

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان



كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية

رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم
تخصص اقتصاد التنمية

الموضوع:

إشكالية عجز ميزانية البلدية

تحت إشراف:

الأستاذ الدكتور شعيب بونوة

إعداد الطالبة:

نضيرة دويابي

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د. نصر الدين بدي
مشرفا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د. شعيب بونوة
ممتحنا	جامعة سعيدة	أستاذ التعليم العالي	أ.د. عبد القادر بلعربي
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. نصر الدين بن شعيب
ممتحنا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ محاضر	د. سمير سحنون
ممتحنا	جامعة معسكر	أستاذ محاضر	د. سنوسي بن عومر

باسم الله الرحمن الرحيم

قال القاضي الفاضل عبد الرحيم البيساني في رسالة بعث بها إلى
العماد الأصفهاني يعتذر فيها عن كلام استدركه عليه:

"إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتابا في يومه إلا قال في غده
لو غير هذا لكان أحسن، ولو زيد هذا لكان يستحسن،
ولو قدم هذا لكان أفضل، ولو ترك هذا لكان أجمل،
وهذا لعمرى من أعظم العبر وهو دليل على
استيلاء النقص على جملة البشر".

إهداء

إلى النور الذي أضاء لي درب النجاح، روح أبي الطاهرة محمد
الطيب دوابي رحمه الله وطيب ثراه،

إلى مصباح فؤادي وضيء دربي، أمي الغالية فتيحة حفظها الله
ورعاها من كل مكروه وأطال في عمرها،

إلى زوجي الفاضل بوطالب حفظه الله،

إلى قرتي عيني يوسف وياسر رعاهما الله،

إلى من كانا لي نعم الأب ونعم الأم، والذي زوجي بارك الله فيهما،

إلى أخي، أخواتي وكل أفراد عائلتي وعائلة زوجي صغيرهم
وكبيرهم،

إلى كل من أسدى لي علما أو نصحا أو صدقة،

جزاكم الله عني كل خير..

نضيرة دوابي

تشكرات

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك
ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك ولا تطيب الجنة إلا برويتك
ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك.

تمت بفضل من الله وعونه هذه الدراسة، ولا يسعني هاهنا إلا أن أتقدم
بعبارات الشكر والعرفان إلى:

- الأستاذ الدكتور شعيب بونوة على توجيهاته القيمة ودعمه المتواصل؛
- الدكتور نصر الدين بن شعيب على السند الذي قدمه لي لإتمام هذه الرسالة؛
- كافة إطارات وأعوان وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ولاية، دائرة وبلدية قالمة على المساعدة؛
- كل من أعانني على إتمام هذا العمل المتواضع.

مقدمة

مقدمة

نال موضوع التنمية حيزا هاما من الدراسة خلال السنوات الأخيرة، حيث عرفت نظريات التنمية تطورا بالغا جعل اهتمامها يتجاوز مطلب تحقيق النمو الاقتصادي والمادي ليبتغي تحقيق التنمية الشاملة، بل ليتداعها بحثا عن التنمية المستدامة التي تهدف إلى استخدام الموارد من منظور الحفاظ عليها.

تحقيق التنمية أضحي غاية كل المجتمعات التي تصبو إلى تحسين مستويات معيشتها وضمان استمرارها، وإن تدخل الدولة لتحقيق ذلك يقتضي عملها الدائم لإشباع الحاجات العامة، تحقيق الرفاهية الاجتماعية وخدمة المرفق العام، غير أن المالية الحديثة أثبتت أن الدولة لا يمكنها أن تتكفل لوحدها بمحور التنمية، لذا ظهرت الدعوة إلى الإسهامات المحلية جنبا إلى جنب مع الدولة، من خلال إشراك الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية.

وإذ تعتبر التنمية المحلية فرعا من فروع التنمية الشاملة فهي تقتضي تجسيد أبعادها الأساسية⁽¹⁾ وتتطلب توحيد الجهود المحلية مع الجهود الحكومية لحل مشكلات المجتمع على المستوى المحلي والسعي لتحسين ظروفه الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، غير أن هذه الجهود يجب أن تكون منسقة، منسجمة ومتكاملة مع جهود التنمية الوطنية وهذا ما يؤكد أن الهدف الأساسي للتنمية المحلية هو تخفيف الضغط التنموي على الدولة وليس الانفصال التام عنها.

ويمكن القول أن التنمية المحلية هي عبارة عن:

- نظام فرعي من نظام التنمية الشاملة؛
- عملية ديناميكية تتم على مستوى المجتمع المحلي؛
- سلسلة من التغيرات المخططة التي توجه إلى بنية المجتمع المحلي ووظائفه بهدف المساهمة في تحقيق الأهداف العامة للمجتمع بالاعتماد على الموارد الطبيعية والطاقات البشرية المتوافرة محليا؛

(1) صالح عبد الله الطريفي: الحكم المحلي والتنمية المحلية، المجلة العربية للإدارة، العدد2، الأردن، 1975،

- جهود بشرية مبذولة من أجل إحداث التقدم والتطور في المجتمع المحلي وتحديثه؛
- عملية تمس جميع مجالات الحياة الإنسانية الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية والثقافية على المستوى المحلي؛
- مشاركة إيجابية وفعالة يبادر بها أفراد المجتمع المحلي ويجب أن تلقى التشجيع والتدعيم من طرف الدولة؛
- عملية تفاعلية تعاونية تعتمد على الجهود المشتركة بين الحكومة والمواطنين بصورة متكاملة ومتناسقة.

أهمية وأهداف البحث:

من الواضح أن التنمية المحلية، باعتبارها إحدى مظاهر البعد الاجتماعي لحركة التنمية الشاملة، تقتضي تدعيم اللامركزية وهو النظام المكرس في الدستور الجزائري باعتبار البلدية والولاية جماعات محلية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي؛ حيث أن البلدية، إذ تعتبر الخلية الأساسية والجماعة القاعدية في كيان الدولة، مخولة لها صلاحيات ومهام بالغة الأهمية، انطلاقاً من قربها واحتكاكها المباشر بالقاعدة الشعبية، تمثل نموذجاً صادقاً للدراسة كونها المحرك الأساسي للتنمية الشاملة.

التنمية المحلية تقتضي تمتع البلديات بقدر كاف من الاستقلالية الوظيفية والمالية، التي تسمح لها برسم أهدافها وتوفير الوسائل اللازمة لتحقيق ذلك، أما الاستقلال المالي فيعني أنها مطالبة بتوفير الموارد المالية اللازمة لتأدية مهامها وتغطية نفقاتها.

وتتولى الجماعات المحلية في المجتمع المعاصر النهوض بأعباء التنمية الشاملة معتمدة في ذلك على مواردها الخاصة، بالإضافة إلى المساعدات التي تحصل عليها من برامج التنمية المخططة من طرف الدولة، لذا فهي تبقى بحاجة إلى الموارد المالية بشكل مستمر ومتزايد ومتجدد، علماً أن أغلبها يواجه مشكل محدودية التمويل المحلي لتغطية نفقاتها، ناهيك عن حاجتها إلى تحسين الأداء التنموي.

غير أن مسألة التمويل الذاتي للبلديات تعتبر من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه أنظمة الحكم المحلي، إذ يصعب في أحيان كثيرة التحكم في الجدلية القائمة بين مبدأ الاستقلالية الفعلية للبلديات كتعبير عن اللامركزية والقيود التي تفرضها الدولة.

تتضح هذه الجدلية بالنظر إلى ضعف الموارد المالية المحلية التي تتميز بنقصها، عدم توازنها وعدم كفايتها، بشكل يجعل البلديات غير قادرة على تغطية نفقاتها، أي غير قادرة حتى على المحافظة على استقلاليتها المالية أولاً وعاجزة على الاضطلاع بوظائفها ومهامها التي تبرر وجودها ثانياً.

وبالتالي فإن زيادة النفقات وعدم القدرة على التحكم فيها، في مقابل ضعف الموارد المالية للبلديات، هو أمر يؤدي إلى إحداث العجز الميزاني في نهاية كل سنة مالية ويؤدي بالتبعية إلى الاعتماد على إعانات الدولة السنة تلوى الأخرى.

اعتماد البلديات على إعانات الدولة هو الذي أضعف وزنها، إذ تواصل الدولة التكفل بتمويل عدة عمليات ومشاريع بالبلديات الفقيرة والغنية على حد سواء، عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، المخططات البلدية للتنمية، البرامج القطاعية اللامركزية، البرامج الخاصة (برنامج الجنوب وبرنامج الهضاب العليا) وكذا البرامج التكميلية التي غالباً ما تقر بمناسبة زيارات العمل والزيارات النقدية التي قام بها رئيس الجمهورية وفيما بعد الوزير الأول والوزير المكلف بالجماعات المحلية.

البجوحة المالية التي عرفت البلاد نتاج ارتفاع أسعار البترول سمحت للبلديات من الاستفادة من موارد معتبرة وتمكنت من استقطاب عدة مشاريع، لكن أغلبها لم يمثل مشاريع استثمارية منتجة للثروة.

نتيجة انهيار أسعار البترول ابتداء من سنة 2014، انعكست الوضعية على الحالة العامة للاقتصاد الوطني وكذا على الكفاءة الاقتصادية للجماعات المحلية التي ظهر أنها غير قادرة على خلق الثروة فتعقدت وضعيتها المالية.

ومن هذا المنطلق فإن دراسة الحال تسلط الضوء على إشكالية عويصة تعاني منها أغلب البلديات الجزائرية ألا وهي عجز ميزانياتها، في محاولة لمعرفة مسبباتها واقتراح الحلول الكفيلة بتجاوز تلكم الوضعية.

وبالتالي فإن الدراسة تهدف أساسا إلى:

- تسليط الضوء على مسببات عجز ميزانية البلدية؛
- تقديم الأدوات الكفيلة بمواجهة مشكل العجز الميزاني؛
- تمكين البلدية من فرص تحقيق التنمية المحلية.

يمكن القول أن دراسة عجز ميزانيات البلديات تكتسي أهمية بالغة، سواء بالنسبة للدارسين أو المحللين أو المهنيين، لأن الحلول المقترحة تهدف، بالإضافة إلى إثراء المكتبة الجامعية بموضوع يندرج في إطار المالية المحلية، إلى تقديم بعض الأدوات العلمية والعملية لفائدة المسيرين والمنتخبين المحليين، علما تساهم في تحرير البلديات من قيودها لتجاوز العجز، تحسين مستوى الخدمة العمومية، توطيد العلاقة مع المواطن وتمكنها لا محالة من تحقيق التنمية المنشودة.

إشكالية البحث:

دراسة موضوع عجز ميزانية البلدية وإخضاعه لمنهج البحث العلمي، رغبة في التوصل إلى نتائج مقبولة، بل وملموسة استدعى طرح الإشكالية التالية:

- ما هي أسباب عجز ميزانية البلدية وكيف يمكن تجاوز ذلك؟

للإجابة على إشكالية البحث، تحاول الدراسة إعطاء عناصر إجابة للتساؤلات الفرعية التالية:

- هل تتحمل البلدية مسؤولية عجز ميزانيتها؟
- هل الدولة مسؤولة عن عجز ميزانية البلدية؟
- كيف يمكن للبلدية تجاوز العجز الميزاني؟
- ما هي الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الدولة لتجاوز العجز الميزاني؟

الفرضيات:

البلديات غير قادرة على توفير الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها المتزايدة تزايد المهام الملقاة على عاتقها، ضف إلى ذلك عدم نجاعة نمط التسيير المحلي في احتواء العجز الميزاني، كما أن الدولة تتقاسم معها مسؤولية العجز نظرا لعدم تمكنها من إصلاح منظومة المالية المحلية بالجزائر.

وبالتالي فإن الإجابة الأولية إنما تتعلق بضرورة تضافر جهود كل من الدولة والبلديات من أجل الرفع من الموارد المالية المحلية، التحكم في النفقات وتحسين أدوات التسيير.

دوافع اختيار الموضوع:

الاهتمام بدراسة موضوع "إشكالية عجز ميزانية البلدية" يرجع إلى:

- الوضعية غير المريحة التي تعاني منها أغلب البلديات الجزائرية وعدم قدرة الدولة (هذا ما سيوضحه البحث) على تحريرها من هذا الفخ؛
- الوضعية المتأزمة للاقتصاد الجزائري خلال السنوات الأخيرة، نتيجة انهيار أسعار البترول، التي تحتم على المسيرين والباحثين على حد سواء البحث عن فرص جديدة لتمويل التنمية المحلية؛
- عدم توافق الخطاب السياسي مع الواقع المحلي، سواء تعلق الأمر بالتنمية المحلية أو بتسيير الشأن المحلي، ولو أن دراسة الحال تسلم (مبدئيا) بالترابط بين هذا وذاك؛
- نقص الدراسات التحليلية لمسألة الحكم المحلي والمالية المحلية بالجزائر وابتعادها غالبا عن الطابع العملي في تقديم الاقتراحات والحلول؛
- تنامي وعي المواطن ومطالبته بحقوقه وبضرورة إصلاح إطاره المعيشي وإيجاد البيئة الملائمة للحياة الكريمة؛
- رغبة السلطات العمومية في تنمية الحس المدني ومشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية.

دافع شخصي حفزني أيضا على اختيار موضوع الدراسة، يتمثل في احتكاكي المباشر وعن قرب بواقع الجماعات المحلية (ولاية، بلدية) ومعرفتي بمشاكلها وانشغالاتها، بحكم ممارسة مهامي كإطار بولايات عنابة، تلمسان، سيدي بلعباس ووهران، فتولدت تلك الرغبة في فك اللغز القائم بين انشغالات المواطنين (التممية المحلية) والذريعة التي غالبا ما يتغنى بها المسؤولون المحليون (عجز ميزانية البلدية).

إطار الدراسة :

تعيش البلديات الجزائرية في حلقة مفرغة، حيث أن الاختلالات المسجلة في ماليتها لم تسمح لها بتحسين أدائها وطرق تسييرها، كما أن تدني مستويات التسيير لم يمكنها من حل مشكل عجز الميزانية وبالتالي فإنها تبقى بعيدة عن تحقيق أهدافها التتموية.

على هذا الأساس ربط البحث مشكل عجز الميزانية مع الوظائف الأخرى للبلدية بما فيها مسألة التسيير الاستراتيجي، الحكم الراشد، تحسين أدوات التسيير، الاهتمام بالموارد البشرية وتأمين الجباية المحلية، ولو أن مصطلح الجباية المحلية يبقى غير صحيح لأن البلديات لا تملك فعليا سلطة جباية، حيث تنص المادة 122 من الدستور على أن البرلمان (السلطة التشريعية) يشرع في مجال إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.

وبالنظر إلى الطبيعة الخاصة لموضوع البحث، لم تقتصر الدراسة على الجانب النظري عن طريق تقديم أهم الأدوات التقنية المتعلقة بالميزانية، بل تجاوزت ذلك إلى تقديم دراسة عملية تمثلت في تشخيص ميزانيات بلديات ولاية قالمة، من خلال تحليل إيراداتها ونفقاتها، للتمكن من تحديد مواطن الخلل واقتراح الحلول الكفيلة بتجاوزه.

تعرضت الدراسة أيضا لبعض المسائل المتعلقة بجانب التسيير كالتسيير الاستراتيجي، تسيير الموارد البشرية، التكوين، الحكم الراشد.. وغيرها.

منهج البحث:

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي لما له من فعالية في تصوير الظاهرة، تحليلها وتوضيح العلاقات التي تربط بين مكوناتها المختلفة (مقاربة نسقية *approche processus*)، كما يعتبر طريقة لوصف الظاهرة كميًا من خلال جمع المعلومات وتصنيفها وإخضاعها للدراسة والتدقيق والتحليل.

غالبًا ما يعتمد المنهج الوصفي على تقسيم الظاهرة إلى محورين، يعتمد المحور الأول على الاستكشاف والصياغة، أما المحور الثاني فيعتمد على الوصف والتشخيص من خلال تحليل المعطيات ثم جمعها ليتم اكتشاف العلاقات بين المتغيرات، ومن ثم تقديم الشروحات والتفسيرات والحلول أو التوصيات الملائمة.

وبالفعل فإن دراسة الحال اعتمدت بادئًا على تحليل المعطيات من أجل استيعاب حال مالية البلديات الجزائرية (كنموذج بلديات ولاية قالمة)، قصد استيعاب مسببات العجز الميزاني، ليتم فيما بعد عرض التوصيات والاقتراحات التي يمكن أن تساهم في حل مشكل عجز ميزانيات البلديات.

الدراسات السابقة:

اعتمدت الدراسة على مجموعة من التقارير والدراسات أهمها:

- لقاء الحكومة- الولاية (12 و 13 نوفمبر 2016)؛
- تقرير وزارة الصناعة، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وترقية الاستثمار حول التنمية المحلية (2011)، وهو تقرير تضمن واحد وخمسين إجراء يهدف إلى التنمية الاقتصادية المحلية؛
- تقرير وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول "إصلاح المالية والجباية المحلية" (2008)، وهو تقرير تضمن تشخيصا لوضعية المالية المحلية بالجزائر بالإضافة إلى مجموعة من الاقتراحات من أجل تطويرها؛
- تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي حول تطور المالية المحلية في خضم الاقتصاد الحر (2001)؛

- مخرجات مجموعة من الملتقيات الوطنية والدولية:

- ملتقى دولي حول المالية العمومية للجماعات المحلية (جامعة تلمسان،
2012)؛

- ملتقى دولي حول المقاولاتية والتنمية المحلية (جامعة محمد الخامس-
الرباط، 2011)؛

- ملتقى دولي حول التسيير المستدام للإقليم، التنمية المحلية التضامنية
(جامعة تيزي وزو، 2007)؛

- ملتقى حول الحكم الراشد في الإدارة العمومية (المدرسة الوطنية للإدارة،
2006)،

- ملتقى وطني حول الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر في
ضوء الإصلاحات (جامعة سعيدة، 2003) .. وغيرها.

- دراسات قدمها باحثون وأساتذة جامعيون: جوال بوردان (أستاذ وبرلماني أسبق
بفرنسا)، الشريف رحماني (وزير أسبق)، محمد فراري (مدير المالية المحلية بوزارة
الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية)، جلال محرز (معهد الاقتصاد
الجمركي والجبائي)، يلس شاوش (جامعة وهران)، باركة محمد الزين وبن شعيب
نصر الدين (جامعة تلمسان)، محمد الصغير بعلي (جامعة عنابة)، عمارة رزيقة
(جامعة تيزي وزو) .. وغيرهم.

الصعوبات التي اعترضت الدراسة:

معالجة موضوع "إشكالية عجز ميزانية البلدية" استدعى الاحتكاك بوسط عمل
البلديات، وهو الأمر الذي استوجب التنقل المستمر بين مصالح وزارة الداخلية،
الجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مصالح ولاية قالمة وبلدياتها وكذا مخابر البحث
المهتمة بموضوع الجماعات المحلية لاسيما مخبر البحث في المالية العامة بجامعة
تلمسان، كما شاركت الباحثة في ملتقيات محلية وأخرى دولية لإثراء البحث بأحسن
الممارسات على المستويين المحلي والأجنبي.

غير أن البحث اعترضته صعوبات عطلت أحيانا في تقدمه بوتيرة عادية تكمن أساس في صعوبة الحصول على الإحصاءات الرسمية أحيانا وعدم تعبيرها عن الواقع أحيانا أخرى. إذ تجدر الإشارة هاهنا إلى أن بعض الإحصائيات تتطلب تحكما في المفاهيم والتقنيات المستعملة في إعدادها وهي الأدوات التي قد تختلف من فترة لأخرى.

خطة وهيكل البحث:

في محاولة لإيجاد عناصر إجابة لإشكالية الدراسة، تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول بعد المقدمة.

تقديم الإطار العام للدراسة في الفصل الأول الذي يعرض تطور نظام الحكم المحلي (مبحث أول)، بالإضافة إلى تقديم عام لميزانية البلدية (مبحث ثاني).

تضمن الفصل الثاني عرضا لأسباب عجز ميزانية البلدية: أسباب هيكلية ووظيفية (مبحث أول)، أسباب تتعلق بالجباية المحلية (مبحث ثاني) وأسباب تتعلق بسياسة الدعم المنتهجة من طرف الدولة (مبحث ثالث).

أما الفصل الثالث فتضمن الإجراءات الكفيلة بتجاوز العجز لاسيما ما تعلق بالمالية المحلية (مبحث أول)، بالإضافة إلى تحسين الأداء في تسيير الشؤون المحلية (مبحث ثاني).

الفصل الأول:
تقديم عام لنظام الحكم المحلي
وميزانية البلدية بالجزائر

الفصل الأول: تقديم عام لنظام الحكم المحلي وميزانية البلدية بالجزائر

مقدمة الفصل

بالرغم من الاعتراف بكون المالية المحلية فرعا من فروع المالية العامة، إلا أن البحث يعمل على التمييز بين حدود كلاهما، بل ويشرح أسس هذا التقسيم ومقوماته، إذ من المعلوم أن الميزانية العامة للدولة تتضمن الإيرادات والنفقات العمومية دون غيرها من إيرادات ونفقات الأشخاص الاعتبارية العمومية الأخرى، فمالية الجماعات المحلية مستقلة عن مالية الدولة.

كما أن للامركزية أهمية قصوى في أي نظام إداري لأية دولة، فهي تبنى على أساس دستوري وتتبلور في شكل الإدارة المحلية، ولقد نصت المادتين 15 و 17 من الدستور أن المجالس المنتخبة هي الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، يراقب عمل السلطات العمومية وتمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

يقدم البحث أيضا عرضا لخصائص نظام الحكم المحلي بالجزائر، تطور البلدية، تنظيمها وحدود اختصاصها (مبحث أول)، مع تقديم لمفهوم الميزانية البلدية، تركيبها، كيفية إعدادها وطرق تنفيذها (مبحث ثاني).

ويكتسي هذا التقييم أهمية بالغة في استيعاب مقومات التمييز بين اختصاصات الدولة واختصاصات الجماعات المحلية، أي التمييز بين الشؤون العامة والشؤون المحلية، وكذا إدراك مبررات وجود البلدية كجماعة إقليمية قاعدية للدولة (هيئة دستورية)، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، مكلفة بتحقيق التنمية المحلية بحكم قربها من المواطن، موكلة لها مهام ثقيلة منصوص عليها في القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

كما يقدم الفصل عرضا لأهم المبادئ المتعلقة بميزانية البلدية وهذا ما سيسمح باستيعاب التحليلات المقدمة لاحقا بشأن العجز الميزاني وسبل معالجته.

المبحث الأول: تطور نظام الحكم المحلي

تراجع الدولة عن التكفل بكل المسائل والمرافق العامة عرف عدة تطورات، أفضت إلى ظهور تنظيمات محلية (إقليمية) في شكل بلديات، ولايات، مقاطعات، جهات.. تختلف تسمياتها من بلد لآخر ومن نظام لآخر، غير أنها تتفق في تكفلها بالانشغالات المحلية أو تسيير الشؤون المحلية، ولو بدرجات متفاوتة من حيث السلطة المخولة والمهام المنوطة بها.

وإن أي تنظيم إداري بأية دولة يركز على أساليب فنية يرتبط أهمها بالقدر الذي يعبر عن درجة المركزية واللامركزية، فالتنظيم الإداري يبني على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى غير مركزية، ويعتبر وجود إدارة محلية بجانب إدارة مركزية ضروري ومن شأنه أن يفرز عن نتائج تتوسع فيها صلاحيات الإدارة المركزية على حساب الإدارة المحلية، فالهدف من نظام الإدارة المحلية هو إدارة مرفق محلي ذو نفع عام وتزداد أهميته كلما اقترب من المواطن.

يمكن تلخيص الأسباب الداعمة لنظام الإدارة المحلية فيما يلي:

- تزايد مهام الدولة؛
- التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة؛
- تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي⁽¹⁾.

وتهتم الدراسة بتوضيح مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية (مطلب أول) وكذا عرض التطور التاريخي لنظام البلدية بالجزائر (مطلب ثاني).

المطلب الأول: تراجع دور الدولة لصالح الجماعات المحلية

يتعرض البحث فيما يلي لمعيار وأسلوب توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية (فرع أول)، وصولاً إلى أسس استقلالية الجماعات المحلية (فرع ثاني).

(1) بسمة عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد4، ص260.

الفرع الأول: توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية

إن الحديث عن فكرة الاختصاص المحلي يستدعي التطرق إلى مسألتين أساسيتين:

- مدى وجود معيار للتمييز بين الشؤون المحلية والشؤون العامة؛
- الأسلوب المناسب الذي تتحدد على ضوءه قائمة الاختصاصات المحلية.

1- معايير التمييز بين اختصاصات الدولة والجماعات المحلية

اعتمد الفقهاء بعض المعايير للتمييز بين اختصاصات الدولة واختصاصات الجماعات المحلية، ونقصد بذلك التمييز بين الشؤون العامة والشؤون المحلية، ومن بين هذه المعايير، المعيارين الجغرافي والمادي.

من الناحية الجغرافية، لا يمكن اعتبار كل الوظائف الممارسة على الإقليم المحلي مصالح محلية، لأن من النشاطات ما يمارس على إقليم البلدية ولكنه قد يكون برنامجاً وطنياً ممولاً من طرف الدولة.

من الناحية المادية، يتم تقسيم المصالح إلى ما يهم منها سكان الدولة وما يهم منها مجموعة معينة تقوم بينها روابط تضامنية؛ فبالرغم من وجود بعض الإيجابيات في هذا التقسيم إلا أنه غير كامل، فإقامة ساحة مثلاً في وسط قرية ما، قد لا يهم سوى سكان القرية، في حين يهم وضع خدمات البريد والمواصلات على إقليم وحدة محلية معينة جميع سكان الدولة في الأقاليم والبلديات كلها الذين لهم مصالح في الاتصال بالهاتف.

إلا أن مثال الأمن يجعل من هذا التقسيم المادي للمصالح تقسيماً غير سليم، فالأمن قضية محلية ووطنية في نفس الوقت، إذ لا يستتب أمن الدولة إلا بأمن المحليات والعكس صحيح.

وفي الفقه العربي ليس هناك معيار لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، فحسب رأي الدكتور عثمان خليل عثمان نجد أحياناً أخص المرافق البلدية مثلاً قد يبدو من بعض الأوجه ذا أهمية خاصة قومية أو إقليمية، وبالعكس قد نجد مرافقاً

قوميا له أهمية خاصة لإقليم معين⁽¹⁾ ، كما هو الحال فيما يمثله مرفق الدفاع بالنسبة لبعض المناطق الحدودية.

فتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية، حسب رأي الدكتور محمد عبد الله العربي، ليس مسألة موضوعية، وإنما يرتبط بالظروف الخاصة بكل دولة، إلا أنه مع ذلك ينبغي إسناد المرافق التي تهتم سكان الدولة ككل إلى الإدارة المركزية، أما المرافق التي يتعين إسنادها إلى الجماعات المحلية فهي تلك التي يتوافر فيها شرط من الشروط الآتية:

- المرافق التي تهتم أهل الإقليم لأنها تتصرف إلى شأن من شؤونهم الخاصة التي تمس حياتهم اليومية بطريق مباشر.

- المرافق التي تستلزم في أدائها رقابة دقيقة دائمة لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية.

يستند هذا الطرح إلى كون المرفق لا يتفق حسب أدائه مع توحيد النمط وبالعكس يصلح تغييره بسبب اختلاف حاجات الأقاليم و البلدان.

خلاصة القول أن تحديد ما يعتبر من الشؤون المحلية مسألة ذاتية تتعلق بمدى نية المشرع في التنازل عن هذا الجزء أو ذاك من الوظائف للأجهزة المحلية تخفيفا للعبء على الجهاز المركزي وتحقيق الديمقراطية (تقريب الإدارة والخدمات ومراكز اتخاذ القرار من المواطنين)، ويرجع الأمر في كل الأحوال إلى مدى تطور نظام الإدارة المحلية ومدى قدرة أجهزتها على القيام بكل هذه الاختصاصات.

ويؤكد هذه المسألة عدم وجود مصالح بطبيعتها محلية وأخرى بطبيعتها خاصة بالدولة، فالدولة هي التي تضيف هذه الصفة أو تلك على نشاط ما مراعاة لجملة من الظروف والاعتبارات الخاصة بالدولة والمجتمع.

(1) مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص39.

2- أسلوب تحويل الاختصاص إلى الجماعات المحلية

إذا أردنا حصر الوظائف التي قامت بها الأجهزة العامة للدولة منذ القديم إلى ظهور البلدية سنجد على رأسها إعلان الحروب وفي آخر القائمة تسليم رخصة الدفن، وبين الاثنين وظائف لا حصر لها؛ فما هو نصيب الجماعات المحلية من هذه الوظائف، وبعبارة أخرى ما هو حجم الوظائف التي تختص بها المجموعات المحلية.

في مجال الاهتمام بتوزيع الوظائف بين الدولة والجماعات المحلية نسجل أسلوبين أساسيين هما الأسلوب الانجليزي والأسلوب الفرنسي.

الأسلوب الإنجليزي (الأسلوب الحصري):

هو أسلوب تنحصر فيه اختصاصات الجماعات المحلية وينتج عن ذلك أن:

- المواضيع التي ينص القانون على تحويلها إلى الجماعات المحلية تعتبر من اختصاصها، كما يقوم على خاصية عملية واضحة تتمثل في عدم تماثل أو توحيد الاختصاصات بين جميع الهيئات اللامركزية بنفس المستوى⁽¹⁾.

- لا يجوز للإدارة المحلية أن تمارس أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل وتعرضها لأي موضوع من الموضوعات التي لم ينص القانون صراحة على تحويلها لها يعتبر عملاً غير شرعي، أي مشوب بعيب عدم الاختصاص.

الأسلوب الفرنسي (المعيار العام):

على عكس الأسلوب الانجليزي، يجعل الأسلوب الفرنسي من اختصاص الجماعات المحلية عاماً ومطلقاً⁽²⁾ في كل ما يتعلق بشؤون الوحدة المحلية، إلا ما استثنى منها بنص صريح.

فالقاعدة العامة هي إطلاق اختصاص الجماعات المحلية، فهي مختصة أصلاً بكل "الشؤون المحلية"، والاستثناء هو عدم اختصاصها في المسائل التي استبعدتها القانون بنص صريح.

(1) سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 191.

(2) هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص 109.

وهذا يعني أن اختصاص الأجهزة المركزية مقيد بنص القانون فلا تتدخل في شأن من الشؤون المحلية إلا إذا استثناه القانون صراحة، فأخرجه من نطاق وظائف الجماعات المحلية ومنحه إياها، وإلا اعتبر تدخلها غير شرعي واستوجب البطلان.

على العموم فإن الفارق بين الأسلوبين، من حيث اتساع الأسلوب الفرنسي وضيق الأسلوب الانجليزي أمر نظري أكثر منه عملي، ففي التطبيق العملي تستطيع المجموعات المحلية في بريطانيا توسيع اختصاصها عن طريق اقتراح مشروع قانون تتقدم به إلى البرلمان للحصول على اختصاص جديد، كما تتمتع بحرية كبيرة بفضل خفة الرقابة الإدارية التي تخضع لها، في الوقت الذي يتقيد فيه الأسلوب الفرنسي بالرقابة الواسعة المفروضة على الجماعات المحلية، بالإضافة إلى التأثير عليها من خلال المساعدات التي تمنحها لها السلطة المركزية، وهي أمور تساهم جميعها في جعل الاختصاص المحلي عمليا مقيدا إلى درجة كبيرة .

بصفة عامة، تبقى تطبيقات نظم الإدارة المحلية المعاصرة تضم الأسلوبين الانجليزي والفرنسي، فتأخذ بالأسلوب الأول الدول التي تأثرت بنظام الإدارة المحلية الانجليزي، وتأخذ بالأسلوب الثاني الدول التي تأثرت بنظام الإدارة المحلية الفرنسي كالجزائر، التي وجدت فيه ما ينسجم مع النمط الاشتراكي للتنمية، الذي يعتمد على الدولة بمختلف مؤسساتها بما فيها المحلية.

الفرع الثاني: أسس استقلالية الجماعات المحلية

في خضم الحديث عن مالية الدولة، تبين أن الميزانية العامة للدولة لا تتضمن سوى الإيرادات والنفقات العامة للدولة وتبين أيضا أن ميزانيات الأشخاص المعنوية العامة الأخرى مستقلة عن ميزانية الدولة، حيث تستمد الجماعات المحلية استقلاليتها من خلال تمتعها بالشخصية الاعتبارية كتعبير عن إرادة الدولة في التخلي عن بعض الوظائف ذات الطبيعة المحلية لفائدة الجماعات المحلية باعتماد نظام اللامركزية.

وعليه، يتطرق البحث فيما يلي إلى:

- الشخصية المعنوية؛

- نظام اللامركزية.

1- الشخصية المعنوية

نصت المادة 49 من القانون المدني على أن الأشخاص الاعتباريين الإداريين هم الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات والدواوين العامة وكل تجمع يعطيه القانون صفة الشخصية الاعتبارية.

وبالتالي فإن الجماعات المحلية (ولايات وبلديات) تتمتع قانونا بصفة الشخص الاعتباري وهو الأمر الذي يجعلها تتمتع بكامل الوظائف التي يمكن أن يؤديها الشخص الاعتباري.

1-1- نتائج الاعتراف بالشخصية الاعتبارية:

لقد اعترف القانون المدني الجزائري في المادة 50 منه ببعض الميزات للأشخاص الاعتبارية، نذكرها فيما يلي:

- الاستقلال الإداري والمالي:

هي الميزة الأهم في الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لهيئة عامة، فأعطاء الاستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية، وتكلف بالتصويت كليا أو جزئيا على إيرادات ونفقات الهيئة، وبإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها وتحمل مسؤولية أعمالها .

أما إعطاء الاستقلال المالي فيقصد به أن يسحب من ميزانية الدولة كل أو جزء من إيرادات أو نفقات الهيئة، وأن يترك تحت تصرفها ما قد يفيض عن الإيرادات المحققة.

- استقلال الذمة المالية:

إن الأموال التي تخصص للهيئة أو التي تأسست فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة، فالبنابة التي توضع تحت تصرف مؤسسة ما فإنها تصبح مالكة لها مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق .

- حق التقاضي:

إن الهيئات والمصالح الفاقدة للشخصية الاعتبارية لا يمكنها الادعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها، وبالعكس فإن الهيئات المتمتعة بالشخصية الاعتبارية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء والادعاء حتى ضد المجموعة الخاضعة لها، لذا يمكنها أن تكون مدعية أو مدعى عليها أمام المحاكم.

- إمكانية قبول الهبات:

إن الشخص الاعتباري الإداري يستطيع تلقي الهبات والتبرعات مباشرة وذلك وفق إجراء بسيط، وبالعكس فإن الهيئات غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية لا تستطيع تلقي مثل هذه الهبات إلا بواسطة تجمع إقليمي ترتبط به.

1-2- أنواع الأشخاص الاعتباريين الإداريين:

هناك تصنيفين للأشخاص الاعتبارية، تصنيف تقليدي يميز بين الشخص الاعتباري الإداري العام والشخص الاعتباري الإداري الخاص، وتصنيف جديد يميز بين الشخص الاعتباري من النموذج التجمعي والشخص الاعتباري ذو الشكل التأسيسي.

أ- التصنيف التقليدي:

يميز هذا التصنيف بين الشخص الاعتباري الإداري العام والشخص الاعتباري الإداري الخاص:

الشخص الاعتباري الإداري العام هو التجمع الذي يضم عدد من السكان في إقليم محدد مثل الدولة، الولاية والبلدية، وهو يتمتع بـ :

- أجهزة خاصة منتخبة بشكل عام وتعمل باسمه : كالبرلمان والحكومة بالنسبة للدولة، المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية والمجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية؛

- ميزانية خاصة تستخدم كأساس لنشاطاتها المالية؛

- اختصاص عام داخل حدود منطقتها الإقليمية.

أما الشخص الاعتباري الإداري الخاص فهو عبارة عن مؤسسة متخصصة في إدارة إحدى المصالح العامة المحددة⁽¹⁾، التي لا تمارس إلا نشاطا متفقا وهدفها تحقيق المصلحة العامة فقط، وهي ترتبط دائما بشخص اعتباري إداري عام (الدولة، الولاية، البلدية) يمارس الوصاية اتجاهها، ومن أمثلة الأشخاص الاعتبارية الإدارية الخاصة نذكر الجامعة، المستشفى والثانوية.

ب- التصنيف الجديد:

إن التمييز بين الشخص الاعتباري من النموذج التجمعي والشخص الاعتباري ذو الشكل التأسيسي معروف في القانون الخاص.

فالتجمع يعني مجموعة من الأفراد الذين تجمع بينهم بعض سمات الانسجام والاستقرار (المظهر الاجتماعي)، ويعرف بأنه يشكل موضوعا للحق (المظهر القانوني) وذلك لكي يتسنى له إشباع مصالحه الجماعية، ومن أمثلة ذلك المنظمات المهنية (كالجمعيات و النقابات)، أما المؤسسة فتخصص جزء من الأموال لهدف محدد، وهي تكتسب الشخصية القانونية نتيجة تدخل الدولة التي تعترف لها بمنفعتها العامة.

- الشخص الاعتباري الإداري من النموذج التجمعي:

إن الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) والتجمعات المهنية التي تشكل منظمات اجتماعية- سياسية ينبغي أن تؤمن لها على المستوى القانوني الحماية والتمثيل المستقل، ونظرا لوجود التضامن كرابطة اجتماعية يوحد بين مواطني بلدية ما أو بين أعضاء مهنة واحدة، فإن مصلحة جماعية خاصة تظهر لديهم وتترجم بوجود الشخصية الاعتبارية كرابطة قانونية.

من بين الأشخاص الاعتباريين من النموذج التجمعي الأشخاص الاعتباريين الإداريين التاليين: الجماعات المحلية (الولاية والبلدية)، الجمعيات، النقابات المهنية، التجمعات الحرفية والغرف المهنية (غرف التجارة والصناعة).

(1) J.C. DOUENCE : La spécialité des personnes publiques en droit administratif Français, Revue du droit public, 1972, p.752.

- الشخص الاعتباري الإداري ذو الشكل التأسيسي:

يعني بشكل أساسي المؤسسات العامة، ويعتبر المستفيدون من المؤسسة غير مرتبطين بها كما هو الحال في المجتمع.

إن مرضى المستشفى وطلبة المعهد رغم أنهم منتفعون من مرفق وموجودون موضوعيا و ظرفيا لا يشعرون بأنهم معنيون بشيء كما هو حال مواطني البلدية؛ إن شعور التضامن كرابطة اجتماعية هنا مختلف وهو لا يؤدي إلى ولادة إرادة فعالة بالعمل المشترك لمصلحة الجميع، ومنه فإن أعضاء المؤسسة (المنتفعون) لا يشاركون في إيجادها ولا في إدارتها، وهذا التمييز ليس نهائيا بل قد تحدث تطورات مع الزمن تحول الشخص الاعتباري التأسيسي إلى تجمعي⁽¹⁾.

2- نظام اللامركزية

يرتكز التنظيم الإداري على أساليب تقنية تمكن من توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية للدولة، وينبني التنظيم الإداري في أي دولة مهما كان النظام السياسي والاقتصادي القائم بها على أجهزة وإدارات مركزية، أجهزة عدم التمرکز وأخرى لا مركزية.

لقد مر التنظيم الإداري للدول المختلفة من مرحلة المركزية الإدارية، مرحلة النظام المركزي السياسي والاقتصادي، إلى مرحلة عدم التركيز الإداري الذي لم يستطع معالجة عيوب النظام المركزي، لذلك كان مجرد مرحلة تمهيدية لظهور النظام اللامركزي بصورتيه الإقليمية والمرفقية، وانتشر نظام اللامركزية الإقليمية في عصرنا الحالي انتشارا واسعا إلى درجة أن مشكلة الدولة الحديثة لم تعد تتعلق بالتمييز بين النظام المركزي واللامركزي، وإنما تتعلق بنسبة التوفيق بين هذين النظامين في تنظيم الإدارة المحلية .

(1) أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص98.

في هذا الإطار، عملت الجزائر منذ الاستقلال على التوفيق بين النظامين المركزي واللامركزي، وهو الأمر الذي سمح ببناء نظام إدارة محلية قائم على تسيير الشؤون المحلية عن طريق المجالس المنتخبة (المجالس الشعبية البلدية والولائية).

تقدم فيما يلي لأهم المفاهيم المتعلقة بالمركزية، عدم التمركز واللامركزية، من أجل استيعاب أفضل لمفهوم النظام اللامركزي.

المركزية: يقصد بالمركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية في يد الأجهزة المركزية بالعاصمة أو بالأقاليم الأخرى كالوزارات حيث يهيمن الوزير على الحياة الإدارية، سواء تعلق الأمر بالعاصمة أو بالأقاليم الأخرى.

يعرف الدكتور سليمان الطماوي المركزية بأنها قصر الوظيفة الإدارية في الدولة المركزية على ممثلي الحكومة وهم الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

ويعرفها الفقيه ريفيرو بأنها تمركز مجمل المهام الإدارية بين أيدي الدولة التي تتكفل بها عن طريق إدارة سلمية وموحدة⁽¹⁾.

عدم التمركز: لا وجود في الواقع لنظام مركزي كلياً، لأنه سيكون غير فعال ومحكوم عليه بالزوال، فلم يعد في ظل الدولة الحديثة الإبقاء على نظام المركزية الإدارية في شكله المطلق كما ظهر في البداية، فأصبحت بذلك الأجهزة المركزية في الدولة تعتمد إلى التخلي عن بعض الأمور البسيطة لممثلي الإدارة المركزية الموجودين في الأقاليم مثل مدراء المصالح الخارجية للوزارات في الولايات، الذين يقررون فيها باسم الوزير المعني، وتبقى جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية.

هذا الشكل المخفف للمركزية الإدارية اصطلح على تسميته بعدم التمركز الإداري، فالوالي الذي يعمل باسم الدولة ورئيس الدائرة يمثلان أجهزة عدم التمركز، فهما يتخذان القرارات باسم الوزراء في الكثير من القضايا، ويكون عدم التمركز أكبر بقدر ما يعطى هؤلاء اختصاصات أكثر.

(1) J. RIVERO : Droit administratif, Dalloz, Paris, 1980, p.313.

اللامركزية: كتنظيم إداري هي عبارة عن تنازل المركز عن مجموعة من الاختصاصات لصالح الهيئات المتواجدة على مستوى القاعدة، حتى يمنح لها مجالاً واسعاً للانفراد باتخاذ القرار على المستوى المحلي لتكريس الاستقلالية في التسيير.

يكون النظام لامركزي عندما تعود بعض السلطات التقريرية لاختصاص الهيئات المحلية المنتخبة التي تمثل الشعب، حيث تعتبر مسؤولة عن اتخاذ القرارات وعن تنفيذها.

لإشارة فإن النظام اللامركزي لم يكن يأخذ بعين الاعتبار مسألة القيادة على المستوى المحلي، إذ كانت قائمة على التعيين من طرف السلطة المركزية أو قائمة على التمثيل الشعبي عن طريق الانتخاب، غير أن التطور التاريخي لهذا النظام وكذا تطور مفاهيم الديمقراطية أصبحت تقتضي بمنح المواطن الحق في اختيار ممثليه، وهذا ما جعل اللامركزية كتقنية للتسيير الإداري على المستوى المحلي ترتبط أكثر فأكثر بمطلب تمثيل المواطنين ومشاركتهم في تسيير شؤونهم المحلية.

بصيغة أخرى، اللامركزية هي عبارة عن نمط للتنظيم السياسي تهدف إلى غرس الديمقراطية المحلية وجلب اهتمام المواطن وحمله على المشاركة في الحياة المحلية.

فاللامركزية الإدارية هي توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية، وبالتالي يمكننا التمييز بين شكلين من أشكال اللامركزية، اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو الإدارية .

- اللامركزية الإقليمية: قائمة على أساس جغرافي، أي أن الإقليم الواحد للدولة يقسم إلى مجموعة أقاليم جزئية داخلية، تشرف على كل جزء هيئة إدارية مستقلة، أي أن إقليم الدولة يقسم إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة سكانية معينة، ترتبط فيما بينها بروابط التضامن، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب.

- اللامركزية المرفقية: هي تحويل صلاحيات من مركز السلطة نحو عدة مراكز أخرى لاتخاذ القرار على المستوى المحلي المتمتع باللامركزية الإقليمية، بحيث تمارس الجماعات الإقليمية صلاحياتها في إطار شخصية مستقلة عن شخصية الدولة، على أن

تكون الصلاحيات المنوطة بها لها نفس طبيعة صلاحيات الدولة، أي أن نفس الصلاحيات الموجودة على مستوى المركز موجودة على المستوى اللامركزي، غير أن هذا لا يعني زوال المركز أو سلب صلاحياته⁽¹⁾.

وبالتالي فإن اللامركزية المرفقية تقوم على وجود أشخاص معنوية متخصصة في نشاط معين مثل الجامعة أو المستشفى، وهي مؤسسات عمومية لا مركزية متخصصة على التوالي في التعليم والعناية الطبية.

وإن النظام اللامركزي لا يمكن أن يجسد بشكله الأول فقط أو بشكله الثاني فقط، وإنما يتجسد ككل متكامل لا يمكن تجزئته، إذ أن تحويل الصلاحيات من المركز الواحد إلى مراكز متعددة يقتضي بادئا خلق هيئات أو مجموعات مستقلة متمتعة بالشخصية المعنوية لتتمكن من ممارسة الصلاحيات المخولة لها⁽²⁾.

وقد تعددت تسميات اللامركزية في تطبيقات الدول، فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، وسميت بالإدارة المحلية لاختلافها عن الإدارة المركزية ولأن نشاطها محلي، كما اصطلح أيضا على تسميتها بالمجموعات المحلية، وسميت ببريطانيا ودول أخرى بالحكم المحلي لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية، أما البعض فيصطلح عليها المجالس المحلية المنتخبة لأنها منتخبة من طرف السكان.

فاتباع الدول للنظام الإداري اللامركزي يعود إلى المزايا المتعددة التي يتمتع بها هذا النظام، والتي نجملها في مسألتين:

المسألة الديمقراطية: إذ أن الشعوب لم تعد مقتنعة بالمشاركة السياسية في الحكم عن طريق انتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان، وبالتالي أصبحت مشاركة الشعب في الحياة الإدارية والاقتصادية ذات طابع هام بفرض انتخاب ممثلين عن المجموعة الإقليمية نفسها ليتولوا تسيير شؤونها المحلية.

(1) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص39 وما بعدها.

(2) حلقة دراسية: مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2002، ص7.

المسألة العملية: جاءت اللامركزية الإدارية عندما تطورت وظائف الدولة وأصبح من غير الممكن تسيير مصالح المواطنين من مركز واحد (العاصمة) لمواكبة مهام الدولة المعاصرة (التي تتدخل في الحياة الاجتماعية)، لذلك فإن توزيع الوظيفة الإدارية من سلطة مركزية وأخرى لامركزية أمر لا بد منه.

بالنسبة للجزائر هناك دوافع أخرى سمحت للامركزية الإقليمية بالتوسع منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، أهمها:

- السبب الجغرافي: اتساع مساحة الجزائر المقدرة 2.381.741 كلم².
 - السبب التاريخي: استبدال الإدارة الاستعمارية القمعية بإدارة ديمقراطية وبنظام شعبي يسخر لخدمة مصالح السكان.
 - السبب الاقتصادي: إتباع أسلوب التنمية الشاملة والقضاء على التخلف الذي خلفه الاستعمار.
 - السبب السياسي: كأساس سياسي لتنظيم الدولة الديمقراطية حسب ما جاء في الميثاق الوطني وهو التركيز على بناء القاعدة أي البلديات ثم الولايات.
- لهذه الأسباب، طرحت الأولوية لإقامة نظام الإدارة المحلية بالجزائر كنظام مستقل ومقاطع للنمط الاستعماري الفرنسي، وتم تكريسه قانونا من خلال منح عدة صلاحيات وسلطات للهيئات المحلية المنتخبة، المتمثلة في المجالس الشعبية البلدية والولائية، لجعلها تساهم بشكل فعال في خوض معركة التنمية جنبا إلى جنب مع الدولة.

إلى جانب أسلوب المركزية الإدارية، اعتمدت الجزائر أسلوب عدم التمركز لتخفيف العبء على السلطة المركزية، لأنه من غير المجدي أن تتركز كل القرارات على المستوى المركزي، بل من الواجب وجود هيئة على المستوى المحلي تمثل السلطة المركزية لتسمح لها بأن تكون على اتصال دائم مع القاعدة، من حيث المرافقة، التوجيه والمراقبة.

تمثل الولاية أسلوب عدم التمركز في الجزائر، فهي جماعة محلية وسيطة بين البلديات والإدارة المركزية، حيث عرفتها المادة الأولى من القانون رقم 07-12

"الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة... وتحدث بموجب قانون".
يعرف النظام المحلي الجزائري أيضا هيئة محلية هي الدائرة، غير أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ويمكن اعتبارها مصلحة من مصالح الولاية تمثل همزة وصل بين البلديات والولاية التابعة لها.

أما على مستوى القاعدة فيتجسد الأسلوب اللامركزي في البلديات التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إذ تعتبر ميزانياتها مستقلة عن ميزانية الدولة وميزانية الولاية.

المطلب الثاني: التطور التاريخي لنظام البلدية في الجزائر

إن البلدية باعتبارها الهيئة القاعدية في الدولة، فهي تتأثر بالأفكار السائدة في فترة ما وتتغير حسب الزمان والمكان، وتطبق هذه الفكرة على الدولة الجزائرية سواء أخذنا بالدراسة الفترة الاستعمارية (فرع أول) أو الفترة ما بعد الاستعمار (فرع ثاني).

الفرع الأول: نظام البلدية في مرحلة الاستعمار

لم تختلف البلدية عن غيرها من الهيئات الإدارية الأخرى، فهي أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية وفرض هيمنتها ونفوذها، وخدمة العنصر الأوربي عامة والفرنسي خاصة.

خلال فترة الاستعمار الفرنسي عرفت البلدية عدة تغيرات، منها ما تعلق بتسمياتها، نظام سيرها وحتى هيئاتها، لكن هدف المستعمر واحد وهو ربط النظام الإداري الجزائري بنظام مركزي قوي لتوسيع الاستعمار وتنظيمه.

حيث اعتمد الاستعمار الفرنسي على تقسيم البلاد إلى أقاليم مدنية وأخرى عسكرية، تهدف إلى قهر الجزائريين وتجريدتهم من أملاكهم لفائدة المعمرين باستعمال القوة العسكرية بالإضافة إلى حرمانهم من حقوقهم المدنية.

منذ سنة 1844 أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية، عرفت بالمكاتب العربية، مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش

الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير⁽¹⁾، كانت تقوم بدور قمعي يتمثل في حفظ النظام، تحصيل الضرائب، إحصاء السكان والمخابرات.

حيث تم إحداث واحد وعشرون (21) مكتبا عربيا سنة 1844، ليرتفع سنة 1870 إلى تسعة وأربعون (49) مكتبا، وبعد التحكم النسبي في الوضع الأمني بالجزائر عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكيف وملاءمة التنظيم البلدي تبعا للأوضاع والمناطق ليصبح التنظيم البلدي بالجزائر منذ سنة 1868 يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات:

1- البلديات الأهلية:

أقيم هذا التصنيف في مناطق الجنوب (الصحراء الجزائرية) وفي بعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال إلى غاية 1880، تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري، إذ تولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي تم تعيينهم تحت تسميات مختلفة (القائد، الآغا، الباشا، الخليفة، شيخ العرب).

ولقد جرت عدة محاولات من طرف السلطات الاستعمارية لتنظيم بلديات الأهالي، فسميت بالدوار، حيث قسمت القبيلة إلى دواوير التي اعتبرت أول المحاولات لتنظيم البلدية، لكن حسب بعض الكتاب ليس لها أي شبه بالجماعة الإقليمية، ثم ظهرت البلدية في شكل الفرع الإداري للوحدة العسكرية المتواجدة بمقر الإقليم العسكري.

2- البلديات المختلطة:

هي بلديات متكونة من العنصر الأوربي والعنصر الجزائري، وقد كان هذا النوع من البلديات يغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري، حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوربيين بالقسم الشمالي من الجزائر.

ترتكز إدارة البلدية المختلطة على هيئتين رئيسيتين هما المتصرف ولجنة البلدية.

(1) صالح فركوس: المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، عنابة، الجزائر، ص195.

- المتصرف: هو موظف من الإدارة الفرنسية، يخضع للسلطة الرئاسية (الحاكم أو الوالي العام) من حيث التعيين، الترقيّة والتأديب، يساعده موظفون جزائريون خاضعون لنفس الإدارة هم القياد.

- اللجنة البلدية: يرأسها المتصرف، تتكون من أعضاء فرنسيون منتخبون لمدة ست سنوات وأعضاء جزائريون معينين من طرف السلطة الفرنسية.

3- البلديات كاملة الصلاحية:

تسمى أيضا البلديات ذات التصرف التام، أقيمت في مناطق التواجد المكثف للأوروبيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية⁽¹⁾.

تدار هذه البلديات من طرف مجلس بلدي ورئيسه المنتخبان من طرف السكان المحليين بالبلدية ولقد خضعت للقانون البلدي الفرنسي آنذاك الصادر في 5 أفريل 1884 ، الذي جاء فيه وجود هيئتين بالبلدية هما المجلس البلدي والعمدة.

- المجلس البلدي: هو مركز تمثيل مزدوج للمصالح المحلية وللسلطة المركزية⁽²⁾، وأنشأت هذه الهيئة لتأطير المدنيين وتنظيمهم، يتكون من أعضاء يرسمون بواسطة الانتخاب ولأول مرة يمنح الجزائريون حق الترشح والانتخاب، بشرط عدم تجاوز نسبتهم الثلث، كما لا يستطيع الجزائري أن يكون رئيس بلدية أو مساعده.

- العمدة: ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه، يعمل على قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية، كما دعمت السلطات الاستعمارية الطابع العسكري للبلديات إحداث هيئتين تقعان تحت سلطة الجيش الفرنسي تقومان بتسيير وإدارة البلديات هما الأقسام الإدارية الخاصة S.A.S في المناطق الريفية والأقسام الإدارية الحضرية S.A.U في المدن.

