



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

Université Abou Bekr Belkaid
Tlemcen Algérie



جامعة أبي بكر بلقايد



كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير

رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية

تخصص : تسيير المالية العامة

تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية

دراسة حالة بلدية أدرار

إشراف البروفيسور:

أ.د. باركة محمد الزين

إعداد الطالب:

- عبد الكريم مسعودي

لجنة المناقشة:

رئيساً	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د. بدي نصر الدين
مشرفاً	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د. باركة محمد الزين
ممتحنة	جامعة تلمسان	أستاذة محاضرة	د. بوشخي عائشة
ممتحناً	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. بودلال علي

السنة الجامعية: 2012 - 2013



إهداء

الحمد لله الذي وفقني ونور قلبي بالعلم والمعرفة، فيارب لك الحمد كما
ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك، وصلى الله على خير الأنام نبينا
محمد عليه أفضل الصلاة والسلام، أهدي ثمرة جهدي إلى :

- من جعل الله الجنة تحت أقدامها، وغمرتني بحبها وحنانها وأنارت درب
حياتي بدعائها : أمي الغالية.

- من كان سندي وعونني وقدوتي ورباني على الفضيلة والأخلاق،
رمز العطاء: أبي الغالي.

- إلى من عشت وتربيت بينهم ومعهم إخوتي: يوسف ، محمد، زهراء،
كريمة، عبد الوهاب، هاجر.

- إلى كل زملائي طلبة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة 2011.

إلى كل طالب للعلم.

عبد الكريم

تشكرات

ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي بإتمام هذه الرسالة،
وعلى ما مننت به عليا من توفيق وسداد، وعلى ما منحتني إياه من صحة
وقدرة على تخطي الصعاب وتذليل العقبات.

أخص بالشكر والتقدير والإمتنان البروفيسور:

"باركتة محمد الزين"

على قبوله الإشراف على موضوع رسالتي، وكذا توجيهاته القيمة
والسديدة، وصبره وحرصه على أن أتم بكل جوانب الرسالة، والذي لم
يبخل عليا بنصائحه وآرائه لتقويم هذه الرسالة.

كما أتقدم بالشكر والتقدير لكافة أعضاء لجنة المناقشة على

تجشمهم عناء القراءة والتقييم.

إلى كل الموظفين الذين قدموا لي يد المساعدة في بلدية وولاية أدرار.

إلى كل من وقف معي من بعيد أو قريب في إنجاز هذا العمل المتواضع.

عبد الكريم

قائمة الجداول

ص	العنوان	الرقم
38	معايير التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي	01
45	وضع البلديات المختلطة من حيث المساحة والسكان 1874	02
47	عدد السكان حسب البلديات لسنة 1963	03
110	توزيع حصيلة الرسم على القيمة المضافة	04
112	توزيع رسم الأطر المطاطية	05
112	توزيع الرسم على الزيوت والشحوم	06
113	نسب الضريبة على الأملاك	07
114	المصادر الجبائية للجماعات المحلية	08
120	تطور عدد البلديات العاجزة في الجزائر	09
120	تطور عدد الولايات العاجزة في الجزائر	10
122	تطور ديون الجماعات المحلية	11
127	تطور مداخيل الممتلكات للبلديات للفترة من سنة 2003 إلى غاية 2005	12
127	توزيع مستخدمين الوظيفة العمومية	13
128	نسبة التكوين في الجماعات المحلية	14
133	تطور نفقات تسيير الجماعات المحلية إلى نفقات تسيير الدولة	15
200	تطور التعداد السكاني لبلدية أدرار خلال الفترة 2010-2011-2012	16
200	حساب نسبة إيرادات قسم التسيير / عدد السكان	17
201	حساب نسبة إيرادات الاستغلال والأملاك / إيرادات قسم التسيير	18
202	حساب نسبة الإيرادات المستتمة من المساهمات والمساعدات/الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير	19

ص	العنوان	
204	نسبة الإيرادات الجبائية / إيرادات قسم التسيير	20
205	نسبة الإيرادات الجبائية / عدد السكان	21
206	نسبة نفقات الإستغلال / عدد السكان	22
207	نسبة مصاريف المستخدمين / عدد السكان	23
208	نسبة النفقات المحولة للمساهمات والمساعدات / نفقات التسيير	24
208	نسبة انجازات نفقات التسيير / تحديدات نفقات التسيير	25
209	نسبة انجازات نفقات التجهيز / تحديدات نفقات التجهيز	26
210	نفقات التجهيز والاستثمار / عدد السكان	27
211	التمويل الذاتي للتجهيز والاستثمار / نفقات التجهيز والاستثمار	28
214	تطور إيرادات التسيير لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012.	29
216	مصادر تمويل إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012	30
217	نسبة مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012	31
219	نسبة مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار بناء على الحساب الإداري، خلال سنتي 2010-2011	32
221	نسبة مساهمة ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012	33
222	نسبة مساهمة باقي الإيرادات في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012	34
223	نسبة مساهمة باقي الإيرادات في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار، بناء على الحساب الإداري خلال سنتي 2010-2011	35
225	تطور إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار، خلال السنوات 2010-2011-2012	36
227	مصادر تمويل إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار خلال سنتي 2010-2011	37
228	مساهمة الاقتراع لنفقات التجهيز والاستثمار في إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار خلال سنتي 2010-2011	38

229	نسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار إلى الإيرادات الجبائية لبلدية أدرار خلال سنتي 2010-2011	39
231	تطور نفقات قسم التسيير خلال سنوات 2010-2011-2012	40
233	مكونات نفقات قسم التسيير خلال سنوات 2010-2011-2012	41
234	نسبة مصاريف المستخدمين من نفقات التسيير خلال سنتي 2010 - 2011	42
236	نسبة حصة باقي النفقات إلى إجمالي نفقات التسيير خلال سنتي 2010 - 2011	43
238	تطور نفقات قسم التجهيز والاستثمار خلال السنوات 2010-2011-2012	44
239	حصة الأملاك العقارية والتوصيليات الكبرى من نفقات قسم التجهيز والاستثمار خلال السنوات 2010-2011-2012	45
241	مدى تغطية الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار لإجمالي نفقات التجهيز والاستثمار لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012	46
243	مدى تغطية الإيرادات لنفقات بلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012	47

