمية ومخطط التحديث الحضري، ومن ثم أصبحت تسجل الإعتمادات لفائدة الوالي ضمن رخصة البرنامج لكل ولاية، والتي تشكل الحد الأعلى للمبالغ المسموح باستعمالها من قبل الأمر بالصرف⁽¹⁵⁾. ويعلم رئيس البلدية عن طريق مقرر يوضح مضمون المشروع ومبلغه الإجمالي إلى جانب المبلغ السنوي. وطرق إنجاز المشروع على الرغم من الدور الهام الذي يقوم به الصندوق في تمويل الجماعات المحلية، إلا أنه لم يستطع امتصاص وتغطية العجز الموجود في الميزانيات المحلية، بالإضافة إلى مركزية الإعانات بحيث يشترط في المشاريع التنموية أن تتلاءم مع مقتضيات المخطط الوطني مما يعد من الأمور الصعبة التحقيق.

المحور الثاني: العوامل التي تحد من استقلالية الجماعات المحلية

مما لا شك فيه أن محدودية الموارد المحلية، ساهم في عدم تحقيق التنمية، وبقائها في حالة تهميش، وعدم تحقيقها لإستقلال تام، نظرا لوجود عناصر عديدة يمكن ذكر البعض منها:

- يجب أن يكون التمويل الذاتي المعيار المميز للاستقلالية المالية، وأن يكون للجماعات المحلية موارد كافية تمكنها من تأدية وظائفها وتلبية الحاجيات المحلية، ولكن نقص وعدم كفاية الموارد المالية واعتمادها على وسائل تمويل تقليدية لا تتماشى مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على مختلف المجالات، أدى إلى نقص بل إلى انعدام التنمية في بعض البلديات.

- الرقابة المشددة، بالرجوع إلى أحكام قانون البلدية والولاية التي تنص بأنهما مؤسسات تتمتع بالاستقلال المالي، مما يعني أنها تمارس اختصاصاتها بالشكل الذي يضمن لها حسن التسيير، ولكن هذه الحرية مقيدة ومشروطة في مجال الاستثمار الذي يستوجب مبالغ باهظة لإنجاز المشاريع، وهو ما تفتقده الجماعات المحلية، ومن ثم فهي بحاجة ليد المساعدة من قبل السلطة المركزية، التي تتدخل لبسط سلطاتها الرقابية، من خلال إتباع السياسة التوجيهية، ومن ثم تبقى الجماعات المحلية تحت وصاية السلطة المركزية بشأن الاختيارات الاقتصادية وطرق الإنفاق، وبالتالي فهي وصاية فعلية.

أ- الأسباب المتعلقة بالتخطيط:

إن الإعتداد المفرط للجماعات المحلية على الإعانات المقدمة من السلطة المركزية، ونظرا للمبالغ الطائلة المخصصة للإستثمار المحلي، إدراج ذلك في إطار المخطط الوطني، أي تخطيط التنمية المحلية لإدراجها ضمن المخطط الوطني فيما يتعلق بالمشاريع الإستثمارية وتحديد أولويتها. إلى جانب إدراج التنمية المحلية ضمن عملية التهيئة العمرانية التي تعد تخطيطها. (16)

ب- تخصيص الإعانات:

تعتبر الموارد المالية العنصر الأساسي الذي يمكن الجماعات المحلية من القيام بتسيير وإدارة شؤونها وفق الشكل الذي يناسبها، ولكن قد يتعذر ذلك في حالة ضعف أو غياب تلك الموارد، مما يدفعها لطلب إعانات من السلطة المركزية، إما في شكل مبلغ إجمالي يوجه للاستثمار دون تحديد المشاريع المراد تمويلها، وإما على شكل حصص محددة ذلك ما تقرر في نص المادة 212 من قانون البلدية حيث نصت على: "يدفع الصندوق البلدي للتضامن: تخصيصات مالية للتجهيز تخصص لقسم التجهيز والإستثمار، والمادة 152 من قانون الولاية .

ما يمكن تسجيله أنه على الرغم من إدراج هذه الإعانات التخصيصية في الميزانية المحلية، إلا أنه اشترط خضوعها للتخصيص،

بهدف المحافظة على الأموال العامة، وترشيد الإنفاق، وحسن الاستعمال والاستغلال للإعانات لتحقيق التنمية.

ت-رقابة النشاط التنموي:

من نتائج التمويل المركزي خضوع الجماعات المحلية إلى أشكال أخرى من الرقابة كضرورة الحصول على التأشيرة لمختلف المشاريع، إلى جانب مسؤولية رئيس البلدية والوالي بإعداد وإرسال تقارير دورية مفصلة عن طرق استعمال الإعتمادات المالية ونسبة الارتباط أو الدفع، إلى جانب معلومات تخص المشروع نسبة تقدم الإشغال، وذلك في إطار المخططات البلدية، أما في إطار عمل الصندوق المشترك للجماعات المحلية يضم الصندوق إلى جانب خمسة رؤساء مجالس شعبية بلدية منتخبة ورئيسي مجلسين شعبيين ولائيين منتخبين أربعة (4) أعضاء معينين وهم والي يتم تعيينه من قبل وزير الداخلية والجماعات المحلية وممثل عن هذه الوزارة ووزارة التخطيط وممثلين عن وزارة المالية، والمدير العام للوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية ، والمدير العام للبنك التنمية المحلي.