(1) محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص37-38.

(2) محمد العربي سعودي: المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر (البلدية- الولاية) 1516-1962، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص194.

الفرع الثاني: نظام البلدية في مرحلة الاستقلال

بعد حصول الجزائر على استقلالها عانت جميع المؤسسات الإدارية من فراغ المكاتب من الإطارات نتيجة الهجرة المفاجئة للموظفين الأوروبيين، بصفة خاصة الهيئة القاعدية البلدية، وفيما يلي عرض لأهم المراحل التي مرت بها البلدية الجزائرية منذ الاستقلال، التي تقسم إلى ثلاث مراحل شهدت صدور ثلاثة قوانين للبلدية.

1- المرحلة من 1962 إلى 1990:

- من 1962 إلى 1967:

فكر المسؤولون خلال هذه الفترة في سد الفراغ الإداري حيث قاموا بإنشاء لجان خاصة على رأسها رئيس يقوم بوظيفة رئيس البلدية في انتظار إعداد قانون بلدي جديد⁽¹⁾.

عرفت أيضا هذه الفترة إجراء مهما لتدارك الوضع تمثل في الإصلاح الإقليمي للبلديات، إذ تم دمج البلديات بعد أن كانت بتعداد 1500 بلدية سنة 1962 إلى 676 بلدية سنة 1963⁽²⁾، لتتمكن من إدارتها وتسييرها عن طريق تعيين مندوبيات خاصة تشكلت أساسا من ممثلين عن قداماء المجاهدين ومناضلين بالحزب وعرفت هذه المرحلة بمرحلة التجميع.

تم خلال نفس الفترة إنشاء لجان لتدعيم البلديات المشلولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي لتقسيم المهام وتحديد المسؤوليات وكذا الاختصاص، منها لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي والمجلس البلدي للتنشيط الاقتصادي⁽³⁾. تظم اللجنة الأولى ممثلين عن السكان وتقنيين، يتمثل دورهم في تقديم آراء حول مشروع الميزانية، إلا أن هذه اللجان لم يتم تصويبها في كثير من المناطق، أما المجلس الثاني فكان يضم ممثلين عن الحزب وعن الجيش مهمته الأساسية هي تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتيا.

(1) أحمد محيو: مرجع سابق، ص178.

(2) عبيد لخضر: التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص11.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص136.

أما دستور 1963 فلعب دورا مهما في إبراز مكانة البلدية ودورها على المستوى المحلي، مما دفع بالسلطة وقتها إلى التفكير في إصدار قانون البلدية لاعتبارات عدة أبرزها:

-تبني الدولة للنظام الاشتراكي؛

- شلل في تسيير البلديات بحكم الظروف الصعبة التي خلفها الاستعمار؛

- ضرورة البدء بإصلاح البلدية لأنها الخلية القاعدية القريبة من المواطن.

بعد التغيير السياسي الذي وقع في 19 جوان 1965 وانطلاقا من الفترة الانتقالية، تحركت الجبهة السياسية آنذاك المتمثلة في جبهة التحرير الوطني وقامت بإعداد مشروع قانون البلدية وتوضيح دور المجالس البلدية⁽¹⁾.

- من 1967 إلى 1990:

عاشت البلدية في هذه الفترة جانب من التوتر والقلق جراء صدور أول قانون للبلدية رقم 67- 24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 الذي نظم سير البلدية بعد الاستعمار، ولقد اعتبر هذا القانون نسخة من النموذج الفرنسي.

جاء الحديث في هذا القانون عن "الالتزام بخدمة الثورة الاشتراكية والنزاهة والأخلاق الفاضلة والاستعداد والكفاءة والنشاط في المنتخبين".

وقد تدعم القانون بالتقسيم الإداري لسنة 1974 بمقتضى الأمر رقم 67-74 المؤرخ في 2 جويلية 1974 ، الذي تم بموجبه استبدال مصطلح المقاطعة بالولاية، وارتفاع عددها من 17 مقاطعة إلى 31 ولاية، وبلغ عدد البلديات 704 بعد أن كان 676 بلدية سنة 1967.

كان الهدف من هذا التقسيم إيجاد نوع من التوازن الإقليمي والحد من الفروقات بين البلديات من خلال توسيع بعض الأنشطة الاقتصادية يتم من خلالها تحقيق نوع من الاكتفاء الذاتي، غير أن الواقع أثبت بعض النقائص لهذا التقسيم.

(1) أحمد محيو، مرجع سابق، ص182.

في نفس السياق، جاء اهتمام الدستور والميثاق الوطني لسنة 1976 بالموضوع حينما تم تكريس سياسة اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة محليا "فالبديية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في القاعدة".

منذ المؤتمر الرابع لحزب جبهة التحرير الوطني سنة 1979 أصبحت قوانينه وقراراته تقتضي ضرورة الانخراط النظامي في الحزب كشرط للترشح لعضوية المجالس المنتخبة، خاصة المجلس الشعبي الوطني.

نتيجة للانتقادات التي تعرض لها قانون البلدية لسنة 1967 ، خاصة ما تعلق بالقصور في دور المجالس الشعبية البلدية، اعتماد نظام الحزب الواحد وتأثره بالنظام الاشتراكي، حاولت السلطات إجراء بعض التعديلات سنة 1981 دون تغيير في المبادئ المتمثلة في قيام التنظيم البلدي على ثلاث هيئات:

- المجلس الشعبي البلدي؛

- رئيس المجلس الشعبي البلدي؛

- المجلس التنفيذي للبلدية.

بموجب القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير سنة 1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، المعدل والمتمم، تم وضع تقسيم إداري جديد عله يخفف من المشاكل العالقة، حيث قسمت البلديات القديمة وأحدثت بلديات جديدة بغرض تقريب الإدارة من المواطن وتكريس مبدأ الديمقراطية، ولقد تضاعف عدد البلديات ليصل إلى 1541 بلدية، ووصل عدد الولايات إلى 48 ولاية.

تم تجديد عدد الدوائر سنة 1986 بموجب المرسوم 86-310 ليصل عددها إلى 229 دائرة، وتضاعف أيضا إلى 553 دائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1991 ، بهدف تقريب الهيئة الوصية المشرفة على البلديات وتحقيق أكثر فعالية وأداء من طرف الموظفين.

2- في ظل القانون رقم 90-08:

بعد صدور دستور 1989 خضع قانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية إلى مبادئ وأحكام جديدة، أبرزها إلغاء نظام الحزب الواحد

واعتماد نظام التعددية الحزبية، إعادة بناء النظام الإداري المحلي على أسس ديمقراطية، تعددية ولا مركزية إدارية⁽¹⁾، ضف إلى ذلك إلغاء المجالس التنفيذية للبلديات واقتصار هيئاتها على المجلس الشعبي ورئيسه.

في هذه المرحلة ترك المشرع لكل بلدية الحرية في إنشاء عدد الهياكل التي تحتاجها مصالحها تدعوما لسياسة اللامركزية وهو الشيء الإيجابي في هذه المرحلة، حيث أعطت المادة 126 من القانون رقم 90-08 حرية تنظيم المصالح البلدية حسب حجمها والمهام المسندة إليها، كما أعطت المادة 127 من نفس القانون الحرية للبلدية لتوظيف العمال لضمان السير الحسن لمصالحها تبعا لحاجياتها والوسائل المتاحة لديها مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما.

3- في ظل القانون رقم 11-10:

بالرغم من التعديلات الهامة التي جاء بها القانون رقم 90-08، إلا أن النقائص ظهرت عليه مع التطورات الحاصلة في البلاد على جميع المستويات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، ولقد جاء القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 ليسد هذه النقائص.

جاء قانون البلدية الجديد ليحدد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وشروط انتخاب رئيس البلدية وكذا عمل البلدية ومصادر تمويلها، ولقد أعطى الأولوية للمنتخبين الشباب في حال التعادل في الأصوات، فضلا عن استعادة العاصمة من قانون خاص بها يحدد قواعد تسييرها.

تم أيضا استحداث سلك للشرطة البلدية، يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم، توضع تحت تصرف رئيس البلدية لتنفيذ صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية. كما يمكن لرئيس البلدية، عند الاقتضاء، تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.

(1) محمد إبراهيم صلاح: واقع ممثلون وتمثيلات المحلية بالجزائر، مجلة إنسانيات، جامعة وهران، العدد 16، المجلد 6، أبريل 2002، ص 5.

يمكن تلخيص أهم ما تضمنه قانون البلدية الجديد في المحاور التالية:

- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي؛

- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

3-1- صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

يخول القانون البلدي صلاحيات للبلدية يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال المداولات التي يتخذ بموجبها بعض الإجراءات لصالح مواطني البلدية، تمس هذه الصلاحيات جوانب مختلفة من شؤون إقليم البلدية أهمها:

- التهيئة والتنمية:

نصت المواد 107 إلى 212 من قانون البلدية على أن المجلس الشعبي البلدي يكلف بإعداد برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، آخذا بعين الاعتبار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية.

يتولى المجلس الشعبي البلدي من جهة أخرى رسم مخطط النسيج العمراني للبلدية، مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية، وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون.

على صعيد آخر حمل المشرع الجزائري البلدية ممثلة في مجلسها حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية، ضف إلى ذلك تنظيم الأسواق المغطاة وغير المغطاة على اختلاف أنواعها، السهر على المحافظة على النظافة العمومية، حالة الطرق، معالجة المياه القذرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب، حماية التربة والثروة المائية، وفي مجال الضبط أناط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور.

- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

نصت المواد 113 إلى 121 من قانون البلدية على أن يسهر المجلس على تزويد البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، ولإنشاء مشاريع يحتمل الإضرار بالبيئة من خلالها والصحة العمومية على إقليم البلدية وجب موافقة المجلس الشعبي البلدي، باستثناء المشاريع ذات المنفعة العمومية، كما يساهم المجلس أيضا في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية.

- في المجال الاجتماعي:

خول المشرع بموجب المادة 122 من قانون البلدية للمجلس حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجالات التعليم، التشغيل والسكن في حدود قدراتها المالية.

كما ألزمه بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفقا للبرنامج المسطر في الخريطة المدرسية وصيانة هذه المؤسسات واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي.

بالنسبة للسكن تكلف البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية ومن هنا أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري.

- في المجال المالي:

يتولى المجلس الشعبي البلدي سنويا المصادقة على ميزانية البلدية سواء الميزانية الأولية وذلك قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المعنية، أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الإعتمادات المالية أيضا.

- في المجال الاقتصادي

يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي، ترقية الجانب السياحي في البلدية وتشجيع المتعاملين

في هذا المجال، ولقد أجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية.

يتضح مما تم تقديمه أن البلدية كقاعدة للامركزية مهامها كبيرة ومتنوعة وذات صلة وثيقة بالجمهور وإمكاناتها المالية خاصة، في المدة الأخيرة عرفت انخفاضا كبيرا أثر بالسلب على دورها ونطاق خدماتها.

3-2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية:

لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتحتاج إلى من يعبر عن إرادتها فقد أسند القانون البلدي مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يتكفل، حسب نص المواد من 77 إلى 84 من قانون البلدية، بممارسة الصلاحيات التالية:

- يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات وكذا أمام الجهات القضائية؛

- يرأس المجلس ويتولى إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث التحضير للدورات والدعوة للانعقاد وضبط وتسيير الجلسات؛

- يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي؛

- ينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف؛

- يدير أموال البلدية ويحافظ على حقوقها، حيث يتكفل تحت مراقبة المجلس خاصة بـ:

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها؛

- إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية؛

- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا؛

- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها؛

- اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط؛
 - ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة؛
 - اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية؛
 - السهر على المحافظة على الأرشيف؛
 - اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية؛
 - توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم؛
 - إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس ثم القيام بمتابعة تنفيذها؛
 - السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة:**

بمقتضى المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية، يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة في إقليم البلدية ويتمتع بصلاحيات واسعة وارادة بالعديد من النصوص القانونية وتتعلق بمجالات شتى منها خاصة:

- الحالة المدنية: بناء على المادة 86 من قانون البلدية، لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية التي تخول له القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، كما يقوم بإحصاء المعنيين بالخدمة الوطنية.

- الشرطة القضائية: بناء على المادة 92 من قانون البلدية، يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية.

- الشرطة الإدارية: في إطار تمثيله للدولة وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري وبناء على المادة 93 من قانون البلدية، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام، ويقصد بالضبط الإداري المحافظة على النظام العام المتمثل أساساً في:

- الحفاظ على الأمن العام، حماية أرواح الناس وممتلكاتهم، تنظيم المرور؛
- الحفاظ على الصحة العامة تتضمن التدابير الوقائية كمنع انتشار الأوبئة المعدية، السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع وتطهير مياه الشرب؛
- الحفاظ على السكينة العامة بتوفير الراحة والهدوء للسكان، عدم استعمال مكبرات الصوت بالليل وكذلك تنظيم المظاهرات.
- تنفيذ القوانين والتنظيمات: باعتباره ممثلاً للدولة يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات كالمراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب البلدية.

المبحث الثاني: تقديم عام لميزانية البلدية

ميزانية البلدية وثيقة رسمية، تعد من خلالها البلدية تقديراتها المالية لكل سنة، وتتم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، وتحدد هذه الوثيقة مجموع إيرادات ونفقات البلدية.

ولتوضيح ذلك، سوف نحاول فيما يلي تقديم مفاهيم عامة متعلقة بميزانية البلدية، أهم المراحل المتعلقة بإعدادها وتنفيذها (مطلب أول)، بالإضافة إلى عرض تركيبية إيراداتها ونفقاتها (مطلب ثاني).

المطلب الأول: ميزانية البلدية: مفهومها، كيفية إعدادها وتنفيذها

عرّف المشرع الجزائري ميزانية البلدية من خلال القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، كما وضع القانون رقم 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ضوابط ترمي إلى تنظيم التصرف في المال العام، حفاظا عليه، أهمها الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

يقدم البحث فيما يلي مفهوم ميزانية البلدية (فرع أول) وكيفية إعدادها وتنفيذها (فرع ثاني).

الفرع الأول: مفهوم ميزانية البلدية

فيما يلي تعريف لميزانية البلدية، مبادئها، الوثائق المتضمنة فيها ومحتواها.

1- تعريف ميزانية البلدية:

عرفت المادة 176 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية ميزانية البلدية على أنها «جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار. يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم»

تعتبر الميزانية البلدية عملا إداريا منظما، يندرج في إطار قانوني وتقني منظم تنظيما دقيقا، يتم عن طريق توقع النفقات والإيرادات والترخيص لتنفيذها؛ أي أن الميزانية عبارة عن:

- **عمل إداري:** ناتج عن مداولة المجلس الشعبي البلدي وفقا لأحكام قانون البلدية ونصوصه التطبيقية، كما يخضع في دورته، إعداده، تقديمه، التصويت عليه وتنفيذه للأحكام التشريعية والتنظيمية سارية المفعول (قانون البلدية، التعليمات الوزارية المشتركة حول الميزانية البلدية...).

- **عمل تقديري:** على البلدية قبل كل شيء أن تقوم بإعداد برنامج عمل تقديري (مستقبلي)، أي معرفة الموارد التي سوف تمتلكها والنفقات التي ستقوم بها؛ وعليه، تقوم البلدية بتحديد نظام الأولوية الخاص بالأعمال الواجب إنجازها وفقا لطابعها الاستعجالي ولضرورتها.

- **عمل ترخيصي:** إذ على المجلس الشعبي البلدي البث في مسائل النفقات والإيرادات، فهو الذي يقضي بما يراه مناسبا، فبمجرد أن يقضي بأمر فإنه لا يستطيع أحد أن يطعن في الاختيارات التي قام بها⁽¹⁾.

في حقيقة الأمر، الترخيص عبارة عن إلزام باستيفاء الإيرادات، فرئيس المجلس الشعبي البلدي ليس ملزم بإنفاق كل الاعتمادات المزودة بها البلدية، على عكس المداخل الجبائية، فالأمر بالصرف عليه أن يستوفي جميع الإيرادات المتوقعة.

2- مبادئ ميزانية البلدية:

إن متطلبات التسيير العمومي المحلي تلزم البلدية بانجاز ميزانية متوازنة وغالبا ما يكون هذا التوازن صعبا، لذلك يخضع تحقيقه لخمس مبادئ أساسية:

- **مبدأ السنوية:** إن الميزانية البلدية عمل توقعي لمدة سنة، وذلك بموجب مبدأ سنوية الضريبة؛ لأنها تقطع لمدة 12 شهرا، لكن هذا المبدأ لا يلائم إلا قليلا إنجاز المشاريع الاستثمارية التي تتجاوز بحكم حجمها ومدة إنجازها القدرة المالية السنوية لبعض البلديات إن لم نقل جُلها، لذلك تتم البرمجة على عدة سنوات لتحقيق الأهداف المراد الوصول إليها؛ وذلك بإسقاط مالي.

- **مبدأ القبليّة:** إذ يجب إعداد الميزانية قبل انتهاء السنة المالية الجارية، في وقت لا تكون فيه الموارد معروفة بدقة.

⁽¹⁾ Dominique FLECHER et Henri FORT: Les finances locales, Masson, Paris, 1977, p.14

و هذه القبلية تعزز الطابع الاعتباطي للتوقعات المالية، ذلك أن الإيرادات قليلا ما تكون قابلة للضبط في شموليتها عند بداية السنة المالية.

- **مبدأ الوحدة:** يعني أن تدرج كل الإيرادات وكل النفقات في وثيقة واحدة هي الميزانية، لكن في مجال التطبيق هناك عدة وثائق خاصة بالميزانية، لكنها مرتبطة ببعضها البعض وبصورة موحدة، كوثيقة أم: الميزانية الأولية، فتح الاعتمادات المالية المسبقة، الميزانية الإضافية، الترخيص الخاص والحساب الإداري.

- **مبدأ الشمولية:** يجب أن تقدم كل العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة تسمى بالميزانية، وينجم عن ذلك مانعان:

- منع القيام بتعويضات بين الإيرادات والنفقات قصد تخصيص الحسابات الشاملة وحدها؛

- عدم تخصيص الإيرادات لتغطية النفقات، فمبدأ وحدة الصندوق المالي هو الذي يسمح بتغطية أي نفقة بالرصيد المتوفر.

غير أن هذا المبدأ تكتفه بعض الاستثناءات، تتعلق بتلك النفقات المحددة مثل المنح المخصصة للمكفوفين، المساعدات المقدمة للمسنين وحقوق الحفلات، وكذا الهبات والوصايا المحملة بتخصيصات خاصة والتي لا يستطيع الأمر بالصرف تغيير وجهتها.

- **مبدأ التوازن:** يهدف هذا المبدأ إلى التسيير المستقبلي للبلدية، على ألا يكون المستقبل المالي للجماعة المحلية رهنا للمشاكل و العراقيل؛ ونقصد بالتوازن الميزاني:

- تحقيق التوازن سواء لفرع التسيير أو فرع التجهيز والاستثمار؛

- إبعاد كل نقص أو زيادة، وكل تقدير مبالغ فيه أو إنقاص للإيرادات والنفقات أثناء وضع التوقعات الخاصة بالميزانية⁽¹⁾.

- **مبدأ عدم التخصيص:** يقصد بهذا المبدأ عدم جواز تخصيص إيراد بعينه لتغطية نفقة معينة، حيث أن مجموع الإيرادات مخصصة لتغطية مجموع النفقات.

(1) شريف رحمانى: أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003، ص21 وما بعدها.

3- وثائق الميزانية:

تتكون ميزانية البلدية من ثلاث وثائق أساسية (الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية والحساب الإداري)، ووثقتين ثانويتين (الاعتمادات المفتوحة مسبقا والترخيصات الخاصة).

- الميزانية الأولية:

سميت بالميزانية الأولية لأنها أول وثيقة تعدها البلدية خلال السنة المعنية، وهي توضع قبل بدأ السنة المالية وبالضبط قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها حسب ما جاء في المادة 181 من القانون رقم 10-11، وهي كشف تنبئي بنفقات وإيرادات البلدية.

فالميزانية الأولية هي الوثيقة الأساسية التي تقدر فيها كل إيرادات ونفقات البلدية كل سنة مالية وتشمل:

- الميزانية الأولية بحد ذاتها؛

- جدول تلخيصي يوضح توازن الميزانية؛

- جداول إحصائية ملحقة.

الصفحة الأولى من الميزانية تعطي لمحة عامة عن السياسة المالية ونشاط الجماعات المحلية، هذه المعطيات تسمح للمجلس الشعبي البلدي بقراءة واضحة وواقعية للميزانية، ثم تأتي الاعتمادات المفتوحة مسبقا كوثيقة ثانوية.

- الاعتمادات المفتوحة مسبقا:

هي اعتمادات يصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة، وتظهر قبل إعداد الميزانية الإضافية كوسيلة لتغطية بعض النفقات الاستعجالية، أي أنها تلك الاعتمادات التي لم تدخل في الميزانية الأولية ولم تظهر ضرورتها إلا بعد إعداد الميزانية الأولية، ويتم اعتمادها بمداولات في انتظار تسويتها في الميزانية الإضافية.

- الميزانية الإضافية:

هي عبارة عن وثيقة تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة، حسبما جاء في المادة 177 من القانون 10-11 «يتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق الميزانية الإضافية»؛ ومن ثم فإن دور الميزانية الإضافية يكمن في ربط وتصحيح الميزانية الأولية⁽¹⁾.

فالميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضافا إليها ترحيل بواقى الحساب الإداري والتغييرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية، وبالتالي تعتبر الميزانية الإضافية ترحيلية لأنها تتضمن:

- كل ترحيلات النفقات المتبقية للسنة المنصرمة؛
- كل ترحيلات الإيرادات المتبقية للسنة المنصرمة؛
- ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة.

تعتبر تعديلية لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالسنة المعنية.

يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها حسب ما جاء في المادة 181 من القانون رقم 10-11، وبصفة إلزامية على أساس التوازن، من قبل المجلس الشعبي البلدي.

- الترخيصات الخاصة:

هي الوثيقة الثانوية الثانية خلال السنة المالية، وهي أيضا اعتمادات يصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة، وتكون بعد التصويت على الميزانية الإضافية، ويتم اعتمادها بمداولات في انتظار تسويتها في الحساب الإداري، إذن فهي لها نفس دور الاعتمادات المفتوحة مسبقا لكن تختلف معها فقط في وقت فتحها.

⁽¹⁾ Bachir YELLES CHAOUICHE : Le budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU, Alger, 1990, p.240.

- الحساب الإداري:

هو وثيقة أساسية للحكم على نوع التسيير الذي قام به الأمر بالصرف، وخصوصا من خلال أهمية الفرق بين تقديرات الميزانية والانجازات الفعلية، ويعبر الحساب الإداري عن نتيجة السنة المالية، كما يمكن للمتطلبات القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، التي يصعب التنبؤ بها فيما يخص نتائجها المالية، أن ترغم المسؤولين الإداريين بالبلدية على اتخاذ قرارات مالية تعديلية من أجل إنفاق قليل أو إنفاق كبير. يتعلق الأمر بالاعتمادات المفتوحة مسبقا أو الترخيصات الخاصة، حسب تدخل ذلك قبل الميزانية الإضافية أو بعدها، أما تسويتها فتتم حسب الحالة في الميزانية الإضافية أو الحساب الإداري⁽¹⁾.

4- محتوى الميزانية:

تشمل ميزانية البلدية قسمين هما، قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوبا. يقتطع من مداخل قسم التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار حسب ما جاء في المادة 179 من قانون البلدية، تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم. « تحتوي ميزانية البلدية على قسمين: قسم التسيير، قسم التجهيز والاستثمار. وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا، يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار». يقدر مبلغ الاقتطاع الإجباري بـ 10% على الأقل من قسم التسيير.

- قسم التسيير:

يحتوي قسم التسيير على توقعات لنفقات وإيرادات دائمة تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالتسيير الحسن لجميع المصالح البلدية. تقسم نفقات التسيير إلى:

- نفقات إجبارية مثل الأجور؛
- النفقات الضرورية للمصالح مثل الهاتف وأدوات المكتب؛
- النفقات الاختيارية مثل الإعانات.

(1) شريف رحمانى: مرجع سابق، ص46.

ويشمل قسم التسيير ما يلي:

الإيرادات	النفقات
- حاصل الموارد الجبائية	- نفقات أجور وتكاليف موظفي البلدية
- المساهمات التي تمنحها الدولة	- المساهمات المقررة
- رسوم وأجور وحقوق الخدمات	- نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية
- حاصل أملاك البلدية	- صيانة الطرقات
- حصة ص.ت. ض للجماعات المحلية	- الحصص والأقساط المترتبة على البلدية
- نواتج الاستغلال	- نفقات تسيير المصالح
- نواتج استثنائية	- فوائد الديون
	- الاقتطاع لنفقات التجهيز
	- الاقتطاع لنفقات الاستثمار

- قسم التجهيز والاستثمار:

يمكن هذا القسم رئيس المجلس الشعبي البلدي من الحفاظ على أموال البلدية، العمومية أو الخاصة، المنقولة أو العقارية، عن طريق الاستهلاك أو الزيادة فيها، عن طريق الاقتناءات أو الاتفاقات الجديدة، كما يسمح له من جهة أخرى بوضع خطة للتدفقات المالية، القروض، الإعانات والهبات بينه وبين الأطراف الأخرى.

وهناك صلة بين قسمي ميزانية البلدية يظهر من خلال التمويل الذاتي، أو ما يسمى بالاقتطاع من أجل نفقات التجهيز العمومي: الحساب رقم 83، نفقات ضمن فرع التسيير، والمادة 100 ضمن إيرادات فرع التجهيز والاستثمار؛ هذا ما يسمح للجماعات المحلية ببذل مجهود ادخاري من إيرادات التسيير لصالح التجهيز والاستثمار بغرض استهلاك أموالها الناقصة أو الزيادة فيها⁽¹⁾.

وقد تمت ملاحظة ميدانية في بعض الوضعيات التي يسجل فيها فرع التسيير عجزا يؤدي إلى عجز في الميزانية، بينما يسجل فرع التجهيز رصيدا إيجابيا.

(1) مرجع سابق، ص30.

ويشمل قسم التجهيز والاستثمار على ما يلي:

الإيرادات	النفقات
<ul style="list-style-type: none"> - الاقتطاعات الحاصلة من إيرادات التسيير - حصة البلدية من ص. ت. ض. ج. م - فائض المصالح العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري - إعانات الدولة في إطار برامج التنمية المحلية - محاصيل القروض وتخصيصات الدولة والولاية - المساهمات والمساعدات - الهبات والوصايا 	<ul style="list-style-type: none"> - الأعباء الخاصة بالاستهلاك العمومي - نفقات التجهيز العمومي - نفقات المساهمة برأس مال على سبيل الاستثمار

الفرع الثاني: إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية

لقد حدد كل من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، والقانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وكذا نصوصهما التطبيقية، أهم الضوابط الشكلية والإجرائية التي يجب أن تخضع لها ميزانية البلدية، لتتمكن من تحصيل إيراداتها ودفع نفقاتها.

وعليه، يتعرض البحث فيما يلي لشروط تحضير ميزانية البلدية والمصادقة عليها وصولاً إلى كفاءات تنفيذها وآليات مراقبتها.

1- إعداد ميزانية البلدية:

فيما يلي لأهم مراحل إعداد ميزانية البلدية، انطلاقاً من تحضيرها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالتنسيق مع مصالحه المختصة، إلى التصويت عليها من طرف المنتخبين المحليين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وصولاً إلى المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

- التحضير:

يتم تحضير الميزانية من خلال جمع المعلومات اللازمة ومعالجتها ومعرفة عراقيل تنفيذ الميزانية السابقة وتجنبها مستقبلاً، فيتم تحديد المتطلبات المالية

والاختيارات الضرورية، كما تتم صياغة مشروع الميزانية. حيث أن التحضير يستند إلى الوثائق التالية:

بالنسبة للإيرادات: تعتمد البلدية على الملحق رقم 2 الذي يمثل بطاقة حساب الضرائب، والتي تتحصل عليها في بداية كل سنة من مصالح الضرائب للولاية، وهي تحدد التنبؤات الجبائية بالنسبة للضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، لكي تسجل في ميزانية البلدية. وتضم المعطيات التالية:

- الرسم العقاري؛
- الرسم على رفع القمامات المنزلية؛
- الرسم على النشاط المهني؛
- الرسم على القيمة المضافة؛
- الضريبة الجزافية الوحيدة؛
- الإمدادات المختلفة لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية؛
- إعانات الدولة والولاية؛
- مداخيل الهبات؛
- مداخيل الإقراض؛
- مداخيل التصرف في الممتلكات.

أما بالنسبة للنفقات: فتحدد بحسب الأهداف والبرامج المحددة من طرف البلدية، مع الأخذ بعين الاعتبار أولوية النفقات إن كانت إجبارية أم ضرورية أم اختيارية.

يعود تحضير الميزانية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يساعده الأمين العام للبلدية ورؤساء المصالح؛ كما يمكن للبلديات الكبرى تنصيب لجنة مالية على مستواها تساهم وتساعد في عملية التحضير.

- التصويت:

بعدها يتم إعداد ودراسة الميزانية البلدية، تعرض من أجل الدراسة على لجنة المالية التي يمكنها إدخال بعض التعديلات دون المساس بالاعتمادات الخاصة (مداولات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالميزانية لا تختلف عن باقي المداولات).

إن معاينة الميزانية من طرف المجلس مسألة إلزامية، لهذا يمكنه قبول الميزانية أو رفضها أو تعديلها أو المطالبة بمشروع آخر وهذا ما يطلق عليه البعض نتائج التصويت.

التصويت يجب أن يكون على ميزانية متوازنة، إذ يجب أن يتم التصويت على الاعتمادات بابا بابا ومادة بمادة بالنسبة لفرع التسيير، أما فرع التجهيز والاستثمار فيصوت على الاعتمادات مادة بمادة وبرنامجا برنامجا.

يصوت لزوما على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها طبقا لأحكام المادة 181 من قانون البلدية، ويخص التصويت التخيرات التي مست الميزانية الأولية دون غيرها.

- المصادقة:

تعرض الميزانية على السلطة الوصية المختصة للمصادقة عليها، المتمثلة في الدائرة بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 نسمة، والولاية بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 50000 نسمة.

في هذا الإطار تقوم السلطة الوصية المختصة بالتدقيق في التعديلات ومدى واقعيتها حتى لا تتسبب في عجز الميزانية خاصة في بعض الإيرادات منها:

الباب 70: ناتج الاستغلال.

الباب 71: ناتج الأملاك.

الباب 79: نواتج استثنائية.

لا يمكن للوالي المصادقة على الميزانية إذا لم تحتوي على النفقات الإجبارية.

عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يقوم برفضها خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها، ليتم طرحها من جديد على المجلس في غضون عشرة (10) أيام الموالية للرفض، وفي حالة التصويت عليها دون توازن مجدداً أو لم تنص على النفقات الإلزامية يتولى الوالي ضبطها تلقائياً حسب ما جاء في المادة 183 من القانون رقم 10-11.

في حالة تأخر اعتماد الميزانية لسبب من الأسباب، يتم تطبيق نظام الميزانية (12/1) بالنسبة للنفقات، في حدود الاعتمادات المسجلة خلال السنة الماضية، كما يتم تحصيل الإيرادات تنفيذاً لأحكام ميزانية السنة الماضية وفقاً للمادة 185 من القانون رقم 10-11.

2- تنفيذ ميزانية البلدية:

1-2- المتدخلون في تنفيذ الميزانية:

لقد حدد القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الأعوان المتدخلين في تنفيذ ميزانية البلدية، وهما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فالذي يقرر ويتابع عمليات الميزانية ليس هو المكلف بمسك الأموال وتسديد النفقات وهذا وفقاً لمبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

- الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي):

هو كل شخص له صفة تمثيل الدولة، بالنسبة للمصلحة أو المؤسسة العمومية، التي يكون على رأسها فيمكن القول أنه: " كل شخص مؤهل لإثبات دين (حق) لهيئة عمومية وتصفيته والأمر بدفعه" حسب المادة 23 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

فالأمر بالصرف لا يعتبر أمر مالي بل هو مسير رئيسي أو ثانوي حسب المخطط الإداري، وأما الوظيفة المالية ما هي إلا مكملة للوظائف الأخرى، والأمر بالصرف يعين أو ينتخب.

الأمر بالصرف بالبلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 81 من القانون رقم 10-11، فهو يقوم بتنفيذ ميزانية البلدية، تحصيل مجموع إيراداتها المقررة

عن طريق الإثبات والتصفية والأمر بالتحصيل، وتنفيذ (صرف) مجموع نفقاتها عن طريق الالتزام والتصفية والأمر بالدفع.

- المحاسب العمومي (أمين الخزينة البلدي):

يعتبر أمين الخزينة محاسباً عمومياً للبلدية وهو معين من طرف وزير المالية، يقوم في مجال الإيرادات بالتحصيل و في مجال النفقات بالدفع.

2-2- مراحل تنفيذ الميزانية:

عملية تنفيذ الميزانية هي عملية من عمليات تنفيذ المالية العمومية، فالقاعدة هنا هي القيام بتحصيل الإيرادات وتنفيذها، ثم القيام بتنفيذ النفقات، وتقسم هذه المراحل إلى:

أ- تنفيذ النفقات:

تمر عملية تنفيذ النفقات وجوباً بأربعة مراحل وهي الالتزام بالنفقة، التصفية، الأمر بالصرف والدفع.

- الالتزام بالنفقة (دور الأمر بالصرف):

هو التصرف الذي يؤدي إلى نشوء التزام اتجاه الغير، وهو الأمر الذي يثبت بموجبه نشوء الدين وقد يكون:

التزاماً قانونياً: يعني القيام بتصرف قانوني أدى إلى نشوء الالتزام، كإمضاء صفقة أو عقد أو قرار قضائي.

التزاماً محاسبياً: يعني تخصيص اعتمادات للعملية الناتجة عن الالتزام القانوني.

لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتجاوز الالتزام الاعتمادات المقدرة والمصادق عليها وإذا حدث ذلك يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية الشخصية والمالية.

- التصفية (دور الأمر بالصرف):

يعبر عن قاعدة أداء الخدمة أو ما يسمى كذلك بقاعدة الحق المكتسب. وهي التحقق من وجود الدين، الالتزام به، تحديده وضبط مبلغه.

- الأمر بالصرف (دور الأمر بالصرف):

يكون بإصدار حوالة للدفع لفائدة المدين، وهي موجهة للمحاسب من أجل الدفع ويعتبر تاريخ 15 مارس من السنة الموالية كآخر أجل للأمر بالصرف.

- الدفع (دور المحاسب العمومي):

هو إجراء يتم بواسطته إبراء الدين العمومي، ويلعب المحاسب هنا دورا مهما في مراقبة قانونية النفقة ولذا يجب عليه التأكد من:

- مطابقة العملية للقوانين المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توفير الاعتماد.
- تبرير أداء الخدمة.
- الديون لم تسقط آجالها ولم تكن محل معارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع.

في مجال تنفيذ النفقات، وعلى مستوى المحاسب العمومي لا بد من الإشارة إلى مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب أي بين رئيس البلدية وأمين الخزينة البلدي وفقا لقواعد المحاسبة العمومية التي ينص عليها القانون رقم 90-21، فالمحاسب بإمكانه رفض دفع نفقة أو مجموعة من النفقات التي يتحصل بموجبها على أمر بالتسديد من طرف الأمر بالصرف وهذا الأخير بإمكانه تسخير المحاسب لدفع النفقة.

ب- تنفيذ الإيرادات:

تشمل عملية تنفيذ الإيرادات أربعة مراحل وهي الإثبات، التصفية، الأمر بالتحصيل والتحويل.

- الإثبات (دور الأمر بالصرف):

هو عملية تكريس حق الدين العمومي، أي تكريس الحق قانونيا مثل تحديد الوعاء الضريبي.

- التصفية (دور الأمر بالصرف):

هي عملية تحديد مبلغ الدين الواجب تحصيله (مثل مبلغ الضريبة، نسبة الضريبة أو الرسم، الغرامة)، وذلك بإصدار وثائق تحدد ذلك وهي عملية تمهيدية لإصدار الأمر بالتحصيل ومن بين هذه الوثائق:

- جداول للتنفيذ مثل العقارات الخاضعة المبنية والغير مبنية؛
- كشوف النواتج مثل الرسم على التظاهرات؛
- الأمر بالدفع مثل حقوق الاحتفالات؛
- العقود مثل عقد الإيجار ومحضر المزادات؛
- محاضر المداولات، المقررات ودفاتر الشروط وغيرها.

- الأمر بالتحصيل (دور الأمر بالصرف):

يصدر الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي) أمرا بالتحصيل يحدد طبيعة الإيراد، أساس الحساب وسند القيمة المستحقة ويحمل رقم تسلسلي حسب السنة وحسب الأقسام (تسيير، تجهيز واستثمار).

- التحصيل (دور المحاسب العمومي):

هو إجراء يقوم به المحاسب (أمين الخزينة البلدي)، ويتم التحصيل من طرف المحاسب انطلاقا من تسجيل الأمر بالصرف لسندات التحصيل في كشف يسمى الملحق رقم 12 الذي يفصل فيه بتسلسل مواد الميزانية، مبلغ كل سند، المبلغ الإجمالي للسندات لكل مادة وغيرها، ويتم إعداد الكشف 12 في أربع نسخ ترسل منها ثلاث منها للمحاسب العمومي الذي يعيد إرسال نسخة منها للأمر بالصرف ونسخة لمديرية الضرائب قصد الإثبات، بعد مراقبتها طبعا.

2-3- المسك الإجباري للمحاسبة:

يمسك كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي محاسبة إدارية منظمة من أجل متابعة كل مراحل تنفيذ الميزانية، التي تتوج في الأخير بوضع حسابين أحدهما الحساب الإداري يعده الأمر بالصرف، والآخر حساب التسيير ويعده المحاسب العمومي، زيادة على مسك إجباري لمحاسبة البلدية.

مسك المحاسبة على مستوى البلدية (الأمر بالصرف) يسمح بمايلي:

- معرفة مدى تقدم المشاريع؛
- معرفة نسبة استهلاك الإعتمادات المالية؛
- تحديد الفارق بين التنبؤات والانجازات؛
- الوضعية الدورية للخزينة؛
- إعداد الحساب الإداري في نهاية السنة.

3- الرقابة على ميزانية البلدية:

تخضع الميزانية إلزاما للرقابة باعتبارها تمثل أموالا عمومية تترجم في شكل نفقات (برامج وخدمات عامة)، وإيرادات تترجم في شكل تحصيل المال العام، وكل ذلك في إطار القوانين سارية المفعول منها القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية. وتكون هذه الرقابة إدارية أو قضائية.

3-1- الرقابة الإدارية:

تمارس الرقابة الإدارية من طرف المجلس الشعبي البلدي، أمين الخزينة البلدي، المراقب المالي أو من طرف الوصاية.

- رقابة المجلس الشعبي البلدي:

تكتسي هذه الرقابة اهتماما بالغا من طرف المنتخبين المحليين، أعضاء المجلس الشعبي البلدي، من أجل تنفيذ قانوني وشفاف للميزانية، حيث أن المجلس الشعبي البلدي يستطيع في كل حين وفي كل الحالات، مطالبة رئيسه بتقديم تفسيرات أو تبريرات عن عمل نشاطاته المالية.

- رقابة الوصاية:

تمارس من طرف الوصاية باعتبارها الجهة التي صادقت على الميزانية (الوالي أو رئيس الدائرة)، وتكون هذه الرقابة على الأمر بالصرف من أجل ضمان تنفيذ قانوني وشفاف للميزانية ومطابق للعمليات والبرامج المحددة والأهداف المسطرة للتممية المحلية.

- رقابة أمين الخزينة البلدي:

تكون من خلال مراقبة تنفيذ الميزانية وهذا لضمان صحة وقانونية مختلف العمليات، حيث أن المراقبة تتم قبل الصرف ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف، وقد أطلق عليها البعض بالرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة .

لابد من الإشارة إلى مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أي بين رئيس البلدية وأمين الخزينة البلدي طبقا للقانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

- رقابة المراقب المالي:

يقوم المراقب المالي بممارسة رقابته على ميزانية الجماعات المحلية قبل دخولها مرحلة التنفيذ وبعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة، غير أن البلديات لم تخضع لهذه الرقابة إلا بحلول سنة 2009 ليتم توسيع الرقابة السابقة لتشمل كل البلديات تدريجيا:

- ابتداء من السنة الماليّة 2010 بالنسبة للبلديات مقر الولايات؛

- ابتداء من السنة الماليّة 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر والبلديات

مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة ولاية منتدبون؛

- ابتداء من السنة الماليّة 2012 بالنسبة لكافة البلديات.

- رقابة المفتشية العامة للمالية:

تقوم المفتشية العامة للمالية، بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 08-272 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، بمراقبة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية .

المفتشية العامة للمالية هي جهاز رقابة خارجي يمارس رقابة بعدية وتتمثل تدخلاتها في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة والتي تقوم، حسب الحالة، خصوصا على ما يأتي:

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي؛
 - شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي؛
 - التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك؛
 - إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها؛
 - دقة المحاسبات وصدقها وانتظامها؛
 - مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف؛
 - شروط تعبئة الموارد المالية؛
 - تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل السير؛
 - شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية؛
 - تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهبة العمومية.
- ولتمكين الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من إتمام المهام الموكلة إليها يتعين على مسؤولي المصالح والهيئات المراقبة القيام بما يأتي:
- تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم وإطلاعهم على كل الدفاتر أو الوثائق أو التبريرات أو المستندات المطلوبة؛
- الإجابة على طلبات المعلومات المقدمة؛
 - إبقاء المحادثين في المناصب طيلة مدة المهمة؛
 - لا يمكن لمسؤولي المصالح أو الهيئات الخاضعة لرقابة المفتشية العامة للمالية وكذا الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم أن يتملصوا من الواجبات المنصوص عليها أعلاه محتجين باحترام الطريق السلمي أو السر المهني أو أيضا الطابع السري للمستندات الواجب فحصها أو العمليات اللازم رعايتها.
- عند انتهاء مهام الرقابة يعد تقرير أساسي يبرز المعايير والتقييمات والتقدير حول التسيير المالي والمحاسبي للمؤسسة أو الهيئة المراقبة وكذا حول فاعلية التسيير بصفة عامة.
- يتضمن التقرير اقتراحات التدابير التي من شأنها أن تحسن تنظيم وتسيير وكذا نتائج المؤسسات والهيئات المراقبة.

3-2- الرقابة القضائية (الغرفة الإقليمية لمجلس المحاسبة):

مجلس المحاسبة الممثل بالغرفة الإقليمية المختصة يكرس كل سنة جزء من تقريره العمومي لتسيير البلديات، ويحرر هذا التقرير خصوصا على أساس ملاحظات الغرفة الجهوية للحسابات انطلاقا من الحسابات الإدارية للبلديات. يطلع مجلس المحاسبة رئيس المجلس الشعبي البلدي على الملاحظات المتعلقة بالتسيير الذي يرتئي إدراجه ضمن هذا التقرير، ويدعو البلديات إلى تقديم أجوبتها عن ذلك، لنشرها تبعا للملاحظات التي يقوم بها مجلس المحاسبة حتى يتم التحقق من براءة أو إدانة المسؤول المختص في مجال التسيير المالي والمحاسبي خلال السنة المالية المنصرمة في إطار الرقابة اللاحقة.

المطلب الثاني: تركيبة ميزانية البلدية

التعرف على بنية ومكونات ميزانية البلدية له من الأهمية بمكان في تحديد ومعرفة مواطن الخلل الطارئ عليها، وعليه سوف نبحث في التقسيم المعتمد في النظام الجزائري، لكل من إيرادات ميزانية البلدية (مطلب أول) ونفقاتها (مطلب ثاني).

الفرع الأول: إيرادات الميزانية

لابد من الإشارة بادئا، إلى وجود عدة تقسيمات لإيرادات البلدية، تختلف من بلد إلى آخر، بحسب النظام المحاسبي المعتمد، وبحسب الأهمية المبتغاة من هذا التقسيم، إذ يمكن تقسيمها كما يلي:

- التصنيف المحاسبي: يقسم الإيرادات المالية إلى عادية وغير عادية أو استثنائية، الأولى تتكون من الإيرادات الجبائية، والثانية من الإعانات والقروض والهبات.

- التصنيف الجبائي: يقسم الإيرادات المالية إلى جبائية وغير جبائية، الأولى تتكون من الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم، والثانية تتكون من مداخيل الممتلكات، الإعانات والمساعدات والقروض.

- التصنيف الإداري: يقسمها إلى إيرادات داخلية ذاتية وإيرادات خارجية، الأولى تتكون من إيرادات جبائية مباشرة وغير مباشرة، وإيرادات غير جبائية متمثلة في

منتوج الاستغلال ومداخيل الممتلكات والناجح المالي، أما الثانية فتتمثل في الإعانات والمساعدات والقروض.

التصنيف المعمول به في النظام الجزائري هو هذا الأخير، الذي يسمح بتقييم مدى اعتماد البلدية على مصادرها الذاتية مقارنة بحجم المساعدات التي توفرها لها السلطات الوصية.

وعليه، سوف نتعرض فيما يلي لكل من الإيرادات الداخلية لميزانية البلدية، المتمثلة في الإيرادات الجبائية وموارد التسيير، والإيرادات الخارجية المعبر عنها في الميزانية بالمنتجات الأخرى.

أولاً- الإيرادات الداخلية:

تتمثل الإيرادات الداخلية في الإيرادات الذاتية للبلدية التي تضم:

- الإيرادات الجبائية: التي تتمثل في الضرائب والرسوم المخصصة لميزانيتها؛
- موارد التسيير: التي تضم منتجات الاستغلال، نواتج الأملاك العمومية والناجح المالي.

أ- الإيرادات الجبائية:

تعتبر الجباية المحلية من أهم إيرادات ميزانية البلدية، إذ تقدر بنسبة 90 % من مجموع إيراداتها، وهي المورد الرئيسي لأنشطة الجماعات المحلية وتقسّم إلى رسوم، ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة، غير أن مدونة الميزانية تقسمها إلى ضرائب مباشرة وأخرى غير مباشرة، لهذا سيقسمها البحث بهذا الشكل.

أ-أ- الضرائب المباشرة:

الضرائب المباشرة والرسوم تقسم بين الدولة، الجماعات المحلية، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وبعض الصناديق الأخرى، وهذا ما سيتم التطرق إليه بالتفصيل فيما يلي:

1- الضريبة على الأملاك:

أنشأت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 1993 لتعويض الضريبة التضامنية على الملكية العقارية، وهي ضريبة مباشرة تفرض على أصحاب الأملاك التي تتجاوز أملاكهم نصيباً معيناً والذي يحدد في قانون المالية السنوي.

الأشخاص الخاضعون للضريبة:

- الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر أو الخارج؛
- الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقرا جبائيا بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة في الجزائر.

الأملك الخاضعة للضريبة:

- تؤسس الضريبة على القيمة الصافية الممثلة لمجموع الأملاك والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة التي يمتلكها الأشخاص المذكورون أعلاه، المصرحون بممتلكاتهم والمتمثلة في:
- الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية (المقر الرئيسي أو الثانوي، الحدائق، الأراضي..)
- الحقوق العينية العقارية؛
- الأملاك المنقولة منها: السيارات، اليخوت، سفن النزهة، الطائرات السياحية، خيول السباق، التحف واللوحات الفنية التي تفوق قيمتها 500 000 دج.
- كما تخضع المرأة المتزوجة للضريبة بصفة منفردة على مجموع الأملاك والحقوق والقيم التي تتشكل منها أملاكها.
- يعفى من هذه الضريبة:
- الربوع أو التعويضات عن الأضرار الجسدية؛
- الأملاك الضرورية لمزاولة المهن الصناعية، التجارية، الحرفية، الفلاحية أو المهن الحرة وكذا حصص أسهم الشركات؛
- الربوع المرسلة الناتجة عن نشاط مهني؛
- نسبة الضريبة: تقدر العقارات مهما كانت طبيعتها بقيمتها التجارية وفي حالة تعذر تحديد هذه القيمة، فسوف يحددها القانون.

غير أن الديون التي تدخل في قيمة ممتلكات المكلفين، كقروض المؤسسات المالية، لغرض البناء أو لغرض شراء العقارات وكذا الديون المرهونة تترك عند حساب أو تحديد الأساس الجبائي.

تحدد نسب الضريبة حسب الجدول كالاتي:

جدول رقم 1: توزيع نسب الضريبة على الأملاك

النسبة	القيمة الصافية للأملاك الخاضعة للضريبة
0.00 %	يقبل عن 100.000.000 دج
0.50 %	من 100.000.000 دج إلى 150.000.000 دج
0.75 %	من 150.000.001 دج إلى 250.000.000 دج
1.00 %	من 250.000.001 دج إلى 350.000.000 دج
1.25 %	من 350.000.001 دج إلى 450.000.000 دج
1.75 %	يفوق 450.000.000 دج

المصدر: قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

يوزع حاصل الضريبة على الأملاك كما حدده قانون المالية لسنة 1993 كالتالي:

جدول رقم 2: توزيع معدل الضريبة على الأملاك

الدولة	البلدية	الصندوق الوطني للسكن
60 %	20 %	20 %

المصدر: قانون المالية لسنة 1993.

2- رسم على قطع الأراضي غير المستغلة بالمناطق الصناعية ومناطق النشاط:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2018، يفرض على عاتق كل مستفيد من قطعة أرض مهيأة ذات استعمال صناعي متواجدة على مستوى المناطق الصناعية أو مناطق النشاط المعروضة في السوق عن طريق التنازل من طرف الجهات المكلفة بالتهيئة العمومية، والتي بقيت غير مستغلة لمدة تفوق ثلاث سنوات.

يحدد مبلغ هذا الرسم المحصل سنويا بـ 5 % من قيمتها التجارية، ويوزع كما يأتي:

جدول رقم 3: توزيع رسم على قطع الأراضي غير المستغلة بالمناطق الصناعية ومناطق النشاط

البلدية	الصندوق الوطني لدعم، تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودعم الاستثمار وترقية التنافسية الصناعية
60 %	40 %

المصدر: قانون المالية لسنة 2018.

3- قسيمة السيارات:

أنشأت قسيمة السيارات بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1996 ، يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة، وتحدد تعريفها حسب نوعية السيارة وسنة وضعها للسير؛ وتدفع تعريفه القسيمة لدى كل من قابض الضرائب و البريد و المواصلات مقابل تسليم قسيمة لاصقة. حسب الجدول المبين أدناه.

تعفى من القسيمة كل السيارات التابعة للدولة والجماعات المحلية، السيارات التي يتمتع أصحابها بامتيازات دبلوماسية أو قنصلية، سيارات الإسعاف، السيارات المجهزة بعنادة صحي، السيارات المجهزة بعنادة ضد الحرائق، سيارات المعوقين و السيارات المجهزة بوقود غاز البترول المميع.

جدول رقم 4: مبلغ قسيمة السيارات حسب نوعية السيارة

مبلغ القسيمة (د ج)		تعيين السيارة
السيارات أكثر من 5 سنوات	السيارات أقل من 5 سنوات	1. السيارات النفعية
3 000	6 000	حتى 2.5 طن (باستثناء السيارات السياحية المهيأة كسيارات نفعية)
5 000	12 000	أكثر من 2.5 طن إلى 5.5 طن
8 000	18 000	أكثر من 5.5 طن

				2. سيارات نقل المسافرين
3 000		5 000		السيارات المهيأة لنقل الأشخاص أقل من 09 مقاعد
4 000		8 000		حافلات من 09 إلى 27 مقعد
6 000		12 000		حافلات من 28 إلى 61 مقعد
9 000		18 000		حافلات أكثر من 62 مقعد
أكثر من 10 سنوات	من 06 إلى 10 سنوات	من 03 إلى 06 سنوات	أقل من 03 سنوات	3. سيارات سياحية و سيارات مهياً كسيارات نفعية ذات قوة
500	1 000	1 500	2 000	حتى 06 أحصنة بخارية
1 500	2 000	3 000	4 000	من 07 إلى 09 أحصنة بخارية
3 000	4 000	6 000	10 000	من 10 أحصنة فأكثر

المصدر: قانون الطابع.

من خلال الجدول يظهر أن مبلغ قسيمة السيارات يتراوح ما بين 500 دج كأدنى قيمة والخاصة بالسيارات القديمة ذات 06 أحصنة بخارية و 18.000 دج كأقصى قيمة على كل من السيارات النفعية الجديدة الأكثر من 5.5 طن و الحافلات الجديدة ذات المقاعد الأكثر من 62.

يوزع حاصل الضريبة كما حدده قانون المالية لسنة 2016 كالتالي:

جدول رقم 5: توزيع حاصل القسيمة على السيارات

الدولة	ص.ت.ض.ج.م	الصندوق الوطني للطرق والطرقات والسريعة
50 %	30 %	20 %

المصدر: قانون المالية لسنة 2016.

4- الضريبة الجزافية الوحيدة:

أنشأت الضريبة الجزافية الوحيدة بموجب قانون المالية لسنة 2007، لتحل محل الضريبة على الدخل الإجمالي، الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني (المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة).

الأشخاص الخاضعون للضريبة:

يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة:

- الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار 30.000.000 دج، بما في ذلك الحرفيون التقليديون الممارسون لنشاط حرفي فني؛
- الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية) عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون 30.000.000 دج.

معدلات الضريبة:

يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كما يأتي:

- 5 % بالنسبة للأنشطة المذكورة في الفقرة الأولى أعلاه.
- 12 % بالنسبة للأنشطة المذكورة في الفقرة الثانية أعلاه.

جدول رقم 6: توزيع الضريبة الجزافية الوحيدة

ص ت ض م ج	البلدية	الولاية	الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية	غرفة الصناعة التقليدية والمهن	غرف التجارة والصناعة	الدولة
5 %	40,25 %	5 %	0,01 %	0,24 %	0,5 %	49 %

المصدر: قانون المالية لسنة 2015.