قائمة الأشكال

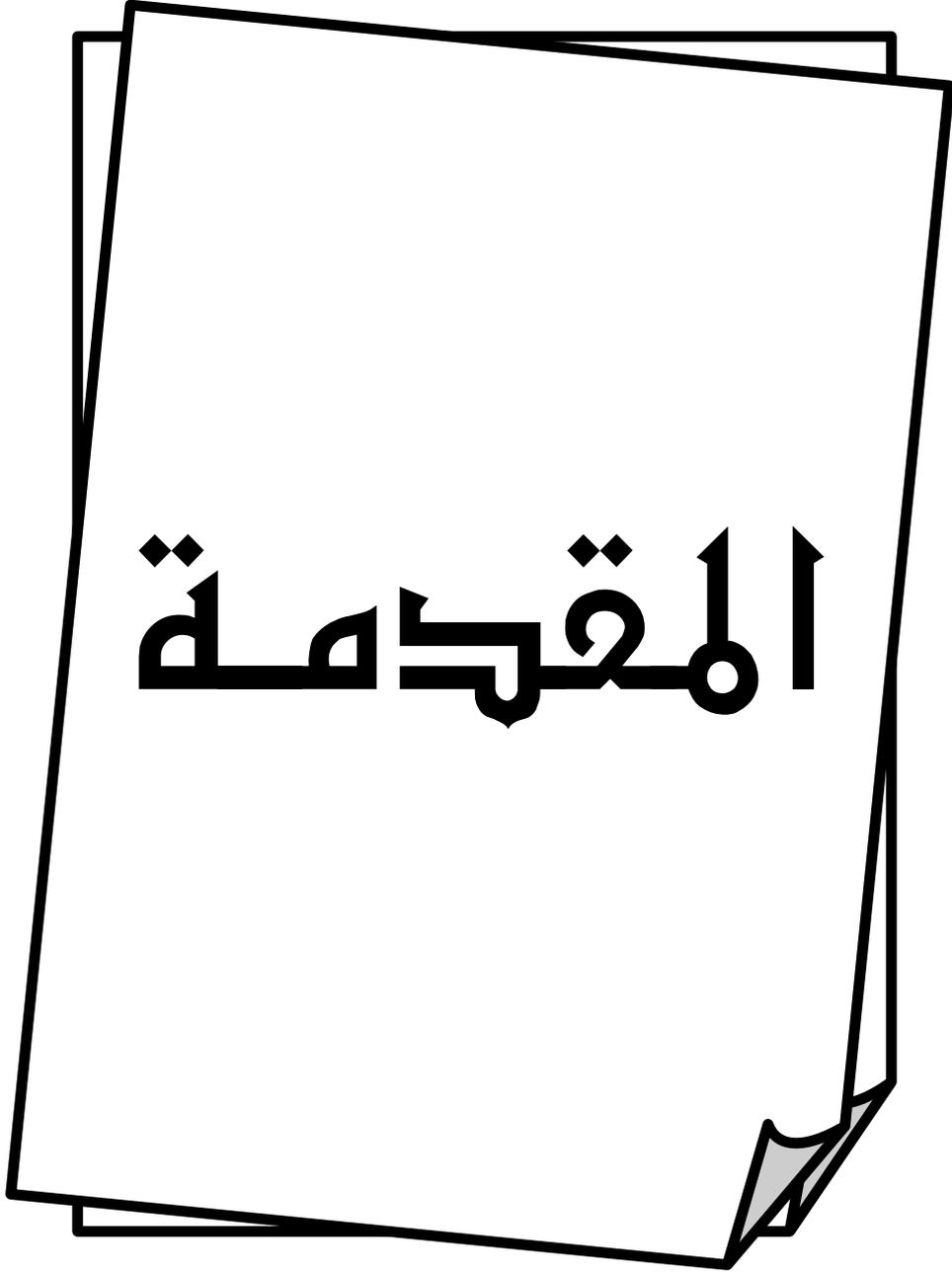
الرقم	العنوان	ص
01	نظام الإدارة المحلية	06
02	نموذج يبين الدور الحقيقي للإدارة المحلية في التنمية المحلية	22
03	نسبة إيرادات الاستغلال والأموال إلى إيرادات قسم التسيير	202
04	نسبة الإيرادات المستلمة من المساهمات والمساعدات/ إيرادات قسم التسيير	203
05	يوضح نسبة الإيرادات الجبائية / إيرادات قسم التسيير	205
06	مصاريف المستخدمين إلى نفقات التسيير	207
07	نسبة إنجازات نفقات التجهيز/تحديدات نفقات التجهيز	210
08	نسبة إنجازات إيرادات التسيير إلى تحديدات إيرادات التسيير	213
09	يوضح تطور إيرادات التسيير لبلدية أدرار خلال سنوات 2010-2011-2012	215
10	مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير لسنة 2010	217
11	مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير لسنة 2011	218
12	مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير لسنة 2012	218
13	مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار بناء على الحساب الإداري، خلال سنتي 2010-2011.	220
14	مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات التسيير لسنوات 2010-2011-2012	221
15	مساهمة باقي الإيرادات في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار، بناء على الحساب الإداري خلال سنة 2010	224
16	مساهمة باقي الإيرادات في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار، بناء على الحساب الإداري خلال سنة 2011	224
17	تطور إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار، خلال السنوات 2010-2011-2012	226
18	مصادر تمويل إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار خلال السنوات	

	2010-2011	
229	نسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار إلى الإيرادات الجبائية لبلدية أدرار خلال سنتي 2010-2011	19
232	تطور نفقات قسم التسيير خلال سنوات 2010-2011-2012	20
235	نسبة مصاريف المستخدمين والاقتطاع لنفقات التجهيز من نفقات التسيير خلال سنتي 2010 و 2011	21
237	نسبة حصة باقي النفقات إلى إجمالي نفقات التسيير خلال سنتي 2010-2011	22
240	حصة الأملاك العقارية والتصليلات الكبرى من نفقات قسم التجهيز والاستثمار خلال السنوات 2010-2011-2012	23
242	مدى تغطية الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار لإجمالي نفقات التجهيز والإستثمار لسنوات 2010-2011-2012	24
244	مدى تغطية الإيرادات لنفقات بلدية أدرار حسب الميزانية الإضافية خلال السنوات 2010-2011-2012	25
244	مدى تغطية الإيرادات لنفقات بلدية أدرار بناء على الحساب الإداري لسنتي 2010 و 2011	26

خطة الرسالة

المقدمة
الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية
المبحث الأول: الإدارة المحلية: المفهوم ، الأهداف ، المقومات
أ. مفهوم الإدارة المحلية وأسباب نشأتها
ب. أهمية وأهداف الإدارة المحلية
ج. المقومات الأساسية والأدوار التنموية للإدارة المحلية
المبحث الثاني: الإدارة المحلية كنموذج للامركزية الإدارية
أ. اللامركزية الإدارية: المفهوم، الأشكال، المزايا والعيوب
ب. مشكلات الإدارة المحلية ومميزاتها عن الحكم المحلي
ج. الرقابة المركزية على الإدارة المحلية
المبحث الثالث: الإدارة المحلية في الجزائر
أ. تعريف الجماعات المحلية في الجزائر
ب. صلاحيات وهيئات تسيير البلدية
ج. صلاحيات وهيئات تسيير الولاية
الفصل الثاني : الموارد المالية للجماعات المحلية
المبحث الأول: مالية الجماعات المحلية
أ. ميزانية الجماعات المحلية، المفهوم والمبادئ
ب. خصائص ووثائق ميزانية الجماعات المحلية
ج. الموارد المالية للجماعات المحلية ومراقبة تنفيذ الميزانية
المبحث الثاني: إشكالية مديونية وعجز ميزانية الجماعات المحلية
أ. واقع عجز ومديونية الجماعات المحلية
ب. أسباب عجز ومديونية ميزانية الجماعات المحلية
ج. إصلاحات الدولة لمعالجة عجز ميزانية الجماعات المحلية

المبحث الثالث : سُبُل تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية
أ. تحديات الجماعات المحلية
ب. آليات التفعيل التنظيمية والإدارية
ج. آليات التفعيل المالية
الفصل الثالث : دراسة تطبيقية لبلدية أدرار
المبحث الأول: تقديم لبلدية أدرار وهيكلها التنظيمي
أ. تقديم ولاية أدرار
ب. تقديم بلدية أدرار
ج. الهيكل التنظيمي لبلدية أدرار
المبحث الثاني : دراسة تحليلية للموارد المالية لبلدية أدرار
أ. تقديم ميزانية البلدية لسنوات 2010-2011-2012
ب. تحليل ميزانية البلدية عن طريق النسب
ج. دراسة تحليلية للموارد المالية لبلدية أدرار
الخاتمة



المقدمة:

إن التحول إلى اقتصاد السوق و ما تفرضه تحديات العولمة وما شهده العالم من تغييرات جوهرية، كلها عوامل دفعت كل من البلدان النامية والمتقدمة إلى إعادة النظر في فلسفة الحكم والإدارة وضرورة تبني المدخل الإداري في تنفيذ السياسات التنموية العامة، ففي بداية القرن التاسع عشر كان نشاط الحكومات في الدول المتقدمة نشاطاً محدود النطاق يقتصر على بعض المرافق العامة الضرورية لحماية كيان الدولة كحمايتها من العدوان الخارجي وصيانة أمنها الداخلي، ما جعلها تُركز على جمع الهيئات الإدارية في يد السلطة المركزية.