تجدر الإشارة أن هذه الإجراءات تعد قيذاً آخر للحد من استقلالية الجماعات المحلية، لأنه في حالة التمويل المحلي بالموارد المحلية تنعدم تلك الإجراءات المعقدة.

ث-القرار التوجيهي:

يستهدف من وراء التمويل المركزي إلى التعبير عن نية السلطة المركزية ورغبتها في قيادة التنمية المحلية، مما يؤدي إلى تشابك واشتراك ثنائي في السياسة (مركزية ومحلية) الأمر الذي يترتب عنه خضوعها للوصاية، ولا يمكن لها تقرير وتحديد قراراتها إلا في إطار السياسة العامة، وهو ما يفقدها ويمنعها من استعمال واستغلال مواردها بما يحقق المصالح المحلية سواء في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي.

الخاتمة

نظرا لضعف الموارد المحلية ولتحقيق التنمية يجب أن يكون التمويل كافيا ، ومن مصادر محلية، حتى تمكن السلطات المحلية من تأدية وظائفها مع حرصها الشديد على ترشيد الانفاق،

- أن تكون مصادر الإيرادات من الهيئات المحلية حتى يمكن أن يكون التنبؤ صادق عن حصيلتها والدرّة على التخطيط في المستقبل.

-التخطيط الكفء هو الطريقة الوحيدة التي تكفل استخدام مختلف الموارد الطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية، وعادلة لتحقيق المصلحة، وتوفير الرفاهية للمجتمع.

-الإستثمار في الموارد البشرية يعد عنصر هام من عناصر التنمية الاقتصادية، كما ينظر إلى التنمية على أنها كتلة مترابطة ومتكاملة لعناصر فنية وعلمية واجتماعية.

- وضع برنامج متوازن بدلا من التدابير المتفرقة التي تؤدي إلى تبديد الموارد المالية والبشرية.
- يجب تقديم المساعدات الفنية والمادية في الوقت المناسب لضمان المبادرات الفردية من أجل تطوير المحليات.
- تنمية الوعي لدى المواطنين بضرورة المشاركة لتحقيق التنمية.
- كما يؤدي التمويل المركزي إلى توزيع احتياجات الجماعات المحلية على أساس غير اقتصادي،
- يؤدي تدخل السلطة المركزية في كثير من التفاصيل لبعض المشاريع إلى التأخير في الإنجاز،
- المبالغة في اللامركزية تؤدي إلى نتائج سيئة وتكاليف باهضة، فالفساد يمكن أن ينشر بسبب لامركزية مالية غير ملاءمة أو بسبب نقص الرقابة المالية أو بسبب التهاون في قمع المخالفات،
- لا يمكن تصور نظام محلي لا مركزي مطلق أو دولة تقوم على نظام مركزي مطلق، فالدولة الحديثة تحتاج إلى الأسلوبين معا، بالتالي يتعاون الأسلوبين معا في العمل رغم تعارضها في النظري. وبالتالي فاللامركزية لا تستبعد المركزية التي تبقى كضرورة تقتضيها المحافظة على وحدة الدولة القانونية والسياسية.

الهوامش:

(1) تتمثل العلاقة بين المركزية واللامركزية في أن الاختصاصات محددة بموجب نصوص قانونية ، مع فرض رقابة في حالات محددة على سبيل الحصر.

Rachid KHELOUFI , Reflexxion sur la decentralisation à travers l'avant projet du code de la wilaya , REVUE idara , n° 30-2005 ,p.243 .

(2) مصطفى الجندي ، الإدارة المحلية واستراتيجيتها ، دار المعارف، القاهرة، 1987 ، ص123.

(3) قانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية ، ج.ر عدد37.

(4) مسعود شيهوب ، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة ، مجلة مجلس الدولة ، عدد3-2003 ، ص41.

(5) مسعود شيهوب ، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، نفس المرجع ، ص42.

(6) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، القاهرة ، 2004، ص190.

(7) هناك من الفقهاء من يرى أن الانتخاب لا يعد عنصرا من عناصر اللامركزية، حيث يكفي أن تتمتع الهيئة المحلية بسلطة اتخاذ قرارات نهائية بغض النظر عن صاحب القرار هل هو منتخب أم معين.

محمد أنس قاسم جعفر ، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية ، الجزائر (بدون تاريخ النشر) ، ص 16 و نصر الدين بن طيفور ، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع طيفور ، 1999 لقانون البلدية والولاية ، مجلة إدارة ، عدد 22-2001 ، ص 5.

(8) أنظر كل من المادتين 16 و 23 من القانون رقم 11-10 .

(9) مصطفى الجندی ، مرجع سابق ، ص 61.

(10) مصطفى الجندی ، نفس المرجع ، ص 62.

(11) سامي جمال الدين ، أصول ... ، مرجع سابق ، ص 192.

(12) أنظر المادة 1 من القانون رقم 11-10.

(13) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 24/11/1992

المتضمن تحديد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانية البلدية والولاية ، ج ر . عدد 17.

(14) المادة 213 و 214 من القانون رقم 11-10.

(15) المادة 6 الفقرة 2 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في

15/8/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، ج ر . عدد 35.

كراجي مصطفى ، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، عدد 3 ، 1996 ، ص 346.