5- الضريبة على الدخل الإجمالي:

تأسست بموجب قانون المالية لسنة 1991، غير أن حصيلة هذه الضريبة المباشرة كانت مخصصة كلياً لميزانية الدولة، و بموجب قانون المالية لسنة 2008 استفادت البلدية من التوزيع الجديد.

الأشخاص الخاضعون للضريبة:

يخضع لضريبة الدخل، الأشخاص الذين يوجد موطن تكليفهم في الجزائر أي الأشخاص الذين يتوفر لديهم مسكن بصفته مالكين له، أو منتفعين به، أو مستأجرين له،

عندما يكون الإيجار في هذه الحالة الأخيرة قد اتفق عليه إما باتفاق وحيد، أو باتفاقات متتالية لفترة متواصلة مدتها سنة واحدة على الأقل؛

خضع لضريبة الدخل على عائداتهم من مصدر جزائري، الأشخاص الذين يوجد موطن تكليفهم خارج الجزائر.

- الأشخاص الذين يمارسون نشاطا مهنيا بالجزائر سواء أكانوا أجراء أم لا؛
- أعوان الدولة الذين يمارسون وظائفهم أو يكفون بمهام في بلد أجنبي والذين لا يخضعون في هذا البلد لضريبة شخصية على مجموع دخلهم؛
- يخضع كذلك لضريبة الدخل سواء أكان موطن تكليفهم في الجزائر أم لا، الأشخاص من جنسية جزائرية أو أجنبية، الذين يتحصلون في الجزائر على أرباح أو مداخيل يحول فرض الضريبة عليها إلى الجزائر بمقتضى اتفاقية جبائية تم عقدها مع بلدان أخرى.

يعفى من هذه الضريبة:

- الأشخاص الذين يساوي دخلهم الإجمالي السنوي الصافي أو يقل عن الحد الأدنى للإخضاع الجبائي المنصوص عليه في جدول الضريبة على الدخل الإجمالي؛
- السفراء والأعوان الدبلوماسيون والقناصل والأعوان القنصليون من جنسية أجنبية عندما تمنح البلدان التي يمثلونها نفس الامتيازات للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين الجزائريين.

تأسست الضريبة على الدخل الإجمالي على مجموع المداخيل الصافية للأصناف

التالية:

- الأرباح الصناعية، والتجارية، والحرفية؛ أرباح المهن غير التجارية؛ عائدات المستثمرات الفلاحية؛ الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية وغير المبنية؛ عائدات رؤوس الأموال المنقولة؛ المرتبات والأجور والمعاشات و الرىوع العمرية.
- توزع حسب الجدول التالي:

جدول رقم 7: توزيع نسب الضريبة على الدخل الإجمالي

نسبة الضريبة	قسط الدخل الخاضع للضريبة (د.ج)
00 %	لا يتجاوز 120 000
20 %	من 120 001 إلى 360 000
30 %	من 360 001 إلى 1 440 000
35 %	أكثر من 1 440 000

المصدر: قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008، تتحصل البلدية على حصة من صنف الربوع العقارية فقط، تتمثل في:

- المداخل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها، وكذا إيجار كل المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة بعقارها إذا لم تكن مدرجة في أرباح مؤسسة صناعية أو تجارية أو حرفية أو مستثمرة فلاحية أو مهنة غير تجارية؛
- تدرج كذلك في صنف الربوع العقارية الإيرادات الناتجة عن إيجار أملاك غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية؛
- تخضع المداخل المتأتية من الإيجار المدني لأملاك عقارية ذات استعمال سكني، للضريبة على الدخل الإجمالي بنسبة 7 %، م، يتم تطبيقها على مبلغ الإيجار الإجمالي دون الحق في التخفيض، و يعفى الإيجار الذي يتم لفائدة الطلبة من الضريبة على الدخل الإجمالي.

يوزع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي، صنف الربوع العقارية كمايلي:

جدول رقم 8: توزيع الضريبة على الدخل الإجمالي

البلدية	الدولة
50%	50%

المصدر: قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

6- الضرائب المنجمية:

تنوعت المصادر المالية للجماعات المحلية، حيث أحدثت جملة من الضرائب والرسوم بداية من 2001 تتعلق بالثروات المنجمية، وخصت الجماعات المحلية بحصص متفاوتة منها، بالرغم من أن هذا القطاع يخضع للضرائب التقليدية، كالرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة وغيرها، نص القانون على مجموعة من الضرائب الخاصة بهذا القطاع منها:

الضريبة على الأرباح المنجمية، إتاحة استخراج المواد المعدنية والرسم المساحي وحق تأسيس العقد.

6-1- الضريبة على الأرباح المنجمية:

أنشأت هذه الضريبة بموجب قانون المناجم 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المادة الأولى منه، وتؤسس على الأرباح المحققة من أنشطة المنشآت الجيولوجية وأنشطة البحث واستغلال المواد المعدنية والمتحجرة.

تخضع مؤسسات الاستغلال المنجمي إلى ضريبة على الأرباح المنجمية الصافية، تحسب وتصفى وتحصل بنفس الشروط المطبقة على الضريبة على أرباح الشركات، وتحدد نسبة الضريبة بـ 33%، توزع بنسب متفاوتة حسب الجدول كميالي:

جدول رقم 9: توزيع الضريبة على الأرباح المنجمية

الجماعات المحلية	الدولة
3 %	30 %

المصدر: قانون المالي لسنة 2016.

6-2- حق تأسيس العقد: يمنع أي استغلال منجمي إلا بموجب ترخيص يمنح من قبل الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، المادة 132 من القانون 01-10، بناء على رأي الوالي المختص إقليمياً، فبالنسبة للبحث المنجمي يكون في شكل رخصة للتنقيب المنجمي أو ترخيص بالاستكشاف المنجمي. أما بالنسبة للاستغلال المنجمي فيكون على شكل عقد امتياز منجمي أو ترخيص باستغلال منجمي صغير أو متوسط أو يكون على

شكل رخصة للاستغلال المنجمي الحرفي. ولقد حدد قانون المناجم هذا الحق بالصيغة المبينة أدناه:

جدول رقم 10: سلم حق إعداد الوثائق

المبلغ (دج)	نوع النشاط
	1- البحث المنجمي
	التنقيب المنجمي
10 000	- الطلب الأولي
20 000	- التجديد أو التعديل
	الاستكشاف المنجمي
20 000	- الطلب الأولي
40 000	- التجديد أو التحويل (الجزئي أو الكلي) أو التنازل
	2- الاستغلال المنجمي
	الامتياز المنجمي
50 000	- الطلب الأولي
100 000	- التجديد أو التعديل أو التحويل أو التنازل
	الاستغلال المنجمي الصغير أو المتوسط
25 000	- الطلب الأولي
50 000	- التجديد أو التعديل أو التحويل أو التنازل
	الاستغلال المنجمي الحرفي
15 000	- الطلب الأولي
30 000	- التجديد أو التعديل أو التحويل أو التنازل
	عملية النجم
10 000	- الطلب

المصدر: قانون المناجم.

نص قانون المناجم على أن حصيلة كل من ناتج إتاول الاستخراج وناتج الرسم المساحي وكذا الحقوق المرتبطة بإعداد الوثائق تسدد لدى قابض الضرائب وتدفع في صندوق الأملاك العمومية المنجمية، كما تدفع حصة من هذه الحواصل لدى صندوق

التضامن والضمان للجماعات المحلية لفائدة البلديات، غير أن حصيلة حق تأسيس العقد يدفع لفائدة الجماعات المحلية لمكان وجود استغلال المقالع والمحاجر.

6-3- الرسم المساحي: تأسس الرسم المساحي بموجب القانون 01-10، حيث نصت المادة 88 منه على تحديد المساحة، ورسم الحدود المعنية، وتقوم بهذه المهمة "الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية".

يحدد الرسم بموجب جدول مرفق بقانون المناجم، يدفع من قبل صاحب الرخصة أو الاستغلال إلى قابض الضرائب.

جدول رقم 11: السلم الأساسي للرسم المساحي

الحق السنوي بالحصصة وبالهكتار (دج)			الحق المحدد السنوي (دج)	المساحة (الهكتار)
التجديد الثاني	التجديد الأول	المرحلة الأولى		
350	250	100	5 000	من 1 إلى 30
650	450	150	10 000	من 31 إلى 100
1 250	650	250	15 000	من 101 إلى 500
1 250	620	235	20 000	من 501 إلى 1000
1 250	600	220	30 000	من 1001 إلى 5000
1 250	580	205	105 000	من 5001 إلى 50.000
1 250	550	190	1 000 000	من 50.000 فما فوق

المصدر: قانون المناجم

بموجب قانون المالية لسنة 2003 حدد الرسم المساحي بـ 40.000 دج للهكتار سنويا، توزع حصيلة هذا الرسم لخصتين، حصة للجماعات المحلية مكان وجود استغلال المقالع والمحاجر وحصة لصندوق الأملاك العمومية المنجمية.

جدول رقم 12: توزيع حاصل الرسم المساحي

صندوق الأملاك العمومية المنجمية	الجماعات المحلية
30 %	70 %

المصدر: قانون المالية لسنة 2009.

6-4- إتاوة الاستخراج: تأسست بموجب القانون 01-10 المؤرخ في 3 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم، حيث أخضع كل المواد المعدنية المستخرجة من الأماكن الأرضية أو البحرية لإتاوة الاستخراج.

حدد القانون قائمة المواد المعدنية المرخص باستخراجها، و كذا المناطق المعنية بهذه العملية، والمساحة الممكن شغلها.

يتشكل وعاء استخراج المعادن النفيسة و الأحجار النفيسة و شبه النفيسة من كمية المنتج القابل للتسويق، و تحسب هذه الإتاوة على أساس كمية المادة الخام المستخرجة ذات سعر وحدوي يتناسب مع قيمة المنتج المنجمي المسوق.

تدفع هذه الإتاوة في أجل أقصاه 31 مارس من كل سنة، بعنوان السنة المالية السابقة، على أساس تصريح تلقائي يعده المستغل حسب استمارة توفرها الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، توجه إليها. و يتم تحصيل إتاوة الاستخراج على أساس جداول تحددها قوانين المالية السنوية.

جدول رقم 13: نسبة إتاوة استخراج المواد المعدنية

النسبة	وحدة القياس	المواد	
1.5	الاستخراج بالطن	المواد المعدنية الحديدية	حسب قانون المناجم 2001
2	الاستخراج بالطن	المواد المعدنية غير الحديدية	
2.5	الاستخراج بالطن	المواد غير الفلزية	
6	الاستخراج بالمترب المكعب	المواد غير الفلزية لمواد البناء	
6	المادة المسوقة بالكلف	المعادن النفيسة، الأحجار النفيسة وشبه النفيسة	
1	طن	المواد غير الفلزية	حسب قانون المالية 2003
2	م ³	المواد غير الفلزية لمواد البناء	
3	كلف	المعادن النفيسة، الأحجار النفيسة وشبه النفيسة	

المصدر: قانون المناجم.

توزع حصيلة الرسم بالشكل المبين في الجدول أدناه.
جدول رقم 14: توزيع إتاوة استخراج المواد المعدنية

ص.ت.ض.ج.م	صندوق الأملاك العمومية المنجمية
20 %	80 %

المصدر: المرسوم التنفيذي رقم 02-471.

7- الرسم على نقل المحروقات:

الرسم على نقل المحروقات هو ضريبة مباشرة تفرض على الشركات التي تمارس نشاطها في نقل المحروقات، ويتم حسابه على أساس عدد الأنابيب المستعملة في نقل المحروقات والممتدة عبر تراب البلدية.

8- الرسم على النشاط المهني:

أنشأ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 بعبارة الرسم على النشاط المهني، كبديل عن الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري.

الأشخاص الخاضعون للضريبة:

يخضع لهذا الرسم:

- كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس نشاطا مهنيا داخل الجزائر، سواء كان هذا النشاط تجاريا أو صناعيا أو حرفيا أو غير ذلك؛
- رقم الأعمال المحقق من ممارسة نشاط تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات.

معدلات الرسم:

يحدد معدل الرسم على النشاط المهني بـ 2%، يمكن خفضه إلى 1% بالنسبة لأنشطة الإنتاج أو إلى 1,5% بالنسبة لنشاطات البناء والأشغال العمومية والري، كما يمكن رفعه إلى 3% بالنسبة لنشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب، ويتم توزيعه حسب الجدول التالي:

جدول رقم 15: توزيع الرسم على النشاط المهني

ص.ت.ض.ج.م	البلدية	الولاية	الرسم على النشاط المهني
% 5	% 66	% 29	

المصدر: قانون المالية لسنة 2018.

9- الرسم العقاري:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1967، يتكون من صنفين: الرسم العقاري على الملكيات المبنية والرسم العقاري على الملكيات غير المبنية، حسب المواد من 248 إلى 262 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ويخصص مبلغ هذا الرسم كلياً للبلدية التي يقع فوق إقليمها مجموع هذه المباني

- الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

هو رسم سنوي يفرض على جميع الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني، ويخضع لهذا الرسم الملكيات التالية:

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو لتخزين المنتوجات؛
- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات والموانئ ومحطات السكك الحديدية والمحطات البرية؛
- أراضي البناءات؛
- الأراضي غير المزروعة والمستخدمة لأغراض تجارية أو صناعية.

معدلات الرسم:

- الملكيات المبنية فعلاً 3%.
- الملكيات ذات الاستعمال السكني التي يملكها أشخاص طبيعيون والواقعة في المناطق المحددة عن طريق التنظيم وغير المشغولة سواء بصفة شخصية أو عائلية أو عن طريق الكراء أو الإيجار 10%.

- الأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية:
- 5% عندما تساوي مساحتها أو تقل عن 500 م²؛
- 7% عندما تزيد مساحتها عن 500 م² وتقل عن 1000 م²؛
- 10% عندما تزيد مساحتها عن 1000 م².

- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

يؤسس هذا الرسم سنويا على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها باستثناء تلك المعفية صراحة بموجب القانون، ويطبق على:

- الأراضي الفلاحية؛
- الأراضي المتواجدة في مناطق عمرانية أو قابلة للتعمير؛
- مناجم الملح والسبخات؛
- المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم المكشوفة.

معدلات الرسم:

- ملكيات غير مبنية متواجدة في مناطق غير عمرانية 5%؛
- أراضي عمرانية:
- 5% عندما تكون مساحة الأرض 500 م²؛
- 7% عندما تكون المساحة أكثر من 500 م² أو 1000 م²؛
- 10% عندما تكون المساحة أكثر من 1000 م²؛
- 3% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

أ-ب- الضرائب غير المباشرة:

تقسم الإيرادات الجبائية المحلية غير المباشرة بدورها بين الدولة والجماعات المحلية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

1- الرسم على القيمة المضافة:

ظهر الرسم على القيمة المضافة بموجب قانون المالية لسنة 1991 ، حيث عوض الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية

الخدمات؛ وهو يعتبر ضريبة غير مباشرة على الإنفاق، يتحملها المستهلك الأخير، فهي تطبق على القيمة المضافة، أي الفرق بين النواتج النهائية والاستهلاكات الوسيطة. يشمل رقم الأعمال الخاضع للرسم ثمن البضائع أو الأشغال العقارية أو الخدمات (التسليمات للذات) بما في ذلك كل المصاريف والحقوق والرسوم باستثناء الرسم على القيمة المضافة ذاته.

وعليه، فإن الرسم على القيمة المضافة يعرف بأنه الرسم الوحيد العام على القيمة المضافة للنفقات أو أنه الرسم العام على الاستهلاك المطبق على جميع العمليات ذات الطابع الصناعي، التجاري والحرفي، ويخضع لهذا الرسم كل من المستوردين، البائعين بالجملة والبائعين بالتجزئة.

جدول رقم 16: توزيع الرسم على القيمة المضافة

ص.ت.ض.ج.م	البلدية	الدولة	طبيعة العملية
15 %	10 %	75 %	العمليات المحققة في الداخل
15 %	-	85 %	العمليات المحققة على الاستيراد

المصدر: قانون المالية التكميلي لسنة 2017.

2- الرسم على رخص العقارات:

أنشئ الرسم على رخص العقارات بموجب قانون المالية لسنة 2000، ويطبق على الرخص والشهادات التالية:

- رخص البناء؛

- رخص تقسيم الأراضي؛

- رخص الهدم؛

- شهادات المطابقة، التجزئة والعمران.

تغيرت معدلات هذه الرخص بموجب أحكام قانون المالية لسنة 2006، حيث حددت المادة 49 منه معدلات الرسوم حسب قيمة البناية أو تبعاً لعدد القطع الأرضية، كما تعفى من الرسم الخاص على رخص العقارات البنايات التالية:

- البنايات التي تتجزأها الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والجماعات ذات المنفعة العمومية والجماعات ذات الطابع الإنساني؛
- البنايات المهددة بالانهيار التي يقرر هدمها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- **رخصة البناء:**

تمنح رخصة البناء للأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين، بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال السكني وبالنسبة للبناءات ذات الاستعمال الصناعي أو التجاري.

معدلات الرسم:

- بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال السكني:

جدول رقم 17: مبلغ الرسم بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال السكني

مبلغ الرسم (د.ج)	قيمة البناء (د.ج)
3 000	- إلى غاية 750 000
5 000	- إلى غاية 1 000 000
7 500	- إلى غاية 1 500 000
22 500	- إلى غاية 2 000 000
25 500	- إلى غاية 3 000 000
37 500	- إلى غاية 5 000 000
45 000	- إلى غاية 7 000 000
54 000	- إلى غاية 10 000 000
60 000	- إلى غاية 15 000 000
67 500	- إلى غاية 20 000 000
75 000	- ما يفوق 20 000 000

المصدر: قانون المالية لسنة 2017.

- بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال الصناعي أو التجاري:

جدول رقم 18: مبلغ الرسم بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال الصناعي أو التجاري

مبلغ الرسم (دج)	قيمة البناء (دج)
100 000	- إلى غاية 7 000 000
120 000	- إلى غاية 10 000 000
140 000	- إلى غاية 15 000 000
160 000	- إلى غاية 20 000 000
180 000	- إلى غاية 25 000 000
200 000	- إلى غاية 30 000 000
220 000	- إلى غاية 50 000 000
240 000	- إلى غاية 70 000 000
260 000	- إلى غاية 100 000 000
300 000	- ما يفوق 100 000 000

المصدر: قانون المالية لسنة 2018.

- رخصة تجزئة الأراضي:

معدلات الرسم:

- بالنسبة للأراضي ذات الاستعمال السكني:

جدول رقم 19: مبلغ الرسم بالنسبة لتجزئة الأراضي ذات الاستعمال السكني

مبلغ الرسم (دج)	عدد القطع
3 000	من 2 إلى 10
75 000	من 11 إلى 50
105 000	من 51 إلى 150
150 000	من 151 إلى 250
300 000	ما يفوق 250

المصدر: قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

- بالنسبة للأراضي ذات الاستعمال الصناعي والتجاري:
جدول رقم 20: مبلغ الرسم بالنسبة للأراضي ذات الاستعمال الصناعي والتجاري

عدد القطع	مبلغ الرسم (دج)
من 2 إلى 5	9 000
من 6 إلى 10	18 000
ما يفوق 10	45 000

المصدر: قانون المالية التكميلي لسنة 2018.

- رخصة الهدم:

يحدد مبلغ هذا الرسم عند تسليم رخصة الهدم وتحدد قيمته بـ 300 دج للمتر المربع للمساحة المبنية (مجموع مساحات أسطح الأرضية) للبناء المعنية بالهدم.

- شهادة المطابقة:

يخضع تسليم هذه الشهادات للمعطيات المبنية في الجدول أدناه، ويحدد مبلغه عند تسليم شهادة المطابقة.

- بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال السكني:

جدول رقم 21: مبلغ الرسم بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال السكني

قيمة البناء (دج)	التعريف (دج)
- إلى غاية 750 000	1 500
- إلى غاية 1 000 000	2 250
- إلى غاية 1 500 000	2 650
- إلى غاية 2 000 000	3 300
- إلى غاية 3 000 000	4 500
- إلى غاية 5 000 000	5 250
- إلى غاية 7 000 000	6 000
- إلى غاية 10 000 000	9 000
- إلى غاية 15 000 000	12 000
- إلى غاية 20 000 000	13 000
- ما يفوق 20 000 000	18 000

المصدر: قانون المالية لسنة 2017.

- بالنسبة للبنائيات ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي:

جدول رقم 22: مبلغ الرسم بالنسبة للبنائيات ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي

التعريف (دج)	قيمة البناية (دج)
12 000	- إلى غاية 7 000 000
13 000	- إلى غاية 10 000 000
15 000	- إلى غاية 15 000 000
17 000	- إلى غاية 20 000 000
19 000	- إلى غاية 25 000 000
21 000	- إلى غاية 30 000 000
23 000	- إلى غاية 50 000 000
25 000	- إلى غاية 70 000 000
30 000	- إلى غاية 100 000 000
40 000	- ما يفوق 100 000 000

المصدر: قانون المالية لسنة 2018.

- شهادة التقسيم:

يحدد مبلغ هذا الرسم بـ 3 000 دج عند تسليم شهادة التجزئة.

- شهادة التعمير:

يحدد مبلغ هذا الرسم بـ 3 000 دج عند تسليم شهادة التعمير.

3- الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية:

تأسس هذا الرسم بموجب أحكام قانون المالية لسنة 2000، يخصص كليا

للبلديات، وتستفيد منه البلدية كليا ويؤسس على الإعلانات التالية:

- الإعلانات على الأوراق العادية المطبوعة أو المخطوطة باليد.

- الإعلانات التي أدخلت فيها تجهيزات معينة قصد إطالة بقائها، أو تسمى الإعلانات

على الأوراق المجهزة أو المحمية.

- الإعلانات المدهونة المعلقة في الأماكن العمومية.

- الإعلانات المضيئة الموضوعة فوق هيكل مبنى أو ركيزة.

- الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بالنشاط ومكان ممارسته.

يحدد مبلغ هذا الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة أو حسب حجمها، كما هو مبين في الجدول.

- بالنسبة للإعلانات المعروضة:

جدول رقم 23: مبلغ الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية

مبلغ الرسم (دج)	تعيين الإعلانات
200 300	1. الإعلانات على الورق العادي مطبوعة أو مخطوطة باليد - الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع - الحجم أكبر من واحد متر مربع
400 800	2. الإعلانات على أوراق مجهزة أو محمية - الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع - الحجم أكبر من واحد متر مربع

المصدر: قانون المالية لسنة 2018.

- بالنسبة للإعلانات والصفائح المهنية:

جدول رقم 24: مبلغ الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية

مبلغ الرسم (دج)	تعيين الإعلانات والصفائح المهنية
1 000 1 500	1. الإعلانات المدهونة - الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع - الحجم أكبر من متر مربع
2 000	2. الإعلانات المضيئة - الحجم بالمتر المربع أو جزء من متر مربع
5 000 7 500	3. الصفائح المهنية - الحجم يقل أو يساوي نصف متر مربع - الحجم أكبر من نصف متر مربع

المصدر: قانون المالية لسنة 2018.

4- الرسم الصحي على اللحوم:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1970، وهو ضريبة غير مباشرة تفرض على عملية الذبح التي تتم على مستوى البلدية، حيث يفرض على كل كيلوغرام من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة بما فيها (الإبل، البقر، الأغنام، الماعز والخيول).

يحصل هذا الرسم لفائدة البلدية التي تمتلك مصلحة للذبح، من قبل الموظفين البلديين بواسطة تذاكر أعوان إدارة الضرائب، وعندما يتعلق الأمر باللحوم المستوردة فإن التحصيل يتم من قبل إدارة الجمارك.

جدول رقم 25: توزيع الرسم الصحي على اللحوم

مقدار الرسم لكل 1 كغ	البلدية	صندوق حماية الصحة الحيوانية
10 دج	85 %	15 %

المصدر: قانون المالية 2009.

5- رسم لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية:

تم تأسيس رسم لتشجيع عدم التخزين بموجب قانون المالية لسنة 2002، يحدد بمبلغ 16 500 دج عن كل طن مخزن من النفايات الصناعية الخاصة و/أو الخطيرة. توزع عائدات هذا الرسم بين الدولة، البلدية والصندوق الوطني للبيئة والساحل، بالشكل التالي:

جدول رقم 26: توزيع رسم تشجيع عدم التخزين

الدولة	البلدية	الصندوق الوطني للبيئة والساحل
36 %	16 %	48 %

المصدر: قانون المالية لسنة 2018.

6- رسم لتشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج:

تم تأسيس رسم لتشجيع على عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية بموجب قانون المالية لسنة 2002، يحدد بسعر مرجعي

قدره 30 000 دج/طن ويضبط الوزن المعني وفقا لقدرات العلاج وأنماطه في كل مؤسسة معنية أو عن طريق القياس المباشر. يوزع حاصل هذا الرسم بين الدولة والبلدية والصندوق الوطني للبيئة والساحل بالشكل التالي:

جدول رقم 27: توزيع رسم التشجيع على النفايات

الدولة	البلدية	الصندوق الوطني للبيئة والساحل
% 20	% 20	% 60

المصدر: قانون المالية التكميلي لسنة 2018.

7- رسم تكميلي على التلوث الجوي:

بموجب قانون المالية لسنة 2002 تم تأسيس رسم على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي على الكميات المنبعثة التي تتجاوز حدود القيم المحددة. يوزع حاصل هذا الرسم بين الدولة، البلدية والصندوق الوطني للبيئة والساحل، بالشكل التالي:

جدول رقم 28: توزيع الرسم التكميلي على التلوث الجوي

الدولة	البلدية	الصندوق الوطني للبيئة والساحل
% 33	% 17	% 50

المصدر: قانون المالية التكميلي لسنة 2018.

8- رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي:

بموجب قانون المالية لسنة 2003 تم تأسيس رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي وفقا لحجم المياه المطروحة وعبء التلوث الناجم عن النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحددة بموجب التنظيم الساري المفعول. يوزع حاصل هذا الرسم بين الدولة، البلدية، الصندوق الوطني للمياه والصندوق الوطني للبيئة والساحل، بالشكل التالي:

جدول رقم 29: توزيع الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي

الدولة	البلدية	الصندوق الوطني للمياه	الصندوق الوطني للبيئة والساحل
% 16	% 34	% 16	% 34

المصدر: قانون المالية التكميلي لسنة 2018.

9- الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة:

بموجب قانون المالية لسنة 2017 المعدل للمادة 60 من قانون المالية لسنة 2006، تم تأسيس رسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا؛ ويحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي:

- 750 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة؛

- 450 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الخفيفة.

يوزع هذا الرسم بين البلديات، ميزانية الدولة والصندوق الخاص للتضامن الوطني

كما يلي:

جدول رقم 30: توزيع الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة

البلدية	الدولة	الصندوق الخاص للتضامن الوطني
% 35	% 35	% 30

المصدر: قانون المالية لسنة 2017.

10- الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2006، حددت قيمته بـ 18 750 دج عن كل طن مستورد أو مصنوع داخل التراب الوطني.

يوزع حاصل هذا الرسم بين الدولة، الصندوق الوطني للبيئة والساحل والبلدية أو

صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بالشكل التالي:

جدول رقم 31: توزيع الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم

الدولة	البلدية	صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	الصندوق الوطني للبيئة والساحل
% 32	% 34 المصنوعة محليا	% 34 المستوردة	% 34

المصدر: قانون المالية التكميلي لسنة 2018.

11- رسم الإقامة:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1998، يتم تحصيله من الفنادق المتواجدة بإقليم البلدية، ويخصص كليا للبلديات. يحدد مبلغ الرسم بموجب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس وموافقة السلطة الوصية.

حدد المرسوم التنفيذي رقم 98-370 البلديات المعنية بتطبيق هذا الرسم، عددها بلدية بالإضافة إلى ثلاثة تجمعات بلدية لولاية تمنغاست، ويتعلق الأمر بالتجمعات البلدية التي تتوفر على:

- المعطيات السياحية؛
- المعطيات المناخية؛
- المعطيات الهيدرو معدنية؛
- المعطيات الاستحمامية؛
- المعطيات المختلطة.

يؤسس رسم الإقامة عن كل شخص وعن كل يوم إقامة، ويجب أن لا يقل عن 20 دج عن كل شخص وعن كل يوم، وأن تفوق 30 دج دون أن تتجاوز 60 دج عن كل عائلة.

كما حددت تعريفة هذا الرسم عن كل شخص وعن كل يوم إقامة في المؤسسات المصنفة على النحو الآتي:

- 50 دج بالنسبة للفنادق ذات 03 نجوم؛
- 150 دج بالنسبة للفنادق ذات 04 نجوم؛
- 200 دج بالنسبة للفنادق ذات 05 نجوم.

يحدد مبلغ الرسم بموجب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس وموافقة السلطة الوصية.

12- الرسم على الأفراح والحفلات:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1966، وهو عبارة عن مبلغ نقدي يدفعه المعني بإقامة الحفل إلى القابض البلدي، ويخصص كلياً للبلديات. يحدد مبلغ الرسم بموجب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس وموافقة السلطة الوصية، بموجب قانون المالية لسنة 2001 لاسيما المادة 36 منه، تقدر التعريف الخاصة بالحفلات كما يلي:

- 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساءً؛

- 1500 دج عن كل يوم إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة السابعة مساءً.

13- الرسم على رفع القمامات المنزلية (رسم التطهير):

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1984، وهو رسم خاص بإزالة القمامات المنزلية، ويخصص كلياً للبلديات.

يطبق الرسم على رفع القمامات المنزلية في البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية، وقد يتحمله المستأجر مع المالك بدفع الرسم بصفة تضامنية.

يحدد مبلغ هذا الرسم، بموجب أحكام قانون المالية لسنة 2002، من طرف الجماعات المحلية في ظل الحدود المنصوص عليها قانوناً، بالشكل التالي:

جدول رقم 32: مبلغ الرسم على رفع القمامات المنزلية

المبلغ (دج)	نوع البناء
1000 - 500	محل ذو استعمال سكني
10 000 - 1000	محل ذو استعمال مهني، تجاري، حرفي
20 000 - 5000	أراض معدة للتخميم والمقطورات
100 000 - 10 000	محل ذو استعمال صناعي تجاري حرفي محل ينتج فضلات أكثر من الأصناف المذكورة

المصدر: قانون المالية لسنة 2002.

تحدد التعريفة المطبقة على كل بلدية بالنسبة للمحل الذي له فضلات أكثر من الأصناف المذكورة، بقرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد المداولة ويصادق عليها من طرف السلطة الوصية مهما كان عدد سكان البلدية التي يقع فيها المحل، وكذا بالنسبة للأراضي المعدة للتخميم والمقطورات.

14- الرسم على تعبئة الدفع المسبق للهاتف النقال:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2009 وعدل بموجب قانون المالية لسنة 2017 ويستحق شهريا على متعاملي الهاتف النقال مهما تكون طريقة إعادة التعبئة.

يحدد مبلغ هذا الرسم بـ 7 % ويطبق على مبلغ إعادة التعبئة خلال الشهر، يدفع ناتج هذا الرسم من طرف المتعاملين المعنيين إلى قابض الضرائب المختص إقليميا خلال العشرين (20) يوما الأولى من الشهر الموالي.

يوزع حاصل 2 % من هذا الرسم على مبلغ إعادة التعبئة كما يأتي:

جدول رقم 33: توزيع الرسم على تعبئة الدفع المسبق للهاتف النقال

الدولة	البلدية	الصندوق الخاص للتضامن الوطني
35 %	35 %	30 %

المصدر: قانون المالية التكميلي لسنة 2017.

ب- موارد التسيير:

موارد التسيير هي تلك المساهمات والاشتراكات التي تدفع اختياريًا من قبل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين للجماعات المحلية، في مقابل استفادتهم من خدماتها أو خيراتها الاقتصادية، وتشمل هذه الموارد:

- ناتج الأملاك العمومية؛
- منتوجات الاستغلال؛
- الناتج المالي.

1- ناتج الأملاك العمومية:

الأملاك العمومية أو الدومين العام هو كل ما تملكه الدولة من عقارات أو منقولات، تتميز بالثبات، حيث تسري عليه قاعدة صحة التوقع مستقبلا.

وإن الجماعات المحلية باعتبارها أشخاصا معنوية عامة لها ممتلكات تقوم باستغلالها⁽¹⁾، يمكن تقسيمها إلى دومين عام ودومين خاص، ولهذا يعتبر ناتج الأملاك العمومية المصدر الأساسي من إيرادات البلديات، ونذكر من أهمها:

- بيع أو كراء العقارات:

بإمكان الجماعات المحلية كراء أو بيع العقارات التي تمتلكها، وبالتالي الحفاظ على دخل مالي دائم.

بالنسبة للعقارات ذات الاستعمال التجاري فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم بإعداد دفتر الأعباء لعرضه على المجلس الشعبي للمصادقة، وهو يتكون من جميع الشروط المتعلقة بعملية الإيجار: المدة، المبلغ، المنازعات، المبالغ والأعباء، تأمين طريقة التسديد، عقوبة التأخير، شروط مراجعة الأسعار، شروط احترام العقد، حالة المنازعات وغيرها، وهذا مهما كانت طبيعة العقار (مقهى، فندق، سينما، محل... إلخ).

كما يمكن للبلديات التصرف في أملاكها عن طريق البيع إذا رأت مصلحة في ذلك أحسن من كرائها لكثرة الأعباء الناتجة عنها، كأن تكون تكاليف صيانتها وإصلاحها تفوق مبالغ كرائها، كما يجب وفي حالة البيع الالتزام بشروط معينة كالإعلان عن مزايدة والمنافسة الشرعية بين المعنيين في جلسة علنية يحضرها كل الأطراف المعنيون؛ أما العقارات ذات الاستعمال السكني فيمكن التصرف فيها بالتراضي.

(1) حسين مصطفى حسين: المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر الطبعة الثانية، 1989، ص 35 وما بعدها.

- حقوق الوقوف وشغل الأماكن العمومية:

يمكن استعمال الدومين العام لأغراض عدة منها أماكن توقف السيارات أو كراء قطعة أرض مخصصة للسوق... وغيرها، ويحدد ذلك دفتر الأعباء الذي يصوت عليه المجلس الشعبي البلدي وتصادق عليه الوصاية، وتقدر الأسعار عموماً وفقاً للمساحة المشغولة وطبيعة السلعة المعروضة للبيع، كما تقدر بالنسبة للحيوانات بحسب عدد الرؤوس.

- حقوق الطريق:

يحصل هذا الإيراد في حال شغل أو احتلال أحد الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين ساحة من الطريق العمومي مدة من الزمن بعد حصوله على الترخيص، مثل وضع عتاد للبيع على الطريق العمومي، إنجاز أشغال، ترميم البنايات... وغيرها.

تحدد هذه الحقوق مداولة المجلس الشعبي بعد مصادقة السلطة الوصية، إلا أن الملاحظ على أغلب ميزانيات البلديات هو الغياب التام أو تدني إيرادات ناتج الأملاك العمومية، هذا راجع بالدرجة الأولى إلى غياب الثقافة الاقتصادية والإستراتيجية للمسؤولين لتحقيق مكاسب هامة من هذه الإيرادات، ويصح القول أيضاً على مستخدمي هذا الحق.

2- منتوجات الاستغلال:

يؤسس منتوج الاستغلال مقابل بعض الخدمات التي تقدمها البلديات عبر مصالحتها العمومية المجانية أو شبه المجانية؛ ولتحسين تأدية المصالح واستغلالها استغلالاً سليماً، على البلديات توفير بعض الإيرادات الدائمة وإن كانت بسيطة فقط لسد تكاليف استغلالها من ميزانيتها، من هذه المداخل نذكر: حقوق الوزن، الكيل، الحقوق الثانوية المرتبطة بالذبح كحقوق ختم اللحم، استرجاع تكاليف التطهير، المراقبة الصحية، حقوق مصالح الحجز على السيارات، حقوق تسليم العقود الإدارية (نسخ من العقود، المداولات، المحاضر وغيرها).

3- الناتج المالي:

يمثل المداخيل الناتجة عن توظيف أموال البلدية لشراء أسهم أو سندات، وكذا فوائد القروض التي تمنحها لغيرها من الوحدات الاقتصادية، بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري.

ومن الملاحظ أن مداخيل الناتج المالي منعدمة تماما، نظرا لغياب العمل بشراء الأسهم والسندات أو المشاركة في رأسمال الشركات، كما أن حصص الأرباح التي يمكن أن تضاف لإيرادات البلدية من وحداتها الاقتصادية، منعدمة هي الأخرى لأن أغلبية هذه المؤسسات عاجزة تحتاج للتدعيم.

ثانيا- الإيرادات الخارجية:

بالإضافة إلى الموارد الذاتية للجماعات المحلية، هناك مصادر مدعمة لميزانية البلديات، وهي موارد التمويل الخارجي والمتمثلة أساسا في مساعدات الدولة، مساعدات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، مساعدات من ميزانية الولاية والاقتراض من المؤسسات المالية.

أ- مساعدات الدولة (المخططات البلدية للتنمية):

حتى تتمكن الدولة من تدعيم الجماعات المحلية، خاصة البلدية، تمنح مبالغ من ميزانيتها الخاصة لتمويل البلديات والولايات، وتقدم هذه المساعدات في الأساس لإنجاز التجهيزات الكبرى، التي تثقل ميزانية البلديات، وتهدف الدولة من ورائها إلى ضمان تنمية متوازنة على المستوى الوطني، وتتمثل أساسا في المخططات البلدية للتنمية.

نظم هذه المخططات المرسوم التنفيذي رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية، حيث خصص القسم الأول منه لشروط التسيير، التي تتمثل في تسجيل الاعتمادات المالية المخصصة ضمن رخصة البرنامج لكل ولاية، أما القسم الثاني فخصص لشروط الإنجاز من خلال تحديد طرق الإنجاز كالأستغلال المباشر أو عن طريق المنافسة بدعوة المؤسسات.

تتخذ المشاريع المسجلة في إطار المخططات البلدية للتنمية عن طريق حصص من الاعتمادات المالية السنوية والخاصة بكل قطاع وبكل باب، على أساس جدول استحقاق يعده المجلس التنفيذي الولائي عند إصدار قانون المالية في كل سنة.

بمجرد توقيع مراسيم توزيع الاعتمادات، ترسل وزارة المالية اعتمادات الدفع الضرورية للولايات لتوزع على البلديات، حيث تقوم الولاية بإعداد قرارات اعتمادات الدفع الخاصة بتمويل العمليات المسجلة في المخططات البلدية للتنمية قبل 20 جانفي من كل سنة، ويمكن للوالي تعديل طبيعة العملية، دون الإخلال بالتوازن داخل القطاعات، أو تعديل كلفتها بزيادة قصوى قدرها 10 % من تكلفة المشروع، أو تعديل اعتمادات الدفع عن طريق التحويل من باب إلى باب آخر من نفس القطاع، وفي حال القيام بأي تعديل يجب إبلاغ الوزارات المعنية.

تلعب المخططات البلدية للتنمية دورا هاما في تمويل مشاريع التجهيز التي تعجز عنها معظم البلديات باعتبارها مصدرا ماليا جذابا، وتعتبر موردا للبلديات العاجزة لا غنا عنه، فهي الدافع الأول لعجلة التنمية لبعض المناطق النائية بسبب اهتمامها بالهياكل القاعدية، كالطرق، التهيئة العمرانية، بناء الهياكل الرياضية الاجتماعية الصحية، الثقافية وغيرها.

ب- إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

يعتبر الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، يخضع سيره لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 14-116 مؤرخ في 24 مارس 2014 الذي يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

تتمثل المهمة الرئيسية للصندوق في إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها، كما يكلف بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها.

في هذا الإطار، يكلف الصندوق بما يأتي:

- العمل على الإستخدام الأمثل والتضامني للوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفه بموجب القانون والتنظيمات المعمول بها؛
- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية؛
- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية؛
- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث و/أو طوارئ وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة؛
- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛
- الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية؛
- منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي؛
- القيام بالدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها؛
- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم؛
- المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لا سيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛
- مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخول لها صراحة بموجب القانونين والتنظيمات المعمول بها.

تقسم مجالات الاختصاص بين صندوق التضامن للجماعات المحلية وصندوق الضمان للجماعات المحلية حسب ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 14-116 كما يلي:

1- صندوق التضامن للجماعات المحلية:

يكلف الصندوق بدفع المخصصات الآتية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية:

- تخصيص إجمالي للتسيير بنسبة 60 %؛

- تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار بنسبة 40 %.

1-1- تخصيص إجمالي للتسيير بنسبة 60 % : يوجه هذا التخصيص إلى قسم

التسيير لميزانية البلديات والولايات ويتضمن:

- **منح معادلة التوزيع بالتساوي:**

توجه لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات ويؤخذ بعين الاعتبار المعيارين الديموغرافي والمالي في حساب معادلة التوزيع بالتساوي، كما يمكن لمجلس التوجيه أن يعتمد على معايير أخرى.

- **تخصيص الخدمة العمومية:**

يمنح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة.

تحدد المعايير المتبعة لحساب تخصيص الخدمة العمومية بقرار من الوزير المكلف بالداخلية.

- **إعانات استثنائية:**

يمكن أن تمنح للجماعات المحلية إعانات استثنائية لمواجهة الكوارث غير المتوقعة والأحداث الطارئة أو في الوضعيات المالية الصعبة للبلديات التي تحقق عجزا واضحا في ميزانياتها الإضافية خلال السنة المالية وليس في الميزانية الأولية التي من المفروض أن تكون متوازنة، وغالبا ما تمنح هذه الإعانات لتغطية الأجور والمرتببات التي لا تزال تمثل نسبة 75% من المصاريف الضرورية.

تحدد المعايير المقررة لتحديد هذه الإعانات الاستثنائية بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

- **إعانات التكوين والدراسات والبحوث:**

يساهم الصندوق أيضا في عمليات التكوين، الدراسات والبحوث، وتتمثل فيمايلي:

- تحسين مستوى موظفي الإدارات والمصالح العمومية المحلية من خلال برامج تكوينية، مثل برامج التكوين التي تجرى للأمناء العامون للبلديات وكذا رؤساء الدوائر ومختلف رتب الموظفين من فترة لأخرى؛

- برامج إعلام ومساعدة المنتخبين المحليين في أداء مهامهم عن طريق تنظيم أيام دراسية وملتقيات في جميع مجالات العمل، خاصة في مجال المالية المحلية والتسيير؛
- نشر وتوزيع جميع الوثائق التي تسهل وتساعد عمل المنتخبين والموظفين المحليين؛
- الدراسة الهادفة إلى تطوير التنمية المحلية وتحسين ظروف الموظفين والإدارات والمصالح العمومية المحلية.

1-2- تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار بنسبة 40 %: يسمح هذا التخصيص بإنجاز برامج تجهيز واستثمار بهدف المساعدة على تطويرها وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها ويتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار:

- إعانات التجهيز:

إعانات التجهيز عبارة عن مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل. تأتي في شكل تخصيص خاص، لمشاريع معينة بدقة، ولا يمكن تحويلها إلى مشاريع أخرى، وإذا ما تم إلغاؤها يجب إرجاعها إلى الصندوق.

تقترح هذه المشاريع من قبل البلديات بعد إعداد ودراسة الملفات التقنية الخاصة بها، لتقدم إلى الولاية ثم ترسل إلى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ليصادق عليها مجلس وزاري مشترك، حسب أولويات التنمية المحلية.

2- صندوق الضمان للجماعات المحلية:

يوجه صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات.

يمول صندوق الضمان للجماعات المحلية بالمساهمات الإلزامية للبلديات والولايات. تحدد نسبة مساهمة البلديات والولايات في هذا الصندوق كل سنة بقرار وزاري مشترك بين الوزيرين المكلفين بالداخلية والمالية بناء على التقديرات الجبائية للبلديات والولايات.

يتم توزيع موارد صندوق الضمان للجماعات المحلية وكذا تحديد كفيات تعويض ناقص القيم الجبائية العائدة للبلديات والولايات بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزيرين المكلفين بالداخلية والمالية.

تجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من مراجعة عمل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، تبقى طريقة تسييره للإعانات قصد تغطية ديون البلديات تطرح نفسها بقوة وهذا من أجل إحداث التوازن الحقيقي بين البلديات.

ج- مساعدات ميزانية الولاية:

تتمثل في المساعدات التي تمنحها الولاية للبلديات، وتخص مجال التجهيز المتمثلة في التجهيزات الإدارية، التجهيزات الاجتماعية، المساعدات في التجهيزات الصحية، التجهيزات الرياضية والثقافية وغيرها.

غير أن هذه المساعدات تعتبر رمزية مقارنة بالمساعدات التي تقدمها الدولة أو صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

د- القروض:

يعتبر الاقتراض من الموارد الهامة المخصصة لتمويل التنمية المحلية، وإن لجوء الجماعات المحلية إلى الاقتراض يرجع إلى اعتبارات عدة، أهمها:

- عجز الموارد المحلية الذاتية في تمويل الاستثمارات البلدية، وذلك بالنظر إلى التكلفة العالية للاستثمارات؛

- النمو الحضري، والضرورة إلى التكفل باحتياجات المواطنين فيما يتعلق بالمرافق الأساسية كالطرق، الإنارة العمومية، التجهيزات الثقافية والرياضية... وغيرها، وغالبا ما يكون من مصلحة البلدية عدم تأجيل إنجاز برامجها الاستثمارية نظرا لعلاقتها بالتنمية المحلية⁽¹⁾.

غير أن الإمكانيات المحدودة للبلديات في تسديد الديون والفوائد المترتبة عنها هو الذي يمنعها من اللجوء إلى هذا النمط من التمويل، لذا فإن البلديات غالبا ما تعتمد على إعانات الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

(1) نجيب بلعيد: المالية المحلية، مركز البحوث والدراسات الإدارية، المدرسة القومية للإدارة، ص78.

نفس الأمر ينطبق على بلديات ولاية قالمة، إذ لم تسجل أية عملية اقتراض خلال السنوات محل الدراسة، في مقابل زيادة مبالغ الإعانات الأخرى المقدمة من طرف الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

الفرع الثاني: نفقات الميزانية

تقسم نفقات ميزانية البلدية إلى نفقات تسيير ونفقات تجهيز واستثمار؛ الأولى لا تسجل فيها إلا العمليات التي تضمن سير مصالح البلدية، أما نفقات قسم التجهيز والاستثمار فتسجل فيها العمليات التي تنمي ملكيتها أو تحدث عليها تغييرات.

1- نفقات التسيير:

يقصد بنفقات التسيير، تلك النفقات التي تتكرر بصفة دورية كل سنة، ولا يقصد بالتكرار إثبات مقدار النفقة كل سنة، فقد تتغير قيمتها بالزيادة أو النقصان، ومثال ذلك مرتبات وأجور الموظفين التي لا تعرف الثبات كل سنة، فقد تزيد وقد تنقص من سنة لأخرى، وتنقسم نفقات التسيير حسب أهميتها إلى نفقات إجبارية، نفقات ضرورية ونفقات استثنائية.

1-1- النفقات الإجبارية:

تشمل كافة النفقات الإجبارية التي نص عليها المشرع⁽¹⁾، وتمثل التوظيفات التي تقوم بها البلديات قصد التحسين من قدرتها البشرية والتمكن من تأدية الخدمات على أحسن وجه، لكنها جاءت بنسب معتبرة تفوق نسبة النفقات الإجبارية، ضف إلى ذلك نسب الاقتطاعات الإجبارية المتمثلة في:

- نسبة 10 % لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، تحدد بموجب قرار وزاري مشترك؛

- نسبة 2 % موجهة للمساهمة في صندوق ضمان ضرائب البلديات، تحدد بموجب قرار وزاري مشترك؛ وتطبق هذه النسبة على تقديرات الإيرادات

(1) لخضر مرغاد: النفقات العامة المحلية وقواعد ترشيدها، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، ديسمبر 2004، ص6.

الجبائية المباشرة وغير المباشرة التي تحتوي عليها بطاقة الحساب التي تبلغها
مصالح الضرائب الولائية للبلديات؛

- نسبة 4 % تدفعها البلديات للصندوق الولائي للنشاطات الرياضية.

1-2- النفقات الضرورية:

تشمل هذه النفقات كل المصاريف التي تتعلق بسير المصالح الإدارية والتي
تكون في الغالب ضرورية للسير الحسن للإدارة، وتتعلق بنفقات الماء، الغاز،
الكهرباء، الهاتف.. وغيرها، سنتطرق إليها بالتفصيل من خلال المواد الموضوعة في
الميزانية البلدية.

1-3- النفقات الاستثنائية:

تشمل النفقات الأخرى التي لا يمكن إدراجها ضمن مواد المدونة⁽¹⁾.
تتضمن مدونة قسم التسيير الحسابات التالية:

- الحساب 60:

يحتوي هذا الحساب كل الأدوات والمواد المستهلكة من طرف مختلف المصالح
أو الممنوحات في شكل مساعدات (نشاط اجتماعي).
المادة 600 (المنتجات الصيدلانية):

اقتناء المواد الصيدلانية من طرف البلديات للتكفل في حالة الجروح أو الحوادث
البسيطة التي تقع للموظفين البلديين أو تلاميذ المؤسسات التعليمية أو أي شخص تكون
البلدية مسؤولة عنه.

المادة 601 (التغذية والإطعام)

المادة 602 (ألبسة):

اقتناء الألبسة يكون لفائدة موظفي المصالح البلدية المكلفة بصيانة الطرقات
البلدية، والمستخدمين وسائقي السيارات والمنظفات.

المادة 603 (الوقود):

نفقات الوقود و مواد التشحيم، التي تخص سيارات وماكنات المصالح البلدية كلها.

(1) الملتقى الولائي حول ميزانيات البلديات، ولاية سيدي بلعباس، ماي 2005.

المادة 604 (المحروقات):

يتعلق الأمر بشراء المحروقات الضرورية لتدفئة المصالح البلدية ومؤسسات التعليم الأساسي.

المادة 605 (لوازم لصيانة البنايات والمنقولات والعتاد):

هذا التموين يخص صيانة المباني والأدوات والأثاث الخاصة بالبلدية، بالإضافة إلى المدارس والمساجد.

المادة 606 (لوازم ومعدات الطرق والإنارة العمومية):

يتعلق بتموين مصالح أشغال الطرق، كإشراء الأدوات واللوازم الصغيرة المكملة لصيانة الطرق البلدية مثل الحصى، الرمل، الحجارة، الزفت... وغيرها، وكذا لتنفيذ أشغال التجهيز المنجزة في وكالة الصرف.

المادة 607 (اللوازم المدرسية):

يتعلق الأمر بشراء السجلات للمدارس، والكتب من أجل تقديم الجوائز ، الأدوات من أجل التلاميذ المعوزين، اقتناء الكتب للمكتبات المدرسية...إلخ.

المادة 608 (لوازم المكتب والإعلام الآلي والطباعة التجليد):

تشمل اللوازم، الأدوات المكتبية، أدوات الطباعة والتغليف الضرورية لسير المصالح البلدية.

المادة 609 (اللوازم الأخرى):

يندرج في هذه المادة كل نفقات المواد و الأدوات الاستهلاكية والتي لا يمكن ادراجها ضمن المواد الأخرى للحساب 60.

- الحساب 61 (الأشغال والخدمات الخارجية)

يتعلق هذا الباب بنفقات النقل والصيانة والتصليح لدى المؤسسة (طرق، مباني مدرسية وبلدية، مساجد، مقابر...إلخ) وكذا النفقات المخصصة لاقتناء الأدوات والآلات الصغيرة، بالإضافة إلى الماء، الكهرباء، الغاز وتأمين الأموال العقارية والمنقولة.

المادة 610 (الإيجار وتكاليف الكراء):

تخص الإيجار المدفوع من طرف البلدية مقابل كل محل أو أرض مأجورة، سواء لاستعمالها كمكاتب إدارية أو كسكن أو من أجل بناء منشآت مؤقتة أو أي استعمال آخر صناعي أو تجاري وكذا تأجير الآلات الكبرى.

المادة 611 (الصيانة والترميم):

تسجل في هذه المادة أشغال الصيانة المسندة إلى المؤسسة (مؤسسة تنظيف، بناء، ترفيت..)

المادة 612 (اقتناء العتاد والأدوات الصغيرة):

تسجل هنا الاعتمادات الموجهة لشراء الأدوات والآلات غير القابلة لتسجيلها في الجرد، أي التي تستهلك خلال سنة واحدة (كالمكانس إلخ)

المادة 613 (ماء):

يتعلق الأمر باستهلاك الماء لجميع المصالح التابعة للبلدية بما فيها المساجد والمؤسسات المدرسية، وإن الأمر لا يخص عمليات إنشاء الشبكات.

المادة 614 (الغاز والكهرباء):

يتعلق الأمر باستهلاك الكهرباء والغاز لجميع المصالح التابعة للبلدية بما فيها المساجد والمؤسسات المدرسية، وإن الأمر لا يخص عمليات إنشاء الشبكات.

المادة 615 (التأمين على المنقولات والعقارات):

ونقصد التأمينات ضد السرقات والحرائق التي تمس مباني البلدية، ومعداتنا وغيرها.

المادة 616 (تقديم الخدمات للبلدية)

المادة 619 (النفقات الأخرى على المنقولات والعقارات):

يقيد في هذه المادة النفقات المتعلقة بالأموال المنقولة والعقارية، والتي تقيد في أي مادة من مواد الحساب 61.

- الحساب 62 (مصاريف التسيير العام):

المادة 620 (التعويضات لأعضاء المجلس الشعبي البلدي):

يتقاض التعويضات على الوظيفة أعضاء الجهاز التنفيذي، تطبيقاً لأحكام المرسوم رقم 85-86 المؤرخ في 30/04/1985 المعدل والمتمم.
لتفادي تحميل الميزانية إضافات، فإن المادة 620 يجب أن تكون مفصلة في دفتر الملاحظات على النحو التالي:

المادة الفرعية 6200: تعويضات الوظيفة.

المادة الفرعية 6001: التعويضات العائلية.