و مع تطور وظائف الدولة واتساعها وتدخلها في مختلف المجالات، لم يعد يقتصر دور الدولة على الأمن الداخلي و إقامة العدل، بل أصبحت تتدخل وتقدم العديد من الخدمات التي كانت تعتبر من صميم القطاع الخاص، بهدف رعاية المواطنين وتلبية احتياجاتهم.

ولا شك أن تحقيق العدالة الاجتماعية يقتضي تمكين جميع المواطنين في كافة أنحاء الدولة من التمتع بالخدمات التي تُؤدى إليهم، وقد ترتب عن ذلك أنه أصبح من الصعب على الإدارة المركزية أن تنهض لوحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة، وفي ظل هذا الواقع المعقد و المتسارع التغيير، عمدت الدولة إلى إقامة إدارة محلية تتولى إدارة المرافق المحلية، لتخفيف المهام الملقاة على عاتق الدولة، وفسح المجال للإدارة المركزية بالتفرغ للمرافق الوطنية ذات الأهمية.

صاحب هذا التنامي في الإدراك بالدور الهام للإدارة المحلية، بعدما أظهرت عدة دراسات أن نجاح أو إخفاق الدولة في تحقيق التنمية يتوقف بدرجة كبيرة على مدى رشادة أسلوب الإدارة المحلية المتبع في الدولة، لذلك أصبحت اللامركزية الإدارية مطلباً لا يُمكن الاستغناء عنه، بحيث أضحت الإدارة المحلية تُمارس دوراً لا يقل أهمية عن ذلك الذي تكلف به السلطات المركزية.

إن الإدارة المحلية ليست ابتكاراً حديثاً للإنسان بل إنها لازمت البشرية منذ القدم وحتى الآن ، ويؤكد العديد من الكُتاب أن الإدارة المحلية تُعد أحسن تطبيق للديمقراطية في الإدارة ، باعتبار أنها نظام يضمن الحريات ويتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة المواطنين لحل مشاكلهم وتنظيم حياتهم على نحو يُحقق الحرية والرفاهية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي.

ولا تزال الإدارة المحلية في بلداننا النامية غامضة وملتبسة لدى فئات واسعة من الناس، فكل يفهمها بطريقته الخاصة وفقاً للتأثيرات المتباينة التي يخضع لها، غير مبال بالأبعاد المتشابكة لهذا الموضوع الحيوي، مع وجود تداخل سياسي وإداري في بعض المفاهيم المتعلقة بموضوع الإدارة المحلية.

والجزائر كغيرها من الدول المستعمرة ورثت تركة ثقيلة بعد الاستقلال، تمثلت في انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على إدارة الشؤون الإدارية؛ مما أوقع الإدارة المحلية في حالة خطيرة جداً بالإضافة إلى ذلك فإن الجماعات المحلية الموروثة، عانت عجزاً مالياً بسبب الزيادة الكبيرة في النفقات نتيجة للواجبات الاجتماعية المفروضة على الجماعات المحلية، وخاصة المساعدات التي كانت تمنحها للمواطنين الذين تضرروا أثناء حرب التحرير الوطني، ما اضطر الدولة إلى خلق علاقة إيجابية بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية عن طريق إنشاء مرافق عمومية و تحقيق البنية التحتية، و دعم مبدأ اللامركزية من خلال إنشاء وإعادة تقسيم الجماعات المحلية المشكلة للإدارة المحلية وهي الولاية والبلدية طبقاً لما أفرزه دستور 1989، والذي كرس التوجه الحر وسياسة الاقتصاد المفتوح ، حيث تبلورت فكرة اللامركزية بصور قانون 08-90 المتعلق بالبلدية والقانون 09-90 الخاص بالولاية ، ما حقق الاستقلالية للوحدات المحلية بما فيها الاستقلالية المالية ، الشيء الذي يُبرز الدور الهام للجماعات المحلية على الصعيدين المحلي والوطني، فمحلياً تُعبر الجماعات المحلية عن توجهات الشعب واختياراته ، أما وطنياً فتُعد المحرك الأساسي لأي تنمية وطنية.

لا تكفي الجماعات المحلية بتقديم الخدمات الأساسية الضرورية فحسب، بل تساهم وبشكل كبير في تنمية مجتمعاتها المحلية بما تقدمه من خدمات و مشاريع وأنشطة إنتاجية، باعتبارها تمثل الوحدة الأساسية للحكم والإدارة في الجزائر ، وتشكل الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية خاصة إذا تعلق الأمر بالخدمة العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة ، انطلاقاً من تكامل جهود المجتمع المحلي من جهة، والجهود الحكومية من جهة أخرى .

إلا أن وضعية هذه الجماعات المحلية خصوصاً البلديات شهدت تدهوراً في عدة نواحي (إدارية، اجتماعية، إقتصادية، مالية....)، و يرجع سبب هذا التدهور إلى مجموعة من الأسباب القانونية والإدارية والمالية و السياسية ، وتعد الأسباب المالية المتمثلة في العجز المالي المستمر لأغلب البلديات السبب الأبرز الذي يُعزى إليه عجز البلديات عند القيام بمهامها التنموية في توفير وتحسين الحياة اليومية للمواطن؛ دفعت هذه الوضعية المتردية الدولة إلى التفكير في مجموعة من الإصلاحات، التي تسمح للبلديات بأداء أدوارها التنموية، حيث أنشئت لجنة وزارية مشتركة بين وزارتي المالية والداخلية كلفت باقتراح مجموعة من التدابير الاستعجالية لمواجهة العجز المستمر وتوفير موارد مالية لها، أعقب ذلك صدور قانون البلدية الجديد 10-11، وقانون الولاية 07-12 ليواكب التحولات الدولية و يتماشى مع الإصلاحات السياسية والاقتصادية في الجزائر.

و رغم ذلك، وانطلاقاً من المهام التي أُسندت للجماعات المحلية، فإن نجاحها مرتبط بما يُمكن توفيره من موارد مالية كافية تُمكنها من تحقيق أهدافها ، لأنه لا يُمكننا أن نتصور تحقيق الجماعات المحلية لأهدافها ومختلف المهام المنوطة بها دون أن تكون لها موارد مالية في تزايد واستمرار، وبالرغم من أن هذه الموارد متفاوتة من منطقة لأخرى وتتوقف على مجموعة من العوامل، إلا أن الجماعات المحلية وقفت عاجزة في تحصيل و تسيير مواردها ، بالرغم من أنها تمتلك العديد من العقارات والأموال و الثروات والموارد، إلا أن محلها كان الإهمال؛ هذا ما يقودنا إلى ضرورة

البحث في مالية الجماعة المحلية، وتشخيص الأسباب التي تجعل البلديات تُهمل مواردها المالية، وتحديد الآليات والسبل الكفيلة بتفعيلها.

- الإشكالية:

تتمحور إشكالية الرسالة حول دراسة الموارد المالية للجماعات المحلية، و السبل الكفيلة بتفعيلها، حيث تُعاني أغلب بلديات الوطن من قلة الموارد المالية، وسوء تسييرها وإهمال جزء منها ، و في نفس الوقت فهي مُطالبة بالقيام بأدوار تنموية كبيرة على المستوى المحلي.