المادة الفرعية 6202: الضمان الاجتماعي (نصيب رب العمل).

المادة الفرعية 6203: صندوق التقاعد (نصيب رب العمل).

المادة 621 (مصاريف المهمة):

تدفع هذه التكاليف في حدود مبلغ التعويضات اليومية الممنوحة لموظفي الدولة المنتمين للمجموعة 1، والذين يقومون بمهمة لحساب البلدية تخص أشغال الطرق، المياه، التنظيف، ويتعلق الأمر بدفع أجر مقابل خدمات مثلاً من طرف مدير الأشغال العمومية للولاية في مجال أشغال الطرق البلدية.

المادة 622 (مصاريف النقل):

تخص المساهمة في نفقات القابض البلدي فيما يتعلق بالأدوات المكتبية المختلفة.

المادة 623 (تأمين المسؤولية المدنية):

التأمينات الخاصة بالموظفين البلديين، رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعضاء الجهاز التنفيذي البلدي

المادة 624 (المصاريف المتعلقة بالملتقيات ودورات التكوين وتحسين المستوى)

المادة 625 (التوثيق العام):

تتضمن هذه المادة شراء الكتب للمكتبات و كذا الاشتراكات المتنوعة التي يحدد عددها عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي.

فيما يخص شراء عدد كبير من الكتب أو الموسوعات من الأفضل القيام بعملية تجهيز باستعمال المادة 241.

المادة 626 (مصاريف البريد والاتصالات والانترنت):

تخص هذه المادة الاشتراك في الهاتف، التخليص على البريد و الرسائل وخدمة الانترنت...إلخ

المادة 627 (مصاريف العقود والمنازعات والنشر):

تتعلق بتكاليف المزايدات وكذا تكاليف الطلبات القانونية الختامية المطلوبة من أخصائيين كدفع أتعاب المحامين في حالة الدعاوي القضائية وغيرها.

المادة 628 (الأعياد والحفلات والزيارات الرسمية)

يقيد في هذه المادة الوجبات المقدمة بمناسبة الأعياد العمومية أو زيارات الوفود الرسمية.

المادة 629 (مصاريف التسيير العام الأخرى):

إن اعتماد هذه المادة موجه لتموين المواد المزودة بصورة غير كافية أو غير المزودة باعتمادات وذلك عن طريق التحويل لكنه لا يسجل عملية في صورة انجازات ولكن يسجل فقط تخفيضات عن طريق التحويل.

إن هذه التخصيصات تشكل ضمان للبلدية، لكن لا يجب أن يبالغ فيها حتى لا تجمد فيه اعتمادات قد تكون قابلة للاستعمال في مجالات أخرى.

- الحساب 63 (مصاريف المستخدمين):

يقيد في هذا الحساب جميع تكاليف الموظفين مهما كان مركزهم القانوني (مثبتين، متقاعدين أو مؤقتين).

المادة 630 (مرتبات الموظفين الدائمين):

تخص أجور الموظفين الدائمين، ونفهم من ذلك، الموظفين الحاليين والموظفين الذين يتوقع توظيفهم لمدة غير محددة.

المادة 631 (مرتبات الموظفين المتعاقدين):

تخص الموظفين الذين تكون وظائفهم متوقعة لمدة محددة لمواجهة حاجات مؤقتة، مثل العمال الموسميين.

ويشغل هؤلاء الموظفون حسب القانون الساري المفعول في إطار عدد الأيام المحددة في جدول تكاليف الموظفين.

المادة 632 (مرتببات مختلفة):

تضم هذه المادة كل الأجور التي لم تسجل في المادتين 610 و611 باستثناء التكاليف الاجتماعية، ونخص بالذكر الأتعاب والرواتب المدفوعة حسب القانون الساري المفعول للأشخاص غير المستخدمين البلديين، مقابل خدماتهم.

المادة 633 (الأعباء الاجتماعية)

المادة 634 (المصاريف المتعلقة بالامتحانات والمسابقات)

- الحساب 64 (الضرائب والرسوم):

تفيد في هذا الحساب الضرائب والرسوم المستحقة الأداء من طرف البلدية

المادة 640 (الضرائب على المرتببات)

المادة 649 (الضرائب والرسوم أخرى):

تضم كل الضرائب والرسوم التي يجب دفعها من طرف البلدية كالرسم العقاري، رسم الطابع، والتسجيلات، الحقوق الجمركية ... وغيرها)

- الحساب 65 (مصاريف مالية):

المادة 650 (الفوائد):

توقعات النفقات المسجلة في هذه المادة تظهر طبقاً لجدول الديون على المدى البعيد في ميزانية البلدية.

المادة 651 (تكاليف المصالح ذات المحاسبة الخاصة بها وغير المتمتعة بالشخصية المعنوية)

المادة 659 (النفقات المالية الأخرى):

هي التكاليف التي لا تدخل في المواد الأخرى للحساب رقم 65 .

- الحساب 66 (المنح والإعانات):

يتضمن المنح، الإعانات، العلاوات والمساعدات التي تقدمها البلدية للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين.

المادة 660 (التشجيعات المقدمة للأدب والفنون والعلوم):

تستطيع البلديات أن تقدم مساعدات لتشجيع النشاطات الأدبية والفنية والعلمية.

المادة 661 (التعليم العمومي - المنح الدراسية والجوائز):

يتعلق الأمر بالمنح المدرسية والمكافآت الممنوحة لتلاميذ التعليم الأساسي ومراكز التكوين المهني.

المادة 662 (التشجيع للتنمية الاقتصادية):

يتعلق الأمر بالإعانات أو المساعدات العينية التي يمكن البلدية تقديمها للقطاع الاقتصادي الخاص في صورة تشجيع.

المادة 663 (الإعانات لمختلف الهيئات):

تقيد في هذه المادة خصوصا الإعانات المقدمة للشركات والمؤسسات ذات المنفعة العامة، الجمعيات الرياضية البلدية والشبابية باستثناء التي تتلقى دعما من طرف الدولة.

المادة 664 (منح ومعونات)

تقيد في هذه المادة نفقات التشجيع المقدمة للزراعة وتربية المواشي والصناعات الحرفية وكذلك المساعدات للمحتاجين.

المادة 665 (الحماية الإجتماعية لذوي الاحتياجات الخاصة)

المادة 666 (الإعانة الإجتماعية للأشخاص المسنين):

يتعلق الأمر بتنفيذ بنود بعض الهبات، حيث يوجد مقابلها في فرع الإيرادات بالمادة 700 "فوائد الأموال الموظفة" أو المادة 714 "مداخيل العقارات الموقوفة أو التي كانت محل هبة".

المادة 667 (التخصيص الخاص للهبات)

المادة 668 (الإعانات للأشخاص المعوزين)

المادة 669 (المنح والإعانات الأخرى)

تقيد بهذه المادة كل النفقات الأخرى التي لا تدخل في المواد الأخرى للحساب 66.

- الحساب 67 (المساهمات والحصص والخدمات لفائدة الغير):

تظهر في هذا الحساب المساهمات في المصاريف ما بين البلديات ومع الغير.

المادة 670 (المساهمة في صندوق الضمان للجماعات المحلية)

هذه المساهمة القانونية تمكن من ضمان تقديرات الضرائب المحلية للبلدية، وقد حددت نسبتها بـ 2 %، طبقا للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 23 مارس 2009.

المادة 671 (المساهمة في صندوق الولاية لترقية مبادرات الشباب والرياضة)

المادة 672 (المساهمة في المصاريف ما بين البلديات)

تتمثل هذه المساهمة في التعاون فيما بين البلديات.

المادة 673 (الاشتراكات البلدية)

تتمثل في الاشتراكات مع المنظمات الدولية (منظمة المدن العربية ، التوأمة...).

المادة 679 (المساهمات والخدمات الأخرى لفائدة الغير)

تقيد بهذه المادة كل المصاريف التي لا تدخل في المواد الأخرى للحساب 67.

- الحساب 68 (تخصيصات لحساب الاهتلاك والمؤونة)

- الحساب 69 (الأعباء الاستثنائية)

يدخل في هذا الحساب نفقات التسيير ذات الطابع الاستثنائي، والتي لا تدخل في المواد الأخرى للميزانية، لاسيما التعويضات عن التحصيلات غير المستحقة، الإعانات الاستثنائية المدفوعة، الرواتب المستدركة خلال السنة المالية المنصرمة وكل النفقات السابقة التي تظهر في الحساب الإداري بالفقرة "أرصدة واجبة الإنجاز".

- الحساب 82 (ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة):

المادة 820 (عجز التسيير)

المادة 826 (تكاليف من السنوات المالية السابقة)

المادة 828 (تخفيضات وقبول دون قيمة لسندات الإيرادات)

2- نفقات التجهيز والاستثمار

نفقات التجهيز هي النفقات التي تنمي ملكية البلدية أو تحدث عليها تغييرات أو تعدل في تجهيزات الجماعات المحلية؛ هذه النفقات ممولة أساسا من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، بالإضافة إلى الاقتطاعات الإجبارية من إيرادات قسم التسيير.

تتضمن مدونة قسم التجهيز والاستثمار الحسابات التالية:

- الحساب 06 (العجز)

المادة 060: العجز المؤجل.

المادة 105: الباقي من الإعانات لإعادة الدفع.

المادة 130: الإعانات الممنوحة من موارد البلدية الخاصة للوحدات الاقتصادية.

المادة 131: التكفل بعجز الوحدات الاقتصادية البلدية المنحلة.

المادة 132: ممنوحات غير واجبة السداد من الأموال المتداولة للوحدات الاقتصادية.

المادة 133: مصاريف الدراسات والبحوث.

المادة 160: تسديد ناتج الاقتراضات المبرمة من طرف البلدية.

المادة 240: التصرف في العقارات.

المادة 241: التصرف في المنقولات والعتاد الكبير.

المادة 251: القروض المقدمة من طرف البلدية.

المادة 260: التصرف في سندات المؤسسات العمومية أو ذات الاقتصاد المختلط.

المادة 270: دفع الاقتراضات المتحصل عليها من طرف البلدية.

المادة 271: تخصيصات قابلة للتسديد للمال المتداول.

المادة 272: دفع إعانات متحصل عليها من طرف البلدية للوحدات الاقتصادية البلدية.

- الحساب 28 (الأشغال الجديدة والتصلّيات الكبرى):

المادة 280: الأشغال الجديدة.

المادة 281: تصلّيات كبرى.

المادة 285: أشغال إعادة البناء.

المادة 287: أشغال لحساب الغير.

خاتمة الفصل

اكتست الميزانية العامة للدولة مكانة هامة في ظل المالية الحديثة مقارنة بالأفكار التي كانت سائدة لدى مفكري المالية العامة التقليديين، فلم يعد هناك مجال للحديث عن حياد الميزانية، بل أضحى من أدوات السياسة الاقتصادية، تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية، المالية، الاجتماعية، السياسية وغيرها.

كما أن المالية العامة أثبتت أيضا أن الدولة لا يمكن أن تتكفل لوحدها بكل انشغالات التنمية، وكان لزاما عليها تفويض بعض السلطات إلى الجماعات المحلية، كلما تعلق الأمر بتسيير الشؤون المحلية، ولقد تركز تفويض الاختصاص من خلال نظام اللامركزية الإدارية وإضفاء صفة الشخصية المعنوية على الجماعات المحلية (ولاية وبلدية).

وإن البلدية، باعتبارها الجماعة القاعدية في تنظيم الدولة ونظرا لتمتعها بالاستقلال المالي، وجب عليها أن تأخذ بعين الاعتبار، بمناسبة إعداد ميزانيتها، مقتضيات ومتطلبات التنمية المحلية وهو التوجه الذي تقتضيه المالية المحلية الحديثة.

كما أضحى اهتمام المالية المحلية لا يقتصر على البحث عن تحقيق التوازن الميزاني السنوي فحسب، بل يتعداه إلى ضرورة دراسة وتحليل النشاطات المترتبة عن تنفيذ الميزانية، حيث وجب على البلديات التوجه نحو ترشيد طرق الحكم المحلي من أجل تجاوز عجز الميزانية وتحقيق التنمية المحلية، وهذا ما ستعرض له الدراسة في المحاور التالية.

الفصل الثاني:

**أسباب عجز ميزانية البلدية
(دراسة حالة بلديات ولاية قالمة)**

الفصل الثاني: أسباب عجز ميزانية البلدية (دراسة حالة بلديات ولاية قالمة)

يقتضي مبدأ توازن الميزانية تساوي الإيرادات مع النفقات وبالتالي لا تعتبر الميزانية متوازنة إذا زاد إجمالي النفقات عن إجمالي الإيرادات وهذا ما يعبر عنه بعجز الميزانية، أو إذا زادت الإيرادات عن النفقات وهذا ما يعبر عنه بفائض الميزانية⁽¹⁾.

بالرغم من التغيير في الفكر الحديث للمالية العامة الذي سمح للدولة بإحداث عجز أو فائض في ميزانيتها قصد معالجة هزات الدورة الاقتصادية أو لتحقيق أهداف معينة للسياسة الاقتصادية، غير أن الأمر لا يصلح بالنسبة لمالية البلديات عدى ما تعتمد بعضها من خلال تعمد حال العجز من أجل الحصول على إعانات الدولة.

توضح الدراسة أن مجمل البلديات تعاني من نقص في إيراداتها وزيادة نفقاتها، ما جعلها حبيسة التفكير في كيفية تغطية عجز ميزانياتها دون الاهتمام الجدي بتطوير تنظيمها، طرق تسييرها وتحسين مواردها المتاحة أو البحث عن مصادر تمويل إضافية؛ غير أن الإحصائيات الرسمية لا توضح العجز في ميزانيات البلديات ابتداء من سنة 2011، بالرغم من أن الدراسة أثبتت عكس ذلك بالشكل الموضح أدناه.

حال عجز ميزانيات البلديات يوضحه الجدول أدناه ولو أن الإحصائيات المعبر عنها خلال السنوات الأخيرة لم تعد تعبر عن حقيقة العجز، نظرا لتدخل الدولة لتغطية الوضعية من خلال الإعانات المقدمة مسبقا للبلديات.

وبالتالي فإن التحليل الحقيقي للمعطيات يستدعي مقاربة أعمق، ولهذا تم اختيار بلديات ولاية قالمة لتشخيص وضعيات ميزانياتها وهو الأمر الذي سمح باستنتاج العوامل المتسببة في عجز ميزانية البلدية.

فبالإضافة إلى المشاكل المتعلقة بالجباية المحلية عموما (مبحث أول)، يقدم البحث إيضاحات بخصوص الاختلالات التنظيمية والوظيفية المعاينة في تنظيم البلديات وسيرها (مبحث ثاني)، بالإضافة إلى شرح الكيفية التي لم تسمح بتحرير مبادرات البلديات بسبب سياسة الدعم والمساعدة المنتهجة من طرف الدولة (مبحث ثالث).

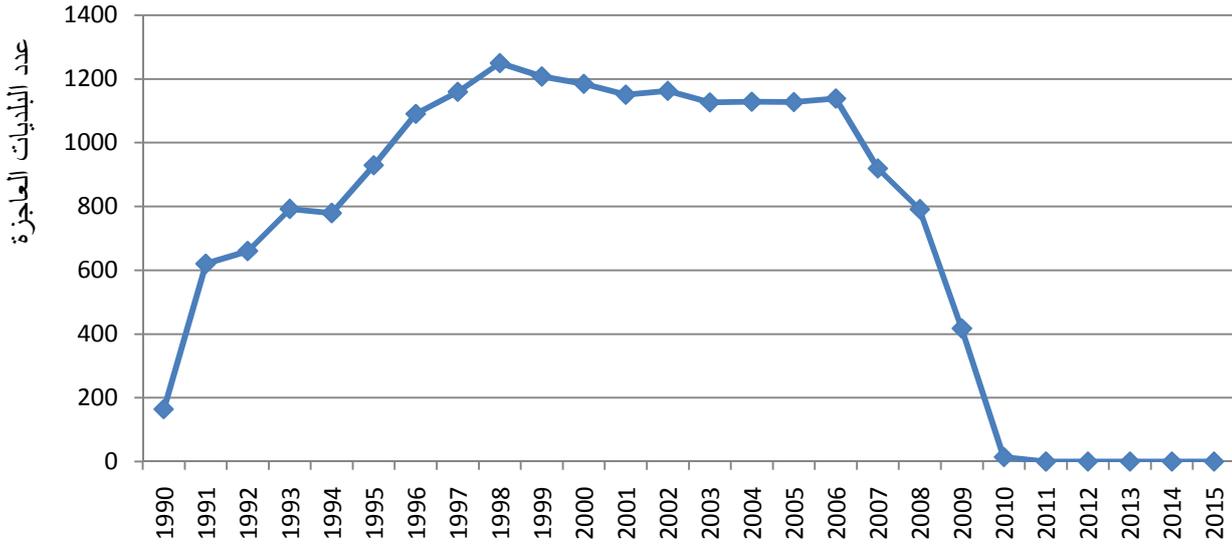
(1) حسين مصطفى حسين: المالية العامة، مرجع سابق، ص 80.

جدول رقم 34 : عدد البلديات العاجزة على مستوى الوطن

السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبة
1990	164	% 11
1991	620	% 40
1992	660	% 43
1993	792	% 51
1994	779	% 51
1995	929	% 60
1996	1090	% 71
1997	1159	% 75
1998	1249	% 81
1999	1207	% 78
2000	1184	% 77
2001	1150	% 75
2002	1162	% 75
2003	1126	% 73
2004	1128	% 73
2005	1127	% 73
2006	1138	% 74
2007	919	% 60
2008	791	% 51
2009	417	% 27
2010	14	% 0,01
2011	0	% 00
2012	0	% 00
2013	0	% 00
2014	0	% 00
2015	0	% 00

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

الشكل 1: عدد البلديات العاجزة على المستوى الوطني



من خلال قراءة الأرقام المبيّنة أعلاه، يتبين أن مشكل عجز ميزانيات البلديات الجزائرية لم يكن مطروحا بحدّة إلى غاية 1990، حيث لم يتجاوز عدد البلديات العاجزة حينها المائتين. ابتداء من 1991 عرف العجز تصعبا معتبرا، إذ تضاعفت قيمته بـ 46 مرة خلال الفترة من 1990 إلى 1997 وهذا بالرغم من المجهودات المبذولة من طرف الدولة من أجل تغطية العجز المسجل، حيث بلغت نسبة تغطيته (منح التوازن الممنوحة للبلديات من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية) 100% خلال الفترة الممتدة من 1986 إلى 1993، كما قدرت هذه النسبة بـ 82%، 93%، 75% و 66% على التوالي سنوات 1994، 1995، 1996 و 1997⁽¹⁾. يلاحظ أيضا انخفاض نسبي لعدد البلديات العاجزة ابتداء من سنة 1999.

الاستقرار النسبي لعدد البلديات خلال السنوات الأخيرة (الفترة 1996 - 2006)، إنما يعبر عن الوضعية غير المريحة للبلديات، إذ أن أكثر من 1000 بلدية عاجزة بقيمة عجز فاقت سنوات 2001، 2002 و 2003 مبلغ 10 مليار دج؛ غير أن الملفت للانتباه هو التناقص التدريجي للعجز ابتداء من 2007، مع انخفاض جد معتبر سنة 2009 (417 بلدية عاجزة)، تقريبا منعدم سنة 2010 (14 بلدية عاجزة) لينعدم ابتداء من سنة 2011.

(1) فسر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية التراجع في نسب تغطية عجز البلديات ابتداء من سنة 1994 إلى تحمله أعباء مستخدمي الحرس البلدي.

قراءة الأرقام قد تبين المجهود المبذول من طرف السلطات الجزائرية (المركزية والمحلية) في التكفل بمسألة العجز وهو بالفعل ما عبر عنه الخطاب الرسمي في التكفل بالمسألة، غير أن الحقيقة غير ذلك، لأن دراسة للموضوع أثبتت أن العجز لا يزال قائماً في معظم البلديات، بينما لا تعبر الأرقام عن الواقع نظراً لحجبها العجز من خلال عملياتها الحسابية، حيث عمدت الوزارة الوصية إلى ما يلي:

- تغيير صيغة معادلة التوزيع التساوي رغبة في توجيه الإعانات إلى البلديات الأكثر حاجة؛

- تقديم الإعانات للبلديات قبل اختتام ميزانياتها السنوية، حيث تقدم الميزانيات الأولية متوازنة (تغطي غالباً فترة معينة من السنة)، غير أن مشروع الميزانية الإضافية يقدم عاجزاً لتقوم مصالح الوزارة المكلفة بالداخلية بمنح الإعانات لتغطية العجز قبل حدوثه وبالتالي يعرض مشروع ميزانية إضافية متوازنة على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه، كما تقدم الإعانات أحياناً بعد ذلك عن طريق التراخيص الخاصة، لتظهر في الختام الحسابات الإدارية متوازنة.

ولتوضيح حال ميزانيات البلديات الجزائرية خلال السنوات الأخيرة، يعرض

الجدول التالي مجموع إيرادات ونفقات البلديات

جدول رقم 35: تطور ميزانيات البلديات 2015-2016

الوحدة: مليار دج

النسبة	الفرق	تحقيقات		القسم
		2016	2015	
6 - %	36,99 -	628,27	665,26	التسيير
12 - %	47,31 -	355,37	402,68	
4 %	27,30	675,38	648,08	التجهيز والاستثمار
5 %	10,24	235,68	225,44	
1 - %	9,69 -	1303,65	1313,34	مجموع الإيرادات
6 - %	37,07 -	591,05	628,12	مجموع النفقات

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

يلاحظ أن الميزانيات البلدية على مستوى الوطن غير عاجزة (نظريا)، بل تسجل فائضا في الإيرادات.

ولقد كشف مدير المالية المحلية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية خلال ملتقى حول آفاق إصلاح المالية المحلية المنظم سنة 2015 بالتنسيق مع الاتحاد الأوروبي، أن أزيد 1200 بلدية عبر الوطن، عانت من العجز المالي ما بين سنتي 2000 و 2010، مضيفا أن هذه المعاناة انتهت مع تنصيب المراقب المالي ومراجعة توزيع الإعانات في 2010.

كما كشف في هذا الشأن أن 62 بالمائة من البلديات فقيرة وتواجه عدم التوازن بين مداخيلها ونفقاتها التي تشهد ارتفاعا من سنة إلى أخرى، وأوضح أن 900 بلدية عبر الوطن ذات طابع فلاحي ورعوي، علما أن هذين القطاعين غير خاضعين للضرائب مما يحرم هذه البلديات من مداخيل ضريبية، أشار أيضا إلى أن عدد البلديات الغنية التي تتميز بمداخيل جد هامة لا يتعد 7 بالمائة، فيما تعتبر 31 بالمائة المتبقية بلديات ذات مداخيل متوسطة لا تسمح لها بتغطية حاجياتها وتمويل المشاريع التي هي في أمس الحاجة إليها .

يوضح الجدول أدناه أيضا عدد البلديات العاجزة التابعة لولاية قالمة.

تعرف بعض بلديات ولاية قالمة عجزا في ميزانياتها ويلاحظ أن عدد البلديات العاجزة أقل من المستوى المتوسط للعجز على المستوى الوطني، بالرغم من أن ولاية قالمة هي ولاية رعوية فلاحية.

البلديات التي غالبا ما تسجل عجزا في ميزانياتها هي تلك البلديات عديمة المداخيل، ونذكر أهمها: النشماية، بوحشانة، عين صندل، مجاز الصفاء، بوحمدان، واد الشحم، مجاز عمار، الركنية، عين العربي، بني مزلين، جباله خميستي، عين رقادة.

تشير الأرقام الرسمية المبينة أدناه عدم تسجيل عجز ابتداء من 2010، غير أن هذا الأمر لا يعدو كونه عبارة عن مغالطة إحصائية نظرا لتكفل الدولة بتغطية العجز قبل غلق الميزانية.

جدول رقم 36: عدد البلديات العاجزة بولاية قالمة

السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبة
2005	13	% 38
2006	13	% 38
2007	12	% 35
2008	12	% 35
2009	12	% 35
2010	–	–
2011	–	–
2012	–	–
2013	–	–
2014	–	–
2015	–	–

المصدر: ولاية قالمة.

المبحث الأول: أسباب تتعلق بالجباية المحلية

تعرض الدراسة مقارنة عملية للمالية المحلية لبلديات ولاية قالمة، عن طريق تشخيص وضعيتها المالية، رغبة في تسليط الضوء على أهم مسببات العجز، من خلال التعرض إلى مشكل ضعف الموارد المالية المحلية (مطلب أول)، مشكل عدم قدرة البلديات على التحكم في نفقاتها (مطلب ثاني) وكذا سياسة المساعدات والتدخل المستمر للدولة لتغطية العجز الميزاني (مطلب ثالث).

المطلب الأول: ضعف الموارد المالية المحلية

على عكس الميزانية العامة للدولة فإن ميزانية البلدية يجب أن تقدم متوازنة، كما أن الدولة في عملية إعدادها للميزانية تقوم بتقدير نفقاتها العامة لتحديد الإيرادات اللازمة لتغطيتها، غير أن البلدية ملزمة بتحديد إيراداتها أولاً، لتقوم فيما بعد بتحديد أوجه الاعتمادات التي يجب أن تكون متوازنة مع الإيرادات، غير أن دراسة الحال سجلت أن معدل زيادة النفقات يفوق معدل زيادة الإيرادات.

ضعف الموارد المالية المحلية يرجع لعدة أسباب قانونية، تنظيمية، إدارية، وظيفية.. وغيرها، تعرض الدراسة أهمها والمتمثلة في تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة (فرع أول)، هيمنة الإيرادات الجبائية على موارد التسيير (فرع ثاني) وكذا الغش والتهرب الضريبي (فرع ثالث).

الفرع الأول: تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة

القيود المفروضة على المالية المحلية، مقتضيات الوصاية التي تمارسها الإدارة المركزية ومصالحها غير الممركزة، تحديد معدلات الضرائب من طرف الدولة وتحصيلها أيضا من طرف أجهزتها ممثلة في مصالح الضرائب، كلها عوامل تقر بتبعية النظام الضريبي المحلي للدولة وتفسر عدم قدرة البلديات على التحكم في ماليتها⁽¹⁾.

⁽¹⁾Jean CATHELIN: La fiscalité des collectivités locales, Armand Colin, Paris, 1990, p.8.

وكما هو معلوم فإن الدولة، عن طريق السلطة التشريعية التي يمارسها البرلمان، هي صاحبة الاختصاص في إحداث الضرائب والرسوم، إلغائها، تحديد أوعيتها، معدلاتها وطرق توزيعها، أي أن النظام الجبائي قائم على مبدأ "عدم استقلالية الضريبة"⁽¹⁾، ويبقى دور المجالس المحلية مقتصرًا على الحصول على تقدير المبالغ الإجمالية المتوقعة للأسس الضريبية المحلية، التي تقدمها إياها مصالح الضرائب، فواقع الحال يثبت أنه لا وجود لسلطة جبائية محلية فعلية على مستوى الجماعات المحلية بالمعنى المعبر عنها على المستوى المركزي.

وبالتالي يمكن القول أن الجباية المحلية حاليا هي عبارة عن مجموعة من الضرائب والرسوم غير المتجانسة وغير المقننة، تستفيد منها الميزانيات المحلية بصفة كلية أو جزئية بطريقة إدارية محضة.

أدت هذه السياسة إلى نقص الموارد الجبائية المخصصة للجماعات المحلية عموما، نظرا لتخصيص الموارد المنتجة والثابتة للدولة مثل الضرائب على المداخل، باستثناء الرسم على النشاط المهني، وتخصيص نسب من الضرائب الأخرى غير المنتجة للجماعات المحلية، حيث أن الدولة تستفيد من حصة الأسد من الموارد الجبائية العادية.

كما أن تدخل الدولة لتغطية العجز المسجل في ميزانيات البلديات، رسم بادئا ملامح تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة، ليصل حدود تقييد الجماعات المحلية وحرمانها استقلاليتها وبالتالي التقليل من حدود اللامركزية المفترضة⁽²⁾.

ويوضح الجدول التالي أهم الضرائب والرسوم المحلية، وكيفية توزيع حاصلها بين البلدية، الولاية، الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

(1) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 171.

(2) نضيرة دوباوي: الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2010، ص 92.

جدول رقم 37: توزيع أهم الضرائب والرسوم المحلية

صناديق أخرى	ص.ت. ض.ج.م	الدولة	الولاية	البلدية	الموارد الجبائية
	% 5	-	% 29	% 66	الرسم على النشاط المهني
		% 50		% 50	الضريبة على الدخل الإجمالي
	% 5	% 49	% 5	% 40,25	الضريبة الجزافية الوحيدة
	-	-	-	% 100	الرسم العقاري
% 20	-	% 60	-	% 20	الضريبة على الأملاك
% 20	% 30	% 50	-	-	قسمة السيارات
	-	-	-	% 100	الرسم على رفع القمامات المنزلية
% 40				% 60	رسم على قطع الأراضي غير المستغلة بالمناطق الصناعية ومناطق النشاط
	% 10	% 80	-	% 10	الرسم على القيمة المضافة
	% 15	% 85	-	-	
% 15	-	-	-	% 85	الرسم الصحي على اللحوم
	-	-	-	% 100	رسم الإقامة
	-	-	-	% 100	الرسم على الرخص العقارية
	-	-	-	% 100	الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية

% 36		% 36		% 16	رسم لتشجيع عدم تخزين النفايات الصناعية
% 60		% 20		% 20	رسم لتشجيع عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج
% 50		% 33		% 17	رسم تكميلي على التلوث الجوي
% 50		% 16		% 34	رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي
% 30		% 35		% 35	رسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة
% 30	% 34 المستوردة	% 32		% 34 المصنوعة محليا	رسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم
				% 100	الرسم على الأفراح والحفلات
% 30		% 35		% 35	الرسم على تعبئة الدفع المسبق للهاتف النقال

المصدر: قوانين المالية.

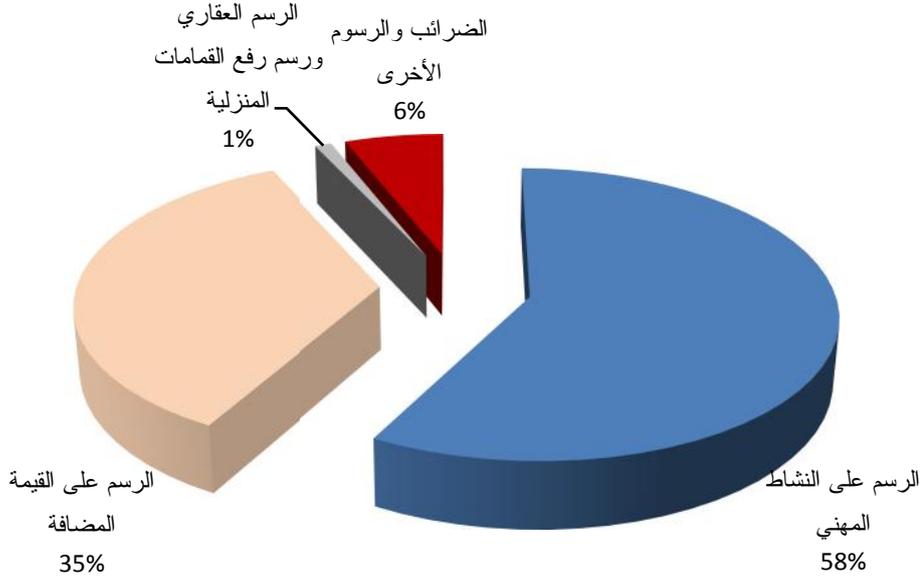
كما يوضح الجدول أدناه ناتج الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية.

جدول رقم 38: ناتج الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية لسنة 2011

النسبة (6)	المبلغ (دج)	الضرائب والرسوم
58,20	147 850 322 352	الرسم على النشاط المهني
35,13	89 255 532 395	الرسم على القيمة المضافة
0,07	167 222 381	الرسم الصحي على اللحوم
0,65	1 644 310 690	الرسم العقاري ورسم رفع القمامات المنزلية
0,01	18 466 895	الضرائب على الأملاك
0,86	2 187 618 333	الضريبة على الدخل الإجمالي- المداخل العقارية
2,68	6 800 000 000	قسمة السيارات
0,08	191 661 514	حقوق الحفلات والأفراح
1,96	4 992 074 805	الضريبة الجزافية الوحيدة
0,05	123 395 976	الرسم على الإقامة
0,09	224 873 816	الرسم الخاص على الرخص العقارية
0,03	79 469 581	الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية
0,01	13 541 100	الرسوم المتعلقة بالحفاظ على البيئة
100	253 548 489 838	المجموع

المصدر: اليوم البرلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 2013.

الشكل 2: ناتج الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية لسنة 2011



إن العجز المسجل في ميزانيات الجماعات المحلية أدى بالدولة إلى التدخل لتغطيته، وهذا ما رسم ملامح تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة، ليتجاوز ذلك من خلال تقييد الجماعات المحلية وحرمانها استقلاليتها وبالتالي التقليل من اللامركزية من جهة.

من جهة أخرى، تصرف بعض البلديات اتجاه المساعدات التي يمنحها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في شكل إعانات التوازن تبقى غير مقبولة، إذ أن الواقع يكشف أن بعض البلديات، وبدلاً من بذل مجهود لتنميين أملاكها كوسيلة لجلب موارد جديدة، فهي تعمل على إعداد ميزانيات عاجزة للحصول على إعانات الصندوق.

تجدر الإشارة إلى أن إجمالي الموارد الجبائية للجماعات المحلية بلغ سنة 2012 قيمة 712,3 مليار دج وهذا ما يعادل 4,4 % من الناتج الداخلي الخام وهذا ما يوضحه الجدول أدناه:

جدول رقم 39: بعض موارد الجماعات المحلية لسنة 2012

النسبة من الناتج الداخلي الخام (6)	النسبة (6)	المبلغ (مليون دج)	
1,91	42,20	308 016	1. الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية
0,74	16,80	119 847	2. الإيرادات غير الجبائية للجماعات المحلية
1,20	27,20	193 870	3. المساهمة المباشرة للدولة في ص.ت.ض.ج.م
0,54	12,30	87 720	1.3. تعويض الرسم على النشاط المهني
0,10	2,20	15 520	2.3. تنظيف وحراسة المدارس
0,57	12,80	91 101	3.3. التكفل بالزيادات في أجور أعوان الجماعات المحلية
0,01	0,20	1 536	4. إنشاء مناصب عمل لصالح الجماعات المحلية
0,01	0,30	2 000	5. المساهمة في مراكز الردم التقني
0,54	12,20	87 000	6. المساهمة في البرنامج القطاعي اللامركزي
4,42	100	712 269	المجموع

المصدر: اليوم البرلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 2013.

يعتبر البعض أن حصة موارد الجماعات المحلية من الناتج الداخلي الخام (4,4%) معتبرة بالمقارنة مع دول الجوار والدول النامية الأخرى، فعلى سبيل المثال مثلت موارد الجماعات المحلية بالمملكة المغربية نسبة 2,9% من الناتج الداخلي الخام

سنة 2009⁽¹⁾، غير أن هذا الطرح غير صحيح منهجيا لأن حجم الموارد المحلية من الناتج الداخلي الخام يجب أن يقارن أيضا مع حجم المهام الموكلة للجماعات المحلية. وبالتالي تعتبر الدراسة أن الموارد المخصصة للجماعات المحلية قليلة مقارنة بتقل المهام والرهانات التنموية المنوطة بها. على سبيل المثال، بلغت نسبة موارد الجماعات المحلية من الناتج الداخلي الخام بفرنسا سنة 2011 نسبة 5,9%⁽²⁾.

يلاحظ أيضا من الجدول السابق أن الإيرادات الجبائية تمثل حصة الأسد من مجموع موارد الجماعات المحلية، حيث تمثل نسبة 42,2%، وهذا ما سيتم توضيحه بالتفصيل في الفرع الثاني.

يمثل الجدول التالي أيضا تطور الموارد الجبائية العائدة للبلديات وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية خلال الفترة من 2009 إلى 2012.

جدول رقم 40: تطور الموارد الجبائية العائدة للبلديات وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

(الوحدة: مليار دج)

الموارد العائدة لـ:	2009	2010	2011	2012
البلديات	134	154	166	172
صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية	58	65	69	73
المجموع	192	219	268	295

المصدر: اليوم البرلماني حول الجبائية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 2013.

⁽¹⁾ مصطفى زكاره: التطورات الحديثة للجبائية المحلية، يوم برلماني حول الجبائية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 22 أبريل 2013، الجزائر، جوان 2013، ص 41-42.

⁽²⁾ مرجع سابق، ص 42.

الفرع الثاني: هيمنة الإيرادات الجبائية على موارد التسيير

يرجع ضعف الموارد المالية المحلية بقدر كبير إلى عدم فعالية النظام الضريبي المحلي، بالإضافة إلى الاختلال الحاصل في تركيبة موارد البلديات، حيث سجلت الدراسة هيمنة الإيرادات الجبائية على موارد التسيير.

ويوضح الجدول التالي هيكل إيرادات قسم التسيير لبلديات الوطن والتي يبرز من خلالها هيمنة الإيرادات الجبائية التي تمثل 49 % من مجموع إيرادات قسم التسيير للبلديات.

جدول رقم 41: موارد قسم التسيير للبلديات على المستوى الوطني - 2015

الوحدة: مليار دج

النسبة من موارد قسم التسيير	باقي الإنجاز	تحقيقات	تقديرات	تحديد الإيراد
49 %	0,70	152,40	150,07	الإيرادات الجبائية
4 %	1,82	12,65	18,17	موارد التسيير (نتاج الأملاك العمومية، نتاج الاستغلال)
26 %	0,05	83,15	83,35	إعانات ص.ت.ض.ج.م
21 %	1,49	65,62	69,32	تحصيلات، إعانات ومساهمات
100 %	12,44	628,27	644,76	مجموع الموارد

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

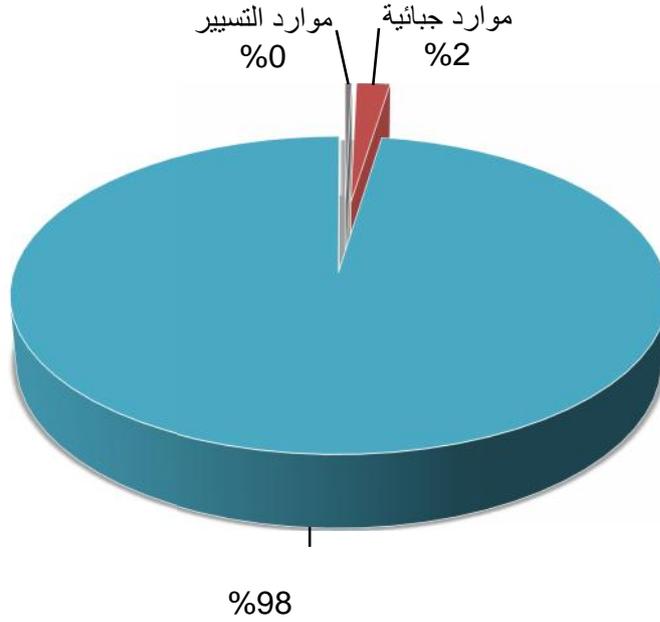
لتوضيح الأمر بدقة، اعتمد البحث على تحليل الوضعية المالية لـ34 بلدية تابعة لإقليم ولاية قالمة، عن طريق تشخيص حساباتها الإدارية لسنة 2015، حيث يعبر الجدول التالي بالفعل عن الاختلال الحاصل في موارد بلديات.

جدول رقم 42 : موارد قسم التسيير لمجموع بلديات ولاية قالمة، تحقيقات 2015

النسبة	المبلغ (د ج)	الرمز	الموارد
موارد التسيير			
0,3 %	624 140,00	71	نتاج الأملاك العمومية
0,6 %	121 600,00	70	منتجات الاستغلال
0 %	-	77	نتاج مالي
0,4 %	745 740,00		المجموع الفرعي (1)
موارد جبائية			
0,2 %	440 111,39	75	ضرائب غير مباشرة
2 %	3 756 542,59	76	ضرائب مباشرة
2 %	4.196.653,98		المجموع الفرعي (2)
منتجات أخرى			
17 %	35 304 200,00	72	تحصيلات، إعانات ومساهمات
23 %	46 515 000,00	74	ممنوحات ص م ج م
1 %	1 409 460,25	79	نتاج استثنائي
57 %	115 391 400,70	82	نتاج وأعباء السنوات المالية السابقة
98 %	198 620 060,95		المجموع الفرعي (3)
100 %	203 562 454,93		المجموع العام (1) (2) (3)

المصدر : الحسابات الإدارية لبلديات ولاية قالمة لسنة 2015

الشكل 3: موارد قسم التسيير لبلديات ولاية قالمة لسنة 2015



الملاحظة الأساسية التي يمكن تسجيلها هي نقص الموارد الذاتية للبلديات، إذ أن الموارد الجبائية وموارد التسيير لا تمثل سوى 2,4% من إجمالي موارد قسم التسيير، وهو الأمر الذي يحتم على البلديات اللجوء إلى إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتجاوز العجز وتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات.

يبين الجدول أيضا أن البلديات تعتمد في تمويلها الذاتي وبصفة أساسية على الموارد الجبائية، التي تمثل نسبة تقدر بـ 2% من مجموع موارد قسم التسيير ولا تعتمد على موارد التسيير سوى بنسبة ضئيلة قدرها 0,4%، وهو الأمر الذي يجعلها غير قادرة على التحكم في العجز الذي قد ينجم عن انخفاض في المبالغ المقدرة للجبائية. بغض النظر عن الإهمال الكلي للنتائج المالي الذي يبقى منعدما، وكأن هذه المادة لا تعني البلديات على الإطلاق، يبقى مدخول الأملاك العمومية لا يمثل سوى 0,3%، كما أن منتوجات الاستغلال لا تمثل سوى 0,6% من مجموع موارد قسم التسيير.

إذا كان ضعف الموارد الجبائية مرتبطا بشكل كبير بإرادة السلطة المركزية، فإن ضعف موارد التسيير يرجع إلى قصور وعدم توفر إرادة محلية تعمل على تطوير هذه

الموارد، إذ أن كل البلديات محل الدراسة، الغنية منها والفقيرة، لم تمثل فيها موارد التسيير مقارنة بمجموع موارد قسم التسيير نسبة 0,4%.

يوضح الجدول أدناه أيضا كيف أن الرسم على القيمة المضافة يمثل قيمة معتبرة بالنسبة للجباية المحلية:

جدول رقم 43: الرسم على القيمة المضافة كمورد أساسي

الوحدة: مليار دج

السنة	المبلغ
2003	24,70
2004	30,60
2005	36,40
2006	41,40
2007	57,40
2008	75,70
2009	81,70
2010	83,90
2011	93,60
2012	99,60

المصدر: اليوم البرلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 2013.

الفرع الثالث: ضعف التحصيل الضريبي

من بين أعوص المشاكل التي تواجه البلديات الجزائرية في تحقيق التوازن بين إيراداتها ونفقاتها هي مشكلة التحصيل الجبائي، وإن كان هذا الإشكال راجعا بالدرجة الأولى إلى سلوك المكلفين الذين يتهربون من دفع الضريبة فإنه يتعلق أيضا بعدم فعالية نظام التحصيل المعتمد من طرف مصالح الضرائب، لذلك تحدث البحث عن القصور في تحصيل الضريبة لا في التهرب من دفعها فحسب، ويرجع ذلك لأسباب عدة يمكن إجمالها فيما يلي:

- ثقل عبء الضريبة، مما يؤدي بالمكلف إلى التهرب من دفعها

يجب التوضيح في هذا المجال أن ثقل عبء الضريبة تتحمل البلديات عبأه المزدوج، مثال ذلك ارتفاع معدل الرسم على القيمة المضافة من 17 إلى 19% أدى إلى ارتفاع

نفقات البلديات عند اقتنائها (استهلاكها نهائيا) للمعدات أو الخدمات، في مقابل ذلك، غالبا ما يتهرب المتعاملون معها من إرجاع الرسم على القيمة المضافة للخرينة العمومية بمناسبة تعاملاتهم مع المستوردين أو المنتجين أو بائعي الجملة؛

- ضعف الوعي الجبائي مما يشجع على التهرب الضريبي، ضف إلى ذلك عدم تناسب الضريبة مع مستوى الخدمات التي تقدمها البلدية للمواطنين، وهذا ما يضعف حسهم المدني وثقافتهم الضريبية؛

- الاعتقاد السائد بأن الضريبة أداة نهب وسلب أموال الفرد، بل ويراهها البعض من مخلفات الاستعمار ويعبر عنها البعض الآخر بالمكوس المحرمة شرعا، لذا يردون عليها بالتهرب، بل وبالمقاومة؛

- الاعتقاد بأن سرقة الدولة لا تعد سرقة بمعناها الحقيقي، وكأن الدولة ليس لها حق على الأفراد؛

- نقص الإعلام فيما يخص الضريبة، وعاؤها، كيفية حسابها، طرق تحصيلها وحتى أوجه استخدامها ومدى مساهمتها في تنمية الجماعة؛

- ضعف أخلاقيات المهنة وتشوه نظرة المجتمع نتيجة بعض التصرفات غير الأخلاقيات لأعوان إدارة الضرائب كقيامهم ببرمجة مراقبة صغار التجار ومراجعة حساباتهم وأملكهم وغضهم النظر عن النشاطات التجارية والاقتصادية الكبرى المدرة للثروة والقيمة المضافة وبالتالي للضريبة؛

- ضعف أداء الإدارة الضريبية لأنها:

أولا. على غير دراية بالمشاكل التي تعاني منها البلديات، حيث أن البيروقراطية الإدارية وسعت كثيرا الهوة بين المصالح المختلفة لأجهزة الدولة وجعلتها أحيانا في صراع لا يخدم أدائها في تقديم الخدمة العمومية (أحسن مثال عن ذلك الصراع الدائم بين البلدية، مصالح الضرائب، المراقب المالي، الخزينة العمومية)؛

ثانيا. لا تملك الوسائل (البشرية والمادية خاصة) التي تسمح لها بتحسين التحصيل الجبائي ومجابهة التهرب الضريبي. حيث أن ارتفاع عدد المتعاملين الاقتصاديين أدى إلى ارتفاع عدد المكلفين بالضريبة وبالتالي ارتفاع عدد الملفات الجبائية، غير أن إدارة الضرائب لم تواكب هذا التطور لا من خلال زيادة مستخدميها ولا عن طريق تحسين

وتطوير طرق التحصيل، خاصة في ظل ما توفره التقنيات الحديثة للإعلام والاتصال من امتيازات في هذا المجال.

المطلب الثاني: عدم التحكم في النفقات

يمكن تفسير عجز ميزانيات البلديات في عدم نمو مواردها ونفقاتها بشكل متناسق، إذ أن النفقات تزيد بنسب تفوق الزيادة في الموارد؛ وعلى هذا الأساس سوف نتعرض فيما يلي لظاهرة تزايد نفقات البلديات (فرع أول) التي تشهدها المالية العامة والمالية المحلية على حد سواء، وكذا التطرق لأهم العوامل المفسرة لهذه الظاهرة (فرع ثاني).

الفرع الأول: تزايد نفقات البلديات

لابد من الإشارة بادئا إلى الظاهرة التي تميز المالية العامة، المتمثلة في تزايد النفقات العامة، والتي تعتبر من أهم أسباب عجز الميزانية بصفة عامة.

يعتبر العالم الألماني أدولف فاغندر A. Wagner أول من انتبه إلى هذه الظاهرة، بعد أن درس حجم النفقات العامة في عدد من الدول الأوروبية في القرن الثامن عشر، حيث استنتج وجود اتجاه عام نحو زيادة أوجه نشاط الدول في التطور الاقتصادي، وقد صاغ هذا الاستنتاج في شكل قانون اقتصادي يعرف بقانون فاغندر.

ويقضي هذا القانون بأنه كلما حقق مجتمع من المجتمعات معدلا معيناً من النمو الاقتصادي كلما توسع نشاط الدولة، وبالتالي زيادة النفقات العامة بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج الوطني⁽¹⁾.

الملاحظ أن هذه الظاهرة تنطبق على جميع الدول، متقدمة أو سائرة في طريق النمو، حتى وإن حدث في سنة ما أن ثبتت أو انخفضت النفقات العامة عن سنة سابقة، فإن هذا لا يخل بالظاهرة العامة، وهي الاتجاه المستمر لزيادة النفقات في المدة الطويلة.

(1) زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1998، ص 57.

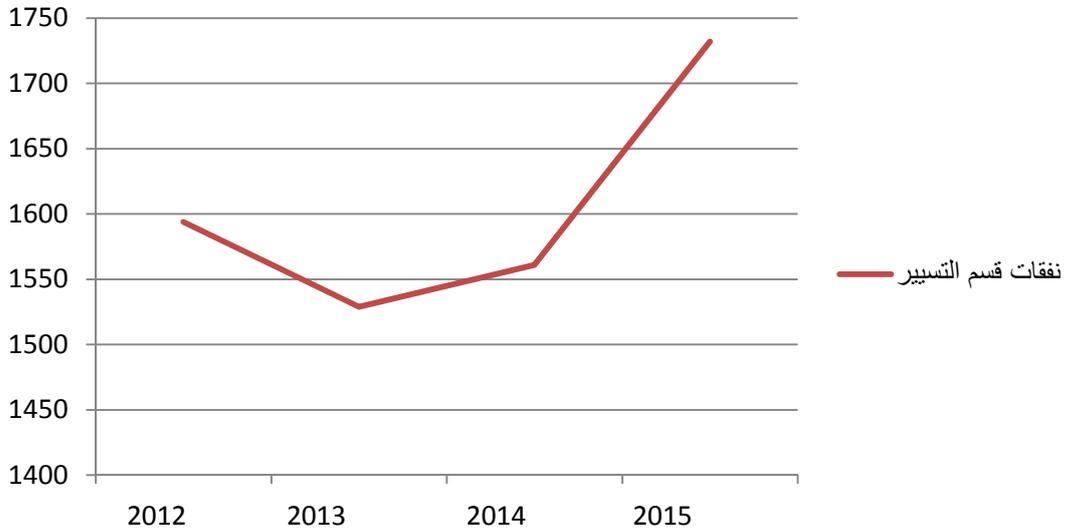
ويصح هذا القانون على المالية العامة والمالية المحلية على حد سواء، إذ أن نفقات الجماعات المحلية تعرف هي الأخرى زيادة مستمرة من سنة لأخرى.

إن هذه الظاهرة هي التي تتسبب في العجز المستمر لميزانيات البلديات إذ أن نفقاتها تتزايد بمعدلات أكبر من تزايد مواردها، ولتوضيح ذلك، لا بأس من عرض تطور نفقات قسم التسيير لبلدية قالمة، خلال الفترة الممتدة من 2012 إلى 2015.

جدول رقم 44: تطور نفقات قسم التسيير لبلدية قالمة- تحقيقات

2015	2014	2013	2012	
1 732 159 897,42	1 561 576 740,32	1 529 492 601,77	1 594 547 908,19	نفقات قسم التسيير
% 11 +	% 2 +	% 4 -		نسبة الزيادة

المصدر: الحسابات الإدارية لبلدية قالمة.



الشكل 4: تطور نفقات قسم التسيير لبلدية قالمة تحقيقات 2015-2012

ويوضح الجدول أدناه أيضا بالتفصيل فصول قسم التسيير لبلدية قالمة للسنوات من 2012 إلى 2015.

جدول رقم 45: تطور نفقات قسم التسيير بالتفصيل لبلدية قالمة- تحقيقات

2015	2014	2013	2012	
250 690 403,00	192 143 448,00	183 872 058,00	197 717 640,00	سلع ولوازم
301 038 865,21	211 307 921,21	208 353 435,71	207 369 994,15	أشغال وخدمات خارجية
35 966 988,85	23 660 000,00	18 340 000,00	16 052 861,56	مصاريف التسيير العام
774 385 596,23	705 359 002,89	607 788 253,40	535 459 629,96	مصاريف المستخدمين
2 600 000,00	2 300 000,00	2 900 000,00	3 400 000,00	ضرائب ورسوم
11 070 496,02	10 776 635,72	9 354 636,39	8 711 012,64	مصاريف مالية
69 398 469,55	55 849 037,20	74 657 008,83	47 704 967,47	منح وإعانات
18 350 274,94	16 628 590,14	15 020 925,98	15 214 691,71	مساهمات وحصص وآداءات لفائدة الغير
				تزويد حساب اهتلاك المؤونات
30 351 209,53	235 117 249,76	208 309 828,34	236 269 550,73	أعباء استثنائية
23 648 337,53	1 763 442,94	14 395 103,08	140 290 246,26	ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة
214 659 256,56	106 671 412,46	186 501 352,04	186 357 313,71	اقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار
1 732 159 897,42	1 561 576 740,32	1 529 492 601,77	1 594 547 908,19	المجموع

المصدر: الحسابات الإدارية لبلدية قالمة.

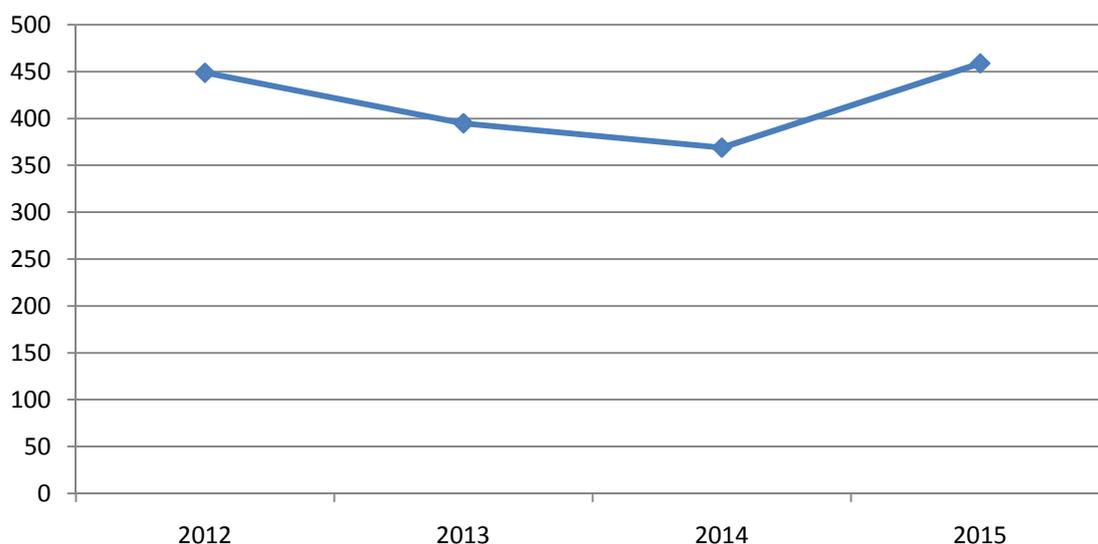
بالفعل فإن الجدول أعلاه يوضح الزيادة المستمرة في نفقات قسم التشغيل، لاسيما فيما يتعلق بمصاريف المستخدمين وهو ما يبينه بدقة الجدول والشكل أدناه.