و بناء على ما تقدم تبرز معالم الإشكالية انطلاقاً من التساؤل الرئيسي التالي:

ما هي سبل تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية ؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية عدة تساؤلات فرعية ، يُمكن صياغتها على النحو التالي:

- ما المقصود بمالية الجماعات المحلية و ميزانيتها ومواردها المالية ؟
- هل تعتمد الجماعات المحلية في الجزائر على تنوع مصادرها التمويلية أم تركز فقط على الإعانات المقدمة من طرف الدولة ، وهل مواردها كافية لتغطية مجمل نفقاتها؟
- هل الإصلاحات التي باشرتها الدولة لتحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية كافية لمعالجة إختلالاتها المالية خصوصاً ظاهرة عجز ومديونية ميزانيتها ؟
- ما الآثار المترتبة عن عدم تفعيل الجماعات المحلية لمواردها المالية ؟

-الفرضيات:

على ضوء ما تم طرحه من تساؤلات حول موضوع الرسالة، وأملاً في تحقيق أهدافها، يُمكن تحديد مجموعة من الفرضيات التي نسعى لاختبارها، كما يلي:

- تُعبر مالية الجماعات المحلية عن مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات، والتي تخص الهيئات المحلية، أما ميزانية الجماعات المحلية فتعتبر الصورة العاكسة لنشاطها وسياستها المنتهجة باعتبارها تُظهر في جانبيها الإيرادات والنفقات.
- تعتمد الجماعات المحلية في الجزائر على الإعانات المقدمة من طرف الدولة لتمويل ميزانيتها، ولا تكفي مواردها لتغطية مجمل نفقاتها.
- تُقلل الإصلاحات التي اتخذتها الدولة من الاختلالات المالية للجماعات المحلية، لكنها تتصف بالوقائية وتُعد غير كافية.
- يترتب عن عدم تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية تضييع المال العام وزيادة عجزها الميزاني و عرقلة أدائها التنموي المحلي.

- منهجية الرسالة:

بناءً على طبيعة موضوع الرسالة، يتم تحديد نوع المنهج المستخدم، و قصد الإحاطة بمختلف جوانب الموضوع والإجابة على إشكالية الرسالة واختبار صحة الفرضيات، اعتمدت على منهجين:

- المنهج الوصفي التحليلي، بهدف وصف وتحليل مختلف أبعاد الموضوع والوصول إلى النتائج المرجوة من الرسالة، بداية من تعريف الإدارة المحلية، و وصف واقع الجماعات المحلية بالجزائر و استعراض مشاكلها وتحليل الأسباب المؤدية لتخبطها في المشاكل المالية، وتقديم الحلول المناسبة، وهذا المنهج يندرج ضمن الجانب النظري.
- المنهج التطبيقي، من خلال محاولة عكس الجانب النظري على أرض الواقع، عن طريق اعتماد دراسة تطبيقية للموارد المالية لبلدية أدرار، باستعراض وضعية مواردها المالية، باستخدام النسب و التحليل الكمي في الجانب التطبيقي للرسالة.

- أهداف الرسالة:

تهدف هذه الرسالة إلى:

- تحديد الآليات والسبل التي تمكن الجماعات المحلية من تفعيل مواردها المالية، ومواجهة التحديات التي تقف عقبة أمامها في تحقيق أهدافها.
- دراسة وتحليل الوضعية الحقيقية للموارد المالية للجماعات المحلية، بأبعادها المختلفة والوقوف على الأسباب المؤدية لعجز ومديونية الجماعات المحلية.
- استعراض مختلف المشاكل والتحديات خصوصاً المالية التي تواجه الجماعات المحلية، والأسباب التي تمنعها من تفعيل مواردها المالية.
- الخروج بتوصيات، والتي يجب الأخذ بها لتحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية بشكل عام، والارتقاء بأدوارها المحورية في المجتمع، والرفع من أداءها.

- أهمية الرسالة:

تبرز أهمية هذه الرسالة في عدة جوانب، نبيها فيما يلي:

- من أهم المشاكل التي تتخبط فيها الجماعات المحلية هي المشاكل المالية، التي تُعرقل مهامهما، لذلك تكتسي هذه الرسالة أهمية من خلال مُعالجتها لهذه المشاكل، وإبراز أهم السبل الكفيلة بتفعيل موارد الجماعات المحلية، ومعالجة الاختلالات المالية لها.
- تُنادي العديد من الجهات بضرورة تجسيد اللامركزية وإعطاء استقلالية أكبر للجماعات المحلية، وتفعيل الجباية المحلية، كما تُطالب بإعادة النظر في صلاحيات ومهام الجماعات المحلية و تحقيق الاستقلالية المالية، لذلك جاءت هذه الرسالة لدراسة هذه الجوانب المختلفة.
- تُعد الرسالة إسهاماً لوضع لبنة في مجال مالية الجماعات المحلية، والذي يُعتبر محل اهتمام كبير من طرف الدولة الجزائرية، من خلال تشخيص الوضعية المالية واقتراح الحلول لها، كما تُعد مرجعاً لكل المهتمين بالجماعات المحلية خصوصاً المنتخبين المحليين.

- أسباب ودوافع إختيار الموضوع:

باعتبار أن الجماعات المحلية هي الحلقة الأساسية في سبيل النهوض بالتنمية المحلية وتكتسي أهمية خاصة، فهي ملاذ المواطنين لطلب مصلحة أو تحقيق منفعة أو تلبية احتياجات أو تنمية قطاع معين. وبذلك تُعدّ جديرة بالاهتمام والدراسة، وعليه يُمكن أن نوجز الأسباب والدوافع لاختيار الموضوع، فيما يلي:

- إهتمامي بالمواضيع التي تُعنى بمالية الجماعات المحلية، لتعلقها بجزء من علم المالية العامة وهو المالية المحلية، و انطلاقاً من ما تلقيناه في دراستنا في السنة الأولى ماجستير من مواضيع حول الجماعات المحلية.
- الوضعية المالية الحرجة التي تُعاني منها الجماعات المحلية في الجزائر، وهذا ما يستدعي الاهتمام بهذه الإشكالية والبحث عن الحلول المناسبة.
- كُثر الحديث عن ضرورة إصلاح الجماعات المحلية خصوصاً ما تعلق بالجانب المالي منها وتعديل قوانينها، وإعادة الإعتبار لدورها التنموي المحلي، ما يجعلنا نقف عند الإصلاحات الأخيرة التي عرفتها الجماعات المحلية من خلال قانون البلدية الجديد 10-11 ، وقانون الولاية 07-12.
- التطلع للاستفادة والاستزادة من المعارف والمعلومات المتعلقة بالجماعات المحلية، ولأكون أكثر قريباً وعمقاً في معرفة واقع الجماعات المحلية و وضعية مواردها المالية، وهذا ما يُتاح لي من خلال الدراسة التطبيقية لهذه الرسالة ، التي تجعل من بلدية أدرار محلاً للدراسة.

- صعوبات الرسالة:

- في مسيرة إعدادي لهذه الرسالة واجهتني مجموعة من الصعوبات، لكون أن أي بحث علمي، لا يخلو من معوقات، وتجلت هذه الصعوبات فيما يلي:
- نقص المراجع التي تُعالج موضوع مالية الجماعات المحلية.
 - نقص الإحصائيات الخاصة بالجماعات المحلية، وإن وجد بعضها فيتسم بالطابع العام، ناهيك عن تناقض المعلومات وتعدد مصادرها.

- صعوبة الحصول على المعلومة من مصادرها الرسمية، والموقف السلبي من طرف بعض المسؤولين لعدم اكتراثهم بأهمية البحث العلمي.

- تحديد إطار الدراسة:

بالنسبة إلى حدود الدراسة، فنميز بين:

-الإطار الزمني: بحيث تركز الرسالة على دراسة مُختلف الجوانب المتعلقة بمالية الجماعات المحلية ، بالأخص في المرحلة من بداية تسعينيات القرن الماضي إلى يومنا هذا، و إذا كان هناك رجوع إلى فترات سابقة؛ فإنما لاستعراض التطور التاريخي للجماعات المحلية أو مقارنة لما كان عليه الوضع من قبل ، هذا فيما يخص الجانب النظري، أما الإطار الزمني للجانب التطبيقي، فحددت فترة الدراسة التطبيقية من سنة 2010 إلى 2012، حسب ما توفر من معلومات، وحتى يتسنى لنا المقارنة بين السنوات، وتسجيل التطور أو النقصان في كل ما يخص الموارد المالية لبلدية أدرار.