جدول رقم 46: تطور مصاريف المستخدمين لبلدية قالمة- تحقيقات

2015	2014	2013	2012	
774 385 596,23	705 359 002,89	607 788 253,40	535 459 629,96	مصاريف المستخدمين (1)
1 732 159 897,42	1 561 576 740,32	1 529 492 601,77	1 594 547 908,19	مجموع نفقات قسم التشغيل (2)
% 29	% 24	% 25	% 26	النسبة (2/1)
% 24,6 +	% 6,6 -	% 12 -	-	نسبة نمو نفقات قسم التشغيل

المصدر: الحسابات الإدارية لبلدية قالمة.

الشكل 5: تطور مصاريف المستخدمين لبلدية قالمة 2012-2015



يلاحظ أن مصاريف المستخدمين تمثل كتلة معتبرة من إجمالي نفقات قسم التسيير، وبالتالي فإن لزيادة مصاريف المستخدمين معامل معتبر للتأثير على زيادة النفقات المسجلة في ميزانية البلدية.

وهو الأمر الذي يسمح لنا مرة أخرى، بالتأكيد على أن الثبات أو الزيادة النسبية التي تعرفها بعض موارد البلديات، تبقى بعيدة عن الزيادة التي تعرفها نفقاتها، وهذا ما يؤدي إلى التأثير على التوازن المالي لميزانيات أغلب البلديات، ويجعلها تتخبط في العجز الدائم.

هذه الوضعية أدت بالدولة إلى التدخل لتغطية العجز الحاصل، سواء بطريقة مباشرة عن طريق برامج التنمية، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق إعانات التوازن المقدمة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

الفرع الثاني: أسباب تزايد النفقات

انطلاقاً من كون النفقة تهدف إلى تحقيق النفع العام للمجتمع بإشباع حاجاته العامة، فإن الزيادة التي تعرفها النفقات العامة إنما ترجع إلى زيادة التدخلات العامة للدولة والجماعات المحلية على حد سواء.

قبل التعرض إلى العوامل المتعلقة بطبيعة عمل الجماعات المحلية التي من شأنها التأثير على حجم إنفاقها، لابد من عرض أهم الأسباب التي تتحكم في الإنفاق بصفة عامة سواء تعلق الأمر بالدولة أو بالجماعات المحلية.

يمكن التمييز في هذا المجال بين الأسباب الظاهرية والأسباب الحقيقية المؤدية إلى زيادة حجم الإنفاق العمومي.

الأسباب الظاهرية هي تلك التي تؤدي إلى تضخم الرقم الحسابي للنفقات العامة، دون أن تقابلها زيادة في الكتلة الحقيقية أي في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة، وتتمثل أهم هذه الأسباب في التضخم، انخفاض قيمة العمل، زيادة عدد السكان .. وغيرها.

الأسباب الحقيقية هي تلك العوامل التي تؤدي إلى زيادة فعلية في قيمة النفقات العامة، ويمكن أن يزيد الإنفاق الحقيقي بالنظر إلى عدة أسباب اجتماعية، اقتصادية، سياسية، إدارية، مالية وغيرها⁽¹⁾.

بالإضافة إلى تلك الأسباب العامة، فإن السبب الأساسي في زيادة نفقات البلديات، الذي يؤدي إلى العجز في ميزانياتها، يتمثل في ثقل المهام الموكلة إليها، والذي يقتضي التكفل بكل النفقات المرتبطة بهذه المهام.

فبغض النظر عن تزايد نفقات تسيير شؤون الإدارة العامة، التي تمثل فيها نفقات تسيير المستخدمين القسط الأكبر منها، فإن البلديات تبقى ملزمة بأداء المهام الأساسية المنصوص عليها في قانون البلدية.

في هذا الشأن، لا بد من الاعتراف بأن العديد من البلديات الجزائرية، لا يمكنها تحقيق هذه الأهداف الكبرى في ظل سوء تنظيمها وقلة مواردها وبالتالي، لا بد من التفكير في التخفيف من المهام الملقاة على عاتق البلديات، وإعادة تحويل المهام ذات البعد الوطني إلى الدولة.

المهام أو المصالح المحلية هي الدافع الأساسي لوجود الإدارة المحلية وهي قائمة على أساس التضامن المحلي⁽²⁾، فإذا أضيفت البلديات من المهام ذات النفع الوطني، عن طريق تحويلها سواء إلى المركز أو إلى المصالح غير الممركزة، فسوف يساهم ذلك في التخفيف من نفقاتها وتمكينها بالتبعية من التكفل الجاد بالانشغالات المحلية عن طريق تقديم خدمات متميزة وإنجاز مشاريع في خدمة التنمية المحلية.

(1) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 21 وما بعدها.

(2) مصطفى كراجي: أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 2، 1996، ص 356.

المبحث الثاني: أسباب هيكلية ووظيفية

يرجع عجز ميزانيات البلديات إلى عدة اختلالات تعرفها البلديات الجزائرية، منها ما يتعلق بتقسيمها الإداري وتوزيعها الجغرافي وهي أسباب هيكلية بصفة عامة (مطلب أول) ومنها ما يتعلق بالجانب الوظيفي أي بأدائها وطرق تسييرها وممارسة مهامها (مطلب ثاني).

المطلب الأول: أسباب هيكلية

الحدود المفروضة على الحكم المحلي بالجزائر ساهمت كثيرا في تعقيد وضعية الجماعات المحلية متمثلة خصوصا في المركزية المفرطة في تسيير البلديات (فرع أول)، كما يطرح أيضا تنظيمها (ويقصد بذلك خصوصا تقسيمها الجغرافي) عدة مشاكل تتمثل في عدم توفر بعضها على موارد لتغطية نفقاتها وتعدد وضعية بعضها الآخر بارتفاع أعبائها وتزايد نفقاتها وهو الأمر الذي يعكس حال عدم التوازن بين البلديات (فرع ثاني)، كلها عوامل تفسر عجز ميزانياتها.

الفرع الأول: المركزية المفرطة في تسيير البلديات

تتمتع البلدية، من الناحية القانونية، بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهو الأمر الذي يقتضي أن تحدد أهدافها التنموية وتعمل على توفير الوسائل اللازمة، بما في ذلك الوسائل المالية، اللازمة لتحقيق ذلك.

واقع البلديات الجزائرية غير ذلك، فضعف مواردها لا يسمح لها بالاستشراف ولا حتى بضمان التسيير أحيانا، كما أن ضعف تسييرها لا يسمح لها بتثمين مواردها أو البحث عن موارد جديدة، أي أنها تعيش في حلقة مفرغة معقدة، زادها تعقيدا نظام الحكم المطبق في تسيير البلديات.

تدخل الوزارة الوصية في تسيير البلديات تجاوز كل الحدود، فبالإضافة إلى مركزية فرض الضريبة (وهذا ما يضعف ميزانيات البلديات ويقوض قدراتها التنافسية) تبقى المشاريع التنموية ممركرة من حيث تخطيطها، توجيهها وتمويلها، ضف إلى ذلك تدخل الولاية ورؤساء الدوائر من حيث ممارسة أوجه الرقابة المفرطة؛ ويبقى التساؤل

قائماً حول الدور الذي يقوم به رئيس الدائرة في التسيير المحلي، حيث أن الملاحظة الميدانية أثبتت بشكل لا يدع مجالاً للشك أن رئيس الدائرة يعرقل أكثر مما يسهل عمل البلدية في تسيير شؤونها.

العراقيل التي تفرضها الوصاية على البلديات، وهو تصرف يفهم منه قناعتها بأن رؤساء البلديات غير قادرين على تحمل مسؤولياتهم، زادها تعقيداً إخضاع الميزانية البلدية للرقابة المسبقة للمراقب المالي، عكس ما اعتمده وتعتدده الدول المتقدمة التي تفضل الرقابة اللاحقة على صرف الأموال العمومية، وبالتالي فإن هذا الإجراء عقد أكثر عمل البلديات في تنفيذ ميزانياتها وزاد من مشكلات البلديات في تسيير شؤونها.

بصفة عامة، يبقى رئيس المجلس الشعبي البلدي بمسؤوليات ثقيلة وسلطة ضعيفة، زادها هشاشة التدخل الدائم للوصاية في تسيير شؤون البلدية، كما تنص المادتين 4 و5 من قانون البلدية⁽¹⁾ على أن الدولة ملزمة بتوفير الموارد اللازمة في حال زيادة الأعباء أو خفض الإيرادات المترتبة عن إجراء تقوم به، لا تطبيق له في الواقع العملي، عدى تلك الإعانات التي كانت تقدمها الدولة نتيجة الزيادات في رواتب الموظفين أو نتيجة خفض معدل الرسم على النشاط المهني، لكنها سرعان ما تراجعت عن ذلك (الدعم) نظراً لتعقد الأمر بسبب الأزمة الحالية المتميزة بنقص الموارد.

يوضح الجدول التالي توزيع الجباية المحلية بين الولايات والبلديات، حيث أن حصة البلديات تمثل 68 %.

(1) المادة 4 الفقرة 2 من قانون البلدية: "يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة".

المادة 5 من قانون البلدية: "يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائياً أو تخفيضاً في نسب الضريبة أو إلغائها، بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل".

جدول رقم 47: توزيع الجباية المحلية بين البلديات والولايات

النسبة (6)	المبلغ (م دج)	
32	60 704	حصة الولايات
68	127 100	حصة البلديات
100	187 804	المجموع

المصدر: اليوم البرلماني حول الجباية المحلية في الاصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 2013.

بالنسبة للبلديات:

80 300 (م دج) هو الناتج الإجمالي الذي تستحوذ عليه البلديات الغنية المتواجدة في تسع ولايات على مستوى الوطن من إجمالي 127 100 (م دج)، أي ما يعادل نسبة 68 % من مجموع هذه المداخل، وتتمثل الولايات في:

- الجزائر 36 (م دج)؛
- وهران 10 (م دج)؛
- ورقلة 8 (م دج)؛
- بجاية 5,2 (م دج)؛
- سكيكدة 5,1 (م دج)؛
- سطيف 4,8 (م دج)؛
- البليدة 4,2 (م دج)؛
- قسنطينة 3,9 (م دج)؛
- إليزي 3,1 (م دج).

أما الناتج المتبقي 60 704 (م دج) فيشكل نسبة 32 % يشمل البلديات الموجودة في 39 ولاية المتبقية.

الفرع الثاني: عدم التوازن بين البلديات

أدى التقسيم الإداري لسنة 1984 إلى إحداث خلل في هيكل البلديات بالجزائر، حيث ارتفع عددها من 676 بلدية (1963)، إلى 704 بلدية (1976، 1972، 1974) ليصل عددها إلى 1541 بلدية (1984) بدعوى تقريب الإدارة من المواطن، ولقد نتج عن زيادة عدد البلديات ما يلي:

- زيادة عدد البلديات القروية عديمة الدخل؛
- ظهور أكثر من 600 بلدية صناعية، تحتاج لتوظيف عمالة جديدة؛
- لم يصاحب هذا الإجراء خطة لترقية الاستثمار بهذه البلديات وبالتالي توفير العمالة اللازمة؛
- زيادة تعداد موظفي البلديات مما أدى إلى ارتفاع ميزانيات التسيير دون توفر الموارد المالية اللازمة⁽¹⁾.

لتوضيح الأمر بدقة، يبين البحث حالة عدم التوازن بين البلديات محل الدراسة، وهذا ما توضحه الأرقام المبينة في الجدول أدناه.

(1) نصر الدين بن شعيب: إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، غير منشورة، ص157.

جدول رقم 48: موارد قسم التسيير لبلدية قالمة، تحقيقات 2015

بلدية قالمة		
النسبة 6	المبلغ (دج)	
19	342 183 610,12	موارد جبائية
2	33 305 700,81	ضرائب غير مباشرة
17	307 877 909,31	ضرائب مباشرة
1,6	29 411 581,83	موارد التسيير
1,0	24 044 581,83	نتاج الأملاك العمومية
0,3	5 367 000,00	منتوجات الاستغلال
0		نتاج مالي
79	1 400 525 546,48	منتوجات أخرى
26	456 928 825,29	تحصيلات وإعانات ومساهمات
0		تقليص الأعباء
6	109 976 000,00	ممنوحات
0,4	7 743 795,42	نتاج استثنائي
47	825 876 925,77	نتاج وأعباء السنوات المالية السابقة
100	1 772 120 738,43	مجموع

المصدر: الحساب الإداري لبلدية قالمة، 2015

جدول رقم 49: موارد قسم التسيير لبلدية بوشقوف، تحقيقات 2015

بلدية بوشقوف		
النسبة 6	المبلغ (دج)	
11	39 096 292,19	موارد جبائية
0,51	1 761 397,13	ضرائب غير مباشرة
11	37 334 913,06	ضرائب مباشرة
2	7 233 235,01	موارد التسيير
2	7 233 235,01	ناتج الأملاك العمومية
0		منتجات الاستغلال
0		ناتج مالي
87	297 385 351,09	منتجات أخرى
9	32 172 202,28	تحصيلات وإعانات ومساهمات
0		تقليص الأعباء
28	97 017 293,00	ممنوحات
0,45	1 533 430,00	ناتج استثنائي
48	166 662 425,81	ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة
100	343 714 878,29	مجموع

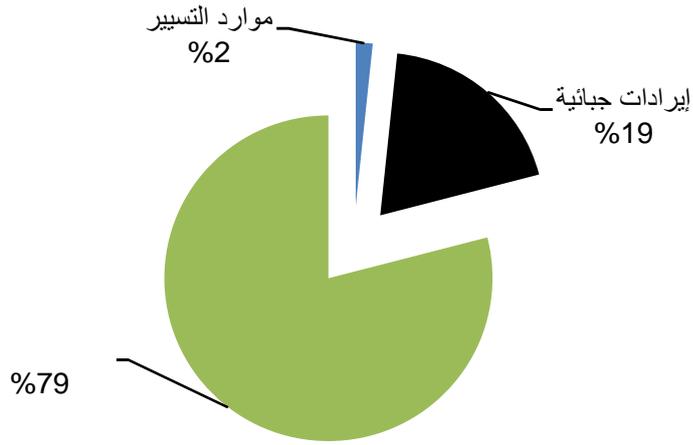
المصدر: الحساب الإداري لبلدية بوشقوف، 2015

جدول رقم 50: موارد قسم التسيير لبلدية عين العربي، تحقيقات 2015

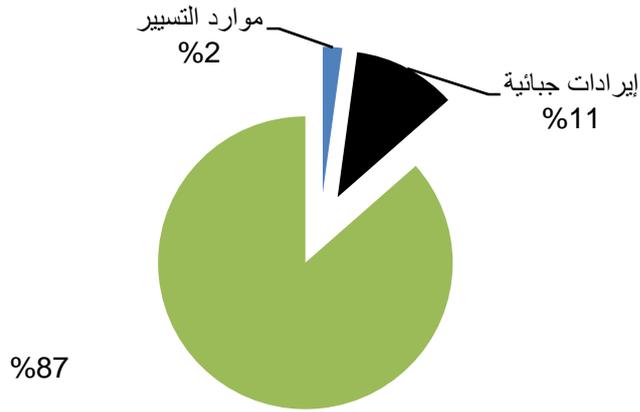
بلدية عين العربي		
النسبة 6	المبلغ (دج)	
1,14	1 803 048,17	موارد جبائية
0,05	81 202,01	ضرائب غير مباشرة
1,09	1 721 846,16	ضرائب مباشرة
3	4 369 841,93	موارد التسيير
0,69	1 084 684,43	نتاج الأملاك العمومية
2	3 285 157,50	منتجات الاستغلال
0		نتاج مالي
96	152 042 379,59	منتجات أخرى
21	34 010 640,00	تحصيلات وإعانات ومساهمات
0		تقليص الأعباء
30	47 016 000,00	ممنوحات
1,18	1 860 145,70	نتاج استثنائي
44	69 155 593,89	نتاج وأعباء السنوات المالية السابقة
100	158 215 269,69	مجموع

المصدر: الحساب الإداري لبلدية عين العربي، 2015

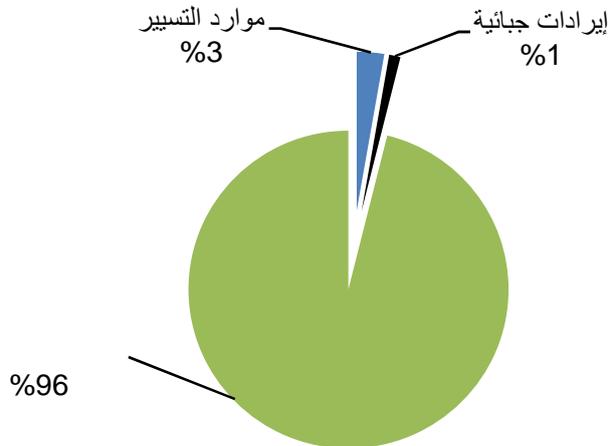
الشكل 6: موارد قسم التسيير لبلدية قالمة



الشكل 7: موارد قسم التسيير لبلدية بوشقوف



الشكل 8: موارد قسم التسيير لبلدية عين العربي



من خلال قراءة الأرقام المبينة أعلاه يلاحظ أن موارد قسم التسيير لبلدية قالمة تفوق بإحدى عشر (11) مرة موارد بلدية عين العربي، لتتجلى بوضوح حالة اللاتوازن بين البلديات وبالتبعية عدم التوازن في توزيع الموارد فيما بينها، وهذا ما أدى إلى خلق حالة من اللاعدالة الاجتماعية بين الساكنة، ولنا أن نتساءل عن الجدوى من إحداث بلدية دون موارد أو بالأحرى بلدية دون روح تبقى تتخبط في العجز الدائم، إذ تحصل موارد معتبرة بالبلديات الكبرى مثل قالمة وبوشقوف نظرا لتوفرها على قاعدة اقتصادية وتجارية تسمح لها بتحصيل الضرائب، بينما يوجد مقابل ذلك بلديات محرومة وشبه منعدمة المداخل لا تغطي مواردها حتى نفقات تسيير مستخدميها مثل بلدية عين العربي؛ ولتوضيح الأمر بدقة تعرض الدراسة، في الجدول أدناه، النتائج المتوصل إليها بمناسبة تشخيص الوضعية المالية لبلديات قالمة، وبوشقوف وعين العربي.

جدول رقم 51: نسبة الموارد الجبائية من موارد قسم التسيير - تحقيقات 2015

نسبة الإيرادات الجبائية من موارد قسم التسيير	مجموع موارد قسم التسيير	إيرادات جبائية			
		مجموع الموارد الجبائية	ضرائب مباشرة	ضرائب غير مباشرة	
19,3 %	1 772 120 738,43	342 183 610,12	307 877 909,31	33 305 700,81	قالمة
11,3 %	343 714 878,29	39 096 292,19	37 334 913,06	1 761 397,13	بوشقوف
1,1 %	158 215 269,69	1 803 048,17	1 721 846,16	81 202,01	عين العربي

المصدر: الحسابات الإدارية للبلديات المعنية لسنة 2015.

قراءة الأرقام المبينة أعلاه تسمح بتسجيل الملاحظات التالية:

موارد قسم التسيير لبلدية قالمة تمثل أكثر من 35 مرة موارد بلدية عين العربي، لتتجلى بوضوح حالة اللاتوازن في القدرات الاقتصادية للبلديات وهذا ما يوضح حال عدم التوازن بين البلديات.

بالرغم من هيمنة الإيرادات الجبائية على موارد التسيير بأغلب البلديات الجزائرية، غير أن بعض بلديات ولاية قالمة، مثل بلدية عين العربي مثلا، تكاد تتعدم فيها الإيرادات الجبائية حيث قدرت بـ 1 803 048,17 دج، وتبقى هذه الموارد بعيدة كل البعد عن تغطية نفقات البلدية.

توضح الجداول التالية أيضا تصنيف البلديات حسب مداخيلها على مستوى الوطن، فحسب هذا التصنيف تمثل البلديات الغنية 10% مع تمركز بالجزائر العاصمة، البلديات متوسطة الدخل 19% أما البلديات الضعيفة فتمثل 71%.

جدول رقم 52: توزيع البلديات الغنية حسب المداخيل

ملاحظات	عدد البلديات	حجم المداخيل
الجزائر 34 بلدية البلدية 10 بلديات وهران 10 بلديات	126	من 100 000 000 إلى 1 000 000 000
الجزائر 09 بلديات	25	من 20 000 000 إلى 50 000 000
10 %	151	المجموع

المصدر: اليوم البرلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 2013.

جدول رقم 53: توزيع البلديات المتوسطة حسب المداخيل

ملاحظات	عدد البلديات	حجم المداخيل
	195	من 20 000 000 إلى 50 000 000
	98	من 50 000 000 إلى 100 000 000
19 %	293	المجموع

المصدر: اليوم البرلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 2013.

جدول رقم 54: توزيع البلديات الضعيفة حسب حجم المداخيل

ملاحظات	عدد البلديات	حجم المداخيل
بلدية الخميس (ولاية عين الدفلى): 15 504 بلدية فرقيق (ولاية معسكر): 21 354	130	أقل من 1 000 000
	240	من 1 000 000 إلى 2 500 000
	298	من 2 500 000 إلى 5 000 000
	210	من 5 000 000 إلى 10 000 000
	219	من 10 000 000 إلى 20 000 000
71 %	1097	المجموع

المصدر: اليوم البرلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 2013.

المطلب الثاني: أسباب وظيفية (ضعف أداء البلديات)

من بين مسببات عجز ميزانيات البلديات هو ضعف التأطير وتدني مستويات التسيير المحلي (فرع أول)، بالإضافة إلى ضعف الأداء الاقتصادي للبلديات (فرع ثاني). الاختلال في التسيير المحلي الذي يفقد للرؤية والبعد الاستراتيجيين، يعتمد على سياسة تسيير موارد بشرية غير قائمة على الكفاءات ونمط تسيير غير قائم على النتائج، من شأنه يعمق مشكل عجز ميزانية البلدية.

غير أن الواضح أن الموارد البشرية بقدر ما تمثل عاملا أساسيا في الرفع من النجاعة المؤسساتية بقدر ما تفسر تدني الأداء الوظيفي لأغلب البلديات، وهذا ما سيتم توضيحه في الفرع الأول.

الفرع الأول: ضعف التأطير وتدني مستويات التسيير

بالرجوع إلى تشخيص وضعية الموارد البشرية بالبلديات الجزائرية، يسجل انعدام رؤية استراتيجية وسياسة لتسيير الموارد البشرية، ضعف أدوات التسيير، اختلال في تركيبة الموارد البشرية وضعف التأطير وقلة الكفاءات، سواء تعلق الأمر بمستخدمي البلديات أو بالمنتخبين المحليين.

1- فيما يخص موظفي البلديات:

من خلال قراءة الأرقام التي أنجزها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط، المبينة أدناه، يتبين أنه بالرغم من تزايد عدد الإطارات العاملة بالبلديات، وهذا ما يعكس الجهود المبذول من طرف الدولة والجماعات المحلية خلال السنوات الأخيرة، إلا أن معدل التأطير يبقى لا يتعد نسبة 8%.

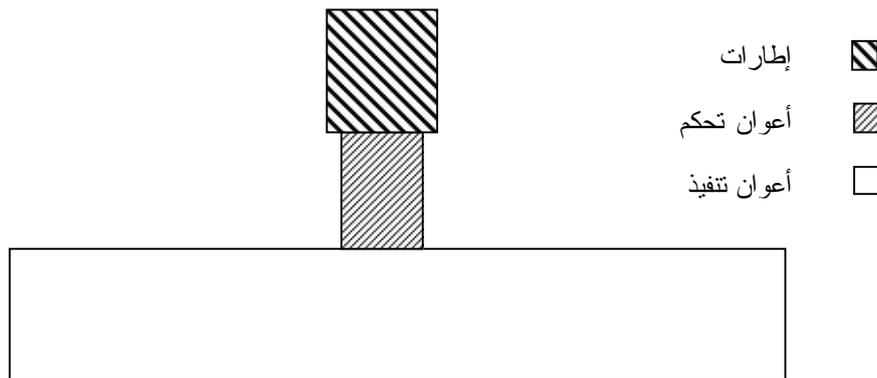
ويوضح الجدول أدناه توزيع مستخدمي بلديات ولاية قالمة حسب مستويات التأهيل خلال سنة 2015.

جدول رقم 55: توزيع مستخدمي بلديات ولاية قالمة حسب مستويات التأهيل - 2015

النسبة	العدد	
8 %	400	إطارات
6 %	284	أعوان تحكم
86 %	4203	أعوان تنفيذ
100 %	4887	المجموع

المصدر: مصلحة المستخدمين لولاية قالمة.

الشكل 9: توزيع مستخدمي بلديات ولاية قالمة حسب مستويات التأهيل - 2015



يسجل البحث اختلالاً في توزيع المستخدمين حسب مستويات التأهيل، إذ أن الجدول والشكل يبينان النقص الكبير في فئة التأطير وأعوان التحكم، وهو الأمر الذي من شأنه أن يخلق حالة عدم توازن، خاصة إذا علم أن دور الموارد البشرية لا يتمثل في تنفيذ الأهداف الاستراتيجية للبلديات فحسب، بل أيضاً في إعطاء دفعة قوية لتطوير الأداء المحلي .

ما زاد الأمر تعقيدا بالنسبة لتكفل البلديات بشؤونها المالية، هو النقص الفادح في تعداد المستخدمين العاملين بالمصالح المالية، إذ لا يتجاوز عددهم نسبة 6% من مجموع مستخدمي البلديات، بل أكثر من ذلك فإن معدل التأطير بهذه المصالح لا يتجاوز 8%.

الضرورة المستعجلة تتمثل في التكفل بمحور تسيير الموارد البشرية عن طريق التوفير الكمي والنوعي للمستخدمين المحليين، انطلاقا من تشخيص الوضعية الحالية وإجراء دراسة جدية لمناصب العمل مع توضيح المهام وإعداد مرجعيات الوظائف والكفاءات، حيث يتم تحديد الكفاءات اللازمة لشغل الوظيفة.

هذه الوضعية من شأنها أن تطرح أيضا ضرورة الاهتمام بالتوظيف، كمحور أساسي من محاور تسيير الموارد البشرية، إذ أن الجماعات المحلية مطالبة بممارسة سياسية إعلامية قصد تشجيع عارضي العمل ذوو الكفاءات المطلوبة للترشح للوظيفة، والتي تسمح لها في الأخير بانتقاء الأفراد المناسبين لشغل المناصب الشاغرة.

غير أن هذا المطلب يصطدم في الواقع بمشكل ضعف الموارد المالية من جهة، وبالعراقيل البيروقراطية التي تفرضها مصالح الوظيفة العمومية على التوظيف.

هذه الوضعية تؤدي بالبلديات، في غالب الأحيان، إلى اللجوء إلى توظيف أعوان متعاقدين أو مؤقتين، وهو الأمر الذي جعل هذه الفئة تشكل نسبة كبيرة من مستخدمي البلديات، مثلما يوضحه الجدول أدناه.

جدول رقم 56: تركيبة موظفي بلديات ولاية قالمة - 2015

النسبة	العدد	
44,18 %	2167	دائمون
55,74 %	2734	متعاقدون
0,08 %	4	مؤقتون
100 %	4905	المجموع

المصدر: ولاية قالمة.

2- فيما يخص المنتخبين المحليين:

مشكل عويص آخر تعاني منه البلديات الجزائرية يتمثل في ضعف المستوى التعليمي لبعض المنتخبين المحليين وعدم تحكمهم في أدوات التسيير المحلي، وبالتالي فإن البلديات لا تسيّر بطرق وأدوات علمية وغالبا ما يتعلق الأمر بتسيير يحدد عن الرشاد.

إمكانية الترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة حق لجميع المواطنين، حيث أن الدستور والقانون العضوي للانتخابات يسمحان لأي مواطن جزائري بالترشح لعضوية المجالس البلدية والولائية دون شروط تتعلق بالمستوى الدراسي أو بالمعرفة بقواعد التسيير.

لا بد من الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يحدوا حذوا بعض الدول، منها العربية، التي تشترط على الأقل حد أدنى من مستوى التعليم ومثال ذلك :

- البحرين : يشترط للترشح للمجلس البلدي البحريني أن يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة .
- السعودية : يشترط للترشح للمجلس البلدي بالسعودية الأيقل مؤهله التعليمي عن الثانوية العامة أو ما يعادلها
- قطر: يشترط للترشح للمجلس البلدي بقطر أن يجيد القراءة والكتابة.
- لبنان: يشترط للترشح للمجلس البلدي بلبنان أن يكون ذا مستوى تعليم جامعي⁽¹⁾.

ولقد سجلت الدراسة نقص تجربة المنتخبين المحليين، فعلى سبيل البيان يوجد فقط 62 رئيس بلدية ينتخب للمرة الثانية على التوالي و 256 منهم يشغلون المنصب لعهدة ثانية غير متتالية على مستوى الوطن.

فيما يلي بعض المؤشرات التي تعبر عن تركيبة المنتخبين المحليين على المستوى الوطني وكذا على مستوى ولاية قلمة، وهي التركيبة التي أفرزتها الانتخابات المحلية لـ 23 نوفمبر 2017.

(1) ملياني صليحة و بوساق فتحة: المستوى الثقافي للمنتخب البلدي وأثره على التنمية المحلية، ملتقى وطني حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قلمة، 8-9 نوفمبر 2016، غير منشور.

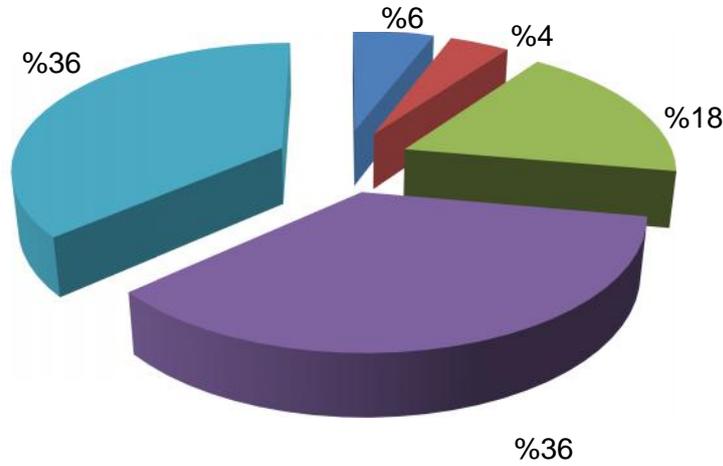
2-1- توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب المستوى التعليمي:

جدول رقم 57: توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب المستوى التعليمي - 2017

النسبة	العدد	المستوى الدراسي
06 %	1393	دون
04 %	1032	ابتدائي
17 %	4324	متوسط
35 %	8661	ثانوي
36 %	8865	جامعي
02 %	601	ما بعد التدرج
100 %	24876	المجموع

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

الشكل 10: توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب المستوى التعليمي



يلاحظ أن أغلب المنتخبين المحليين بالمجالس الشعبية البلدية لهم مستوى ثانوي وجامعي، أما منتخبو بلديات ولاية قالمة فالأغلبهم مستوى متوسط فقط بنسبة 60 %، وهذا ما يبينه الجدول أدناه، وهي نسبة تعليم متدنية طبعاً.

جدول رقم 58: المستوى الدراسي لرؤساء بلديات ولاية قالمة- 2017

النسبة	المستوى الدراسي
5 %	ابتدائي
60 %	متوسط
15 %	ثانوي
20 %	جامعي
100 %	المجموع

المصدر: مديرية التنظيم والشؤون العامة لولاية قالمة.

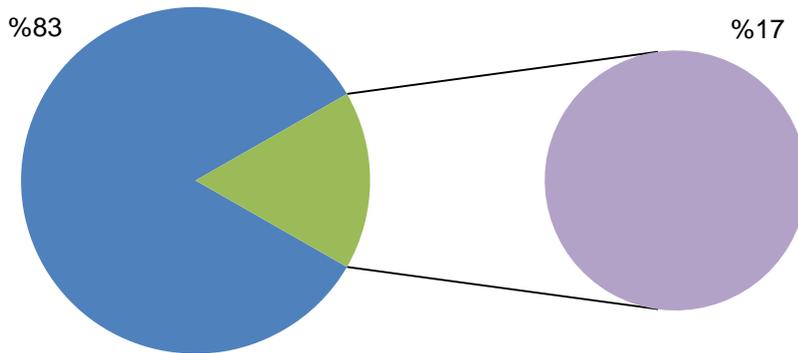
2-2- توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الجنس:

جدول رقم 59: توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الجنس- 2017

المجموع	إناث	ذكور	
24876	4142	20734	العدد
100 %	17 %	83 %	المعدل

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

الشكل 11: توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الجنس



سجلت الدراسة أن العنصر النسوي يمثل نسبة 17 % من منتخبي البلديات، وهي نسبة تعبر نوعا ما عن تحسن في نسبة التمثيل النسوي في المجالس البلدية غير أنها تبقى دون المعدل المتوسط للدول المتقدمة.

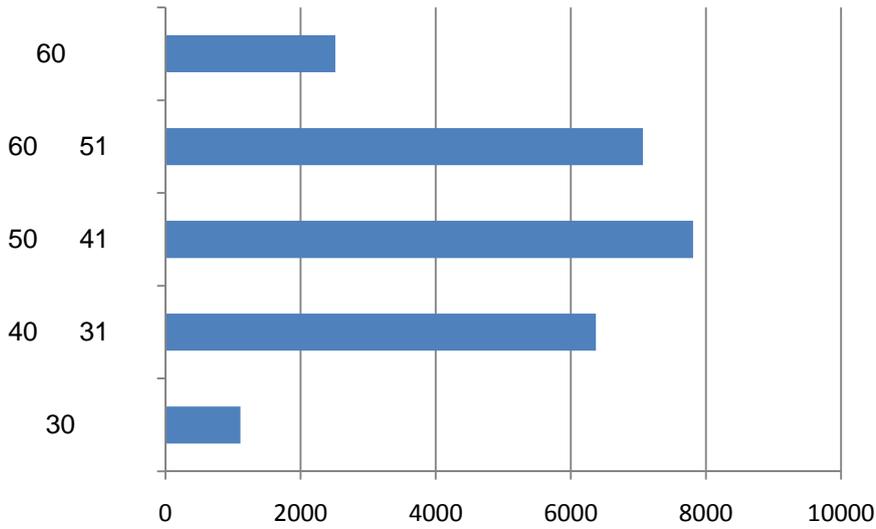
2-3- توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الفئات العمرية:

جدول رقم 60: توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الفئات العمرية- 2017

النسبة	العدد	الفئة العمرية
04 %	1110	أقل من 30 سنة
26 %	6372	من 31 إلى 40 سنة
32 %	7811	من 41 إلى 50 سنة
28 %	7068	من 51 إلى 60 سنة
10 %	2515	أكثر من 60 سنة
100 %	24876	المجموع

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

الشكل 12: توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الفئات العمرية



الفئة العمرية الغالبة في تركيبة المجالس الشعبية البلدية هي الفئة من 41 إلى 50 سنة بنسبة 32 %، تليها الفئة من 51 إلى 60 سنة بنسبة 28 %، وهي معدلات تعبر عن تركيبة عمرية من متوسطة إلى متقدمة نسبياً، أما بالنسبة لبلديات ولاية قالمة، الفئة العمرية الغالبة هي الفئة من 41 إلى 50 سنة، وهذا ما يوضحه الجدول أدناه.

جدول رقم 61: توزيع رؤساء بلديات ولاية قالمة حسب الفئات العمرية- 2017

النسبة	الفئة العمرية
04 %	أقل من 30 سنة
20 %	من 31 إلى 40 سنة
50 %	من 41 إلى 50 سنة
12 %	من 51 إلى 60 سنة
14 %	من 61 إلى 70 سنة
100 %	المجموع

المصدر: مديرية التنظيم والشؤون العامة لولاية قالمة.

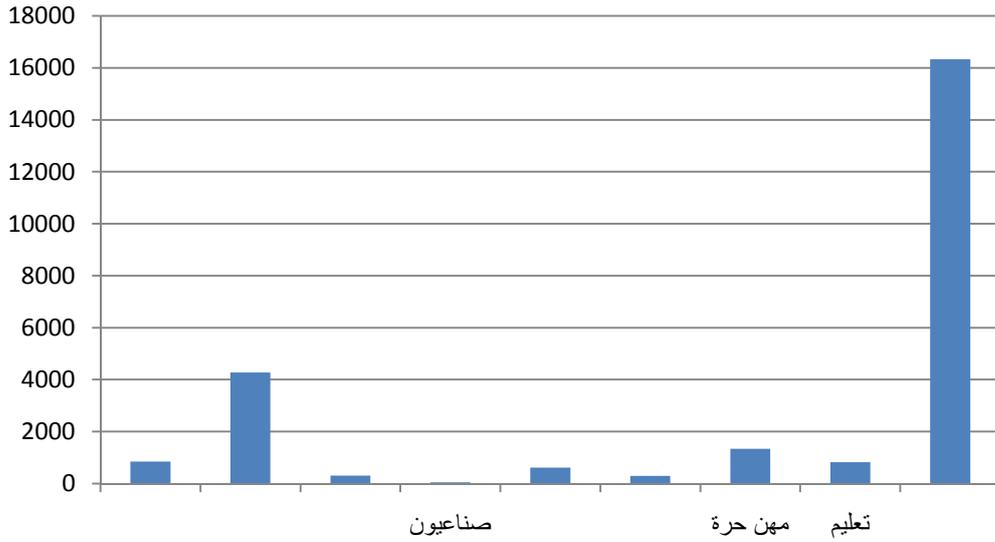
2-4- توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الفئات المهنية:

جدول رقم 62: توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الفئات المهنية- 2017

النسبة	العدد	الفئة المهنية
3,42 %	851	إطارات
17,21 %	4280	موظفون
1,23 %	307	أجراء
0,18 %	44	صناعيون
2,47 %	614	تجار
1,21 %	300	فلاحون
5,38 %	1338	مهن حرة
3,29 %	819	تعليم
65,62 %	16323	دون
100 %	24876	المجموع

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

الشكل 13: توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الفئات المهنية



يلاحظ أن الفئة المهنية الغالبة هي "دون" بنسبة 65,63% تليها فئة الموظفين بنسبة 17,21%.

الفرع الثاني: ضعف الأداء الاقتصادي

إن التجاهل التام لأهمية الدور الاقتصادي والتنموي للبلديات في تحقيق التنمية المستدامة ومساهمتها في مشاريع استثمارية يلزمه تعزيز دور المجالس وتطوير الأداء المالي والإداري للبلديات، هذا يصطدم في الواقع بعدد من التحديات أهمها محدودية الموارد المالية للبلديات وارتفاع مديونية بعضها وضعف قدرتها على الاستثمار في المشاريع التنموية الى جانب مركزية القرارات ومحدودية التشاركية مع القطاع الخاص والمواطنين في التنمية المحلية لينكامل هذا الدور مع دور الدولة الاقتصادي، وحتى تستطيع البلديات القيام بدورها التنموي والاقتصادي وأن لا تظل عالة على الدولة وأن لا تظل تعتمد اعتمادا كلياً على جيوب المواطنين.

يجب أن يتميز دور البلديات التنموي بالقوة لتتمكن من تقديم الخدمات بشكل أفضل ولتساهم في دفع العملية التنموية والتخفيف من الأعباء التي تتحملها الدولة، وحتى تتمكن من الاعتماد على ذاتها لا على موازنة الدولة لتصبح بلديات قادرة على تمويل نفسها، وتصبح مصدراً لجذب الاستثمار بالتشارك مع القطاع الخاص وتنفيذ المشاريع المدرة للدخل وتمويل نفقاتها على مستوى تراب البلدية، وهذا الدور الجديد يساهم في إعادة بناء

دورها في الاقتصاد الوطني، ويعزز من قدرتها على أداء مهامها، لتوفير فرص عمل إنتاجية لشبابها قائمة على الخصائص الاقتصادية.

ويجب أن تأخذ البلديات بالاعتبار استثمار الميزة النسبية لكل بلدية على مستوى التراب الوطني لإقامة مشروع تنموي يتلاءم مع طبيعتها، مما يؤكد أن البلديات هي حاضنة الخدمة العامة والتنمية والاستثمار، ولا يمكن أن تتجح في القيام بهذا الدور التنموي الجديد إلا بالتعاون مع القطاع الخاص والعمل مع البلديات المجاورة كشريك لإقامة المشروعات التنموية مما سيُسهم في فتح آفاق جديدة للاستثمار تعتمد على خصوصية وميزة كل بلدية ويعمل على بناء قاعدة اقتصادية صلبة ترتكز على الشراكة بين مختلف مؤسسات الوطن العامة والخاصة ويعود بالنفع على قطاع الاستثمار والمستثمرين.

إن تعاون الحكومة والبنوك لتقديم التمويل الكافي للبدء في مشاريع رأسمالية سواء كانت منح أو قروض يستوجب تفعيل وحدات التنمية في البلديات لإعطائها الدور الحقيقي التنموي لجذب المشاريع المدرة للدخل مع التركيز على المشاريع الإنتاجية الاستثمارية بحيث تكون مهامها على النحو التالي:

- جمع وإنشاء قاعدة بيانات عن الواقع الاجتماعي والاقتصادي والبيئي على المستوى المحلي في البلدية؛

- تحليل الفرص المتاحة للاستثمار والتنمية في كافة المجالات والترويج لها؛
- تحديد مشاريع التنمية المستدامة التي تنطوي على آثار ومنافع ذات طابع اجتماعي، اقتصادي وبيئي مع الأخذ بعين الاعتبار دورها في معالجة القضايا التي لها اثر بمكافحة الفقر والبطالة.

حتى يتم تحقيق هذا الدور الاقتصادي والتنموي فإنه يتوجب:

- تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص لا سيما في إدارة المشاريع الإنتاجية لصالح البلدية؛
- استقطاب أصحاب الخبرة والكفاءة الاقتصادية للعمل في القطاع البلدي؛
- برمجة جميع معاملات البلدية الكترونيا؛

- إعادة النظر في تقسيم البلديات لمزيد من اللامركزية لخدمة المواطن بطريق سهلة وميسرة؛
- تشكيل لجان في الأحياء لخلق روح التعاون والمشاركة الشعبية؛
- منح البلديات استقلالية اتخاذ القرار بعيدا عن البيروقراطية لضمان حسن الانجاز وسرعته ومنحها صلاحيات أوسع لاستيفاء الرسوم والضرائب؛
- معالجة أبرز المشكلات التي تعاني منها البلديات وعلى رأسها العجز في ميزانياتها، وعدم قدرتها على تحصيل أموالها المستحقة.

المبحث الثالث: أسباب تتعلق بسياسة الدعم المنتهجة من طرف الدولة

من بين الأسباب التي تساهم في تعميق عجز ميزانيات البلديات الجزائرية هي سياسة الاستصغار التي تنتهجها الدولة في تعاملها مع البلديات سواء تعلق الأمر بجانب التسيير أو بتمويل ميزانياتها. فإذا كان التسيير يتميز بالرقابة المفرطة فإن التمويل يتميز إضافة على ذلك بالدعم الممركز الذي لا يمنح للبلديات كامل حريتها.

في هذا الإطار، يقدم هذا المبحث توضيحا لسياسة المساعدات (assistanat) التي تتعامل بها الدولة مع البلديات وهو الأمر الذي يعبر عن العجز الحقيقي لميزانيات البلديات عكس ما تقدمه الأرقام الرسمية، حيث يتم تقديم أمثلة عن الإعانات التي يقدمها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية للبلديات وكذا الدعم الذي تقدمه الدولة في إطار البرامج البلدية للتنمية (مطلب أول)، كما تقدم الدراسة الاستنتاج الذي يقر بأن سياسة الدعم المنتهجة من طرف الدولة، حتى وإن كانت تساهم في إنجاز بعض المشاريع التنموية، تكبل الطاقات، القدرات والمبادرات المحلية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: التدخل الدائم للدولة لتغطية العجز الميزاني

فيما يلي عرض لأهم المساعدات التي تقدمها الدولة للبلديات سواء لتمويل قسم التسيير أو قسم التجهيز والاستثمار، ويتعلق الأمر بالمساعدات المقدمة من طرف الميزانية العامة للدولة، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (فرع أول) أو في إطار البرامج البلدية للتنمية (فرع ثاني).

الفرع الأول: نماذج عن المساعدات المقدمة للبلديات

بالرغم من أن الدولة أفصحت أنها لم تسجل أي عجز في ميزانيات البلديات منذ 2011 إلا أن المساعدات المتزايدة المقدمة للبلديات تعكس غير ذلك، كما أن الأرقام المقدمة في المطلب الأول لا تعبر عن الواقع نظرا لحجبها العجز من خلال عملياتها الحسابية، حيث عمدت الوزارة الوصية على تقديم الإعانات للبلديات قبل اختتام ميزانياتها السنوية، كما تقدم الإعانات أحيانا بعد ذلك عن طريق التراخيص الخاصة، لتظهر في الختام الحسابات الإدارية متوازنة.

يوضح الجدول التالي التدخلات المالية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية خلال الفترة الممتدة من 2003 إلى 2012.

جدول رقم 63: التدخلات المالية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية خلال الفترة الممتدة من 2003 إلى 2012

(الوحدة: مليون دج)

السنة	التجهيز	التسيير	المجموع
2003	19 750	17 450	37 200
2004	19 950	142	20 092
2005	20 500	10 345	38 845
2006	19 550	20 222	39 772
2007	23 406	167	23 573
2008	33 221	35 150	68 371
2009	43 528	40 162	83 690
2010	66 369	9 450	75 819
2011	71 110	2 637	73 747
2012	71 117	1 890	73 007
المجموع	388 501	137 615	526 116
النسبة	% 73,85	% 26,15	% 100

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

بالرغم من أن صندوق التضامن للجماعات المحلية يخصص إجمالي للتسيير بنسبة 60 % وإجمالي للتجهيز والاستثمار بنسبة 40%، الملاحظ أن النسبة الإجمالية للدعم الموضحة في الجدول أعلاه تمثل 73,85 %، وهذا ما يدل على أن قسم التجهيز والاستثمار يمثل القسط الأكبر من ميزانية البلدية.

وفيما يلي نماذج عن سياسة الدعم المقدم من طرف الدولة للبلديات:

1- البلديات المستفيدة من إعانة التوزيع بالتساوي:

جدول رقم 64: البلديات المستفيدة من إعانة التوزيع بالتساوي

عدد البلديات	التوقعات الجبائية	السنوات
1126	10 610 226 000,00	2003
1129	10 836 700 000,00	2004
1127	11 227 264 000,00	2005
1135	10 518 630 000,00	2006
919	9 406 400 000,00	2007
793	8 221 417 000,00	2008
417	3 309 500 000,00	2009
14	134 400 000,00	2010
-	-	2011
-	-	2012

المصدر: اليوم البرلماني حول صناديق التخصيص الخاصة، المجلس الشعبي الوطني، 2015.

جدول رقم 65: إعانات التوزيع بالتساوي المخصصة لبعض البلديات - 2014

البلدية	الولاية	التوقعات الجبائية	معادلة التوزيع بالتساوي
تامست	أدرار	800 957	44 325 000
بني بو عتاب	الشلف	674 549	34 364 000
المقراني	البويرة	217 209	38 837 000
الخميس	الجلفة	15 504	40 764 000
فرقيق	معسكر	133 611	35 514 000
الحاسي	غليزان	569 552	35 951 000
زرزور	المسيلة	353 187	44 758 000
سافل الويدان	سوق أهراس	345 641	35 507 000
الشرافة	الجزائر	3 961 069 236	-
وهران	وهران	4 134 931 701	-
سكيكدة	سكيكدة	2 720 489 093	-
حاسي مسعود	ورقلة	4 562 829 093	-

المصدر: اليوم البرلماني حول صناديق التخصيص الخاصة، المجلس الشعبي الوطني، 2015.

تجدر الإشارة إلى أن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية خصص خلال سنة 2015 ما قيمته 82 مليار دج لمنحة معادلة التوزيع بالتساوي، منها 72 مليار دينار لفائدة 1442 بلدية و 10 مليار دينار لفائدة 36 ولاية.

وفيما يلي توضيح للإعانات التي قدمها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في شكل إعانة التوزيع بالتساوي لمجموع بلديات ولاية قالمة لسنة 2017.

جدول رقم 66: إعانة التوزيع بالتساوي لمجموع بلديات ولاية قالمة- 2017

الرقم	البلديات	الإيرادات الجبائية	عدد السكان	مؤشر الغنى	معادلة التوزيع بالتساوي
2403	بوعاتي محوم	1 049 230	9 658	11 380	18 760 000
2420	الفجوج	146 036	9 122	9 656	19 653 000
2410	بلخير	41 105 698	17 649	4 808	10 960 000
2419	حمام دباغ	295 110	16 394	3 740	24 127 000
2401	قالمة	8 655 415	120 847	3 235	141 504 000
2418	قلعة بوصبع	300 998	5 635	2 098	36 381 000
2425	بوشقوف	562 955	25 443	1 995	57 643 000
2406	وادي فراغة	90 040	7 152	1 910	37 962 000
2411	بن جراح	30 795	6 553	1 875	37 677 000
2426	هيليوبوليس	507 377	26 328	1 637	65 743 000
2431	بومهرة أحمد	83 089	17 834	1 599	50 798 000
2404	وادي الزناتي	856 721	32 960	1 481	82 833 000
2405	تاملوكة	519 035	18 894	1 385	55 691 000
2402	نشماية	1 219	9 964	1 219	43 936 000
2412	بوحمدان	8 147	4 394	1 057	39 273 000
2424	مجاز عمار	354 080	7 703	860	43 567 000

52 636 000	848	14 043	94 188	وادي الشحم	2433
43 690 000	840	7 648	4 270	عين العربي	2423
56 995 000	839	16 199	107 369	حمام النبائل	2422
50 175 000	812	12 398	276 932	عين مخلوف	2413
43 830 000	806	7 707	11 676	مجاز الصفا	2430
43 660 000	758	7 114	10 338	هواري بومدين	2427
46 627 000	755	9 492	55 995	عين بن بيضة	2414
44 460 000	742	7 886	62 582	الدورة	2409
44 604 000	693	7 785	12 033	عين رقادة	2432
48 423 000	642	10 382	148 412	خزارة	2415
38 778 000	630	3 314	79 030	سلاوة عنونة	2429
40 684 000	623	4 491	317 043	جباله خميسي	2434
48 395 000	620	10 178	28 040	برج صباط	2421
42 603 000	523	5 596	25 283	بوحشانة	2417
48 579 000	505	9 752	25 115	الركنية	2428
41 885 000	466	4 883	57 636	بني مزلين	2416
38 261 000	359	2 740	18 749	رأس العقبة	2408
42 071 000	341	4 760	13 631	عين صندل	2407

المصدر: ولاية قالمة.

قدم الجدول بلديات ولاية قالمة مرتبة بحسب مؤشر الغنى (Ratio de richesse) ويلاحظ وجود بلديات غنية مثل قالمة ووادي الزناتي استفادت من أعلى نسب لمعادلة التوزيع بالتساوي، بالرغم من أن مؤشر الغنى ليس بضعيف مقارنة ببلديات مثل عين صندل ورأس العقبة؛ وبالتالي يمكن القول أن منح الإعانات يخضع أيضا لاعتبارات أخرى منها أولوية التنمية وغيرها.

2- تخصيص الخدمة العمومية:

يمنح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة. خلال سنة 2015 خصص مبلغ 6 مليار دج لفائدة جميع الولايات للتكفل بنفقات صيانة وكراء حافلات النقل المدرسي على مستوى البلديات.

3- تخصيص صيانة وترميم المدارس الابتدائية:

منح هذا التخصيص المقدر بـ 15,25 مليار دج في إطار قانون المالية لسنة 2015 لغرض التكفل بالنفقات المتعلقة بصيانة وحراسة المدارس الابتدائية من طرف البلديات.

4- التكفل بزيادة أجور مستخدمي الإدارة الإقليمية :

منح تخصيص يقدر بـ 65,97 مليار دج لفائدة الميزانيات المحلية، لغرض التكفل بزيادات الأجور لما يتجاوز 285000 عون في الإدارة الإقليمية.

- 57,16 مليار دج لمستخدمي البلديات؛

- 1,10 مليار دج للمستخدمين المسجلين في الميزانيات اللامركزية للولايات ؛

- 6,70 مليار دج للتكفل بـ 13000 منصب مالي.

5- تعويض ناقص القيمة الجبائية:

يعد هذا التخصيص السنوي كتعويض مقابل إلغاء الدفع الجزافي وتخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني.

قدر مبلغ هذا التخصيص في سنة 2014 بـ 94,8 مليار دج موزع كما يلي:

- 57,16 مليار دج لفائدة البلديات؛

- 1,10 مليار دج لفائدة الولايات؛

- 6,7 مليار دج لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

أما في سنة 2015 قدر بـ 99,3 مليار دج موزع كما يلي:

- 68,07 مليار دج لفائدة البلديات؛

- 21,54 مليار دج لفائدة الولايات؛

- 9,71 مليار دج لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

أما الجدول التالي فيمثل مبلغ تعويض ناقص القيمة الجبائية المخصص للبلديات خلال الفترة من 2001 إلى 2009، وكذا عدد البلديات المستفيدة.

جدول رقم 67: خاص بتعويض ناقص القيمة الجبائية للبلديات

السنة	المبلغ (دج)	عدد البلديات
2001	947 035 376	524
2002	937 663 914	659
2003	1 636 438 867	528
2004	748 462 746	401
2005	984 142 040	448
2006	1 626 071 871	376
2007	1 159 270 335	259
2008	1 529 859 501	270
2009	2 938 446 075	460

المصدر: اليوم البرلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 2013.