-الإطار المكاني: بالنسبة إلى الحدود المكانية فيتعلق الأمر بدراسة وضعية الموارد المالية لبلدية أدرار.

- محتويات الرسالة:

تحقيقاً لأهداف الرسالة وللإجابة على إشكالياتها، تم تقسيم الرسالة لثلاث فصول :

➤ الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية

من خلاله يتم التطرق إلى عموميات حول الإدارة المحلية في ثلاث مباحث، يتناول المبحث الأول مفهوم الإدارة المحلية وأسباب نشأتها، و المقومات الأساسية والأدوار التنموية للإدارة المحلية، وإبراز أهميتها و أهدافها.

أما المبحث الثاني فيُخصص للحديث عن الإدارة المحلية كنموذج للامركزية باستعراض مفهومها ومزاياها وعيوبها، و أهم مشكلات الإدارة المحلية و مُميزاتها عن الحكم المحلي.

في حين يهتم المبحث الثالث بعرض واقع الجماعات المحلية في الجزائر وتبيان صلاحيات وهيئات كل من البلدية والولاية.

➤ الفصل الثاني: الموارد المالية للجماعات المحلية

يدرس الفصل الثاني الموارد المالية للجماعات المحلية في ثلاث مباحث، بحيث تطرقت إلى تقديم ميزانية الجماعات المحلية واستعراض مفهومها وأهم مبادئها ووثائقها وذكر الموارد المالية للجماعات المحلية ومراقبة تنفيذ الميزانية في المبحث الأول. أما المبحث الثاني فاستعرضت فيه إشكالية عجز ومديونية الجماعات المحلية من خلال دراسة واقع عجز ومديونية الجماعات المحلية في الجزائر، وتبيان الأسباب المؤدية لذلك، وعرجت على الإصلاحات التي اتخذتها الدولة لمعالجة عجز ومديونية ميزانية الجماعات المحلية.

ليُختتم الفصل الثاني بالمبحث الثالث الذي يتناول سبل تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، بالوقوف أولاً على التحديات التي تواجه الجماعات المحلية في مختلف النواحي، ثم يستعرض آليات التفعيل التنظيمية والإدارية ثانياً، ويختتم بآليات التفعيل المالية ثالثاً.

➤ الفصل الثالث : دراسة تطبيقية لبلدية أدرار

لتوضيح الرؤية حول وضعية الجماعات المحلية، تم تخصيص الفصل الثالث لدراسة تطبيقية حول الموارد المالية لبلدية أدرار، من خلال عرض تقديمي لولاية وبلدية أدرار واستعراض الهيكل التنظيمي لها، في المبحث الأول. أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه لدراسة وتحليل ميزانيتها، من خلال تقديم ميزانية البلدية لسنوات 2010-2011-2012، و تحليلها عن طريق النسب و دراسة تحليلية لإيرادات ونفقات بلدية أدرار.



-المبحث الأول: الإدارة المحلية: المفهوم، الأهداف، المقومات.

-المبحث الثاني: الإدارة المحلية كنموذج للامركزية الإدارية.

-المبحث الثالث: الإدارة المحلية في الجزائر.

تمهيد:

نتيجة للتقدم العلمي الكبير، والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها العالم، وما نتج عنها من تغير سريع في شتى مناحي الحياة، والتزايد الكبير في أعداد السكان وحاجتهم إلى تنمية مجتمعاتهم، أفضى ذلك إلى إلقاء عبء كبير على الدول؛ فازدادت مهماتها، ولم تعد قاصرة على تحقيق أمن مواطنيها وتحقيق العدالة بينهم، بل تعدتها إلى ضرورة التأثير في حياتهم في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ من أجل تحقيق الديمقراطية وتقديم الخدمات العامة، وبالتالي تحقيق الرفاه لمجتمعاتها .

تلك الواجبات التي أثقلت كواهل الحكومات، اضطرتها للتنازل عن جزء من مسؤولياتها الإدارية لهيئات محلية منتخبة تتوب عنها بانجازها، وتحت مراقبتها وإشرافها.

ولهذا فقد ازدادت أهمية الإدارة المحلية، وأصبحت تحتل مركزاً ، لإرسائها قواعد الديمقراطية وقيامها بدور فعال في التنمية القومية، لقربها من المواطنين؛ هذا القرب يجعلها أكثر قدرة على إدارة الظروف والحاجيات المحلية، وتقديم الخدمات الأساسية للسكان، والمساهمة في تحقيق متطلباتهم وحل مشاكلهم، وتنفيذ المشاريع الإنتاجية التي تعكس تطلعات المواطنين.

نسعى من خلال هذا الفصل للتطرق إلى الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية من خلال ثلاث مباحث، إذ نستعرض في المبحث الأول مفهوم الإدارة المحلية وأسباب نشأتها ومقوماتها، أما المبحث الثاني فيدرس الإدارة المحلية كنموذج للامركزية، وسنتحدث عن واقع الجماعات المحلية في الجزائر في المبحث الثالث.

المبحث الأول : الإدارة المحلية: المفهوم، الأهداف، المقومات

تعتبر الإدارة المحلية فرعاً من فروع الإدارة العامة، وتقوم على أساس تزويد الهيئات المحلية بسلطات من شأنها تمكينها من إدارة شؤون الوحدة المحلية بما يكفل سد حالات المجتمع المحلي، فنجدها تُعنى أساساً بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية في العاصمة وبين الإدارات المحلية في مختلف الولايات، وبالتالي فهي أسلوب للتنظيم الإداري الذي يسعى لتحقيق اللامركزية.

وانطلاقاً من الأدوار الجديدة للدولة في هذه الألفية الثالثة، والتي تُكرس الانتقال من دولة السلطة إلى دولة اللامركزية والمشاركة المحورية للمجتمع، تعاضم الدور الذي تلعبه الإدارات المحلية في مختلف المجالات، لذلك فهي تستهدف تحقيق مجموعة من الأهداف تتجلى في المشاركة في إدارة الوحدة المحلية، وتقديم خدمات أفضل للمواطنين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

1 - مفهوم الإدارة المحلية وأسباب نشأتها:

1-1- مفهوم الإدارة المحلية:

تُعرف الإدارة المحلية على أنها: " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة، يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يُعهد به إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية، ويستهدف نظام الإدارة المحلية تحقيق عدة أهداف من أهمها المشاركة في إدارة الإقليم المحلي، وتقديم خدمات أفضل للمواطنين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.¹

كما تُعبر الإدارة المحلية عن التسيير الذاتي، وهي وسيلة فعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة، وهي علامة من علامات الديمقراطية في الحكم، فكما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة، كلما كان ذلك مؤشراً على الديمقراطية²، ولقد عُرفت في بريطانيا كصورة من صور التنظيم الإداري

¹ محمد بدران، الإدارة المحلية- دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 03.
² جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988، ص 03.

اللامركزي أوائل القرن التاسع عشر، مع أن بذورها الأولى قد تطورت بتطور المجتمعات الإنسانية، التي أدركت حاجتها للتضامن وتضافر الجهود لإشباع احتياجاتها وبذلك تكون قد سبقت الدولة في وجودها¹.

وعرفها الفقيه الفرنسي waline بأنها: "نقل لسلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"²، ومن ثم فالإدارة المحلية لا تخلوا من الأهمية كونها أكثر النظم الإدارية فعالية وديناميكية، لأنها أقرب إلى المجتمع المحلي، ولا يكتمل عمل نظام الإدارة المحلية إلا إذا توافرت على أساليب تسيير وقواعد تحكم عملها.

يُعرف John Cherke، الإدارة المحلية بأنها: "ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية"³.

وعُرفت بأنها: "أسلوب الإدارة التي بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"⁴.

ويرى آخرون بأنها: "المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية"⁵.