يلاحظ القيمة المرتفعة لتعويض ناقص القيمة خلال السنوات الأخيرة والذي بلغ سنة 2015 قيمة 99,3 مليار دج.

6- الإعانات المالية لتجهيز البلديات:

فيما يلي أمثلة عن برامج تجهيز مخصصة للبلديات.

جدول رقم 68: أمثلة لبرامج تجهيز على المستوى الوطني لسنة 2012

البرامج	عدد العمليات	عدد البلديات المستفيدة	الغلاف المالي المخصص
المكتبات	986	1108	17 116 400 000
قاعات المطالعة	179		
روضات الأطفال	487	485	5 357 000 000
الملحقات الإدارية	1199	757	9 450 380 000
تدعيم حظائر البلديات	-	-	63 000 000 000
النقل المدرسي	-	-	4 500 000 000
ترميم وتجهيز المطاعم المدرسية	-	-	5 150 000 000

المصدر: اليوم البرلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، 2013.

كما مول صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية سنة 2015 العديد من المشاريع لفائدة البلديات منها:

- إنشاء ملحقات إدارية بلدية:

في إطار تقريب الإدارة من المواطن، تم إطلاق برنامج إنجاز ملحقات إدارية بلدية ممولة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية. يتضمن هذا البرنامج إنجاز 1200 ملحقة إدارية في المناطق الريفية والمناطق الحضرية بقيمة إجمالية تقدر بـ 9,4 مليار دج لفائدة 776 بلدية.

- برنامج تعزيز الحظائر البلدية بالعتاد المتنقل:

في إطار برنامج تجهيز البلديات الممول من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، خصص مبلغ قدره 40,16 مليار دج لدعم الحظائر البلدية باقتناء

8691 وحدة، من كل الأصناف من بينها الحافلات المدرسية، الشاحنات، الجرارات، مفارغ القنوات، الجرارات، شاحنات صهريج، قلابات آلية.. الخ.

وزع هذا البرنامج على المؤسسات التالية:

- المؤسسة الوطنية للسيارات الصناعية: تسليم 4172 وحدة بمبلغ قدره 9, 21 مليار دج؛
- الشركة الوطنية لعتاد الأشغال العمومية: تسليم 1840 وحدة بمبلغ قدره 16,4 مليار دج؛
- شركة تسويق العتاد الفلاحي: تسليم 2679 وحدة بمبلغ إجمالي يقدر بـ 1,7 مليار دج.

- برنامج إنجاز وتجهيز المكتبات وقاعات المطالعة على مستوى البلديات:

يمثل هذا البرنامج عملية إنجاز 1176 مكتبة وقاعة مطالعة لفائدة 1115 بلدية بمبلغ إجمالي قدره 14,71 مليار دج، كما تم تجهيز هذه الهياكل بداية من سنة 2011 بمبلغ إجمالي قدره 3,5 مليار دج. تهدف هذه التجهيزات لجعل هذه الهياكل فضاء عصري للمعرفة (وسائل الإعلام الآلي و أجهزة الإسقاط، الأجهزة السمعية البصرية.. الخ).

- برنامج إنجاز روضات أطفال على مستوى البلديات:

يمثل البرنامج عملية إنجاز 487 حضانة بمبلغ إجمالي يقدر بـ 5,4 مليار دج.

الفرع الثاني: نماذج عن البرامج البلدية للتنمية

تخضع البرامج البلدية للتنمية لرخصة برامج شاملة حسب الولاية يبلغها الوزير المكلف بالميزانية بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات المحلية، وترتكز هذه المخططات على المتطلبات ذات الأولوية في التنمية المحلية منها (التزويد بالماء الشروب، إنجاز شبكة التطهير والصرف الصحي، شبكة الطرق البلدية وفك العزلة.. الخ)، وتعد هذه البرامج من طرف المصالح الولائية التقنية المختصة مع أفضلية للبلديات الضعيفة أو المحرومة في المناطق الواجب ترقيتها⁽¹⁾.

(1) عجلان العياشي: آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية، ملتقى وطني حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قلمة، 8-9 نوفمبر 2016، غير منشور.

تدرج المخططات البلدية للتنمية في إطار سياسة التوازن الجهوي قصد إعطاء كل بلدية حظوظا متساوية في التنمية وتستجيب مساعدة الدولة هذه إلى الانشغال بضمان قابلية اقتصادية نسبية للجماعات المحلية وهذا بتكملة النشاطات المشروع فيها في إطار المخططات غير الممركزة والمعتمدة من طرف الولاية وفي إطار الاستثمارات من الاقتطاع الإجمالي الذي تقتطعه البلديات من مواردها الخاصة⁽¹⁾.

وفيما يلي عرض للمبالغ المعتبرة التي تقدمها الدولة لكل ولاية في إطار البرامج البلدية للتنمية على المستوى الوطني وبلدية قالمة كنموذج.

(1) ليندة أونيسي: المخطط البلدية للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1، العدد 9، جوان 2016، ص 229.

جدول رقم 69: المبالغ المخصصة بعنوان البرامج البلدية للتنمية للفترة 2005 - 2015

الفترة من 2005 إلى 2015							الولاية	رقم
2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009- 2005		
2 250 000	1 203 000	1 018 702	1 610 774	1 184 000	956 000	9 906 000	أدرار	1
2 460 000	1 622 000	3 672 787	3 564 678	1 634 000	1 576 000	10 971 000	الشلف	2
1 650 000	976 000	1 005 847	1 353 559	2 012 000	985 000	7 342 000	الأغواط	3
1 720 000	1 108 000	3 140 913	1 973 420	1 094 000	1 058 000	7 780 000	أم البواقي	4
3 500 000	4 224 000	2 292 966	3 753 797	2 228 000	2 162 000	17 400 000	باتنة	5
3 280 000	1 600 000	2 227 752	3 227 782	1 693 537	1 536 000	10 470 000	بجاية	6
2 275 000	1 708 000	1 643 563	3 170 116	1 691 000	1 645 000	11 030 000	بسكرة	7
1 645 000	806 000	797 479	1 324 002	802 000	786 000	5 564 000	بشار	8
1 650 000	1 134 000	3 234 384	2 069 998	2 241 610	1 103 000	8 386 000	البلدية	9
2 650 000	3 388 000	1 514 122	2 402 478	1 457 210	1 350 000	10 019 000	البويرة	10
2 000 000	633 000	551 954	1 114 213	1 001 000	616 000	7 124 000	تمنغاست	11
1 900 000	1 344 000	1 294 712	2 490 658	1 435 600	1 306 000	10 237 000	تبسة	12
3 300 000	1 761 000	4 151 147	3 896 537	4 541 000	1 711 000	12 684 000	تلمسان	13
2 500 000	1 585 000	1 632 802	2 299 591	1 591 000	1 541 000	12 165 000	تيارت	14
4 000 000	2 162 000	4 820 946	3 936 812	2 485 000	2 100 000	12 298 000	تيزي وزو	15
2 000 000	2 794 000	3 031 644	4 406 014	2 877 000	2 702 000	19 551 600	الجزائر	16

2 500 000	1 729 000	1 720 573	2 443 727	1 742 000	1 678 000	13 146 000	الجلفة	17
2 050 000	1 689 000	4 012 043	2 568 998	1 673 000	1 636 000	9 418 000	جيجل	18
3 500 000	2 367 000	4 475 821	12 914 584	2 385 000	2 298 000	14 537 000	سطيف	19
1 600 000	665 000	659 830	1 349 226	665 000	646 000	6 292 000	سعيدة	20
2 350 000	3 486 000	1 562 927	3 136 827	1 846 000	1 443 000	9 412 000	سكيدة	21
2 825 000	1 127 000	2 637 621	1 917 030	1 128 000	1 093 000	8 925 000	سيدي بلعباس	22
1 000 000	806 000	768 407	1 202 988	816 000	780 000	5 717 000	عنابة	23
1 965 000	966 000	3 077 745	1 658 595	1 407 790	938 000	6 209 000	قائمة	24
1 100 000	1 231 073	1 072 380	2 149 276	3 100 000	1 045 000	7 086 000	قسنطينة	25
3 455 000	1 502 000	4 817 854	3 159 838	1 859 000	1 511 000	12 234 000	المدية	26
2 000 000	3 606 000	1 523 742	2 830 468	1 593 000	1 550 000	9 445 000	مستغانم	27
2 875 000	1 832 000	1 890 528	3 418 227	1 837 000	1 779 000	15 556 000	المسيلة	28
2 760 000	2 972 000	3 170 914	2 257 780	1 233 000	1 187 000	7 735 000	معسكر	29
1 720 000	1 230 000	1 134 819	1 536 640	1 228 000	1 695 000	9 148 000	ورقلة	30
1 750 000	1 615 000	1 661 570	2 708 667	1 775 000	1 565 000	9 113 000	وهران	31
1 500 000	1 776 000	824 603	1 256 893	910 000	814 000	6 322 000	البيض	32
800 000	375 000	322 808	451 204	369 000	366 000	3 292 000	إلبيزي	33
2 200 000	3 414 000	1 268 243	2 360 505	1 237 000	1 200 000	9 248 000	برج بوعريبيج	34
2 100 000	3 352 000	1 318 824	4 598 533	1 222 000	1 175 000	9 047 000	بومرداس	35
1 650 000	844 000	2 902 323	2 030 739	1 853 253	820 000	5 432 000	الطارف	36

700 000	210 000	167 939	105 907	83 000	205 000	2 426 000	تيندوف	37
1 630 000	2 877 000	854 473	1 427 064	872 000	855 000	6 416 000	تيسمسيلت	38
2 350 000	1 915 000	1 681 518	2 138 742	1 900 000	1 862 000	11 708 000	الوادي	39
1 240 000	938 000	907 969	1 947 721	936 000	914 000	7 606 000	خنشلة	40
1 700 000	958 000	1 794 550	1 879 198	958 000	932 000	7 463 000	سوق أهراس	41
1 700 000	4 172 168	1 141 941	2 237 698	2 451 000	1 053 000	6 928 000	تيزازة	42
2 100 000	3 481 000	1 460 421	2 673 863	1 487 000	1 442 000	9 761 000	ميلة	43
2 300 000	3 736 000	1 683 177	3 321 971	1 734 000	1 689 000	10 355 000	عين الدفلة	44
1 000 000	456 000	467 694	1 443 453	456 000	445 000	4 165 000	النعامه	45
1 500 000	719 000	1 824 182	1 295 946	720 000	698 000	4 761 000	عين تيموشنت	46
1 000 000	886 000	794 437	1 350 682	890 000	869 000	5 488 000	غرداية	47
2 300 000	1 217 000	3 313 654	2 065 343	1 224 000	1 181 000	10 094 000	غليزان	48
100 000 000	86 197 241	92 947 250	120 432 762	73 558 000	60 497 000	437 412 600	المجموع	

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

يلاحظ المبالغ المعتبرة الممنوحة للولايات والتي توزعها على البلديات لتمويل البرامج التنموية، غير أن هذا الدعم تناقص خلال السنوات الأخيرة (خصوصا بعنوان المخطط الخماسي 2015 - 2019)، نظرا للأزمة الاقتصادية المترتبة عن انخفاض أسعار البترول.

ولتوضيح طبيعة المشاريع التنموية، تقدم الدراسة فيما يلي بعض العمليات المسجلة في إطار المخططات البلدية للتنمية الممنوحة لبلدية قالمة المفتوحة إلى غاية 2015.

جدول رقم 70: برنامج المخطط البلدي للتنمية لبلدية قالمة - 2015

رخصة برنامج 2015	رخصة برنامج 2014	رخصة برنامج 2013	رخصة برنامج 2012	العمليات المسجلة (رخص البرامج المفتوحة إلى غاية سنة 2015)
قطاع الري				
		799 000		تحويل قنوات المياه الصالحة للشرب
		1 408 000		تحويل قناة صرف المياه القذرة
		2 907 000		تجديد شبكة المياه القذرة
قطاع البناء والتعمير				
	12 652 000	4 516 000	4 472 000	تهيئة الأسواق الجوارية
9 249 000	3 981 000	3 928 000		إنجاز الإنارة العمومية
4 679 000		7 437 000		تجديد الإنارة العمومية
		45 437 000	10 399 000	تهيئة المساحات الخضراء
	3 859 000	3 859 000		تهيئة سوق مغطى بمختلف الشبكات
	7 993 000	7 993 000		تهيئة مفترقين للطرق وسط المدينة
	3 204 000	3 204 000		تهيئة مفترق الطرق محطة المسافرين
	21 969 000			إعادة تأهيل محاور رئيسية
	1 084 000	21 653 000		أشغال تهيئة مقر البلدية، فروعه
	19 366 000		53 749 000	أشغال تهيئة شارع
قطاع الأشغال العمومية				
27 261 000	30 932 000	17 823 000		تعبيد الطريق

المصدر: بلدية قالمة.

ويوضح الجدول التالي أيضا عدد المشاريع الممنوحة لبلديات ولاية قالمة وقيمتها.

الجدول رقم 71: المشاريع البلدية للتنمية ببلديات ولاية قالمة

السنة	عدد المشاريع	رخص البرامج
2012	281	1 658 595
2013	563	3 077 745
2014	204	966 000
2015	308	1 965 000
المجموع	1356	7 667 340

المصدر: ولاية قالمة.

بالرغم من المجهودات المعتبرة المبذولة من طرف الدولة من أجل التكفل بأعباء المشاريع الكبرى بالبلديات، غير أن البعض منها لا يزال يراوح مكانه نظرا لعدم حرص المنتخبين المحليين على التسيير الفعال للاعتمادات الممنوحة، ومن أمثلة ذلك:

- مشاريع منذ 2012 مقترحة للإلغاء نظرا لعدم انطلاقها؛
- مشاريع منذ 2013 متوقفة أو لازالت في طور الإنجاز؛
- أشغال منذ 2014 جارية إلى يومنا هذا؛
- أشغال منذ 2015 في طور الانطلاق.

المطلب الثاني: مساعدات الدولة: بين دعم التنمية وتكبير المبادرات المحلية

يعرض هذا المطلب سياسة المساعدة المنتهجة من طرف الدولة للبلديات (فرع أول)، مع توضيح النتائج السلبية المترتبة عن ذلك، لا سيما فيما يتعلق بكبح القدرات والمبادرات المحلية (فرع ثاني).

الفرع الأول: سياسة المرافقة المنتهجة من طرف الدولة للبلديات

تنتهج الدولة سياسة دعم ومساعدة البلديات، لكن الأمر لا يقتصر على البلديات الفقيرة فحسب، بل يشمل كل البلديات تقريبا في إطار سياسة إعادة التوزيع العادل لمداخل البلديات، رغبة في تحقيق نوع من التوازن بينها.

يمكن التعبير عن العلاقة التي تربط الدولة بالبلديات بعلاقة الأبوة، فهي تعتبر البلديات كـ"الطفل الكبير"، مفوضة لها مهام وواجبات كبيرة من أجل تحقيق التنمية المحلية، غير أنها مسلوقة السلطات، منعومة الموارد.

البلديات لا تجد ما يشجعها بسيكولوجيا على بذل مجهود إضافي للبحث عن موارد لتغطية نفقاتها، إذ توجد حالات لبلديات لم تحصل على الدعم كونها استطاعت تغطية نفقاتها بمجهوداتها الخاصة، بينما يقدم الدعم للبلديات التي لم تبذل أي مجهود لتغطية نفقاتها فتتوصل على إعانات في شكل حافلات للنقل المدرسي، شاحنات لجمع النفايات المنزلية، ترميم المقابر، مشاريع تنمية محلية.. وغيرها وهي برامج وإعانات تمنحها الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية للبلديات العاجزة.

يمكن القول أيضا أن المشاكل التي تتخبط فيها البلديات حاليا إنما هي نتاج عدم تمتعها بالاستقلالية الكاملة في عملها وسيرها، إذ أن النظام الجزائري وإن كان يمنح بعض الصلاحيات للبلديات إلا أنه لم يعطها السلطة الكاملة للمناورة والتحكم والقيادة التي تقتضيها اللامركزية.

الفرع الثاني: مبادرات محلية مكبلة

الجهد المبذول من طرف الدولة في التكفل بمسألة عجز ميزانيات البلديات، سواء تم ذلك قبل اختتام الميزانية أو بعده أو في شكل مخططات بلدية للتنمية، وإن كان يعني بالنسبة للدولة تحقيق التوازن بين البلديات، إلا أن الدارسين اتفقوا على أنه يعبر عن:

- تدخل الدولة في تسيير البلديات؛
- حرمان البلديات من استقلاليتها؛
- عدم ثقة الدولة في قدرات البلديات.

هذه العناصر تؤدي في نهاية المطاف إلى تطور سياسة اتكال البلديات على الدولة وتقص من عزميتها في البحث عن الموارد اللازمة لتمويل ميزانياتها وتشكل بالتبعية عنصر تثبيط لعزيمة الكفاءات العاملة بالبلديات.

كان بإمكان الدولة إصلاح الجباية المحلية بشكل يعطي حرية أكبر للبلديات في تسيير شؤونها المحلية، غير أنها فضلت سياسة المساعدات الدائمة للبلديات، فهي لا تثق في البلديات وفي قدرات كفاءاتها.

والبلديات من جهتها، التي تعمل تحت وصاية الدولة سواء فيما يتعلق بالتمويل أو بالتسيير، لا تبذل المجهودات اللازمة في مجال الجباية المحلية أو التحكم في النفقات طالما تواجدت إعانات الدولة.

فالدولة مطالبة بإعادة النظر في علاقتها بالبلديات، علما أن الدعم والمساعدة، وإن كانا يساهمان في التنمية المحلية، غير أنهما لا يشجعان على تطوير قدرات البلديات من أجل البحث عن الموارد اللازمة لتمويل ميزانياتها وتحقيق التنمية المحلية المستدامة.

خاتمة الفصل

أبرزت الدراسة حال عجز البلديات وعدم قدرتها على توفير الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها المتزايدة، كما أثبتت أن العجز الميزاني يرجع إلى عدة عوامل، منها ما يتعلق بالاختلالات الهيكلية في توزيع البلديات وتنظيمها وطرق تسييرها، لا سيما ما تعلق بالسلطة المفرطة للوصاية مقابل تفويض مجالات تدخلها.

كما أضحى جليا أن ضعف الموارد المالية المحلية يرجع إلى تبعية النظام الجبائي المحلي للدولة التي تحدد الأوعية الخاضعة للضريبة وكذا معدلات الضرائب وتخصيصها وهو ما يجعل الجماعات المحلية، بما فيها البلديات، تقف موقف المتفرج إزاء هذا الواقع.

ضف إلى ذلك، الاختلال في تركيبة الموارد المالية للبلديات، إذ سجل إهمال تام لموارد التسيير المتمثلة في نواتج الأملاك العمومية التي يمكن تحصيلها مقابل استعمال واستغلال هذه الأملاك وكذا نواتج الاستغلال التي يمكن تحصيلها مقابل تقديم الخدمات العمومية، في مقابل هيمنة الإيرادات الجبائية، ولو أنها تبقى هي الأخرى دون المستوى المطلوب خاصة بالنسبة للبلديات الفقيرة، التي لا تتوفر على قاعدة اقتصادية متينة مدرة للموارد.

وإن عجز ميزانيات البلديات دعمه التزايد المستمر الذي تعرفه نفقاتها وهي الوضعية التي تشهدها كل البلديات، الغنية منها والفقيرة، نظرا لعوامل اقتصادية، إدارية، مالية وأخرى متعلقة بمتطلبات التنمية في حد ذاتها.

هذه الوضعية أدت بالبلديات إلى الاعتماد على مساعدات الدولة، خاصة فيما يتعلق بتمويل قسم التجهيز والاستثمار، وهي في الغالب مساعدات مرتبطة بقدر كبير بالرقابة المركزية، وهو الأمر الذي لا يتفق مع متطلبات الحكم المحلي السياسي، بقدر ما يتفق مع متطلبات الإدارة المحلية.

لهذا الأمر وجب على البلديات التخمين في إيجاد طرق لتجاوز العجز الدائم لميزانياتها وهذا ما سنتعرض له في الفصل الثاني.

الفصل الثالث:

الإجراءات الكفيلة بتجاوز عجز ميزانية البلدية

الفصل الثالث: الإجراءات الكفيلة بتجاوز عجز ميزانية البلدية

مقدمة الفصل

أبرز تشخيص الوضعية المالية للبلديات أنها تعاني من عدة اختلالات تعيقها على أداء وظائفها الحيوية وبلوغ أهدافها التنموية، وهذا ما يظهر من خلال العجز الدائم لبعضها.

من خلال الدراسة وفي محاولة لمعرفة مسببات العجز الميزاني، تبين وجود وجهين من أوجه العجز، عجز مستديم لا يمكن للبلديات تجاوزه بإمكانياتها الخاصة، وعجز عرضي يقتضي تصافر جهود الدولة والجماعات المحلية لإيجاد الحلول المناسبة لتجاوزه.

العجز المستديم يخص تلك البلديات منعدمة الدخل، وهو الأمر الذي يستدعي تدخل الدولة من خلال إعادة النظر في تنظيم الجماعات المحلية، وكذا مراجعة علاقتها بها.

أما العجز العرضي، فيتعلق بتلك البلديات التي لم تستطع ترقية مواردها الخاصة، ولم تهتد إلى الطرق المثلى لترشيد نفقاتها، وهذا ما يتطلب تدخل الدولة والبلديات على حد سواء، تدخل الدولة من أجل إصلاح الجباية المحلية في اتجاه يحقق العدالة في توزيعها، وتدخل البلديات من خلال بذل مجهودات إضافية بغية تامين مواردها والتحكم في نفقاتها.

إصلاح المالية المحلية يتطلب من البلديات أيضا التسيير العادل والشفاف لمواردها وترشيد استخداماتها، وهذا ما يقتضي تكريس قواعد الحكم الراشد على المستوى المحلي.

وبالتالي يمكن تقسيم الحلول المقترحة إلى إجراءات تتعلق بإرادة الدولة وأخرى تتعلق بإرادة البلديات، غير أن مقتضيات خطة البحث تقتضي تقسيم الفصل إلى مبحثين بالشكل التالي:

عرض أهم الإجراءات الواجب تكريسها على مستوى الجباية المحلية، التي تهدف إلى تامين الموارد، ترقيتها، إصلاح الجباية المحلية، تفعيل الدور الاقتصادي للبلدية (الاستثمار، المقاولاتية وخلق الثروة) بالإضافة إلى التحكم في النفقات (مبحث أول).

المبحث الثاني يتم التركيز فيه على الإجراءات التنظيمية المتعلقة بإعادة النظر في تنظيم وصلاحيات الجماعات المحلية وعلاقتها بالدولة، بالإضافة إلى الإجراءات الوظيفية التي تقتضي تطوير أدوات التسيير وتكريس متطلبات الحكم الراشد المحلي (مبحث ثاني).

المبحث الأول: إصلاح المالية المحلية

مشكل عويص تعاني منه البلديات الجزائرية يتمثل في ضعف مواردها المالية كميًا ونوعيًا من جهة، وتزايد نفقاتها من جهة أخرى، وهذا ما يترتب عنه إحداث عجز في ميزانياتها.

وبالتالي فإن أي إجراء يهدف إلى تصحيح هذه الوضعية، لا بد أن ينطلق من إصلاح الجباية في حد ذاتها والعمل على تثمين الموارد بمختلف أشكالها (مطلب أول)، بالإضافة إلى تفعيل الدور الاقتصادي للبلدية من جهة وترشيد الإنفاق من جهة أخرى من أجل تحقيق التوازن بين إيرادات الميزانية ونفقاتها (مطلب ثاني).

المطلب الأول: ترقية الموارد المالية للبلديات

فيما يلي أهم الإجراءات المقترحة لترقية الموارد المالية للبلديات والمتمثلة في:

- إصلاح الجباية المحلية؛

- تثمين موارد التسيير؛

- اعتماد التسويق المحلي؛

- تفويض المرفق العام؛

- تأسيس سوق مالي محلي؛

- مكافحة الغش الضريبي وتحسين أدوات التحصيل.

هذه الحلول سوف يتم إجمالها في الفروع التالية: إصلاح الجباية المحلية (فرع أول)، تثمين موارد التسيير (فرع ثاني) والبحث عن موارد ومصادر تمويل أخرى (فرع ثالث).

الفرع الأول: إصلاح الجباية المحلية

الاستقلال الجبائي يقتضي من الدولة إشراك الجماعات المحلية في كل ما يتعلق بالجباية المحلية بما في ذلك تحديد أوعية الضرائب، ضبط معدلاتها والمشاركة في تحصيلها، كما يمكن للدولة أن تتخلى عن جانب من سلطاتها الجبائية، عن طريق منح بعض الصلاحيات للمجالس الشعبية البلدية لتحديد معدلات الضرائب العائدة لها مثل الرسم

على النشاط المهني، الرسم العقاري، رسم السكن، الرسم الصحي على اللحوم.. وغيرها، في إطار هامش تقره الدولة بتحديد عتبات دنيا وأخرى قصوى لمعدلات الضرائب.

هذا التوجه كان محور أشغال اجتماع الحكومة- ولاية المنعقد يومي 12 و13 نوفمبر 2016، الذي خلص بالفعل إلى ضرورة إصلاح المالية والجباية المحلية من أجل تنمية محلية مستدامة؛ ولا بد من الإشارة إلى أن هذا المطلب نابع عن توجيهات رئيس الجمهورية خلال اجتماع مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 4 أكتوبر 2016، الذي أمر من خلالها الحكومة الشروع في إعادة النظر لإصلاح شامل للمالية والجباية المحلية من أجل إعطاء دفعة قوية للتنمية على المستوى المحلي.

نفس هذا المطلب كان في صلب المحادثات التي جمعت وزير الداخلية والجماعات المحلية بنظيره الفرنسي خلال زيارة العمل التي قادت وزير الداخلية والجماعات المحلية إلى العاصمة الفرنسية شهر نوفمبر 2016، حيث تم الاتفاق على تنصيب فوج عمل مكلف بتحضير معالم قانون للمالية والجباية المحلية.

يبدو واضحا الهدف الاستراتيجي للحكومة الجزائرية المتمثل في تحضير قانون خاص بالجباية المحلية تمليه عدة عوامل ظاهرها هو نقص الموارد المحلية وباطنها هو الوضعية المالية غير المريحة التي تعرفها البلاد والتي لم تسمح حتى باستمرار الدعم الأفقي للبلديات.

المبادرة التي تتحدث عنها الحكومة هي مبادرة مفيدة ومستعجلة في نفس الوقت، غير أنها قد لا تحقق الفعالية المطلوبة طالما لم تحدد معالم أساسية لتكريسها (حديث لا يتجاوز العموميات) ولا آجال لتحقيقها.

نفس هذا المطلب تضمنه التصريح الذي أدلى به وزير الداخلية والجماعات المحلية لجريدة الشروق الصادرة بتاريخ 3 ماي 2009⁽¹⁾، الذي مفاده أن مصالحه تعمل بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية من أجل تحضير مشروع قانون يتعلق بالجباية المحلية يسمح

(1) تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية لجريدة الشروق، نقلته جريدة الحدث في عددها رقم 2600 بتاريخ 3 ماي 2009، ص5.

باستحداث موارد مالية جديدة للبلديات، مؤكداً أنه سيضم مجموعة من الاقتراحات سيتضمنها قانون خاص يحدد بشكل واضح الصلاحيات ويوزعها بين المنتخبين المحليين والإدارة، كما يؤطر العلاقة بين مصالح الولاية والبلديات التابعة لها.

نفس هذه التوصيات خرج بها الملتقى الجهوي حول تسيير الجماعات المحلية المنظم بالجزائر العاصمة يومي 23 و 24 مارس 1998، الذي خلص إلى ضرورة مراجعة المنظومة المالية المحلية، خاصة بعد النتائج السلبية التي طبعته الجماعات المحلية من جراء تطبيق الإصلاحات الجبائية لسنة 1992⁽¹⁾.

واضح أن الأمر يتعلق بمطلب استراتيجي وجب على الوزارة المكلفة بالداخلية تجسيده وفق رزمة مضبوطة، أهداف دقيقة تعتمد على تشخيص سليم لوضعية الجماعات المحلية، غير أن تحقيقه بقي مرادفاً مكانه منذ سنوات، ولعل الأزمة الاقتصادية التي تمر بها البلاد هي من سيعجل تجسيده فعلياً بعيداً عن الخطاب السياسي.

القانون المتعلق بالجبائية المحلية لا يجب أن يكون مجرد مدونة تجمع فيها الأحكام القانونية والتنظيمية سارية المفعول في شكل تقنين، بل تطلعات الجماعات المحلية والمتابعين للشأن المحلي من باحثين خاصة تتعدى ذلك، بل وبكثير، حيث يجب أن يعطي القانون الجديد سلطات جبائية للبلديات (مثلما منحها قانون البلدية مهام ثقيلة)، سلطات في مجال التحصيل الجبائي وبصفة عامة استقلالية جبائية في مستوى الأعباء المنوطة بها والتطلعات التنموية المنشودة.

الهدف من هذا التقنين هو أن تكون للجماعات المحلية (الولايات والبلديات) نظام جبائية مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، أي لا تشترك في إيراداته الدولة بأي حصة من الحصص، تخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية⁽²⁾.

(1) نصر الدين بن شعيب: إشكالية وبدائل تمويل التنمية المحلية في الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2012، غير منشورة، ص 312.

(2) مرجع سابق، ص 312-313.

إلى حين صدور القانون المنتظر، تضمن القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية أحكاما تصب في بوتقة تنظيم المالية المحلية بصفة عامة، ويتعلق الأمر أساسا بما يلي:

- نصت الفقرة الأولى من المادة الرابعة على أنه: "يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان"، وبالتالي فإن البلديات، استنادا إلى استقلاليتها المفترضة، مطالبة قانونا بالبحث عن موارد أخرى بما فيها الموارد غير الجبائية، غير أن الواقع العملي يقر غير ذلك، لاسيما في ظل عدم وجود ميكانيزمات عملية لتطبيق ذلك.

- كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أن: "يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة"، وبالتالي فإن القانون يلزم صراحة الدولة على ضمان التناسب بين الموارد المتاحة للبلديات والمهام المنوطة بها وهي المعادلة التي طالما أهملتها الدولة في تسيير الشؤون المحلية.

- في نفس هذا السياق نصت المادة الخامسة على وجوب أن تعوض الدولة كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية، ناجم عن إعفاء أو تخفيض جبائي أو إلغاء للضريبة، ويتم التعويض بنتائج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل.

- كما نصت المادة 172 على أن البلدية تتلقى إعانات ومخصصات تسيير لاسيما في الحالات التالية:

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بهامها وصلاحياتها؛
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية؛
- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة؛
- أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا؛
- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية.

لا بد من الإشارة في الأخير إلى أن تجميع الأحكام المتعلقة بالمالية والجباية المحلية في تقنين خاص يعتبر أكثر من ضرورة ليس من أجل تحقيق النجاعة في تحصيل الجباية المحلية فحسب، بل ومن أجل خلق تنافسية محلية والعمل على جلب الاستثمارات.

الفرع الثاني: تثمين موارد التسيير

إذا كانت سلطة الجماعات المحلية مقيدة فيما يتعلق بالموارد الجبائية، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية لا يستهان بها في مجال استغلال موارد التسيير (ناتج الأملاك العمومية وناتج الاستغلال)، تسمح لها بتحديد نسبها وطرق تغطيتها؛ وفي ظل ضعف الموارد الجبائية فإن البلديات مطالبة بتثمين مواردها الأخرى المتاحة لاسيما ما تعلق بناتج الأملاك العمومية وناتج التسيير.

1- ناتج الأملاك العمومية:

إهمال هذا المورد المهم يؤثر سلبا على مداخل البلديات، إذ من غير المعقول أن تواصل البلديات إهمال ممتلكاتها من خلال عدم القدرة على إحصائها أو تأجيرها بأسعار بعيدة كل البعد عن أسعار السوق (شقق بـ 500 دج، 1000 دج حتى بكبريات المدن الجزائرية، بل أكثر من ذلك شقق تتواجد بكبريات بلديات العاصمة مؤجرة بأسعار رمزية لمهنيين يحققون أرقام أعمال خيالية، مساح بلدية مؤجرة بأسعار رمزية بعيدة كل البعد عن قيمتها الحقيقية.. وغيرها).

بصفة عامة البلديات لا تبذل الجهد المطلوب من أجل إحصاء ممتلكاتها أولا ومراجعة أسعار تأجيرها وطرق تسييرها ثانيا.

تثمين نواتج الأملاك العمومية يستدعي من البلديات القيام بجرد وتقييم حقيقي للممتلكات، إذ يتعين على مصالحتها، بالتنسيق مع مصالح أملاك الدولة، المحافظة العقارية والمسح العقاري وكذا أمين الخزينة، مسك وتحيين فهرس الممتلكات الذي تسجل فيه ممتلكات البلدية المنتجة وغير المنتجة وكذا كل المعلومات المتعلقة بطبيعة الملك، عنوانه، مساحته، قيمته وطريقة استغلاله، وهذا ما يسمح لها بتجديد وتحيين مختلف العقود (بيع، إيجار، عقود امتياز... الخ)، ويمكن بالتبعية تسوية وضعية الأملاك المستغلة.

البلديات مطالبة أيضا، بالإضافة إلى مراجعة أسعار ممتلكاتها وإعادة النظر في طرق تسييرها، بالاستثمار في العقارات المدرة للمداخيل من خلال إنجاز بنايات أو مساحات لغاية تأجيرها أو استغلالها بمقابل.

فيما يلي ملخص لممتلكات البلدية، كيفية تحديدها، متابعتها وتممينها:

أ- أنواع الممتلكات : نميز بين نوعين من الممتلكات:

أ-1- الممتلكات المنتجة للمداخيل : تتضمن الممتلكات المنتجة ما يلي :

- الممتلكات العقارية: تتمثل في:

- السكنات؛

- الأماكن المخصصة للاستعمال التجاري؛

- المسالخ؛

- حظائر السيارات؛

- الأكشاك.

- الممتلكات المنقولة: تتمثل في:

- المركبات؛

- عتاد الأشغال العمومية؛

- العتاد المتعدد.

- ملحقات ممتلكات البلدية:

- إتاوات استغلال أملاك البلدية (الدومين البلدي)؛

- حقوق الطرقات؛

- حقوق التوقف أثناء المعارض و الرسوم على الأرصفة.

الملاحظ أنه تم إهمال هذه المداخيل في العديد من البلديات إضافة إلى أنه بإمكان البلدية أن تطلب مساهمة أصحاب المحلات والتجار بنسبة تصل إلى 50% فيما يخص صيانة وتصليح الأرصفة والواجهات.

بالنسبة للأشغال المنجزة على الطرقات فإن الهيئات المعنية (سونلغاز، شركات المياه والهاتف...) ملزمة بإعادة ترميمها، غير أن البلدية غالبا ما تقوم بالترميم مع إصدار سند اقتطاع بالمبالغ المطابقة لذلك.

2- الممتلكات غير المنتجة للمداخل: تتضمن هذه الممتلكات ما يلي :

- الممتلكات العقارية:

- المدارس؛
- قاعات العلاج؛
- بيوت الشباب؛
- المكاتب؛
- المساجد؛
- النصب التذكارية والتاريخية.

- الممتلكات غير المبنية:

- شبكة الطرقات البلدية؛
- المساحات الخضراء؛
- الإنارة العمومية.

ب- تحديد ومتابعة الممتلكات:

ب-1- تحديد الممتلكات:

على البلدية إحصاء وتحديد الأملاك العقارية والمنقولة وتتصرف فيها طبقاً للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها. إن الجرد السليم والكامل لممتلكات البلدية تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقوم بجميع الإجراءات للمحافظة عليها والمداخل التي يسيرها.

2- متابعة الممتلكات:

من أجل متابعة الممتلكات يجب على البلدية مسك الدفترين التاليين: سجل الجرد (الملحق رقم 32) وسجل مكونات الأملاك (الملحق رقم 29). دفتر الجرد: يسجل في هذا الدفتر الممتلكات ذات الطابع المنقول بحيث يجب أن يكون موقع وعليه ختم سلطة الوصاية. عندما يتعلق الأمر بمنقولات تسجل في دفتر الجرد فإنه يجب تسجيل رقم الجرد على الفاتورة المعنية سواء أمام كل مادة أو على ظهر الفاتورة

بعد تعيين أداء الخدمة، كما يجب القيام بعملية المقاربة مرة في السنة على الأقل من خلال لجنة مكونة من المنتخبين وأمين الخزينة البلدي، الأمين العام للبلدية.

إذا نتج عن المقاربة حالات تلف أو ضياع بعض المنقولات فإن هذه الأخيرة يجب أن تتبع بمحاضر الضياع و التلف (الملاحق 34 و 35).

بالنسبة لحظيرة السيارات والمركبات فيتم إمساك بطاقات متابعة لكل مركبة تسمح بتحديد المصاريف لكل منها والكيلومترات المسجلة بالإضافة إلى المعلومات التالية: تاريخ الحيازة و مبلغ الفاتورة، السير اليومي والصيانة.

سجل مكونات الأملاك: يجب أن يكون هذا الدفتر مرقما ومؤشرا من قبل رئيس البلدية ويحتوي على مجموعة من أعمدة تعيين الممتلكات ومنها خاصة:

- الرقم التسلسلي للبطاقة؛
- الرقم المخطط المساحي؛
- تعيين الأملاك العقارية بتفصيل: طبيعة وتعيين العقارات، موقعها، محتواها..
- تاريخ البناء؛
- الاستخدام؛
- تاريخ سندات الملكية؛
- القيمة التقريبية الحالية؛
- المراجع المحاسبية؛
- ملاحظات.

ج. تثمين الممتلكات: عدة آليات تسمح للبلديات باستغلال ممتلكاتها:

- الاستغلال المباشر لخدمات البلدية: من بين الخدمات التي بإمكان البلدية أن تضمنها مباشرة المسالخ والمذابح ومصالح تسيير الجنائز.
- استغلال مبني على استقلالية الميزانية وليس على الشخصية المعنوية: يمكن إجراء ذلك من خلال تقنية الميزانية الخاصة والملحقة بميزانية البلدية، حيث يتم الموافقة عليها

من خلال مداولة تتخذ فيها الإيرادات والنفقات في الجانبين 671 للنفقات، 721 للإيرادات.

- من خلال مؤسسات البلدية: يمكن للبلدية القيام بإنشاء مؤسسات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تقوم بالاستغلال بشرط إظهار الأرباح أو الخسائر في ميزانية البلدية .

- التنازل لفائدة الغير: يمكن ذلك من خلال عقد يتم إعداده وفق دفتر شروط يخضع للمداولة من خلاله يتحمل الطرف الآخر مخاطر تسيير الخدمة بمقابل مثل المسالخ، شبكة مياه الشرب، تسيير الملاعب.. وغيرها.

- التأجير: يكون ذلك من خلال المزايدة والاتفاق على تسديد إتاوات شهرية لمدة محدودة وفق دفتر شروط كعوائد الأسواق اليومية والأسبوعية.

- الاستغلال من خلال مؤسسات البلدية: عقد بموجبه تقوم مؤسسة ما بضمان خدمة عمومية وبالمقابل تلتزم البلدية بدفع المستحقات لها عكس التنازل لفائدة الغير أين المستفيد هو المكلف بالدفع لصالح المؤسسة المستغلة.

يمكن القول بأن التتمين يكون من خلال عدة إجراءات عملية أهمها:

- التطبيق الصارم لمبدأ المزايدات عند التنازل عن الممتلكات؛

- التعاقد وفق دفاتر شروط محددة مسبقاً عندما يتعلق الأمر بالتنازل لفائدة الغير والتأجير؛

- اعتماد الرخص في شكل اتفاق عند كل استعمال مؤقت للدومين البلدي العمومي؛

- تحيين أسعار الإيجار (يمكن الاستعانة بمصالح الضرائب أو أملاك الدولة)؛

- العودة إلى المزايدة والوكالة القانونية من أجل تحصيل حقوق ورسوم التوقف في الأسواق والمسالخ ومختلف الأماكن؛

- إرسال اعدارات لكل مؤسسة أو هيئة لم تلتزم بترميم الطرقات بعد قيامها بأشغال أو اعتماد سندات اقتطاع إذا ما قامت البلدية بإعادة الترميم؛

- اعتماد تعريفات عادلة وعلى أساس تكلفة الخدمات المقدمة لصالح الغير مثل النقل المدرسي؛

- استخدام أمثل ورشيد لممتلكات البلدية المنتجة للمداخل.

2- ناتج الاستغلال:

تقدم البلديات عدة خدمات مجانا تثقل كاهلها وتؤدي إلى تزايد نفقاتها، بالرغم من أن القانون المتعلق بالبلدية قد منحها كامل الصلاحية في تحديد مقابل مالي عند تقديمها خدمات للمواطنين، حيث نصت المادة 175 منه على أن البلدية يمكن أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها؛ غير أن دراسة الحال بينت الإهمال التام لهذا المورد، وهذا ما يفسر تدني مستوى تسيير البلديات وقصور استراتيجيتها التنموية؛ ويتضح الأمر أكثر من خلال إهمال الناتج المالي كمورد من موارد التسيير وكأن الأمر لا يعني البلديات أصلا⁽¹⁾.

الفرع الثالث: البحث عن موارد ومصادر تمويل أخرى

من أهم توصيات الاجتماع الأخير للحكومة- ولاية حث البلديات على إيجاد حلول أخرى لتمويل ميزانياتها عن طريق استغلال مصادر التمويل التي تتيحها إياها القوانين والتنظيمات سارية المفعول لاسيما قانون البلدية.

1- التسويق المحلي:

البحث عن فعالية الخدمات المقدمة للمواطنين يفرض على البلديات التمييز بين المصالح العمومية التي يمكن أن تتكفل بها بوسائلها الخاصة عن طريق الاستغلال المباشر وتلك التي يمكن أن تعهد بها لمؤسسات عمومية أو خاصة، حيث أن البلديات بإمكانها أن تنشئ مؤسسات بلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري.

كما يمكن لبعض المصالح العمومية أن تكون محل امتياز أو تفويض التسيير طبقا للمادتين 155 و156 من قانون البلدية، حيث يمكن للبلديات أن تبرم عقود امتياز⁽²⁾ أو عقود برامج أو صفقات طلبيات مع المؤسسات المختصة في تسيير المصالح العمومية (التزود بالمياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات وإشارات المرور، الإنارة العمومية، الأسواق العمومية، الحظائر ومساحات التوقف، المحاشر، النقل الجماعي، المذابح البلدية، الخدمات الجنائزية

(1) Bachir YELLES CHAOUICHE : Op cit, p.27.

(2) Abdelkader KHELIL: La commune face au défi du management et de l'ingénierie territoriale, Edition Casbah, Alger, 1998, pp.96-97.

وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء، الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها، فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها والمساحات الخضراء).

بهذه الطريقة تتعزز مداخل البلديات المخصصة لتمويل قسم التجهيز والاستثمار، لأن الأمر يتعلق بمداخل معروفة ومحددة مسبقا، مع تفادي التجاوزات ومختلف أساليب الغش والتهرب من دفعها، كما تسمح للبلديات بالتكفل الفعال بمهامها الحقيقية وتعطيها القدرة على متابعة مشاريعها التنموية المختلفة.

2- تفويض المرفق العام:

تضمن المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتعلق بالصفقات العمومية أحكاما هامة تتعلق بتنظيم تفويضات المرفق العام، ويسمح هذا النمط بتمويل دائم للمرفق العام، كما يمكن للبلدية أن تعهد للمفوض له إنجاز منشآت أو اقتناء التجهيزات الضرورية لتسيير واستغلال المرفق العام، لتصبح عند نهاية عقد التفويض كل الاستثمارات وتجهيزات المرفق العام ملكا للبلدية.

إن اللجوء لهذا النمط من التسيير يسمح للبلدية الاستعانة بمصادر خارجية لتغطية تكاليف إنجاز وتسيير المرافق العمومية مع إمكانية توفير عرض شامل (دراسات، إنجاز، تسيير..)، الشيء الذي سيؤدي إلى تخفيف التكاليف التعاقدية وتكاليف صيانة المرفق العام المحلي.

يسمح هذا النمط أيضا للبلدية بالتكفل الجدي بمهامها الأساسية ومراقبة نوعية الخدمات التي تقدمها مرافقها العامة المفوضة، إلى جانب تفعيل دورها الاقتصادي بتوسيع مجالات الاستثمار المحلي.

كما سيسمح تفويض المرفق العام أيضا بتشجيع الاستثمار، إنشاء مؤسسات جديدة، خلق مناصب شغل تساهم كلها في خلق موارد مالية جديدة وتساهم في دفع التنمية المحلية.

غير أن تجسيد هذا النمط من التمويل يستدعي، بالإضافة إلى تكيف قانون البلدية مع المفهوم الجديد لتفويض المرفق العام، ضرورة وضع إطار تنظيمي يحدد شروط وكيفيات تطبيقه.

3- تأسيس سوق مالي محلي:

تملك البلدية إمكانية اللجوء إلى القرض لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل (المادة 174 من قانون البلدية)، غير أن البحث أبرز أن كل البلديات محل الدراسة لم تلجأ إلى هذا النوع من التمويل؛ هذه الوضعية يمكن تفسيرها، بالإضافة إلى غياب إطار تنظيمي واضح لهذه العملية⁽¹⁾، بتخوف البلديات من هذا النمط، نظرا لضعف قدرتها على التسديد المالي للقروض وفوائدها⁽²⁾.

وبالتالي وجب اعتماد إطار قانوني يسمح للبلديات، بل ويحفزها على اللجوء إلى هذا النوع من التمويل، وهو الأمر الذي يستدعي تأسيس سوق مالي لتمويل الاستثمارات المحلية، هذه المؤسسة (السوق المالي المحلي) يجب أن تكون لها علاقة مع صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الذي يتحقق مسبقا من مدى نجاعة المشاريع، يختار التجهيزات أو الاستثمارات المؤهلة للقرض ويقوم أيضا بضمان القرض ودعمه؛ ولعل النص التنظيمي الذي أحالت عليه المادة 174 من قانون البلدية سيوفر الآليات الكفيلة بتشجيع البلديات على اللجوء إلى القروض.

4- مكافحة الغش الجبائي وتحسين أدوات التحصيل:

في ظل شح الموارد المالية خصوصا والوضعية الحالية المتأزمة التي تمر بها البلاد، وجب على الإدارة الجبائية العمل على تحسين أدوات التحصيل وتفعيل آليات مكافحة الغش، لاسيما عن طريق:

- وضع الوسائل الكفيلة لمعرفة المداخيل والأرباح الخاضعة للضريبة، لاسيما بتعزيز تقنيات الإحصاء، التحقيق والمراقبة؛
- تطوير أساليب وتقنيات حساب الضريبة، تصفيتها وتحصيلها، انطلاقا من التحديد الدقيق للمادة الخاضعة للضريبة؛

⁽¹⁾ Y. BECHLAOUI : Les contraintes financières des communes, mémoire de fin d'études, E.N.S.A.G, Alger, p.98.

⁽²⁾ مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص352.

- تحسين آليات الرقابة والتدقيق في كل مراحل التحصيل، عن طريق اعتماد المعاينة الحقيقية للأشخاص والمداخيل الخاضعة للضريبة، من خلال التنقل ميدانيا للإطلاع عليها واللجوء إلى الخبرة إن استدعى الأمر ذلك، لتقييم الأملاك والمداخيل والأرباح الخاضعة للضريبة؛

- التنسيق والتعاون بين مختلف الإدارات، من أجل إحصاء الأشخاص والأموال الخاضعين للضريبة؛

- إشراك المنتخبين المحليين في مجال الضريبة، عن طريق إعلامهم دوريا بالتقديرات، التحقيقات والتحصيلات⁽¹⁾؛

- الاهتمام بتكوين الأعوان المكلفين بتحصيل الضرائب وقمع الغش.

تحسين أدوات التحصيل الجبائي تقتضي إشراك البلديات في عملية التحصيل وتحضيرها مستقبلا للاضطلاع بهذه المهام لوحدها، كما أن الإدارة والمنتخبين المحليين مطالبون بانتهاج سياسة تحسيسية اتجاه المكلفين بدفع الضريبة، عن طريق توعيتهم بالدور التنموي الهام الذي تلعبه الضرائب في خدمة المرفق العام.

المطلب الثاني: تفعيل الدور الاقتصادي للبلدية والتحكم في النفقات

تفادي العجز في ميزانيات البلديات، وإن كان يستدعي البحث عن موارد لتغطية نفقاتها، مثلما تم توضيحه في المطلب السابق، فإنه يتطلب أيضا تفعيل الدور الاقتصادي للبلدية بما يسمح بتكوين قاعدة لتحصيل الضرائب، بالإضافة إلى ترشيد الإنفاق بما يتلاءم مع الوسائل المتاحة والأهداف المسطرة.

وعليه، يعرض البحث فيما يلي أهم التوصيات التي يمكن من خلالها تفعيل الدور الاقتصادي للبلدية (فرع أول) وترشيد الإنفاق، سواء تعلق الأمر بإرادة البلديات، عن طريق التحلي بالصرامة في إنفاق المال العام وعقلنة اختيارات الميزانية أو بإرادة الدولة من خلال إصلاح طرق التسيير المحاسبي وآليات الرقابة المفروضة على النشاط المالي للبلديات (فرع ثاني).

⁽¹⁾ Hachemi GRABA: les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger,2000, p.53.

الفرع الأول: تفعيل الدور الاقتصادي للبلدية (الاستثمار، المقاولاتية وخلق الثروة)

الأزمة المالية التي تمر بها البلاد بسبب انخفاض أسعار البترول أدت إلى خفض حجم الإنفاق العام بصفة عامة وهو ما ترتب عنه تجميد بعض المشاريع التنموية وخفض حجم التمويلات الموجهة للجماعات المحلية، وهذا ما حتم على البلديات بذل مجهود أكبر من أجل تحصيل مواردها المتاحة، العمل على الاستغلال الأمثل لها والبحث عن موارد أخرى لتمويل ميزانياتها لاسيما عن طريق جلب الاستثمارات.

هذه الموارد لا يمكن أن تتأتى سوى بديناميكية استثمارية حقيقية تعمل على تشجيع وتفعيل الطاقات المحلية، رغبة في تحقيق الإقلاع الاقتصادي الخالق للثروة.

فالبلديات ليست مطالبة بتثمين مواردها فحسب، بل مطالبة أيضا بالانخراط في سياسة تعتمد على التنافس في استقطاب الاستثمارات حسب الخصوصيات المحلية، والتشجيع على خلق المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي تساهم في خلق المداخيل، تراكم الموارد المالية للبلديات والتأثير إيجابيا على التنمية المحلية المنشودة.

تجدر الإشارة إلى أن مطلب جلب الاستثمارات المدرة للموارد كان من أهم محاور لقاء الحكومة- ولاية المنعقد يومي 12 و 13 نوفمبر 2016 ، غير أن الاجتماع أغفل جانبا مهما له علاقة بجلب الاستثمارات وهو التكفل بالنشاطات غير الرسمية التي تمارس في محيط البلديات والتي تحرمها من تحصيل حقوقها المشروعة. مكافحة الاقتصاد غير الرسمي أو احتواء البعض من نشاطاته كان محل خطة عمل مشجعة بادرت بها مصالح الوزارة المكلفة بالداخلية في السنوات الأخيرة غير أنها سرعان ما تلاشت مؤخرا مبررة بعدم تحريك الجبهة الاجتماعية في ظل الأزمة الراهنة.

الفرع الثاني: التحكم في النفقات

1- ترشيد النفقات:

يرجع عجز ميزانيات البلديات إلى محدودية مواردها مقارنة بحجم نفقاتها، وهو ما يجعل العديد من المشاريع تتزاحم فيما بينها للحصول على حصة من موارد الميزانية.

وإن استخدام هذه الموارد، خاصة الجبائية منها، يفترض أن توجه إلى خدمة المرفق العام وتحسين الخدمات العمومية، غير أن الواقع يكشف أحيانا عن بعض التجاوزات والانحرافات في استخدام أموال الجماعات المحلية، إذ غالبا ما تحدثنا الصحافة عن تبديد المال العام من طرف الإداريين والمنتخبين المحليين، إبرام صفقات مشبوهة ومخالفة للقانون، تحويل الأموال عن مقاصدها المشروعة، تبذير المال العام في استخدامات البذخ والترف.. وغيرها.

إذ كيف يمكن تفسير اقتناء بعض رؤساء البلديات لسيارات سياحية فخمة، هواتف خلوية، تأثيث المنازل... وغيرها، سواء لصالحهم الخاص أو لصالح مسؤوليهم السلميين كرؤساء الدوائر، قصد تمكينهم من تمرير مشاريع مشبوهة؛ نفس الأمر ينطبق على بعض البلديات الفقيرة، التي يلحظ مواطنوها ذود مسؤوليهم عن التكفل بالمهام الموكلة لهم، واهتمامهم في مقابل ذلك بأموالهم الخاصة واستغلالهم لأموال بلدياتهم في السفريات والتنزه واقتناء حاجات للترف.

هذه الحالة تعكس التذمر العميق في أوساط المجتمع، مادام المواطن ورغم تعاقب العهديات الانتخابية لرؤساء البلديات لم يلمس طعم التنمية المحلية، ولم يحس بأثار استعمال المال العام في تحسين مستواه المعيشي.

وبالتالي فالأمر يستدعي دق ناقوس الخطر، فعلى البلديات الالتزام بالعقلانية والصرامة في استخدام مواردها، وإن الصرامة لا تعني انتهاج سياسة تقشفية، عن طريق حذف بعض المشاريع أو تقليص مناصب الشغل أو الإنقاص من الاعتمادات أو غيرها، لكنها تهدف إلى الاستعمال العقلاني والمشروع لهذه الموارد، لتحقيق أكبر قدر ممكن من المشاريع التنموية بأقل تكلفة ممكنة.

فالمطلوب من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته أمرا بالصرف على مستوى البلدية، أن يتحلى بروح المسؤولية، ويلتزم بالصرامة في تسيير مختلف مصالح البلدية وأن يعمل على تحقيق الاستخدام الأمثل لأموالها.