في حين يرى البعض الآخر أن الإدارة المحلية: "عبارة عن منطقة معينة لها سُكان يقيمون فيها مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة وشخصية قانونية مستقلة، وسلطة تقدم خدمات عامة، مع درجة كبيرة من الاستقلال، بما في ذلك سلطة قانونية وفعالية وذلك من أجل جباية إيراداتها"⁶.

¹ - Raon Rmall, Young Kenn , Local Government since 1945, Blackwell publishers uk,1988,P 20.

² - شطناوي علي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 20.

³ - أيمن عودة، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 2010، ص 18.

⁴ - خالد سمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها- دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984.

⁵ - عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية- دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2001، ص 17.

⁶ - صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 21.

ينظر البعض للإدارة المحلية على أنها: " أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من اختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساساً بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية " ¹.

ومن خلال التعاريف السابقة، يمكن أن نخلص إلى أن الإدارة المحلية عبارة عن مناطق جغرافية معينة تتمتع بالشخصية المعنوية، ويقوم بإدارتها مجلس محلي، إما عن طريق الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما، كما تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وتمارس اختصاصاتها وواجباتها المنوطة بها، تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية وبموجب القانون.

هذا ويمكن القول أن نظم الإدارة المحلية أصبحت تحتل مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي لأي نظام اقتصادي واجتماعي وسياسي، تطبقه أي دولة من دول العالم، فالإدارة المحلية كنظام يحتل هذا المركز في جميع الأنظمة السائدة بالرغم من الاختلاف النسبي لأنظمة الإدارة المحلية في كل نظام من تلك الأنظمة؛ ويرجع ذلك بالضرورة إلى اختلاف الظروف والتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتاريخية التي مرت بها المجتمعات البشرية، حيث تدور تلك النظم بين مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي ².

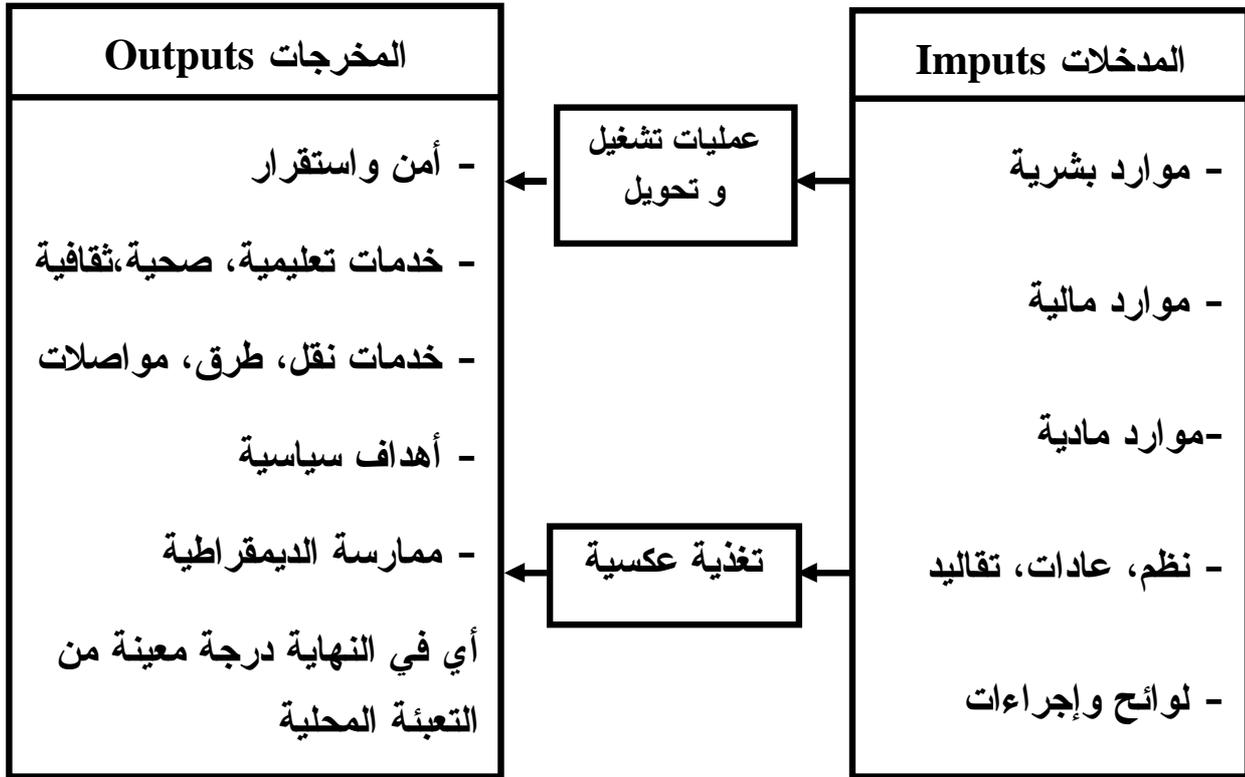
وتتوقف كفاءة النظام على قدرة وحداته على ما تحقّقه من مخرجات (أهداف)، ومن مُدخلات (الموارد والإمكانات) المُتاحة في ظل النظام السياسي، والظروف الاقتصادية والاجتماعية ³.

¹ - خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009، ص 270.

² - Robson .w, Development of Government, Greenwood press, London 1978, p 15.

³ - عبد المطب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية- مصر، 2001، ص 42.

الشكل رقم 01: نظام الإدارة المحلية



المصدر: عبد المطب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 42.

1 - 2- أسباب نشأة الإدارة المحلية :

إن من أسباب ظهور الإدارة المحلية كتنظيم يعتبر جزءاً من الهيكل الإداري العام للدولة ما يلي:

أ- الأسباب الإدارية¹:

1- التخفيف من أعباء موظفي الإدارات المركزية و قصرها على الأعمال الإدارية المهمة.

2- التنسيق فيما بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية لوضع الخطط والمشروعات التي تلائم حاجات السكان في مناطقهم وحسب ظروفهم وتنفيذها في تلك المناطق.

¹ - أيمن عودة، مرجع سابق، ص 19.

- 3- ضمان سرعة الإنجاز بكفاءة وفاعلية، والحد من الروتين بتبسيط الإجراءات.
- 4- استخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك التي تُطبقها الإدارة المركزية، تراعي الظروف والعوامل المحلية، مما يرفع من كفاءة العمل.
- 5- زيادة قدرة الموظفين المحليين على الإبداع و الابتكار.
- 6- إكساب الكوادر المحلية خبرة متزايدة نتيجة مشاركتها في عمليات اتخاذ القرارات.
- 7- تزايد مهام الدولة، فعندما كان نشاط الدولة محدوداً ، كان من اليسر على الحكومة أداء خدماتها في جميع أرجاء دولة حارسة، تهتم فقط بقطاع الأمن والدفاع والقضاء إلى دولة متدخلة تعتنى بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها، فإن هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها، وعلى رأسها تأتي الإدارة المحلية¹ .
- 8- تؤدي الإدارة المحلية لسهولة القيام بالإصلاح الإداري المحلي فمرونة النشاط الإداري المحلي تُسهل عملية الإصلاح سواءً بالأجهزة أم بأساليب الأداء، دون تعقيد على خلاف الأجهزة المركزية الضخمة²، ومنه فإن النجاعة في التسيير المحلي لا يمكن تحقيقها في إطار تسيير محلي مُنغلق على نفسه، بل يتطلب ذلك الإصغاء إلى انشغالات المواطنين وامتداد شرعية القرارات من رضا الشعب بها³.
- إن التفعيل الحقيقي للامركزية يرمي إلى إشراك الشعب في إدارة وتسيير شؤونه المحلية من خلال المجالس المحلية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يُساعد على تعلم المواطنين لسياسة صالحة⁴.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2009، ص 223.

² - صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة - منظور معاصر، دار البازوري العلمية للنشر، عمان، 2009، ص 284.

³ - Lahcene Seriak, Décentralisation et animation des collectivités locales, Ed .Enag, Alger, 1988, p43.

⁴ - علي زغدود، الإدارة المحلية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، الجزائر، 1984، ص 26.

ب- الأسباب السياسية:

- 1- إبراز قيادات محلية قادرة على الإدارة الكفؤة، تتفوق في ممارسة أعمالها، سواءً في المجالس المحلية أو النيابة في الدولة.
- 2- إعطاء سكان المناطق التي تسكنها قوميات تختلف عن بقية سكان الدولة حرية تقرير حاجاتهم وإشباعها؛ بما يناسب ظروفهم الخاصة، ويُسهم في دعم الوحدة الوطنية ويبعد شبح التجزئة.
- 3- ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية، إذ يمارس السكان في الوحدة المحلية الرقابة على المجلس المحلي، للتأكد من قيام الأعضاء بأعمالهم بكفاءة عالية، وتختلف صور هذه الرقابة باختلاف نظم الإدارة المحلية المطبقة في الدول.
- 4- تحقيق مشاركة السكان المحليين للسلطة المركزية إذ يلتزم المواطن بتحقيق الأهداف وانجازها فلا يضطر للجوء إلى ممارسة العنف أو خلق الاضطرابات.
- 5- إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين لأن عملية الترشيح والانتخاب واحترام الرأي الآخر تعتبر تدريباً على ممارسة العمل السياسي واحترامه، الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى إشراك مواطنيها في إدارة شؤونهم المحلية من خلال مجالس محلية منتخبة.
- 6- زيادة قدرة الدولة على مواجهة الظروف الطارئة ومعالجتها بفاعلية أكبر؛ فيساعد ذلك على تماسك السكان، ومُجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت الأزمات والكوارث، ويعمل على تدعيم الوحدة الوطنية، فعلى الرغم من الدمار الشامل الذي أصاب مدينة لندن خلال الحرب العالمية الثانية، ظل الجهاز الإداري يمارس أعماله بكفاءة عالية نتيجة لوجود المجالس المحلية في البلاد وإطلاعها بمسؤولياتها.

ج - الأسباب الاقتصادية والتنمية:¹

- 1- اتخاذ القرارات محلياً بدلاً من صدورها عن الإدارة المركزية، يوفر الوقت والكلفة والإنفاق ويحسن إنجاز العمل.
- 2- توفير التمويل المحلي يسهم في سد جزء من كلفة المشروعات والأعمال المحلية ويدعم الدولة، ولا يتقل الخزينة المركزية.
- 3- إشراك المواطنين والهيئات المحلية في تقدير الحاجات، ورسم الخطط وتنفيذها، يسهم في تسارع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- 4- تشجيع مواطني المناطق المحلية على المساهمة مع سلطتها المحلية في مشروعات استثمارية تعود عليها بالفائدة والخير.
- 5- حصر إنفاق معظم عائدات المجالس المحلية في مناطقها لضمان تحقيق العدالة في الإنفاق والمساهمة في تنميتها والنهوض بها، فلا يُعقل أن يتحمل المواطن العبء الضريبي المتوجب عليه، ويتم إنفاقه في العاصمة، أو المدن الكبرى لأنها تستأثر بالنصيب الأكبر من خدمات الدولة ومرافقها .
- 6- تولي الإدارة المحلية لمهمة تحقيق التنمية المحلية التي تعتبر جزء لا يتجزأ من التنمية القومية الشاملة، وهذه المهمة هي الهدف النهائي لقيام الإدارة المحلية في أي دولة من الدول التي تطبقه².
- 7- تؤدي إلى لا مركزية التصنيع مما يُتيح الفرصة للمناطق المحرومة النهوض صناعياً، وتعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وذلك بمشاركة الحكومة المركزية أعباء هذه التنمية³.

¹- أيمن عودة، مرجع سابق، ص 25.

²- علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، مصر، 2008، ص 09.

³- صفوان المبيضين وآخرون، مرجع سابق، ص 35.

د- الأسباب الاجتماعية والصحية¹:

- 1- قيادة عملية التغيير الايجابي في المجتمع المحلي وتهيئة السكان لتقبله والحد من مقاومته.
- 2- مراعاة احتياجات السكان ورغباتهم ومصالحهم في المناطق المحلية، بما يُلائم ظروفهم المحلية، ويؤدي إلى رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي.
- 3- إيجاد مزيد من فرص العمل للمواطنين في مناطقهم، والحد من هجرتهم إلى العاصمة أو المدن الكبرى والحد من البطالة.
- 4- التحقيق من آثار العزلة التي تفرضها المدينة الحديثة على الأفراد بعد اتساع نطاق التنظيمات الحديثة، حيث يُفقد الإحساس بالمجتمع في الوحدات الكبيرة، التي تضم مجموعات غير متجانسة.
- 5- حماية حياة الإنسان من كل ما يضرها، وبخاصة الآفات التي تصاحب التقدم الاقتصادي والتكنولوجي في هذا العصر، مثل مشكلة التلوث.
- 6- تنمية القيم الاجتماعية والثقافية، وذلك باستحداث مشروعات تساهم في النهوض الثقافي والاجتماعي للمدينة، مثل استحداث المسارح والمتاحف والمكتبات ومؤسسات رعاية الشباب وغيرها.
- 7- تقوية الروابط الروحية، بين الأفراد عن طريق إشراكهم سويًا في مجالات العمل المحلي.

¹- أيمن عودة، مرجع سابق، ص 21.

II. أهمية وأهداف الإدارة المحلية:

II.1. أهمية الإدارة المحلية:

إن الهدف من الأخذ بنظام الإدارة المحلية هو خدمة الإنسان فهو الوسيلة والغاية من كل نشاط إداري، والجهاز الإداري يقع على عاتقه توفير أكبر قدر من الاستقرار، والطمأنينة لأكبر عدد ممكن من الناس، وهذا لن يتحقق إلا من خلال جهاز واعٍ ومستتير، توفرت له أسباب النهوض والتطور، ولا يمكن إنجاز هذه المهمة دون الأخذ بنظام الإدارة المحلية، وهي الحجر الأساس في إصلاح الحياة الإدارية، فهي تُوفر ميزة التخصص من خلال التقسيم الجغرافي لإقليم الدولة إلى وحدات إدارية يسهل إدارتها وتنظيم نشاطها.

وتتنوع أهمية الإدارة المحلية في ميادين عدة فهناك:

❖ الأهمية السياسية:

وتتأكد هذه الأهمية، من خلال إتاحتها الفرصة للمواطنين للمشاركة في إدارة الشؤون العامة، وتوسيع قاعدة الممارسة الديمقراطية من ناحية، كما تعد مدرسة لتدريب الناخبين، وتثقيفهم سياسياً لممارسة هذا الحق من ناحية أخرى، الذي يساعد على تنمية قدرات بعض الشخصيات المحلية القيادية المؤهلة للمشاركة السياسية على المستويين المحلي والوطني.

إن انتخابات المجالس المحلية تعد مناسبة طيبة لتثقيف الشعوب، وتدريبهم على الممارسة الديمقراطية السليمة، وبهذه الروحية المستمرة ينمو الشعور الوطني لدى الأفراد وتزداد ثقتهم بالقيادة الوطنية والتفافهم حولها، الأمر الذي من شأنه أن يعمل على استقرار الأوضاع السياسية وثباتها.

❖ الأهمية الإدارية:

وتتمثل في تأهيل المجتمع المحلي، للدخول والانسجام مع المنظومة السياسية والاجتماعية للدولة ككل، وإدراكه بأهمية ممارسته الإدارية كمهمة محلية ووطنية، تعمل على تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية في المجال الإداري.