وكذلك بالنسبة للمصاريف المتعلقة بالمهرجانات، الاحتفالات والندوات وغيرها، يجب أن تقلص إلى الحد الأدنى الضروري، مع وضع حد للمبالغ المسجلة حالياً ببعض البلديات.

في هذا المجال، لابد من الإشارة إلى حرص الحكومة على تحقيق الرشادة في الإنفاق العام، وهو مضمون التعليم رقم 99-39 التي وجهها الوزير الأول إلى طاقم الحكومة ورؤساء المؤسسات والإدارات العمومية، التي مفادها الحرص على تحقيق الصرامة في تسيير المال العام.

تسيير أموال البلديات يجب أن يخضع أيضاً لبعض الضوابط التنظيمية، التي توصلت إليها العلوم الحديثة في مجال التسيير والمناجمنت، إذ يجب عليها أن تعتمد على ميزانية قائمة على الأهداف المتوخاة، وهو الخيار الذي يوفره نظام عقلنة اختيارات الميزانية⁽¹⁾.

يهتم هذا النظام بحل المشكلة الاقتصادية المتمثلة في ندرة الخيرات الاقتصادية من جهة، وتزايد الحاجات الاقتصادية من جهة أخرى، ويظهر ذلك بوضوح على المستوى المحلي من خلال تزايد نفقات الجماعات المحلية، الأمر الذي أدى إلى البحث عن أنجع الطرق التي تسمح بتحقيق أكبر النتائج بأقل التكاليف الممكنة، في إطار الفعالية وخدمة للمرفق العام.

حيث أن الأمر يتطلب أولاً، دراسة وتحديد الأهداف المتوخاة سلفاً، ثم البحث عن الإنفاق وطرق صرفه.

يستدعي هذا النظام دراسة المشاريع المبرمجة والتحقق من إمكانية تنفيذها، مع إعطاء الأولوية للمخططات المرسومة ممكنة الإنجاز، ويتطلب الأمر تقييم الاختيارات ومراجعة البرامج والتأكد من انسجامها مع بعضها البعض، وهي طريقة طموحة، أضحت تفرض نفسها تدريجياً في الحياة العملية، كونها تعمل على توضيح وإدماج كل النشاطات

(1) ظهر نظام عقلنة اختيارات الميزانية بادئاً بالولايات المتحدة الأمريكية في مطلع الستينات من القرن الماضي، واستوحى مبادئه من نظم سابقة كنظام برمجة عمليات الميزانية، حيث أعطى نتائج مرضية في تطبيقاته على مستوى بعض القطاعات العسكرية، مما دفع بالإدارة الأمريكية إلى المناداة بتعميم تطبيقه على القطاعات المدنية، لكونه اعتبر فعالاً ومساعداً على تحقيق الأهداف المرسومة لكل مرفق، وكفيلاً بحسن سير المال العام.

الوطنية والمحلية في بوتقة واحدة، باعتماد الطرق والتقنيات الحديثة في التسيير التي أثبتت فعاليتها في المؤسسات الخاصة ذات التنظيم المحكم، وتطبيقها على الإدارات والمؤسسات العمومية، بما في ذلك الجماعات المحلية⁽¹⁾.

نظام عقلنة اختيارات الميزانية يهتم أيضا بضمان تحقيق نتائج في مستوى الإمكانيات المالية المتاحة، كما يهتم بإدخال علاقة بين متطلبات احترام مبدأ السنوية ومقتضيات تحقيق المشاريع التي تتجاوز مدة تنفيذها سنة؛ بصيغة أخرى فإنه يهدف إلى التخفيض من أعباء تسيير الإدارة وإعطاء فعالية أكثر لاختيارات الميزانية.

إن هذا النظام يختلف عن المخطط الذي ينطلق من معطيات نظرية، من خلال اعتماده على عدة مراحل عملية، الغاية منها التحري عن الأهداف وتحديد الوسائل لبلوغها بعد انتقاء أحسنها، يمكن حصرها فيما يلي: الدراسة، القرار، التنفيذ ثم المراقبة والإعلام.

- الدراسة: تهتم بتحديد الأهداف وتسطير البرامج واختيار المعايير الخاصة بكل مشروع وكل قطاع على حدى، قصد تحديد الموارد الكفيلة بتحقيقها.

- القرار: يقتضي تحديد الأولويات بعد اختيار الأهداف والبرامج المسطرة، والتي تتطلب توفير الوسائل اللازمة لإنجاز المشاريع، سواء كانت مادية، بشرية، تقنية أو غيرها.

- التنفيذ: يقصد به وضع الجزء من البرنامج المعتمد في الميزانية السنوية حيز التنفيذ، بعد إتمام المصادقة على المشروع من طرف المجلس المنتخب ومصادقة الوصاية عليه، حيث يتم التوفير الفعلي لاعتمادات الميزانية ووسائل العمل اللازمة لذلك.

- المراقبة والإعلام: تتمثل في المتابعة والمعاينة الدائمة لظروف ووسائل التنفيذ والتأكد من مدى فعاليتها، بالإضافة إلى جمع المعلومات التي قد تفيد أجهزة الدراسة والتنفيذ أو أجهزة القرار السياسي في تحسين شروط إنجاز المشاريع، كما تختص أجهزة المراقبة أيضا بمراجعة تقييم المشاريع والبرامج⁽²⁾.

(1) مقدم سعيد: عقلنة اختيارات الميزانية، مجلة إدارة، المجلد 5، العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1995، ص 65 وما بعدها.

(2) مرجع سابق، ص 67 وما بعدها.

تقتضي هذه المرحلة أيضا إعلام كل الفاعلين في الميدان، لاسيما المجتمع المدني الذي يمكنه مرافقة منتخبه في تحسين أداء المشاريع.

إن هذا النظام يمكن تطبيقه من طرف المسير المحلي على مستوى البلديات، وهذا من خلال توفير الوسائل التقنية، المالية والبشرية التي يملكها لتحقيق الأهداف المسطرة لإنجاز مشروع معين، مرتكزا على ثلاثة محاور أساسية هي: التخطيط، التنظيم والتنشيط والمراقبة.

وإن المناجمنت العمومي سيسمح بهذا الشكل للمسير المحلي بتحديد الاحتياجات الاقتصادية وترتيبها بحسب أولويتها، بما يتوافق مع طاقة الجماعات المحلية في تمويل مشاريعها التنموية، وكذا توفير الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف المسطرة، متوخيا في ذلك تحقيق أكبر النتائج الممكنة، من خلال عملية المراقبة، التي تسمح بمقارنة النتائج المحققة مع الأهداف المسطرة (الفعالية)، وكذا مقارنة تلك النتائج مع الوسائل المتوفرة لإنجاز المشاريع (الفاعلية).

2- التخلص من قيود الميزانية وتفعيل الرقابة:

إن التحكم في نفقات البلديات يقتضي أيضا تدخل الدولة من أجل إعادة النظر في الإطار القانوني، الذي يطرح عدة قيود في العمل الميداني⁽¹⁾، ولا يعطي الحرية التامة لرئيس المجلس الشعبي البلدي للتصرف في موارد الميزانية.

إذ أن نظام الميزانية والمحاسبة المطبق حاليا بالإدارة الجزائرية، والذي اعتمد منذ سنة 1969، قد أثبت محدوديته، وأصبح يعتبر كأداة لمتابعة الترخيص المحاسبي لا أداة للتسيير الميزاني، فهو من النوع "الشكلي- البيروقراطي"، أي أنه يحترم حاجات الميزانية والإعلام التي يتطلبها التشريع لا غير.

حيث أن هذا النظام يستجيب لمتطلبات المراقبة والإعلام التي يقتضيها قانون المحاسبة العمومية (القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية) ، ويبقى واضحا أن الأمر يتعلق بنظام "Legislated oriented" الذي يعتبر المحاسبة وسيلة لإدارة العمليات الفعلية لخدمة المرتفق والمواطن حيث الأسبقية للشكل على المضمون، خلافا لنظام

(1) Joël BOURDIN: Les finances communales, Economica, Paris, 2^{ème} édition, 1995, p.329

"Public oriented" حيث تعتبر المحاسبة وسيلة لتقديم مجموع الوضعية المالية للمجتمع وبصورة فعالة⁽¹⁾.

إن التزام البلديات بقواعد الميزانية يجعلها مقيدة في أدائها، وبالتالي لا يمكنها تسيير أموالها بحسب أهدافها المسطرة، إذ تقوم بمجرد تسيير إداري للميزانية دون أن تتعدى ذلك.

هذا الأمر يفسر أيضا نفقات البذخ التي تقوم بها بعض البلديات، وحتى الفقيرة منها، مثل شراء السيارات السياحية، تأثيث المنازل.. وغيرها، لأنها تتوفر على اعتمادات في الحساب المخصص لهذه النفقات، وعدم تمكنها في مقابل ذلك من دفع نفقات تسيير مستخدميها أو حتى اقتناء الأدوات المكتبية اللازمة لعمل مصالحها، نظرا لعدم توفر الاعتمادات في هذا الحساب.

وعليه، فإن المحاسبة العمومية المحلية لا يمكنها أن تستمر في إهمال ضرورة التسيير الحديث والفعال لأموال الجماعات المحلية، إذ يجب البحث عن قواعد جديدة للميزانية والمحاسبة، مع اعتماد نظام مراقبة لاحقة يستجيب كليا للمتطلبات الجديدة التي تفرضها الديمقراطية المحلية؛ فالبلديات المتطورة لم تعد تلك التي تحترم الأحكام القانونية، بل تلك التي تتجح في الاستجابة وتحقيق حاجيات المواطن.

وبالتالي فإن أي نظام بديل، يجب أن يأخذ بعين الاعتبار المتطلبات النوعية للمواطنين، الذين يقومون بدفع الضرائب (ممولين لميزانية البلدية) ويعتبرون مرتفقين في آن واحد⁽²⁾.

من جهة أخرى، لا بد من الاعتراف بأن نظام الرقابة المطبق حاليا على مالية البلديات يعيقها أكثر مما يحررها، عكس نظام الرقابة اللاحقة الذي يسمح بتحرير البلديات فيما يتعلق بالإنفاق، ويمكنها من تحقيق مشاريعها التنموية بكل سهولة، بالتكلفة المحددة وفي الوقت المناسب.

يمكن في هذا السياق الحديث عن ثلاثة أنماط من الرقابة.

(1) شريف رحمانى، مرجع سابق، ص 162.

(2) مرجع سابق، ص 163.

- الرقابة السابقة: هي رقابة تأتي قبل أن يصبح القرار المالي تنفيذيا، ويتعلق الأمر بسلطة المصادقة السابقة على بعض القرارات؛

- الرقابة المرافقة: تتم في نفس الوقت مع اتخاذ القرار، عن طريق إيداء التحفظ عليه، أو اشتراط رأي أو تأشيرة للارتباط بالنفقة، أي أن قرار الأمر بالصرف يمكن أن يتم توقيفه إلى حين توفير الوثيقة أو الإجراء المطلوب؛

- الرقابة اللاحقة: تتم بعد اتخاذ القرار، فهي قائمة على مبدأ الثقة.

وبالتالي فإن إصلاح نظام الميزانية والمحاسبة، يقتضي أيضا إعادة النظر في نظام الرقابة المفروض على النشاط المادي للبلديات، من خلال تفعيل نظام الرقابة اللاحقة، وهو ما يسمح للبلديات بالتححرر في اختيار وتنفيذ مشاريعها التنموية بكل فعالية.

المبحث الثاني: تحسين الأداء المحلي

قصد تمكين البلديات من تجاوز العجز الدائم في ميزانيتها وجب على الدولة مراجعة علاقتها بالجماعات المحلية من خلال تدعيم اللامركزية التشاركية، بالإضافة إلى ضرورة مراجعة التقسيم الإداري الحالي الذي يخلق حال عدم التوازن واللاعلاقة الاجتماعية (مطلب أول).

إن تجاوز العجز يتطلب أيضا من البلديات الاستثمار في مواردها البشرية، عن طريق البحث عن الكفاءات المتشعبة بالثقافة التنموية وكذا الاهتمام بتحسين وتطوير أدوات التسيير بصفة عامة (مطلب ثاني).

المطلب الأول: إعادة النظر في تنظيم وصلاحيات الجماعات المحلية

تقسيم، تنظيم ونظام عمل البلديات قد أثبت فشله في الوقت الراهن، وهو الأمر الذي لا يزال يشكل عائقا أمام التنمية المحلية.

ومن خلال تشخيص الوضعية المالية للبلديات تجلت حالة عدم التوازن ما بين البلديات وهي الحالة التي تقتضي من الدولة إعادة النظر في التقسيم الإداري للبلديات وفي تنظيمها (فرع أول).

إعادة النظر في علاقة الدولة بالجماعات المحلية (فرع ثاني) من شأنها أيضا تحرير البلديات من القيود البيروقراطية وتمكينها من البحث عن الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها.

الفرع الأول: إعادة النظر في تنظيم البلديات

يرجع العديد من الدارسين أسباب المشاكل التي تتخبط فيها البلديات الجزائرية إلى التقسيم الإداري لسنة 1984 المتمخض عن القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984، حيث تم إحداث 713 بلدية جديدة ليصبح عددها الإجمالي 1541 بلدية⁽¹⁾.

(1) Hachemi KHERFI: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Les Editions Guessous, Rabat, 1989, p.23

ولقد أدى هذا التقسيم إلى ظهور ما يعرف بالبلديات منعدمة الدخل، حيث تبين الخريطة الاجتماعية للجزائر أن 85% من البلديات المصنفة ضمن البلديات الأكثر فقرا، ناتجة عن هذا التقسيم⁽¹⁾.

كما أظهرت دراسة أجريت على مجموع بلديات الوطن أن هناك أربعة أصناف من البلديات، يمكن تقسيمها بالشكل التالي:

- المجموعة الأولى: تضم أربع بلديات، تتميز بنسبة غنى متوسطة تفوق 4000 دج للفرد الواحد.

- المجموعة الثانية: تضم 302 بلدية، تملك إمكانيات لضمان تطور ملائم في سياق الأهداف التنموية الوطنية، وتتميز بضعف نسبة النشاط في القطاع الفلاحي، كما تسجل نسبة غنى متوسطة قدرها 483 دج للفرد الواحد بـ 116 بلدية، ونسبة غنى متوسطة قدرها 405 دج للفرد الواحد بـ 186 بلدية.

- المجموعة الثالثة: تضم 358 بلدية، تتوفر فيها فرص تنمية متوسطة القدر، تتطلب دعما من السلطات العمومية، وتتميز بنسبة غنى متوسطة قدرها 241 دج للفرد الواحد.

- المجموعة الرابعة: تضم 877 بلدية، لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور، إذ تتطلب دعما معتبرا، وتتميز بأعلى نسبة نشاط في القطاع الفلاحي⁽²⁾.

نفس هذه النتائج خلصت إليها الدراسة التي أجراها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط، والتي أثبتت أن البلديات العاجزة هي أساسا بلديات ريفية تمثل نسبة 57%، مقابل 18% بلديات حضرية؛ والحصة الكبيرة منها تشكلها تلك البلديات التي انبثقت على التقسيم الإداري لسنة 1984، الذي أفرز بلديات ذات أنشطة اقتصادية ضعيفة وقدرة جبائية شبه منعدمة⁽³⁾.

لابد من الاعتراف إذا بأن هذا التقسيم، وإن وجد مبررا له في ضرورة تعزيز اللامركزية وتقريب الإدارة من المواطن، إلا أنه تم بطريقة متسرعة، غير قائمة على

(1) الهادي مقبول: التصنيف النموذجي للبلديات الجزائرية، التحولات المحلية، المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 1996، ص14.

(2) CNES, Op. cit, p.71.

(3) CENEAP : la refonte du système fiscal, Alger, 1997, p.55.

دراسة علمية آخذة بعين الاعتبار مجمل المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تبرر اتخاذ هذا القرار.

غير أن البلديات بإمكانها استغلال الإطار القانوني المتاح المتمثل في التعاون فيما بينها، إذ يمكن إنشاء مؤسسات عمومية مشتركة بين البلديات لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك أو في إطار لجنة مشتركة بين البلديات مكلفة بتسيير الأموال والحقوق المشاعة وإدارتها.

إن الحديث عن إعادة النظر في الخريطة الإدارية للجزائر، يبقى مرتبطا بضرورة التخمين العلمي العميق الذي يتوخى تحقيق التوازن بمختلف أبعاده، بعيدا عن النداءات الشعبوية التي تنتغم بها بعض الأوساط السياسية، بالخصوص في المواعيد الانتخابية.

نظريا، يمكن الحديث عن تجميع بعض البلديات، مع إحداث ملحقات إدارية بدل البلديات التي لا روح لها لتتكفل بالمسائل العادية كالأحوال الشخصية والعقود وما شابهها. إن هذا النموذج من شأنه التخفيف من نفقات تسيير البلديات من جهة وتحقيق التوزيع العادل للمداخل من جهة أخرى، ويرمي في النهاية إلى إزالة الفوارق بين البلديات.

كما يمكن أيضا التفكير، في نفس هذا السياق، في إحداث مراكز جهوية يمكن أن يصطلح على تسميتها بالجهات، للتنسيق ما بين ولايتين أو أكثر، على غرار ما هو معمول به في بعض الدول التي أثبت فيها هذا التنظيم فعاليتها، خاصة إذا اعتدنا بالواقع الجزائري المعروف بالاتساع الجغرافي والتنوع الثقافي والاقتصادي المختلفة ملامحه من منطقة لأخرى؛ هذه الجهات يمكنها أن تحقق الانسجام بين اللامركزية وعدم التمركز، ومن شأنها أيضا إحداث نوع من التوازن الجهوي من خلال تحفيز، دفع ومراقبة عمليات التنمية المحلية.

من جهة أخرى، لا بد من الإشارة إلى أن التنظيم الهيكلي لمصالح البلديات يتطلب هو الآخر مراجعة خاصة، إذ أنه يعتبر من بين المقومات الأساسية التي يرتكز عليها أي تنظيم، فهو يسمح بتحديد وتوزيع المهام والمسؤوليات وبتيح الفرصة للتنسيق ما بين مختلف المصالح.

ولما كان التنظيم الحالي للبلديات لا يتماشى مع المهام الموكلة لها وتطور التحديات التي تواجهها، وجب إعادة النظر في هذه الهيكلة والتخمين في تنظيم مرن يضمن الانسجام والتنسيق بين مختلف درجات السلم الإداري، كما يسمح بتحفيز الكفاءات بأن يفسح لهم مجال التطور في المسار المهني.

مسألة تعيين الأمناء العامون لكبريات البلديات والبلديات مقر الولايات عن طريق مراسيم رئاسية تستدعي إعادة نظر لأن هذا الأمر قد يخلق نوعا من التمرد داخل البلدية التي لا يستطيع فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي تعيين الأمين العام أو إنهاء مهامه وهو الأمر الذي قد يخلق سلطتين داخل هيئة واحدة.

لابد من الإشارة في هذا المجال إلى أن مصالح وزارة الداخلية تعمل على إعادة النظر في تنظيم الجماعات المحلية بما فيها البلديات، كما تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 الذي تضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية.

الفرع الثاني: إعادة النظر في علاقة الدولة بالجماعات المحلية

تزايد الاختلالات التي تعرفها الجماعات المحلية، انطلاقا من عجزها على توفير الموارد اللازمة لتغطية الحاجات العامة، إلى عدم قدرتها على تحقيق التنمية المنشودة، أدى إلى ضرورة تغيير دور الدولة، من الدولة الحارسة إلى الدولة الشريك⁽¹⁾، خاصة بعدما بدأ المفهوم المحلي يطرح نفسه بحدّة.

وبالنظر إلى تعدد القضايا المحلية وتزايد المشاكل المرتبطة بها، عملت الدولة على تنظيم مجالها الترابي بمنح مجموعة من الاختصاصات للجماعات المحلية، الأمر الذي أدى إلى إعادة النظر في علاقة الدولة بالجماعات المحلية وباقي الفاعلين الآخرين .

فتكليف الجماعات المحلية بمهام ثقيلة، ومنحها موارد ضعيفة، وإضعافها بالمراقبة المشددة، لا يعني بأي حال من الأحوال تكريس اللامركزية.

(1) Mohamed SBIHI: La gestion des finances communales, Librairie Babel, Rabat, 1992, p.19

وبالتالي فإن الدولة مطالبة بالتخلي عن القيادة المفرطة، إذ لا يلزمها إضاعة الوقت في تسيير الشؤون اليومية للجماعات المحلية، وفرض طرق وأنماط تسيير معينة، بل عليها أن تتكفل برسم الإستراتيجية العامة للتنمية، التنظيم والعمل على تحقيق الديناميكية الاجتماعية اللازمة لدفع عجلة التنمية.

تقتضي اللامركزية أيضا تحويل سلطة اتخاذ القرار بالموازاة مع تحويل الصلاحيات، إذ أن الجماعات اللامركزية وغير الممركزة يجب أن تضطلع هي الأخرى بالنشاطات الإدارية التي تتكفل بها حاليا الإدارة المركزية التي يجب أن تركز على الأمور الإستراتيجية الكبرى عن طريق التفكير، التخطيط، التنسيق، المراقبة والتقييم⁽¹⁾.

في هذا السياق، على الدولة والجماعات المحلية العمل في نفس المستوى، دون هيمنة جهة على أخرى، إذ أن التنمية المنسجمة إنما تتمخض عن الشراكة والتكامل بين الدولة والجماعات المحلية⁽²⁾.

المطلب الثاني: النجاعة في التسيير

لا يمكن الحديث عن تطوير المالية المحلية، إصلاح النظام الجبائي، تنظيم سير الجماعات المحلية، تدعيم اللامركزية ونقل الصلاحيات من المركز إلى القاعدة، دون تحضير وتوفير الأفراد الذين يمتلكون المؤهلات العلمية والمهنية التي تسمح بأداء الوظائف المنوطة بهم.

وعليه، فإن الجماعات المحلية لا يمكنها بأي حال من الأحوال تجاوز العقبات المتعلقة بعجز ميزانيتها، الناتجة أساسا عن ضعف الموارد اللازمة لتغطية الحاجات العامة، إلا إذا قامت بتحسين طرق تسييرها.

بالنظر للأهمية البالغة لوظيفة التسيير في نجاح أي تنظيم، سيتطرق البحث لمسألة الرؤية الاستراتيجية وبناء القدرات (فرع أول)، اعتماد مبادئ الحكم الراشد في تسيير الشؤون المحلية (فرع ثاني)، بالإضافة إلى تقديم مشروع البلدية الالكترونية كنموذج للشفافية، النجاعة والنجاح (فرع ثالث).

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص9.

(2) CNES, Op.cit, p.65 et suivantes

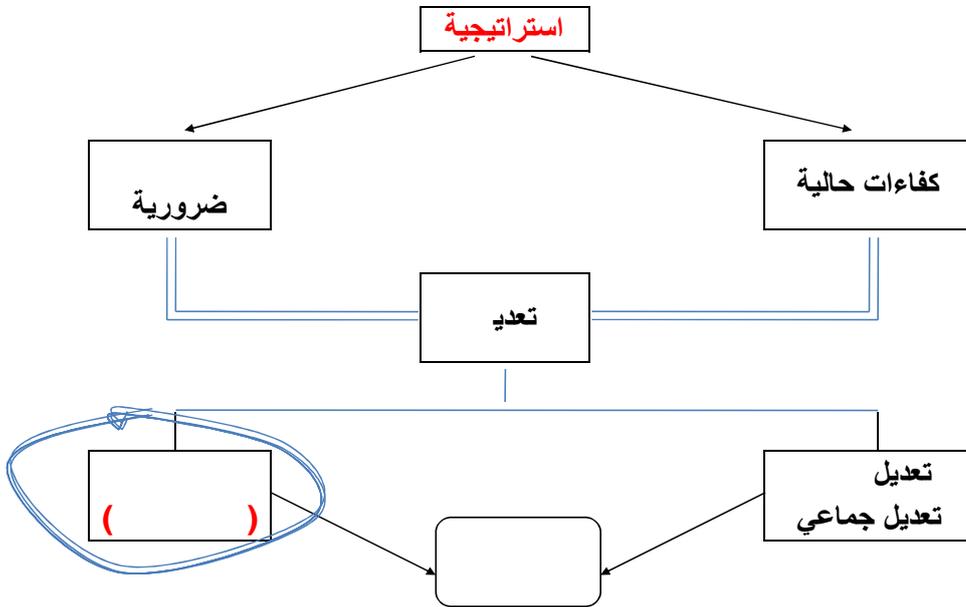
الفرع الأول: الرؤية الاستراتيجية وبناء القدرات

بينت الدراسة أن البلديات الجزائرية تعيش فعلا في حلقة مفرغة، لأن ضعف الموارد المالية لم يسمح لها بتوفير عوامل الإنتاج (الخدماتي) بما فيها الموارد البشرية، المنشآت، التجهيزات، المعدات ووسائل العمل ولم يمكنها من التخمين في توظيف أموالها في المشاريع الاستثمارية المدرة للمداخيل، وتبقى في نهاية المطاف تعاني من مشكل نقص الموارد المالية وعجز الميزانية.

هذا الأمر استدعى لمرات عدة تدخل الدولة لتسوية وضعية البلديات العاجزة وتأهيلها، مثلما كان عليه الحال بالنسبة للمؤسسات العمومية، لتمكينها من الانطلاق الفعلي لتحقيق التنمية.

1- تشخيص وضعية البلدية (نموذج 7-S وتحليل SWOT)

وبالتالي فإن أية محاولة للتكفل بالمحاور الأساسية لمعالجة العجز يجب أن تعتمد على تشخيص معمق باتباع المراحل التالية:



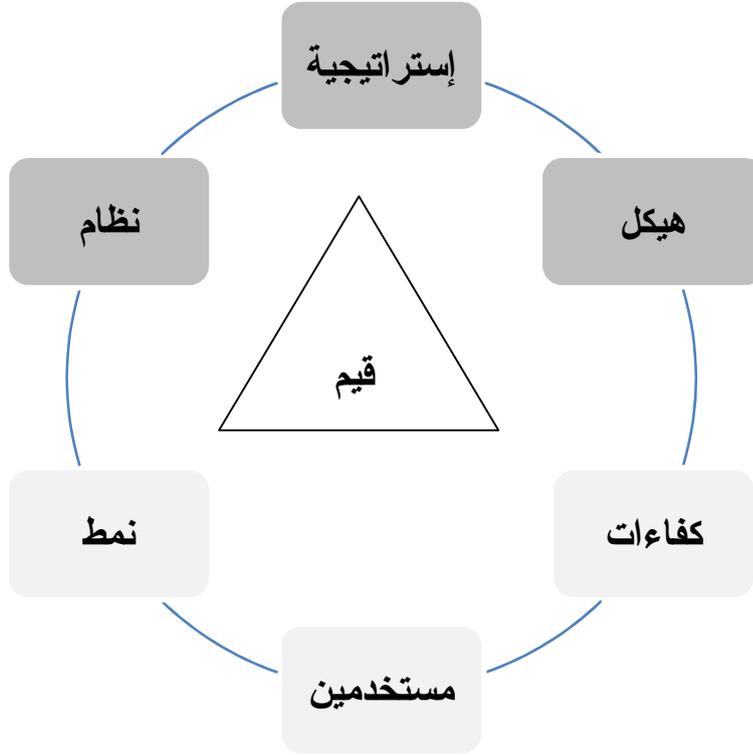
الشكل 14: منهجية تحديد الاحتياجات في مجال بناء القدرات

تشمل هذه المرحلة تخطيط الاحتياجات من الموارد البشرية في فترة مستقبلية بالعدد المناسب والنوعية المناسبة وفي الوقت المناسب. يتم التكفل بالفرق المسجل بين

الكفاءات الحالية والكفاءات المستقبلية (احتياجات) عن طريق نشاطات بناء القدرات، سواء تعلق الأمر بالقدرات الجماعية أو الفردية.

تشخيص التنظيم (البلدية) يمكن أن يتم عن طريق عدة أدوات ومناهج، نذكر منها:

- نموذج (7s) الذي قدمه مكتب الدراسات (McKinsey):



الشكل 15: نموذج 7S

يقدم هذا النموذج المحاور التي يجب أن يتكفل بها التنظيم لتحقيق الفعالية في المشروع التنموي والتي يمكن تقسيمها إلى مجموعتين:

- العناصر الأساسية (Hard): تتمثل في القيم المشتركة (Shared values)، الاستراتيجية (Strategy)، الهيكل التنظيمي (Structure) والنظام (Systems).
- العناصر اللينة (Soft): تتمثل في المستخدمين (Staff)، الكفاءات (Skills) ونمط التسيير (Style).

- نموذج التفاعل البيئي القائم على أساس موارد التنظيم: يسمى أيضا بتحليل SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) وهو يعتمد على تحليل البيئة الداخلية والبيئة الخارجية للتنظيم.



الشكل 16: تحليل SWOT

ومنه فإن بناء الإستراتيجية العامة للبلدية أو الاستراتيجيات الخاصة بوظائفها (موارد بشرية، مواطنة، تنمية محلية..) إنما يعتمد في المقام الأول على تحليل وتتبع شاملين للبيئتين الداخلية والخارجية للبلدية، فهي لا تستطيع أن تحقق أهدافها الاستراتيجية إلا من خلال تحديد واضح وشامل لنقاط قوتها وضعفها (تحليل البيئة الداخلية) وتحديد الفرص والتهديدات التي قد تتعرض لها البلدية (تحليل البيئة الخارجية).

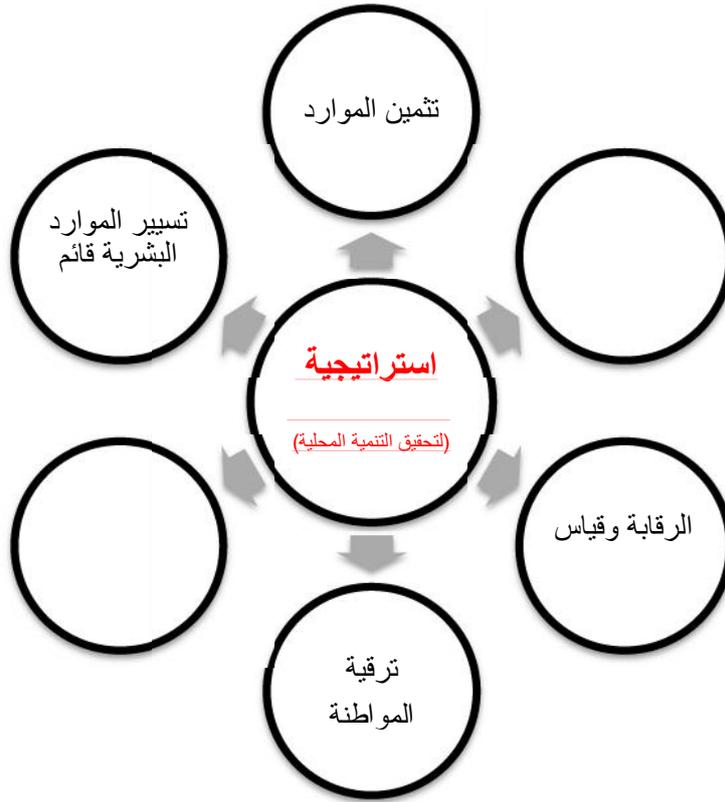
وإن كان هذا النموذج يعتمد على المسح أو التحليل البيئي الداخلي والخارجي للمنظمة، فهو يعتمد أيضا على ضرورة تحديد المنظمة لمواردها (موارد مادية، موارد بشرية)، رسم معالم خطة التدريب وتطوير الكفاءات، التحفيز.. وغيرها.

2- رسم استراتيجية البلدية:

يمكن القول أن تحسين القدرات لا يشمل جانب التكوين وتطوير الكفاءات فحسب، بل يتعدى ذلك بكثير ليشمل عدة جوانب أخرى (نظام معلومات، اتصال، رقابة..)، يجب صياغتها في شكل خطة استراتيجية، مع ضرورة تحديد:

- الرسالة؛
- الرؤية؛
- الأهداف الإستراتيجية؛
- النشاطات الاستراتيجية (مع ضرورة تحديد آجال تنفيذها، الموارد اللازمة ومؤشرات الأداء لقياس النجاحة في تحقيق الأهداف).

يوضح الشكل أدناه أهم المحاور التي يمكن أن تبني عليها البلدية استراتيجيتها:



الشكل 17: معالم الخطة الاستراتيجية للبلدية

وبالتالي فإن تحقيق التنمية المحلية يتطلب التكفل بمجموعة من العناصر أهمها:

- تامين الموارد؛
- تسيير الموارد البشرية القائم على الكفاءات؛
- تطوير نظام معلومات مدمج؛
- الرقابة وقياس النجاعة؛
- ترقية المواطنة؛
- ترقية قنوات الاتصال.

3- دور رئيس البلدية حسب نموذج دايف إيلرتش:

فيما يلي عرض لنموذج دايف إيلرتش (النموذج المبسط) وهو نموذج أعده سنة 2006، استخدم على نطاق واسع وتم تطويره عدة مرات آخرها سنة 2016، وهو نموذج يستدعي من رئيس البلدية التكفل بالمحاور الأربع المبينة في الشكل:



18: دايف إيلرتش 2006

- رئيس البلدية خبير إداري: يعكس العمل الميداني اليومي لرئيس البلدية القائم خصوصا على الإجراءات الإدارية والنظم، فهو مطالب بالتحكم في المادة الجبائية وكل ما يتعلق بتسيير مصالح البلدية.

- **رئيس البلدية شريك استراتيجي:** يعكس الرؤية المستقبلية (الاستراتيجية) لرئيس البلدية القائمة خصوصا على الإجراءات الإدارية والنظم، فهو مطالب برسم خطة استراتيجية تتلاءم مع الاستراتيجية العامة للوزارة الوصية وتهدف لتحقيق التنمية المحلية.

- **رئيس البلدية قائد للتغيير:** يعكس الرؤية المستقبلية (الاستراتيجية) لرئيس البلدية، غير أنه مطالب بأن يأخذ بعين الاعتبار الجانب العلاقتي (العلاقات بين الأشخاص داخل التنظيم)، لكي يتمكن من تقدير المقاومات المحتملة للتغيير ومعالجتها عن طريق: التسيير التشاوري (أولا)، الاتصال والتحسيس، التكوين.. وغيرها من المحاور التي تندرج في إطار تسيير التغيير.

- **رئيس البلدية محام للموظفين:** يعكس العمل الميداني اليومي لرئيس البلدية الموجه نحو الأشخاص، أي الذي يأخذ بعين الاعتبار العلاقات بين الأشخاص. بالتالي فإن رئيس البلدية هو ذلك القائد الذي يلتفت حوله الموظفون، فهو يحل مشاكلهم ويشحن قدراتهم لتحقيق الأهداف الإستراتيجية للبلدية.

4- تحسين القدرات في مجال تسيير الموارد البشرية:

أما فيما يتعلق بتحسين القدرات في مجال تسيير الموارد البشرية فلقد اتفقت مختلف التحليلات المتعلقة بعمل البلديات بعدم قدرة مواردها البشرية على مسايرة المهام الموكلة إليها وبالتالي فإن أي إصلاح لعمل البلديات يجب أن يمر بتطوير مواردها البشرية، ولا يمكن الحديث لا عن إصلاح المالية المحلية ولا عن حل مشكل العجز الميزاني دون إشراك الموارد البشرية للبلدية في خطتها الاستراتيجية.

الحديث عن الخطة الاستراتيجية للبلدية يعني مشاركة مديرية الموارد البشرية في رسمها وإعدادها وهذا ما يسمح لها بأن تأخذ بعين الاعتبار احتياجات التنظيم (البلدية)، النقائص المسجلة والمشاريع المرتقبة في رسم سياسة الموارد البشرية.

هذه المعطيات، لا يمكن الاعتماد بها لتتصل البلديات من مسؤولياتها، إذ يمكنها في كامل الأحوال التحكم في مواردها البشرية، بحسب الموارد المتاحة والإمكانات المتوفرة.

فيما يلي أهم الاعتبارات التي يجب أن يخضع لها التوظيف والتي تسمح للبلديات بالاستعمال الحسن لمواردها المالية عندما تمارس وظيفتها الاقتصادية كطالب للعمل.

لابد من التكفل بادئا بتحليل مناصب العمل وهو ما يسمح للجماعات المحلية بمعرفة منصب العمل ومحيطه، عن طريق تحديد النشاطات والمهام والواجبات والمسؤوليات الخاصة بكل وظيفة، بالإضافة إلى تحليل الإجراءات، الوسائل والتجهيزات المستعملة وكذا ظروف العمل، عن طريق إعداد وضبط مرجعيات الوظائف.

إن تحليل مناصب العمل يسمح لأي تنظيم بالتحديد الدقيق للكفاءات اللازمة لشغل أي منصب عمل أو وظيفة، وهذا عن طريق تحديد ما يلي:

- المعارف: تخص مفاهيم الأحداث والإجراءات التي تسهل تحقيق نشاط معين.
- المهارات: تعني القدرة على تنفيذ نشاطات معينة بدقة وتمكن.
- الاستعدادات: أي الاستعدادات الطبيعية، مثل الاستعدادات الذهنية، الحسية، الحركية، النفسية وسمات الشخصية وغيرها.
- الخصائص الأخرى: تتمثل في بعض المتطلبات الخاصة المتعلقة بالشروط البدنية اللازمة للحصول على شهادة مهنية أو المتعلقة بأية خاصية أخرى لها علاقة بمنصب العمل.

التحكم في تسيير الموارد البشرية يتطلب أيضا الاهتمام بالمسار المهني للموظف، الذي يعتبر سيروا لتجربته المهنية، لاسيما فيما يتعلق بالترقية، فبالرغم من كونها حق للموظف الذي تتوفر فيه الشروط التنظيمية، إلا أنها تعتبر محفزا على بذل مجهود إضافي في تأدية واجبه المهني، وبالخصوص إذا تمت الترقيات داخل الجماعات المحلية في إطار الحياد والشفافية.

في نفس هذا الإطار، لابد من الإشارة إلى أهمية الحركة والتحفيز داخل الجماعات المحلية، لما لها من الأهمية في إعطاء نفس جديد للموظف وصقل معارفه المهنية⁽¹⁾.

تسيير المسار المهني للموظف يهدف أساسا إلى تحقيق مستوى معين من التوازن بين الحاجات الشخصية، حاجات المنظمة وتطلعات ومؤهلات الموظف؛ في هذا المجال، لابد من الإشارة إلى ضرورة التوافق بين عمل الإدارة وتطلعات الشريك الاجتماعي بصفته ممثلا للطبقة العمالية.

(1) Pierre POUGNAUD: Collectivités locales- comment moderniser, Berger-Levrault, Paris, 1991, p.39

وبصفة عامة، يمكن تلخيص المهام الأساسية لوظيفة تسيير الموارد البشرية في الأهداف الكبرى التالية:

- جذب يد عاملة ذات تأهيل عالي؛
- الحفاظ على الموظفين ذوي التأهيل العالي؛
- تنمية الموارد البشرية عن طريق التسيير التنبئي للكفاءات؛
- تحفيز الموظفين عن طريق نشاطات مرتبطة بالأجور والعلووة والتكوين وغيرها؛
- البحث المتواصل من أجل الحصول على الأداء الأمثل؛
- العمل على بلورة ووضع سياسات للموارد البشرية عن طريق التوظيف، التكوين، الأجور، الأمن، الاتصال، العلاقات المهنية والنشاطات الاجتماعية والثقافية وغيرها؛
- التكوين وتحسين مستوى الكفاءات.

في إطار الحديث عن التكوين، لا بد من الإشارة إلى كونه الوسيلة المناسبة لاستدراك النقص المسجلة في الكفاءات (الفرق بين الكفاءات المقدمة والكفاءات المطلوبة) أو للاستجابة للمتطلبات والمتغيرات الجديدة داخل الإدارة أو خارجها؛ فهو يرمي إلى تطوير كفاءات الموظفين وتنمية قدراتهم، وفقا لأهداف التنظيم، وبالتالي فإنه يعبر بصدق عن إستراتيجية فعالية للمؤسسة ويعتبر استثمارا حقيقيا⁽¹⁾.

فالاهتمام بالتكوين على مستوى الجماعات المحلية من شأنه أن يساعد على تجاوز المشاكل المطروحة في الميدان العملي، خاصة إذا شمل المستخدمين الإداريين والمنتخبين المحليين على حد سواء.

إن البلديات بمناسبة إعدادها مخططات التكوين، يجب أن تحترم كل المراحل اللازمة، لاسيما عن طريق الضبط الدقيق لاحتياجاتها التي يجب أن تحدد على أساس ما يلي:

- تحليل مراكز العمل: يسمح بتحديد متطلبات كل وظيفة أو منصب عمل وكذا المؤهلات والكفاءات اللازمة لشغله.

⁽¹⁾ Ibid, p.35

- استجواب الموظفين: يمكن أيضا معرفة احتياجات التكوين باللجوء مباشرة لاستجواب الموظفين، حيث تعرض عليهم استمارات استبيانهم تمكنهم من عرض النقائص المسجلة في أداء العمل وإبداء الحلول التكوينية التي هم بحاجة إليها.

- تحليل التغيرات التكنولوجية والتنظيمية: عن طريق تدوين مختلف التغيرات المتوقعة (تنظيمية وتكنولوجية) على المدى القصير والمتوسط، يتبعها تحديد الحاجات الجديدة وتحويلها إلى عمليات تكوين، وإن هذا العمل يضمن النجاح في التغيرات التي تطرأ في المستقبل.

التكوين مطلب مهم في تطوير كفاءات مستخدمي البلديات، غير أن الوصاية والبلديات مطالبة أيضا بالرفع من قدرات المنتخبين المحليين عن طريق تكوينهم وتحسيسهم والرفع من قدراتهم المهنية.

الفرع الثاني: اعتماد الحكم الراشد في تسيير الشؤون المحلية

للحكم الراشد علاقة وطيدة بالتنمية المحلية باعتبارها عملية تفاعلية بين أطراف متعددة تهدف إلى تحسين أداء الجماعات ومستوى معيشة الأفراد، فالتنمية ما هي في النهاية سوى موضوعا للحكم الراشد الذي تطور بدوره بتطور مفاهيم التنمية.

وبالتالي فإن اعتماد الحكم الراشد على المستوى المحلي لا يمكنه فحسب إحداث التوازن بين نفقات الجماعات المحلية وإيراداتها من خلال الاعتماد على التخطيط الرشيد، وإنما يسمح أيضا بتحقيق النمو والتنمية بمختلف أبعادها.

وإن بلوغ مستوى التدبير الرشيد التشاوري والتشاركي رهين بتوفر مجموعة من الشروط المؤسسية والقانونية التي تمنح الفاعل والمواطن الكفاءات الضرورية لتسهيل عملية مشاركته وتعبيره عن آرائه، وهي تستدعي تغيير طبيعة العمل العمومي من خلال:

- إعادة النظر في احتكار الحكومة لتدبير الشأن العام عن طريق تكريس اللامركزية؛
- ضمان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية؛
- عقلنة الاختيارات التسويقية على المستوى المحلي باشتراك المواطن في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشاريع التنموية؛

- عصرنة أنماط التسيير في الإدارة من خلال اعتماد تكنولوجيايات الإعلام والاتصال.

1- تقوية وتوسيع اللامركزية:

إن المشاكل الحالية التي تتخبط فيها الجماعات المحلية إنما ترجع أساسا إلى عدم تمتعها بالاستقلالية الكاملة في عملها وسيرها، إذ أن النظام الجزائري، وإن كان يمنح بعض الصلاحيات للجماعات المحلية، إلا أنه لم يعطها صلاحيات المناورة والتحكم والقيادة التي تقتضيها اللامركزية، إذ أن اعتماد السلطات المركزية لنظام اللامركزية من خلال الجماعات المحلية يقتضي التزامها بكل مقومات هذا النظام.

وبغياب اللامركزية الحقيقية لا يمكننا الحديث عن الحكم الراشد المحلي الذي يقتضي المشاركة الفعلية للمواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

في هذا السياق، لا بد من التركيز على أن قضية التمويل المحلي الذاتي والمستقل تعتبر من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه أنظمة الحكم المحلي، إذ يصعب في كثير من الأحيان التحكم في الجدلية القائمة بين مبدأ استقلالية الجماعات المحلية قانونيا، إداريا وماليا وبين القيود التي تفرضها الدولة، هذا المبدأ يقضي بأن تكون موارد الجماعات المحلية مستقلة لضمان تحقيق أهدافها التنموية⁽¹⁾.

فبالرغم من أن الدستور الجزائري ومختلف النصوص القانونية يكرس بوضوح استقلالية الجماعات المحلية، إلا أن الواقع يعكس غير ذلك، إذ أن الجماعات المحلية تبقى تتخبط في مشكلة ضعف وعدم كفاية مواردها المالية، مما يجعلها غير قادرة على الاضطلاع بمهامها ووظائفها الحيوية؛ بل أكثر من ذلك فإننا نجدتها قد فقدت في الواقع استقلاليتها المكرسة دستوريا، نتيجة استحواذ الدولة على برامج الاستثمار والتجهيز والإعانات الموجهة للجماعات المحلية، وهو الأمر الذي يقيدتها على مستوى اتخاذ القرار وتخطيط التنمية المحلية.

(1) Michel BOUVIER: Les finances locales, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2^{ème} édition, 1993, p.66

وبهذا الشكل يظهر أن مشكل عجز ميزانيات الجماعات المحلية بصفة خاصة وظاهرة الركود في العمل التنموي المحلي بصفة عامة، إنما يرجع إلى عدم تمتعها بالاستقلالية اللازمة التي تقتضيها اللامركزية.

تتمثل أهمية هذا النظام في كونه ينطلق من الحاجة إلى المزيد من الحرية السياسية وحرية اتخاذ القرار على المستوى المحلي، وتستجيب في نفس الوقت إلى تنظيم الاتساع الجغرافي الهائل للدولة.

وتساهم اللامركزية أيضا في تحقيق استقرار وتطور النظام السياسي وكذا تحقيق النجاعة في العمل التنموي، وهو الأمر الذي لا يتأثر إلا بالتوصل إلى دور متزايد الأهمية للمواطن في تصميم ومراقبة تنفيذ السياسة العامة والمساهمة في تقييمها وتعديلها، ويقتضي ذلك طبعا ضرورة إيجاد الشكل التنظيمي الملائم لتوزيع الأدوار بين مختلف المستويات ومختلف الفاعلين.

كما تعتبر اللامركزية الوسيلة المثلى لتفعيل قنوات الاتصال بين المواطن ومراكز صنع وتنفيذ القرار، فهي تزيل معظم الحواجز التي يمكن أن تقوم بين تطلعات ورغبات المواطن وأهداف السياسة العامة.

2- مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية:

إذا كان المواطن في ظل نظام مركز السلطة على الإقليم الواحد لا يمكنه المشاركة وإيصال صوته وندائه إلى هذا المركز نظرا لوجود المركز في نقطة ثابتة في مقابل توزع المواطنين على نقاط مختلفة على الإقليم، فإن اللامركزية تسمح للمواطنين بالمشاركة في تسيير شؤونهم المختلفة لأن هذا النظام يهدف أساسا إلى تقريب الإدارة أو السلطة بصفة عامة من المواطن.

والغاية النهائية لهذا النظام إنما تهدف إلى تحقيق رفاهية المواطن ومصالحه، وهو سبيل إلى تحقيق الرضا العام ومن ثمة استقرار النظام السياسي.

فتسييس البيروقراطية لا يعني أبدا إضعافها أو التوصل إلى الشكل التقليدي لعلاقة التابع-المتبوع بين الإدارة والحاكم، إنما يعني التوصل إلى بيروقراطية ذات كفاءة عالية وفاعلية في خدمة المواطن⁽¹⁾.

وهو نفس الخطاب الرسمي الذي التزمته السلطات المركزية في الجزائر، إذ عبّر وزير الداخلية والجماعات المحلية في تدخله أمام إدارات ولاية بجاية بتاريخ 08 جويلية 2008 على ضرورة "الانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، إضافة إلى دعوة المسؤولين المحليين إلى "إعداد برامج تنمية البلديات تمتد إلى الفترة النيابية المقدرة بخمس سنوات، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات وأولويات كل بلدية".

ومفهوم المشاركة عرف توسعا خلال السنوات الأخيرة إلى درجة اعتباره إستراتيجية شاملة للتنمية قائمة على الدور الفعال الذي يلعبه المواطن في مختلف المجالات؛ وانطلاقا من هذه الفكرة، يبدو واضحا أن مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية تبقى تمثل شرطا أساسيا لدفع عجلة التنمية المحلية.

مقاربة التنمية المحلية التشاركية⁽²⁾، إنما تعتمد على مباشرة عمليات تنمية تكون فيها القرارات صادرة عن القاعدة، بطريقة حرة، شفافة ورشيده، سواء من لدن المواطنين أو عن طريق الجمعيات أو التمثيليات الناشطة في إطار الشراكة مع الجماعات المحلية.

إن هذه الثقافة من شأنها توليد طاقات لدى أفراد المجتمع وإعطائهم الثقة بأنهم مصدر التنمية، وبالتالي يبرز العنصر البشري كونه يلعب دورا جوهريا في هذا المجال، لهذا تطلب الأمر الأخذ بعين الاعتبار الجوانب الاجتماعية المحلية وخاصياتها وكذا أولويات كل جماعة محلية بمناسبة إعداد وتنفيذ برامج التنمية.

الهدف من هذه المقاربة أيضا هو تحسيس المواطنين بمشاكلهم ومشاركتهم في إيجاد حلول لها، وتيقنهم من استحالة تحقيق التنمية دون مشاركتهم الفعالة في إيجاد الحلول المناسبة.

(1) أحمد رشيد: الإدارة المحلية- المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية، دار المعارف، القاهرة، 1981، ص26.

(2) جمال الدين لعويصات: مبادئ الإدارة، دار هومة، الجزائر، 2005، ص155.

بصيغة أخرى، يمكن القول أنها عبارة عن نموذج يحقق التوازن بين الرشد السياسي، التقنوقراطي والأخلاقي الذي يمكن أن يوجد داخل مركز اتخاذ القرار لأجل إعداد سياسة تنمية⁽¹⁾.

إن مسألة مشاركة المواطن في تحقيق التنمية المحلية تطرح بعض الحدود، إذ ينبغي أن تكون هذه الثقافة قائمة على وعي المواطن بحقوقه وواجباته وما يجري حوله من أحداث ووقائع وقدرته على فهم مشكلات المجتمع، وكذا تمكنه من الحصول على المعلومات من مختلف المصادر، وهذا يفترض بعض المتطلبات كالتعليم والخبرة والوعي؛ وتتحقق هذه المشاركة من خلال حق المواطن في اختيار ممثليه ومساهمته الفعلية في تدبير الشأن العام المحلي.

من جهة أخرى فإن الدولة أو الجماعات المحلية مطالبة بتنظيم وتوفير قنوات الاتصال مع المواطن التي تسمح له بإبداء رأيه وتضمن له مشاركة فعلية في تسير شؤونه المحلية، ونميز في هذا الإطار بين قناتين هامتين من قنوات الاتصال هما المجتمع السياسي والمجتمع المدني.

المجتمع السياسي يختار من خلاله المواطن ممثليه عن طريق الانتخاب، فيزكيهم ويعطيهم الشرعية اللازمة لتمثيله والتكلم بصوته والدفاع عن حقوقه بكل نزاهة وشفافية. أما المجتمع المدني فهو يعبر عن حاجة المواطنين إلى قناة أخرى تسمح لهم بالبقاء في اتصال دائم بممثليهم لإبلاغهم بمطالبهم المتجددة كلما اقتضى الأمر ذلك.

وبما أن الاتصال لا يمكن أن يتم بطريقة عشوائية ولا يمكن أن يمارسه كل مواطن على حدى، وجب على المواطنين الانتظام في شكل قانوني، وهذا ما يعرف بالمجتمع المدني، الذي يضم مجموع الجمعيات الناشطة على المستوى المحلي لإقرار مبادئ الحكم الراشد وتحقيق التنمية المحلية المنشودة⁽²⁾.

(1) Ministère de l'intérieur et des collectivités locales: Audit socioéconomique et consolidation de l'approche participative, Alger, 2009.

(2) حلقة دراسية: الرهانات الجديدة للتنمية المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005-2006، ص 80 وما بعدها.

لابد من الإشارة إلى أن مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام هي مسألة مكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 ، إذ أن " لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات السلمية، كما أن لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة للبلاد إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون اختياراً حراً، ويحق لكل شخص أن ينشئ أو ينضم إلى نقابات حماية لمصلحته".

كما أن هذا الحق كرسته المادة 16 من الدستور الجزائري: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

انطلاقاً من ذلك، اتخذت المجالس الشعبية البلدية العبارة التالية شعاراً لها "البلدية من الشعب وإلى الشعب"، غير أن الأمر لا يعدو كونه مجرد شعار، ويبقى بعيداً عن متطلبات وانشغالات المواطن الجزائري.

في مجال مشاركة المواطن، لابد من الإشارة إلى ضرورة التزام المواطن والإدارة ببعض القواعد لكيلا تكون في هذه المشاركة تعطيلاً للسير الحسن للإدارة ونذكر بعضها فيما يلي:

- الأخذ بعين الاعتبار المشاركة الفردية والجماعية من خلال انضمام المواطن إلى الحركات الجمعوية؛
- عدم تعدي مشاركة المواطن على المصلحة العامة؛
- ضرورة وجود سياسة فعالة للاتصال بين الإدارة والمواطن.

3- اعتماد التسويق المحلي:

إن الحديث عن الحكم الراشد المحلي وما يقتضيه من ضرورة تعزيز اللامركزية، الشفافية ومشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية، لا يتأتى دون استكمال هذا المخطط بضرورة إرساء نظام اتصال فعال بين الإدارة والمواطن يسمح لهذا الأخير بالمشاركة الفعلية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشاريع التنموية.

وبالفعل فإن الواقع المعاش غالباً ما يكشف عن تلك الصفقات المشبوهة التي يعقدها المنتخبون المحليون بالإضافة إلى الرشوة والفساد وهدر المال العام التي أضحت لصيقة بالمسيرين المحليين.

ولما كان الوضع على تلك الحال، فإن إرساء قواعد الحكم الراشد على المستوى المحلي تفرض نفسها بقوة، قصد تكريس العمل النزيه الذي يتم بكل شفافية وفي إطار القانون، مع إشراك كل القوى الفاعلة في المجتمع بما فيها المجتمع المدني.

مشاركة المواطن تفرضها طبيعة الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية للمواطن بصفته المستهلك، وبالتالي يجب عليها الالتزام بتقديم خدمات في مستوى تطلعات المواطنين مع بذل مجهود من أجل خلق الثروة وهو ما يجعلها تتخطى مشكلة العجز في ميزانيتها، وهذا عن طريق ترشيد الإنفاق.

البحث عن فعالية الخدمات المقدمة للمواطنين يفرض على الجماعات المحلية التفرقة بين الخدمات التي يمكنها أن تتكفل بها بوسائلها الخاصة، وبين تلك التي يمكن أن تتكفل بها المؤسسات الخاصة أو العمومية في إطار عقود الامتياز⁽¹⁾.

في هذا الإطار، يمكن للبلديات مثلا إمضاء عقود امتياز مع المؤسسات المختصة بتسيير المياه الصالحة للشرب، تسيير المياه القذرة، رفع الأوساخ، تسيير حظائر توقف السيارات، تسيير الأسواق... وغيرها؛ بهذه الطريقة تتعزز مداخيل البلديات لأن الأمر يتعلق بمداخيل معروفة ومحددة مسبقا، مع تفادي التجاوزات ومختلف أساليب الغش والتهرب من دفع هذه المستحقات، كما أن هذه الطريقة تسمح للجماعات المحلية بالتكفل الحسن بمهامها الحقيقية، وتعطيها القدرة على متابعة مشاريعها التنموية المختلفة.

مشكل العقار الذي يطرح نفسه بقوة، يمكن للجماعات المحلية التحكم فيه، من خلال إشراك المواطن في إعداد مخططات توزيع الأراضي وتهيئة المدن؛ وبالتالي فإن المواطن الشريك في اتخاذ القرار، الذي يمارس في نفس الوقت مهمة رقابية، سوف تتولد له طاقة داخلية من أجل مرافقة المشاريع التنموية التي تقوم بها الجماعات المحلية.

4- اعتماد تكنولوجيات الإعلام والاتصال:

يقتضي الحكم الراشد المحلي ضرورة مواكبة أنماط التسيير لكل المجهودات القانونية، الاجتماعية والسياسية المكرسة، إذ أن إدخال التقنيات الحديثة في التسيير والإعلام أصبح يطرح نفسه أكثر من أي وقت مضى، وهي التقنيات التي تسمح

⁽¹⁾ Abdelkader Khelil, Op cit, p.96 et suivantes.

بالمحافظة على الموارد المتاحة وترشيد إنفاقها، إرساء قواعد الشفافية والمحاسبة، فتح قنوات الاتصال والمشاركة وفي الأخير تحقيق الربح والإنتاجية في المشاريع التنموية والحل النهائي لمشكل عجز الميزانية.

تشخيص وضعية الجماعات المحلية في هذا المجال يكشف أنها في تأخر كبير في مجال استعمال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال، وهذا بالرغم من المجهودات الكبيرة التي بذلتها الوزارة المكلفة بالداخلية خلال السنوات الأخيرة في هذا المجال، والتي تهدف إلى إحدات:

- شبكة معلوماتية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية؛
- نظام لمتابعة وتقييم تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية؛
- نظام معلومات جغرافي لمتابعة العمليات المحلية للتنمية؛
- بنك معلومات يتضمن المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية؛
- خلية مكلفة بتسيير ومتابعة نظام المعلومات.

التأخر المسجل في مجال تكنولوجيايات الإعلام والاتصال، إنما يبرهن على الفشل وانعدام الثقة بين الإدارة والمواطن، إذ أن المواطن لا يشعر بالاطمئنان في اتصاله بالإدارة المحلية.

تقتضي هذه الوضعية من السلطات المركزية والجماعات المحلية على حد سواء، ضرورة الاستثمار في مجال الإعلام والاتصال، وهذا بالتكفل بالمحاور التالية:

- عصرنة الإدارة عن طريق تجهيز كل المصالح بالتقنيات الحديثة للإعلام والاتصال؛
- الاهتمام بمحور التكوين، قصد الرفع من مستوى الموظفين والمنتخبين المحليين في مجال استعمال الإعلام الآلي والتقنيات الحديثة للاتصال؛
- إعداد واستعمال برمجيات عن طريق الإعلام الآلي تسمح بأداء مختلف الوظائف الحيوية التي تقوم بها الجماعات المحلية، ومن أمثلة ذلك: تسيير المستخدمين، تسيير الانتخابات، الحالة المدنية، متابعة تنفيذ البرامج التنموية، المحاسبة العمومية... إلخ؛
- وضع شبكات اتصال محلية وأخرى متوسطة، تسمح بالربط بين البلديات، الولايات والوزارة الوصية، وتمكن من الاتصال وتبادل المعلومات والمراسلات في الوقت المرغوب فيه؛

- وضع مواقع الكترونية لكل البلديات والولايات، والتي تسمح بما يلي:
 - توفير المعلومات المتعلقة بالجماعات المحلية للمتعاملين مع الإدارة، المواطنين وكذا المستثمرين والسواح؛
 - عرض نشاطات الجماعات المحلية لإعطاء الفرصة للمواطنين لمراقبة ممثليهم المنتخبين، وتمكينهم من إبداء رأيهم فيما يخص النشاطات التنموية؛
 - توفير خدمات مستمرة ودون انقطاع على مدار اليوم وطيلة أيام الأسبوع، وبالتالي استدراك الوقت الضائع نتيجة غلق مكاتب الإدارة؛
 - التخفيف من حدة البيروقراطية، من خلال تقديم الخدمات عن بعد دون الحاجة إلى التنقل إلى مكاتب الإدارة⁽¹⁾.
- لقد تبين أن اعتماد تكنولوجيات الإعلام والاتصال في تسيير الجماعات المحلية هو مطلب أساسي لتحقيق الرشد في الحكم، إذ أنها تسمح للجماعات المحلية بربح الوقت والتكفل بالانشغالات التنموية الحقيقية بمشاركة المواطن، وتمكنها من ترشيد الإنفاق وخلق موارد جديدة يجعلها بمنأى عن مشكل العجز الميزاني الذي يعيق المسار التنموي.
- في هذا الإطار عملت الحكومة على تجسيد مخطط يهدف إلى تحسين أداء الإدارة العمومية وجعله يتميز بالفعالية والشفافية، حيث قامت الوزارة الوصية بتجسيد عدة مشاريع هامة في مجال عصرنه المرفق العام باستعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة، تهدف إلى تمكين المواطن من خدمة عمومية ذات جودة ونوعية. من بين أهم الإنجازات في هذا المجال:
- رقمنة جميع سجلات الحالة المدنية على المستوى الوطني وإحداث السجل الوطني الآلي للحالة المدنية وربط كل البلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية به، ولقد مكن هذا الإنجاز من:
 - تمكين المواطن من استخراج وثائق الحالة المدنية بصفة آنية من أي بلدية أو ملحقة إدارية عبر الوطن دون أن يتكبد عناء التنقل؛

(1) حلقة دراسية: الرهانات الجديدة للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص 80 وما بعدها.

- تمكين الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج بتقديم طلب الحصول على عقد الميلاد الخاص
خ12 مباشرة عبر خدمة الأنترنت والحصول عليه من الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية
المسجل فيها؛

- إنشاء السجل الوطني الآلي لترقيم المركبات الذي مكن المواطنين من الحصول على
بطاقات الترقيم لمركباتهم بصفة آنية دون التنقل إلى ولاية التسجيل.

- خدمات إلكترونية تمثلت في:

- تمكين طالبي بطاقات التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتري من متابعة
مراحل معالجة ملفاتهم وصولاً إلى تاريخ إيداع جواز السفر لدى البلدية مقر إقامته
من أجل السحب؛

- الترابط الإلكتروني بين مصالح وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة
العمرانية ومصالح وزارة العدل، الذي سمح بتجسيد إجراء جديد مسير بصفة رقمية
ابتداء من 15 جويلية 2016، تمثل في تقديم طلب تصحيح الأخطاء الواردة في
وثائق الحالة المدنية على مستوى أي بلدية من التراب الوطني، دون الحاجة إلى
التنقل على مستوى المحاكم المختصة إقليمياً وهذا من أجل تحسين الخدمة العمومية،
تخفيف الإجراءات الإدارية وضمان خدمة عمومية أفضل للمواطن.

كما تواصل مصالح وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية عصرنة
مصالحها عن طريق الاستخدام الموسع لتقنيات الإعلام والاتصال، حيث يرتقب:

- استخراج رخص السياقة البيومترية؛

- الإدخال التدريجي للميزانية الإلكترونية على مستوى الجماعات المحلية.

الإجراء الأخير سوف يسمح للبلديات من تحسين أدوات تسيير ميزانياتها، غير أن
الأهم من ذلك أن يسمح نظام المعلومات المرتقب من تقدير النجاعة في عمل البلديات عن
طريق دمج مجموعة من مؤشرات تسمح بقياس الأداء المحلي.

الفرع الثالث: البلدية الالكترونية نموذج للنجاح

يعتبر مفهوم الإدارة الالكترونية من المفاهيم الحديثة في علم الإدارة، ظهر نتيجة لتطورات كثيرة شهدها العالم المعاصر منذ الانتقال إلى مرحلة العمل الالكتروني بعيدا عن التعاملات الورقية فتناوله الباحثون في الإدارة عبر عدة تعريفات منها.

يعرف السالمي الإدارة الالكترونية على أنها: "عملية ميكنة جميع مهام ونشاطات المؤسسة الإدارية بالاعتماد على كافة تقنيات المعلومات الضرورية وصولا إلى تحقيق أهداف الإدارة الجديدة في تقليل استخدام الورق وتبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين والإنجاز السريع والدقيق للمهام والمعاملات لتكون الإدارة جاهزة للربط مع الحكومة الالكترونية لاحقا"⁽¹⁾.

في إطار الحديث عن تجسيد مبادئ الحكم الراشد لاسيما ما تعلق باعتماد تكنولوجيات الإعلام والاتصال في التسيير، لا بد من الحديث عن البلدية الالكترونية كنموذج للشفافية، النجاعة والنجاح.

حيث تمثل البلديات في معظم دول العالم السلطة المحلية المسؤولة عن تنظيم وإدارة الأعمال وشؤون الناس في المنطقة الجغرافية الواقعة في حدودها العقارية ومن أجل تحسين مستوى الخدمة العمومية وتحقيق النجاعة في الأداء فإن الدولة مطالبة باعتماد نموذج البلدية الالكترونية.

ولقد قامت الدراسة في هذا المجال باعتماد المقارنة المرجعية (Benchmarking) عن طريق دراسة النماذج المتوفرة والتي حققت نجاحا في تطبيقات البلدية الالكترونية، ويمكن الاستشهاد بالتجارب الناجحة وأخذها كنموذج يحتذى به في رسم معالم تطوير البلديات الجزائرية. علما أن البلدية الالكترونية عرفت تطبيقا لها بعدة دول (لبنان، السعودية، الإمارات العربية المتحدة، قطر، الكويت، تركيا.. وغيرها).

حيث تعتمد البلدية الالكترونية على تكنولوجيات الإعلام والاتصال، التي يتم من خلالها تقديم خدمات عن بعد (انترنت، هاتف نقال..)، تهدف إلى رفع مستوى الأداء

(1) علاء عبد الرزاق السالمي: نظم إدارة المعلومات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006، ص34.

والكفاءة الإدارية وتحسين مناخ العمل وتقريب الإدارة من المواطن لتسهيل كافة الخدمات والأعمال التي تقدمها البلدية.

من خصائص الإدارة الالكترونية أيضا:

- إدارة بلا أوراق: حيث تتكون من الأرشيف الالكتروني والبريد الالكتروني والأدلة والمفكرات الالكترونية والرسائل الصوتية ونظم تطبيقات المتابعة الآلية؛
- إدارة بلا مكان: وتعتمد أساسا على الهاتف المحمول والمؤتمرات الالكترونية والعمل عن بعد؛
- إدارة بلا زمان: تستمر 24 ساعة متواصلة (365/07/24)، ففكرة الليل والنهار والصيف والشتاء هي أفكار لم يعد لها مكان في العالم الجديد؛
- إدارة بلا تنظيمات جامدة: فهي تعمل من خلال المؤسسات الشبكية ولا تخضع لإجراءات إدارية بيروقراطية⁽¹⁾.

ويمكن تلخيص الأهداف الأساسية للبلدية الالكترونية فيما يلي:

- تقريب الإدارة من المواطن عبر بناء بوابة الكترونية شاملة عن البلدية؛
 - تخفيف أعباء المعاملات على المواطن وإدارة البلدية من خلال توزيع الاستثمارات الالكترونية؛
 - الانتقال بالخدمات اليدوية إلى الانترنت والهواتف النقالة وغيرها من التقنيات الحديثة؛
 - الترويج لنشاطات البلدية وقدراتها الاستثمارية وتسليط الضوء على مشاريعها وقدراتها السياحية؛
 - التماشي مع التقدم الحاصل في البيئة الاقتصادية والبقاء في قمة المنافسة الحديثة والمتطورة.
- في إطار الحديث عن المشاريع الناجحة يمكن الإشارة إلى التجربة التركية، حيث أن تركيا تمتلك اليوم أكبر خمس شركات تطوير في أعمال البلديات على مستوى أوروبا وتعمل في أكثر من عشر دول في مشاريع تطوير أعمال البلديات.

⁽¹⁾ قدوم لزهو وعبد الرحمان: الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر، ملتقى وطني حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قلمة، 8-9 نوفمبر 2016، غير منشور.

كما يمكن الحديث أيضا عن مشروع بلدية دبي الإلكترونية الذي يعتبر جزء من موجة تغيير وتطوير شاملة اجتاحت إمارة دبي في بداية العقد الأخير من القرن العشرين، حيث باشرت البلدية بتطوير البنية التحتية لتقنية المعلومات والاتصالات لمواكبة التطورات المتسارعة.

إدارة التغيير التي انتهجتها بلدية دبي والتي اعتمدت على رؤية واضحة، ترتبت عنها تجربة ناجحة أصبحت مرجعا هاما لكافة الدول العربية، ولقد تلخصت رؤية بلدية دبي لمشروع الحكومة الإلكترونية بصياغة أهداف محددة لمشروعها الطموح.

ومن أهم عوامل نجاح تجربة بلدية دبي الإلكترونية:

- الاستعانة بشركات القطاع الخاص العالمية؛
- التركيز على احتياجات ومتطلبات المواطنين؛
- تغيير العقلية؛
- التفكير كشركات القطاع الخاص؛
- الحكومة الإلكترونية ليست مشكلة فنية فحسب؛
- تكوين الموظفين والمواطنين؛
- تطوير وتبسيط الإجراءات؛
- اعتماد منهج إدارة المشروع والمشاريع الأخرى ذات العلاقة؛
- ترويج فعال للمشروع عامة والخدمات المتوفرة خاصة؛
- الأخذ بعين الاعتبار متطلبات المواطنين (واجهه التقديم، شكاوي، اقتراحات)⁽¹⁾.

ومن أجل الوصول إلى نموذج بلدي الكتروني فعال وناجح ينبغي العمل على تحديث مجموعة الإجراءات الداخلية وحزمة الخدمات التي تقدمها البلدية عن طريق اتباع أحسن النماذج المعتمدة عالميا في العمل البلدي ومنها:

(1) غزلاني وداد: البلدية الإلكترونية وآفاق تحسين الخدمة العمومية - بلدية دبي الإلكترونية نموذجا، ملتقى وطني حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قالم، 8-9 نوفمبر 2016، غير منشور.

- **إتباع منهج إدارة المشاريع (Management de projet) :** تتمثل تقنيات إدارة المشاريع في تقسيم مهمات العمل في المشروع مما يساعد على التحكم في تلك المهمات بالإضافة إلى تحديد أهم الإجراءات اللازمة للوصول لمخرجات من المشروع مع تحديد العلاقات بشكل مستقل بين مختلف الإدارات العاملة في المشروع وتقدير الموارد المتطلبة له سواء من حيث المواد المستخدمة أو الأجهزة و المعدات أو الموارد البشرية العاملة فيه، كذلك يجب تصميم الجدول الزمني اللازم للانتهاء من كافة المهمات المتضمنة في المشروع وتحديد الميزانية الخاصة به وفقاً لمنظومة حساب التكلفة التقديرية للأنشطة المتضمنة فيه. تتضمن تقنيات إدارة المشاريع أيضاً تحديد معايير الجودة التي سيتم الالتزام بها في المشروع.

تميز كل مشروع بطبيعة خاصة عن مختلف المشاريع، إلا أن أغلب المشاريع تتميز بخصوصية وحيدة، تتمثل في كونها لها بداية و نهاية، بينها مجموعة من المراحل تمتد من ظهور فكرة المشروع إلى لحظة إتمامه.

عادة ما يقسم المشروع إلى خمس أو ست مراحل متتالية هي:

- مرحلة التأسيس (بداية الفكرة و تحديد المعالم)؛

- مرحلة التخطيط: تتضمن مايلي:

- تحديد متطلبات الزبون (مواطنين، جمعيات، أحزاب، متعاملين

اقتصاديين، إدارات أخرى..)؛

- التصميم التفصيلي؛

- مرحلة التنفيذ؛

- مرحلة المراقبة والتحكم؛

- مرحلة إنهاء المشروع (التشغيل والمتابعة).

- **الفعالية الداخلية للبلديات (تحسين الإجراءات) :** لا تستطيع البلديات أن تقدم خدمة ممتازة للمواطنين ومؤسسات الأعمال إذا كانت وظائفها الإدارية الداخلية لا تعمل بشكل سليم ولذلك يتم العمل على دراسة الإجراءات الداخلية ومحاولة تبسيطها بشكل لا يتعارض مع مفاهيم الرقابة والمسؤولية.

- **تطوير الهيكل التنظيمي للبلدية:** تمارس معظم البلديات في الجزائر أعمالها عبر مجموعة من المصالح الداخلية التي تم تصميم هياكلها الإدارية وفقا لمتطلبات وإمكانيات القرن الماضي، وبما أن النقلة النوعية في مجال تقديم الخدمة البلدية يجب أن يوازيها نقلة متناسبة على مستوى الهيكل الإداري فمن الضروري تطوير الهيكل التنظيمي للبلديات، وفي هذا المجال لا بد من إعادة النظر في تنظيم البلديات بشكل يضمن نجاعة أكبر في الأداء.

- **الخدمات البلدية الإلكترونية:** من أجل تخفيف العبء على الإدارة والمواطن على حد سواء، يجب القيام بدراسة إطار عمل خدماتي إلكتروني للبلديات المحلية وذلك لتقديم الخدمات البلدية عبر الانترنت.

يمكن التفكير، في إطار إستراتيجية وطنية شاملة، في تطوير الإدارات الأخرى بما فيها مصالح الضرائب، البنوك، السفارات، القنصليات.. وغيرها؛ وبالتالي يمكن تحصيل الضرائب إلكترونياً، يمكن إشراك البنوك في عملية التحصيل.. وغيرها من الحلول المشتركة.

وعلى صعيد آخر، ينبغي العمل على تطوير أنظمة خدمة علاقات المواطنين من أجل متابعة شكاويهم وتلبية حاجاتهم إلكترونياً.

تحديث البلديات سوف يساهم بشكل كبير في خدمة المواطن الجزائري وتقليص المسافة بينه وبين الإدارة المحلية، كما يساعد على إضفاء الكثير من الشفافية على الخدمات العامة والتي سوف تكون متاحة مباشرة للمواطن والمؤسسات من دون تدخل الوسطاء وضياع الوقت.

وبالفعل، باشرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، خلال السنوات الأخيرة، بتقديم خدمات للمواطنين عبر الانترنت، متوفرة عبر الموقع الإلكتروني (www.interieur.gov.dz)، غير أنها لم ترق بعد لمستوى تطلعات المواطنين بالرغم من أهميتها ومساهمتها في التخفيف من أعبائهم.

خاتمة الفصل

تبين من خلال دراسة الحال أن معظم البلديات الجزائرية تعاني من شرخ عميق، جعلها تتخبط في دوامة عجز ميزانيتها، بل وأضحت غير قادرة على التخمين في تحسين طرق تسييرها وترشيد أداؤها وأصبحت، بالتبعية، مرة أخرى غير قادرة على البحث عن موارد جديدة لتغطية نفقاتها المتزايدة وهذا ما أدى إلى تواصل العجز السنة تلو الأخرى؛ وبالتالي فإن البحث عن الحلول الكفيلة بتحرير البلديات من الحلقة المفرغة التي تعيش في كنفها، ومعالجة عجز ميزانيتها، يقتضي بالضرورة تضافر جهود كل من الدولة والجماعات المحلية في هذا المجال.

فالدولة مطالبة بتعزيز أكثر للامركزية وتحرير البلديات من القيود والضغوطات المفروضة على تسيير شؤونها المحلية. الدولة مطالبة أيضا بإصلاح الجباية المحلية باعتماد نظام جبائي عادل في توزيع الموارد بين الدولة والجماعات المحلية، فمن الضرورة بمكان الإفراج عن قانون الجباية المحلية الذي طالما تغنت به الوزارة الوصية أمام وسائل الإعلام، قانون الجباية المحلية الذي يحزر البلديات ويعطيها فرص أكثر لثمين مواردها وطاقاتها المحلية. كما أن الدولة مطالبة أيضا، لضمان تحسين أداء البلديات، بالتخفيف من قيود الميزانية وتحسين أدوات التحصيل الجبائي.

وقد أثبتت الدراسة أيضا وضعية عدم التوازن بين البلديات الجزائرية، وما ترتب عن ذلك من اللامعادلة الاجتماعية، وهو الأمر الذي يستدعي من الدولة إعادة النظر في علاقتها بالجماعات المحلية ومراجعة التقسيم الإداري الحالي، من خلال تجميع بعض البلديات ودراسة إمكانية إحداث الجهة كهيئة عدم تمركز.

تجاوز عجز ميزانيات البلديات يتطلب أيضا أن تعمل البلديات على ترقية مواردها الذاتية، لاسيما عن طريق تثمين موارد التسيير من جهة وترشيد أوجه إنفاقها من جهة أخرى. وبالتالي فإن الحل الجدي يكمن في إرساء قواعد الحكم الراشد على المستوى المحلي، من خلال ضمان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية، ترقية التسويق المحلي وكذا اعتماد تكنولوجيات الإعلام والاتصال لاسيما في مجال تسيير خدمات البلدية (البلدية الإلكترونية) أملا في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

خاتمة

خاتمة

أثبتت المالية العامة أن الدولة لا يمكن أن تتكفل لوحدها بكل انشغالات التنمية، وكان لزاما عليها تفويض بعض السلطات، المهام والصلاحيات للولايات و/أو للبلديات كلما تعلق الأمر بتسيير الشؤون المحلية، ولقد تركز تفويض الاختصاص من خلال نظام اللامركزية الإدارية وإضفاء صفة الشخصية المعنوية على الجماعات المحلية (ولاية وبلدية).

غير أن تحقيق البلديات لمطلب التنمية المحلية تعترضه عدة عواقب، يعتبر عجز الميزانية إحدى أهم مظاهرها.

ولقد أبرزت الدراسة أن عجز ميزانية البلدية يرجع أساسا إلى ضعف مواردها اللازمة لتغطية نفقاتها، وهي نفقات متزايدة تزايد المهام المخولة لها التي تتعلق بالنفع المحلي والنفع العام على حد سواء (التهيئة والتعمير، السكن، الهياكل الأساسية والتجهيز، التعليم، الصحة والنظافة والمحيط، الشبيبة والرياضة، الفلاحة، الري، الغابات.. وغيرها).

ضعف الموارد المالية المحلية تتحمل مسؤوليته كل من الدولة والبلديات، حيث أن الدولة تحتكر النظام الجبائي الذي يخضع لسلطتها سواء فيما يتعلق بفرض الضرائب، تحصيلها أو توزيعها، أما البلديات فتعتمد على الإيرادات الجبائية وتهمل الموارد الأخرى رغم الحلول القانونية المتاحة التي تسمح لها بتثمينها لاسيما ما تعلق بمنتجات الأملاك ومنتجات الاستغلال.

ولقد ثبت أيضا أن ضعف التسيير المحلي وعدم قدرة الدولة على تنظيم البلديات وتفعيل دورها عقد من وضعية العجز الميزاني وهذا ما أدى إلى التدخل الدائم للدولة لتغطية العجز وهو الأمر الذي من شأنه أن يؤثر على الاستقلالية المالية والوظيفية المفترضة للبلديات، حيث أن الدولة عن طريق أجهزتها المركزية، ممثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية أو عن طريق أجهزة عدم التمركز، ممثلة في الولاية والدائرة، غالبا ما تتدخل في التسيير المباشر لشؤون البلديات وهي الوضعية التي ترهن لا محالة مبدأ اللامركزية المزعوم.

وبالتالي فالنظام الجزائري وإن كان يمنح البلديات بعض الصلاحيات، إلا أنه لم يعطها السلطة الكاملة للمناورة والتحكم والقيادة التي تقتضيها اللامركزية وهذا ما زاد مشاكل البلديات تعقيدا.

بالنظر إلى هذه الوضعية، تكاثرت النداءات خلال السنوات الأخيرة منادية بتدعيم اللامركزية عن طريق منح البلديات الوسائل التي تمكنها من الاضطلاع بالمهام الحيوية المنوطة بها، غير أن هذا المطلب لم يكرسه القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية بالوجه الذي كان منتظرا.

البحث عن الإجراءات الكفيلة بتحرير البلديات من الحلقة المفرغة التي تعيش في كنفها ومعالجة عجز ميزانيتها، يقتضي بالضرورة تضافر جهود كل من الدولة والجماعات المحلية في هذا المجال.

فالدولة مطالبة بتعزيز أكثر للامركزية وتوسيع رقعة التفويض، فتفويض الصلاحيات وجب أن يتماشى مع تفويض المهام، بصيغة أخرى الدولة مطالبة بتحرير البلديات من القيود والضغوطات المفروضة عليها ومنحها الوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك، كما أن تحسين أداء البلديات يتطلب التخفيف من قيود الميزانية وتحسين أدوات التحصيل الجبائي.

الدولة مطالبة أيضا بإصلاح النظام الجبائي المحلي واعتماد قانون خاص بالجباية المحلية يوفر خيارات أكبر لتمويل البلديات ويعطيها فرص أكثر لثمين مواردها وطاقاتها المحلية، وهو القانون الذي طالما تغنت به السلطات العمومية.

وجب الإشارة إلى أن وضعية عدم التوازن بين البلديات تتطلب مراجعة التقسيم الإداري الحالي من خلال تجميع بعض البلديات من أجل تحقيق توازن نسبي في توزيع الموارد، الاستغناء عن الدوائر ودراسة إمكانية إحداث الجهة كهيئة عدم تمركز.

تجاوز عجز ميزانيات البلديات يتطلب أيضا أن تعمل البلديات على ترقية مواردها الذاتية لاسيما عن طريق تثمين موارد التسيير، كما أنها مطالبة بترشيد أوجه الإنفاق عن طريق عقلنة اختيارات الميزانية واحترام ضوابط المناجمنت العمومي.

في نفس هذا السياق، لابد من الإشارة إلى ضرورة إصلاح النظام الحالي للميزانية والمحاسبة العمومية الذي يقيد النشاط المالي للبلديات أكثر مما يحرره، وفي المقابل تعزيز مطلب الرقابة اللاحقة على نشاطات البلديات.

الإصلاحات المتعلقة بالجباية والمالية المحلية يجب أن تواكبها إرادة قوية للتغيير على مستوى كل من الدولة (الوزارة الوصية) والبلديات لاسيما عن طريق رسم تصور استراتيجي واضح مبني على تحقيق الأهداف وتحسين أدوات التسيير المحلي.

كل هذه التوصيات لا يمكن أن تكفل بالنجاح دون الاستثمار في الرأسمال البشري باعتباره قائد ومحرك التغيير، مع التركيز على التكوين المستمر للإداريين والمنتخبين المحليين على حد سواء.

هذا التغيير يجب أن يمس أيضا عصرنة طرق وأنماط التسيير ولقد اقترحت الدراسة اعتماد نموذج استراتيجي يتمثل في الحكم الراشد المحلي الذي يقتضي، بالإضافة إلى تقوية وتوسيع مجال اللامركزية، مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وهو الأمر الذي سيسمح بإرساء دعائم حكم القانون وتحقيق الشفافية، المساواة، التوافق والمحاسبة، التي تهدف في الأخير إلى تحسين شؤون الأفراد وتنمية وترقية المجتمع.

الحكم الراشد المحلي يقتضي أيضا من البلديات اعتماد تكنولوجيات الإعلام والاتصال التي تسمح بربح واقتصاد الوقت، بالإضافة إلى فتح قنوات الاتصال والمشاركة والمراقبة بين المواطنين وممثليهم في المجالس المنتخبة.

تحقيق الديمقراطية التشاركية سيسمح للبلديات بالمحافظة على مواردها المتاحة وتحقيق الرشد في إنفاقها، كما يمكنها من التقييم الدوري لأدائها عن طريق اعتماد مؤشرات الأداء.

في إطار الحديث عن تجسيد مبادئ الحكم الراشد المحلي، لاسيما ما تعلق باعتماد تكنولوجيات الإعلام والاتصال في التسيير، قدمت الدراسة البلدية الالكترونية كنموذج للشفافية، النجاعة والنجاح في تقديم خدمات في مستوى التطلعات، فهي إدارة دون تنظيمات جامدة، دون مكان، دون زمان ودون أوراق.

تحديث البلديات سيساعد بشكل كبير على خدمة المواطن الجزائري وتقليص الهوة بينه وبين الإدارة المحلية، كما سيساهم في إضفاء الكثير من الشفافية على الخدمات العامة، التي ستصبح متاحة مباشرة للمواطن والمؤسسات دون تدخل الوسطاء وضياع الوقت.

تجسيد هذه المقترحات وتضافر جهود جميع الفاعلين في حقل المالية المحلية، لاسيما الدولة والجماعات المحلية والمواطنين لن يسمح بتجاوز العجز الميزاني فحسب، بل سيمكن البلديات من تحسين أدائها.

يمكن القول، في الأخير، أن تجاوز العجز ليس بغاية في حد ذاته، بل هو مجرد وسيلة وجب تحقيقها وتضافرها مع عوامل أخرى (استراتيجية، تنظيم، إجراءات، نمط تسيير، مستخدمين، كفاءات وقيم) لتحقيق التنمية المحلية المنشودة.

وبالتالي فإن تحقيق التنمية المحلية لا يقتضي التكفل بالمسألة التقنية المتعلقة بعجز ميزانية البلدية فحسب بل يتطلب التكفل بكل المحاور الأخرى ذات الصلة بما فيها: إعداد إستراتيجية وطنية للتنمية المحلية، إعداد خطط استراتيجية على مستوى البلديات، إعادة النظر في تقسيم البلديات، تنظيمها وطرق عملها، إعادة النظر في المالية المحلية بما في ذلك إصدار قانون للجباية المحلية، تحسين طرق، مناهج وأدوات تسيير البلديات، بناء قدراتها، اعتماد الحكم الراشد في تسييرها بما في ذلك اعتماد تكنولوجيات الإعلام والاتصال ولما لا تحقيق البلدية الالكترونية كنموذج للنجاح وتحسين الأداء المحلي.-

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
48	توزيع نسب الضريبة على الأملاك	1
48	توزيع معدل الضريبة على الأملاك	2
49	توزيع الرسم على قطع الأراضي غير المستغلة بالمناطق الصناعية ومناطق النشاط	3
49	مبلغ قسيمة السيارات حسب نوعية السيارة	4
50	توزيع حاصل القسيمة على السيارات	5
51	توزيع الضريبة الجرافية الوحيدة	6
53	توزيع نسب الضريبة على الدخل الإجمالي	7
53	توزيع الضريبة على الدخل الإجمالي	8
54	توزيع الضريبة على الأرباح المنجمية	9
55	سلم حق إعداد الوثائق	10
56	السلم الأساسي للرسم المساحي	11
56	توزيع حاصل الرسم المساحي	12
57	نسبة إتاوله استخراج المواد المعدنية	13
58	توزيع إتاوله استخراج المواد المعدنية	14
59	توزيع الرسم على النشاط المهني	15
61	توزيع الرسم على القيمة المضافة	16
62	مبلغ الرسم بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال السكني	17
63	مبلغ الرسم بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال الصناعي أو التجاري	18
63	مبلغ الرسم بالنسبة لتجزئة الأراضي ذات الاستعمال السكني	19
64	مبلغ الرسم بالنسبة للأراضي ذات الاستعمال الصناعي والتجاري	20

64	مبلغ الرسم بالنسبة للبنىات ذات الاستعمال السكني	21
65	مبلغ الرسم بالنسبة للبنىات ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي	22
66	مبلغ الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية	23
66	مبلغ الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية	24
67	توزيع معدل الرسم الصحي على اللحوم	25
67	توزيع رسم تشجيع عدم التخزين	26
68	توزيع معدل رسم التشجيع على النفايات	27
68	توزيع الرسم التكميلي على التلوث الجوي	28
69	توزيع الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي	29
69	توزيع الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة	30
70	توزيع الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم	31
71	مبلغ الرسم على رفع القمامات المنزلية	32
72	توزيع الرسم على تعبئة الدفع المسبق للهاتف النقال	33
95	عدد البلديات العاجزة على المستوى الوطني	34
97	تطور ميزانيات البلديات 2015-2016	35
99	عدد البلديات العاجزة بولاية قالمة	36
102	توزيع أهم الضرائب والرسوم المحلية	37
104	ناتج الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية لسنة 2011	38
106	بعض موارد الجماعات المحلية لسنة 2012	39
107	تطور الموارد الجبائية العائدة للبلديات وصندوق التضامن والضمن للجماعات المحلية	40
108	موارد قسم التسيير للبلديات على المستوى الوطني لسنة 2015	41

110	موارد قسم التسيير لمجموع بلديات ولاية قالمة، تحقيقات 2015	42
111	الرسم على القيمة المضافة كمورد أساسي	43
114	تطور نفقات قسم التسيير لبلدية قالمة- تحقيقات	44
115	تطور نفقات قسم التسيير بالتفصيل لبلدية قالمة- تحقيقات	45
116	تطور مصاريف المستخدمين لبلدية قالمة- تحقيقات	46
121	توزيع الجباية المحلية بين البلديات والولايات	47
123	موارد قسم التسيير لبلدية قالمة، تحقيقات 2015	48
124	موارد قسم التسيير لبلدية بوشقوف، تحقيقات 2015	49
125	موارد قسم التسيير لبلدية عين العربي، تحقيقات 2015	50
127	نسبة الموارد الجبائية من موارد قسم التسيير- تحقيقات 2015	51
128	توزيع البلديات الغنية حسب المداخل	52
128	توزيع البلديات المتوسطة حسب المداخل	53
129	توزيع البلديات الضعيفة حسب حجم المداخل	54
130	توزيع مستخدمي بلديات ولاية قالمة حسب مستويات التأهيل- 2015	55
131	تركيبة موظفي بلديات ولاية قالمة- 2015	56
133	توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب المستوى التعليمي- 2017	57
134	المستوى الدراسي لرؤساء بلديات ولاية قالمة-2017	58
134	توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الجنس	59
135	توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الفئات العمرية- 2017	60
136	توزيع رؤساء بلديات ولاية قالمة حسب الفئات العمرية- 2017	61
136	توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الفئات المهنية- 2017	62
141	التدخلات المالية لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية خلال الفترة الممتدة من 2003 إلى 2012	63
142	البلديات المستفيدة من إعانة التوزيع بالتساوي	64

143	إعانة التوزيع بالتساوي المخصصة لبعض البلديات -2014	65
144	إعانة التوزيع بالتساوي لمجموع بلديات ولاية قالمة -2017	66
147	تعويض ناقص القيمة الجبائية للبلديات	67
148	أمثلة لبرامج تجهيز على المستوى الوطني لسنة 2012	68
151	المبالغ المخصصة بعنوان البرامج البلدية للتنمية للفترة 2005-2015	69
154	برامج المخطط البلدي للتنمية لبلدية قالمة-2015	70
155	المشاريع البلدية للتنمية لبلديات ولاية قالمة	71

قائمة الأشكال

الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
96	عدد البلديات العاجزة على المستوى الوطني	1
105	نتائج الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية لسنة 2011	2
110	موارد قسم التسيير لبلديات ولاية قالمة لسنة 2015	3
114	تطور نفقات قسم التسيير لبلدية قالمة من 2012 إلى 2015	4
116	تطور مصاريف المستخدمين لبلدية قالمة من 2012 إلى 2015	5
126	موارد قسم التسيير لبلدية قالمة -تحقيقات 2015-	6
126	موارد قسم التسيير لبلدية بوشقوف -تحقيقات 2015-	7
126	موارد قسم التسيير لبلدية عين العربي -تحقيقات 2015-	8
130	توزيع مستخدمي بلديات ولاية قالمة حسب مستويات التأهيل- 2015	9
133	توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب المستوى التعليمي	10
134	توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الجنس	11
135	توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الفئات العمرية	12
136	توزيع منتخبي المجالس الشعبية البلدية حسب الفئات المهنية	13
186	منهجية تحديد الاحتياجات في مجال بناء القدرات	14
187	نموذج 7S	15
188	تحليل SWOT	16
189	معالم الخطة الاستراتيجية للبلدية	17
190	نموذج دايف إيلرثش (Dave Ulrich) لسنة 2006	18

مراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1- الكتب والمؤلفات:

- أحمد رشيد: الإدارة المحلية- المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية، دار المعارف، القاهرة.
- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- جمال الدين لعويصات: مبادئ الإدارة، دار هومة، الجزائر، 2005.
- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
- شريف رحمانى: أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2003.
- صالح فركوس: المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، عنابة، الجزائر.
- عبيد لخضر: التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- علاء عبد الرزاق السالمي: نظم إدارة المعلومات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر.
- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- محمد العربي سعودي: المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر (البلدية- الولاية) 1516-1962، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر.
- مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- نجيب بلعيد: المالية المحلية، مركز البحوث والدراسات الإدارية، المدرسة القومية للإدارة، 1994.
- هاني علي الطهرأوي، قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

2- الدراسات والمقالات:

- بسمة عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، عدد4،
- صالح عبد الله الطريفي: الحكم المحلي والتنمية المحلية، المجلة العربية للإدارة، العدد2، الأردن.
- عجلان العياشي: آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية، ملتقى وطني حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قلمة، 8-9 نوفمبر 2016، غير منشور.
- غالم جالبي ولخضر عزي: قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، ديسمبر 2004.
- غزلاني وداد: البلدية الإلكترونية وآفاق تحسين الخدمة العمومية - بلدية دبي الإلكترونية نموذجاً، ملتقى وطني حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قلمة، 8-9 نوفمبر 2016.
- قدوم لزهر وقروي عبدالرحمان: الإدارة الإلكترونية كآلية لتطوير أداء الجماعات المحلية بالجزائر، ملتقى وطني حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قلمة، 8-9 نوفمبر 2016.
- لخضر مرغاد: النفقات العامة المحلية وقواعد ترشيدها، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، 2004.
- ليندة أونيسي: المخطط البلدية للتنمية ودوره في تنمية البلدية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة1، العدد9، جوان 2016.
- محمد إبراهيم صلاح، واقع ممثلون وتمثيلات المحلية بالجزائر، مجلة إنسانيات، جامعة وهران، العدد 16، المجلد6، أبريل 2002.

- مصطفى زكاره: التطورات الحديثة للجباية المحلية، يوم برلماني حول الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 22 أبريل 2013.
- مصطفى كراجي: أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 2، 1996.
- ملياني صليحة وبوساق فتيحة: المستوى الثقافي للمنتخب البلدي وأثره على التنمية المحلية، ملتقى وطني حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، جامعة قلمة، 8-9 نوفمبر 2016.
- نصر الدين بن شعيب، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2002.
- نصر الدين بن شعيب، إشكالية و بدائل تمويل التنمية المحلية في الجزائر، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2013.
- نضيرة دوبابي وبوطالب براهيم: الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 141، 2011.
- نضيرة دوبابي: الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2010.
- هادي مقبول: التصنيف النموذجي للبلديات الجزائرية، التحولات المحلية، المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 1996.
- حلقة دراسية: الرهانات الجديدة للتنمية المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006.
- حلقة دراسية: مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2002.

1- Traités et Ouvrages :

- Abdelkader KHELIL : La commune face au défi du management et de l'ingénierie territoriale, Edition Casbah, Alger, 1998.
- Bachir YELLES CHAOUICHE : Le budget de l'Etat et des collectivités locales, OPU, Alger, 1990.
- Dominique FLECHER et Henri FORT: Les finances locales, Masson, Paris, 1977.
- Hachemi GRABA: les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, 2000.
- Hachemi KHERFI: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Les éditions Guessous, Rabat, 1989.
- J. C. DOUENCE : La spécialité des personnes publiques en droit administratif Français, Revue du droit public, 1972.
- Jean CATHELINÉAU: La fiscalité des collectivités locales, Armand Colin, Paris, 1990.
- Joël BOURDIN: Les finances communales, Economica, Paris, 2^{ème} édition, 1995.
- Marie-Christine LEROY: Stratégie des collectivités locales, Librairie Armand Colin, 1990.
- Michel BOUVIER: Les finances locales, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2^{ème} édition, 1993.
- Mohamed SBIHI: La gestion des finances communales, Librairie Babel, Rabat, 1992.
- Pierre POUGNAUD: Collectivités locales- comment moderniser, Berger-Levrault, Paris, 1991.

2- Etudes et Articles :

- A. BENDIABDELLAH et M. AHMED BELBACHIR: La fiscalité locale- un instrument privilégié au service du développement local.
- Abdelmadjid YANAT: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Editions Guessous, Rabat, 1989.
- Abderrahmane AZZI: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Editions Guessous, Rabat, 1989.
- Ahmed RAHMANI: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Editions Guessous, Rabat, 1989.
- B. YELLES CHAOUICHE: Pour une revalorisation des ressources financières locales, IDARA, Revue de l'Ecole Nationale d'administration, Alger, Volume 5, N° 1, 1995.

- David ROCHON: Libre administration des collectivités locales et finances locales, Actes de la 1ère université de printemps de finances publiques, LGDJ, Paris, 2004.
- Essaid TAIB: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Editions Guessous, Rabat, 1989.
- Gerhard BANNER: La gouvernance communautaire au cœur du processus de décentralisation, Revue Problèmes économiques, n° 2.783, Novembre 2002.
- Hachemi KHERFI: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Les éditions Guessous, Rabat, 1989.
- Henri-Michel CRUCIS: Liberté et politique tarifaires des collectivités locales, Editions LGDJ, EJA, Paris, 2004.
- Huet GAETAN: Les banques et le financement des collectivités locales, DESS en Banques et finances, Université RENE DESCARTES, Paris V, 1995-1996.
- J. C DOUENCE : La spécialité des personnes publiques en droit administratif Français, Revue du droit public, 1972.
- Jean-Pierre COSSIN: Fiscalité et aménagement du territoire- la concurrence fiscale au plan local, Actes de la 1ère université de printemps de finances publiques, Editions LGDJ, EJA, Paris, 2004.
- Joël BOUDINE: Collectivité locale et collectivité territoriale, Revue du Droit Public, LGDJ, n° 1-1992.
- Joseph DUPLOUY: Une collectivité locale peut-elle faire faillite?, Revue Problèmes économiques, n° 2.783, Novembre 2002.
- Michel KLOPFER: Apprécier le risque financier d'une collectivité locale, Revue Banque, n° 572, Juillet- Aout 1996.
- Mohamed SBIHI: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Editions Guessous, Rabat, 1989.
- Philippe AUBERGER: Les transferts de compétences- quel impact sur les finances locales, Actes de la 1ère université de printemps de finances publiques, Editions LGDJ, EJA, Paris, 2004.
- Zahia MOUSSA: La collectivité locale et le plan- un domaine régenté par le pouvoir central, Annales de l'unité de recherche Afrique-Monde arabe, Université Mentouri, Constantine, 1999.
- CNES: l'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, Alger, 2001.
- CENEAP : la refonte du système fiscal, Alger, 1997.
- Ministère de l'intérieur et des collectivités locales: Audit socioéconomique et consolidation de l'approche participative.

ملحق

بطاقة فنية عن ولاية قالمة

تقع ولاية قالمة داخليا بالشمال الشرقي للجزائر، تبعد عن العاصمة بـ 537 كلم، يحدها شمالا ولايات الطارف، عنابة وسكيكدة، شرقا ولاية سوق أهراس، غربا ولاية قسنطينة وجنوبا ولاية أم البواقي.

قالمة معروفة بماض عريق يمتد عبر التاريخ، سميت بملاكا عند الرومانيين، ولقد تمتعت الولاية بمكانة هامة خلال الثورة، حيث خرج الجزائريون في مظاهرات سلمية ذات 8 ماي 1945 ليعبروا عن فرحتهم بانتصار الحلفاء، كان انتصار للديمقراطية على الدكتاتورية، وعبروا عن شعورهم بالفرحة وطالبوا بتطبيق مبادئ الحرية التي رفع شعارها الحلفاء طيلة الحرب الثانية، وكانت مظاهرات عبر مختلف أنحاء الوطن وتكثفت في مدينة قالمة، ونادوا في هذه المظاهرات بحرية الجزائر واستقلالها فكان رد الفرنسيين هو ارتكاب مجازر 8 ماي 1945 ، وذلك بأسلوب القمع والتقتيل الجماعي واستعملوا فيه القوات البرية والجوية والبحرية.

علاوة على طابعها الفلاحي، الرعوي، الغابي والصناعي الذي يعطيها موقعا اقتصاديا واستراتيجيا هاما في الجزائر، تملك الولاية مؤهلات سياحية كبيرة تحتاج إلى العناية والتطوير وتعتبر منطقة إستراتيجية بوجودها على ضفاف نهر سيبوس الخصب، أين يمر أحد المجاري المائية في الوطن، وتعتبر منطقة زراعية ورعوية من الدرجة الأولى.

تنقسم ولاية قالمة إلى:

- عشر (10) دوائر هي قالمة، قلعة بوصبع، هيليوبوليس، حمام دباغ، لخزارة، بوشقوف، هواري بومدين، عين مخلوف، حمام النبائل و وادي الزناتي؛

- أربع وثلاثون (34) بلدية هي قالمة، حمام دباغ مجاز عمار عين العربي هواري بومدين، بوعاتي محمود، هيليوبوليس، النشماية، بلخير، الفجوج، بن جراح، بوحشانة، وادي الزناتي، راس العقبة، عين رقادة، بوحمدان، برج صباط، الركنية، سلاوة

عنونة، عين مخلوف، عين صندل، بني مزلين، لخزارة، بوشقوف، مجاز الصفاء، حمام النبائل، بلدية وادي الشحم، الدهوار، قلعة بوصبع، بومهرة احمد، جبالة لخميسي، عين بن بيضاء، وادي فراغة، تاملوكة.

تتمتع ولاية قالمة بجاذبية سياحية زارها رونقا تضاريسها وطبيعتها الخلابة، إضافة إلى ثروتها المتميزة بالمعالم الأثرية التي يصل عددها لما يزيد على 500 موقع ومعلم، منها ما يرجع إلى العهد الروماني خاصة المسرح الروماني بوسط المدينة، كما أنها تتميز بحماماتها المعدنية كحمام دباغ، حمام النبائل، حمام أولاد علي وحمام برادع.

أبرز المناطق الأثرية والمعالم التاريخية بقالمة مغارات جبل طاية بوحمدان، المسبح الروماني هيليوبوليس، بقايا حمامات رومانية بقالمة، مغارات قبرية شمال حمام المسخوطين بالركينة، أطلال مدينة تيبيلس الرومانية بسلاوة عنونة وموقع سور التكنة العسكرية بوسط قالمة.-

فهرس

	إهداء
	تشكرات
أ	مقدمة
1	الفصل الأول: تقديم عام لنظام الحكم المحلي وميزانية البلدية بالجزائر
3	المبحث الأول: تطور نظام الحكم المحلي
3	المطلب الأول: تراجع دور الدولة لصالح الجماعات المحلية
4	الفرع الأول: توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية
7	الفرع الثاني: أسس استقلالية الجماعات المحلية
16	المطلب الثاني: التطور التاريخي لتنظيم البلدية بالجزائر
16	الفرع الأول: نظام البلدية في مرحلة الاستعمار
19	الفرع الثاني: نظام البلدية في مرحلة الاستقلال
28	المبحث الثاني: تقديم عام لميزانية البلدية
28	المطلب الأول: ميزانية البلدية: مفهومها، كيفية إعدادها وتنفيذها
28	الفرع الأول: مفهوم ميزانية البلدية
35	الفرع الثاني: إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية
45	المطلب الثاني: تركيبة ميزانية البلدية
45	الفرع الأول: إيرادات الميزانية
81	الفرع الثاني: نفقات الميزانية

93	الفصل الثاني: أسباب عجز ميزانية البلدية
100	المبحث الأول: أسباب تتعلق بالجباية المحلية
100	المطلب الأول: ضعف الموارد المالية المحلية
100	الفرع الأول: تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة
108	الفرع الثاني: هيمنة الإيرادات الجبائية على موارد التسيير
111	الفرع الثالث: ضعف التحصيل الضريبي
113	المطلب الثاني: عدم التحكم في النفقات
113	الفرع الأول: تزايد نفقات البلديات
117	الفرع الثاني: أسباب تزايد النفقات
119	المبحث الثاني: أسباب هيكلية ووظيفية
119	المطلب الأول: أسباب هيكلية
119	الفرع الأول: المركزية المفرطة في تسيير البلديات
122	الفرع الثاني: عدم التوازن بين البلديات
129	المطلب الثاني: أسباب وظيفية (ضعف أداء البلديات)
129	الفرع الأول: ضعف التأطير وتدني مستويات التسيير
137	الفرع الثاني: ضعف الأداء الاقتصادي
140	المبحث الثالث: أسباب تتعلق بسياسة الدعم المنتهجة من طرف الدولة
140	المطلب الأول: التدخل الدائم للدولة لتغطية العجز الميزاني
140	الفرع الأول: نماذج عن المساعدات المقدمة للبلديات
149	الفرع الثاني: نماذج عن البرامج البلدية للتنمية
155	المطلب الثاني: مساعدات الدولة: بين دعم التنمية وتكبير المبادرات المحلية
155	الفرع الأول: سياسة المرافقة المنتهجة من طرف الدولة للبلديات
156	الفرع الثاني: مبادرات محلية مكبلة

159	الفصل الثالث: الإجراءات الكفيلة بتجاوز عجز ميزانية البلدية
161	المبحث الأول: إصلاح المالية المحلية
161	المطلب الأول: ترقية الموارد المالية للبلديات
161	الفرع الأول: إصلاح الجباية المحلية
165	الفرع الثاني: تامين موارد التسيير
170	الفرع الثالث: البحث عن موارد ومصادر تمويل أخرى
173	المطلب الثاني: تفعيل الدور الاقتصادي للبلدية والتحكم في النفقات
174	الفرع الأول: تفعيل الدور الاقتصادي للبلدية (الاستثمار، المقاولاتية، خلق الثروة)
174	الفرع الثاني: التحكم في النفقات
181	المبحث الثاني: تحسين الأداء المحلي
181	المطلب الأول: إعادة النظر في تنظيم وصلاحيات الجماعات المحلية
181	الفرع الأول: إعادة النظر في تنظيم البلديات
184	الفرع الثاني: إعادة النظر في علاقة الدولة بالجماعات المحلية
185	المطلب الثالث: النجاعة في التسيير
186	الفرع الأول: الرؤية الإستراتيجية وبناء القدرات
194	الفرع الثاني: اعتماد الحكم الراشد في تسيير الشؤون المحلية
204	الفرع الثالث: البلدية الالكترونية نموذج للنجاح
210	خاتمة
215	قائمة الجداول
219	قائمة الأشكال
220	قائمة المراجع
225	ملحق
228	فهرس

ملخص:

يهتم البحث بتسليط الضوء على إشكالية عجز ميزانية البلدية لا من أجل التعرف على أسباب العجز فحسب، بل من أجل استنتاج الحلول التي تسمح بالتكفل بهذه الوضعية.

ولقد خلصت الدراسة إلى ضرورة تضافر جهود كل من الدولة والبلديات لتجاوز العجز الميزاني، حيث أن الدولة مطالبة بإصلاح المالية المحلية وإعادة النظر في تنظيم البلديات وطرق سيرها، أما البلديات فهي مطالبة بالعمل الجدي من أجل تامين مواردها، ترشيد نفقاتها وتحسين طرق تسييرها.

وإن حل مشكل عجز الميزانية إنما يساهم في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

كلمات مفتاحية: جماعات محلية، بلدية، مالية محلية، جباية محلية، عجز ميزانية البلدية.

Résumé :

La présente étude met la lumière sur la problématique du déficit des budgets communaux non seulement pour connaître les causes de cette situation mais aussi pour proposer des solutions permettant sa prise en charge.

L'étude conclut que des efforts concertés entre l'État et les communes doivent être fournis et ce, afin de combler le déficit budgétaire. En effet, l'Etat est appelé à engager la réforme des finances locales et à revoir l'organisation des communes et leur mode de fonctionnement. Aussi, les communes sont tenues de travailler sérieusement dans la direction de valorisation des ressources, rationalisation des dépenses et amélioration de leur mode de gestion.

Résoudre la problématique du déficit budgétaire permettra de réaliser le développement local souhaité.

Mots clés : Collectivités locales, Commune, Finance locale, Fiscalité locale, déficit budgétaire.

Abstract :

The present study sheds light on the municipal budget deficit not only to define the causes of this situation but also to propose solutions to deal with this problem.

The study concludes that concerted efforts between the state and municipalities must be provided to fill the budget deficit. Indeed, the state is called to reform local finances and to review the municipalities' organization and their operating mode. As well, municipalities are required to work seriously in order to develop their resources, rationalize their expenses and improve their management methods.

Solving the deficit problem will achieve the desired local development.

Keywords: Local collectivities, Municipality, Local finance, Local taxation, Budget deficit.