إن السلطة المركزية مهما كانت كفاءة أجهزتها الإدارية وتعددتها، لا يمكنها أن تضطلع بكل نشاطات الدولة المنتشرة في أرجاء البلاد كافة، و من هنا كان نظام الإدارة المحلية الأداة الفاعلة للمساهمة في إدارة النشاطات المحلية، وإتاحة الفرصة للسلطة المركزية، كي تتفرغ للمسائل القومية المتمثلة في رسم السياسة العامة ومراقبة تنفيذها.

وتقوم الإدارة المحلية كوسيلة حيوية للإصلاح الإداري، بالدول النامية وجدت في هذا النظام وسيلة فاعلة للبدء في إصلاح أجهزتها الإدارية، في القضاء على الروح البيروقراطية التي تسود الجهاز الإداري ، وتنويع أساليب النشاط الإداري ، وتبسيط إجراءاته وقربه من المستفيدين منه، وهم أبناء المجتمع المحلي.

❖ الأهمية الاقتصادية والاجتماعية:

تتضح هذه الأهمية كثيراً في الدول النامية، حيث تعاني المصاعب الكبيرة لقلّة مواردها الاقتصادية وتخلف بعض الفئات الاجتماعية فيها، إن الإدارة المحلية والمواطن المحلي يؤديان دوراً أساسياً في هذا الميدان على المستوى المحلي والقومي.

ونظراً لتعدد زوايا دراسة الإدارة المحلية فقد اهتم الكثير من الباحثين كل حسب مجال تخصصه بالإدارة المحلية أشد الاهتمام، فعلماء الاجتماع اهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي، كما أن الإدارة المحلية تقوم على فكرة تقسيم العمل، و هو ما يجعلها موضوع اهتمام هذه الفئة من الباحثين .

كما يُمكن النظر أيضاً إلى الإدارة المحلية من زاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية، تُمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون على مستوى

الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار مما يجسد فعلاً فكرة الديمقراطية، أيضاً اهتم علماء الإدارة بهذا النوع من الإدارة العامة نظراً لما تشكله من أهمية كبرى في نظرية التنظيم فلا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية¹.

2. أهداف الإدارة المحلية

يسهم التطبيق السليم لنظام الإدارة المحلية بدور كبير في تنمية المجتمع، وذلك من خلال ممارسة وظائفه وتحقيق أهدافه، والتي يمكن أن نستعرضها فيما يلي:

❖ الأهداف الإدارية :

يعتبر نظام الإدارة المحلية من أكثر الوسائل فعالية وكفاءة في الأداء وتقديم السلع والخدمات العمومية المحلية، لأنه بخلاف النمط المركزي في الإدارة فهو يتميز بخاصية الحساسية؛ أي تأثره بآراء وانتقادات السكان المحليين².

تكمّن الأهداف الإدارية فيما يلي:

أ- **تحقيق الكفاءة الإدارية:** تعتبر الوحدات المحلية أكثر قدرة وكفاءة من الناحية الاقتصادية في تقديم الخدمات المحلية، كما أنها أكثر قدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة بالنظام المركزي الذي يقدم الخدمات أو السلع عن نقطة واحدة هي نقطة التوازن، والتي تكون في العادة إما أكثر أو أقل من احتياجات السكان المحليين.

ب- **تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين الإداري:** حيث أن خاصية الاستجابة السريعة للإدارة المحلية والعلاقة المباشرة التي تربط بين المواطنين وموظفي الوحدة المحلية، تساعد على التخلص من كل أشكال وأمراض البيروقراطية الحكومية المتمثلة في الروتين والرقابة و تأطير المعاملات وطوابير الانتظار.

¹ - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04، جامعة حسبية بن بوعلوي - الشلف، ص 258.

² - Greff .x, La décentralisation, ED, La Découverte, paris, 1992, P 82.

ج- تنوع أساليب الإدارة تبعاً للظروف المحلية: إن النظام المركزي يستخدم في العادة أنماطاً وأساليب متشابهة تُطبق على جميع المواطنين في الدولة، وربما لا يشكل هذا الأسلوب ضرراً بالنسبة للمرافق القومية، لكن الأمر يختلف بالنسبة للخدمات المحلية، وعليه فإن نظام الإدارة المحلية يحقق تقادي تتميط الأداء على مستوى الدولة، وذلك لأن مشاكل المحليات تختلف عن بعضها البعض، من حيث متطلبات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية السائدة .

د- إن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية يحقق السرعة والدقة والكفاءة في الاستجابة لمتطلبات واحتياجات السكان المحليين، بما يُحقق الكفاءة في تزويد المناطق والأقاليم بالخدمات العامة من خلال ما يلي¹:

- النهوض بمستوى الخدمات وأدائها في المجتمعات المحلية .
 - التخفيف من أعباء الأجهزة الإدارية المركزية، والحد من ظاهرة التضخم التي منيت بها تنظيمات الأجهزة الإدارية في ظل الأسلوب المركزي.
 - إتاحة فرصة تجربة نظم إدارية مختلفة على مستوى ضيق و محدود لبحث مدى إمكانية تعميمها في ضوء النتائج في دائرة الدولة المتسعة.
- ❖ الأهداف السياسية:

ترتبط بمقومات الإدارة المحلية والمتمثلة أساساً في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس الشعبية المحلية، وأنماط العمل السياسي الذي يتبع هذا المبدأ، ومن ثم يمكن الحديث عن الأهداف الفرعية التالية²:

أ- الديمقراطية: تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية؛ تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية، و لعل ممارسة الديمقراطية على هذا النحو تساعد على تحقيق ما يلي³:

¹- خالد ممدوح ، مرجع سابق، ص 280.

²- محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص 35.

³- عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق، ص 22.

○ إن ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق الصلة بالحكومة، كما أن تلك الممارسة تنمي الشعور لدى الأفراد بالدور الذي يؤديه اتجاه محلياتهم، وهذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم ويزيد في تحسيسهم بحقوقهم الوطنية وواجباتهم القومية.

○ تسمح الإدارة المحلية بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن، وتمكينه من التمييز بين الشعارات والبرامج الممكنة واختيار الأكفأ منها، ومناقشة القضايا المهمة مثل إيرادات ونفقات الميزانية، المحلية والتخطيط للمستقبل.

○ تُعد الإدارة المحلية بمثابة مدرسة لتدريب الكفاءات اللازمة للمستويين المحلي والمركزي في المجالين السياسي والإداري، بمعنى أنه يعتبر بحق، حقل تجارب لخلق القادة الإداريين والسياسيين على المستوى المحلي والمركزي، وبذلك فإن هذا النظام يتيح لكثير من الشباب والقيادات المحلية، فرص العمل السياسي والإداري على نطاق محلي.

ب- التعددية: يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح التنافسية، وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تُشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها وسلطاتها، فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذاً أقوى في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والإسكان والثقافة والأمن وغيرها.

➤ الأهداف الاجتماعية:

تعتبر الإدارة المحلية الرافد الذي يغذي جذور المجتمع؛ فالولاء الذي يتركز حول الوحدات المحلية، من شأنه أن ينمي لدى سكان المدن والمناطق المحلية على حد سواء الشعور بالانتماء إلى مجتمع حقيقي يتميز بالعدل والكفاية الإنتاجية، وترتبط بين أفراد الروابط الروحية بطريقة تحول طاقاتهم إلى إنتاج حقيقي، و تتجلى الأهداف الاجتماعية، للإدارة المحلية فيما يلي :

- تعتبر وسيلة لربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية، وذلك من أجل تحقيق التجاوب المطلوب بين الجهاز المركزي الحاكم وباقي القطاعات الشعبية.
- شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية، مما يعزز ثقته بنفسه ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، وهي خطوط أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة.
- تعميق الثقة بالنفس وبالقيم الإنسانية عن طريق تأكيد حرية الفرد، واحترام كرامته من خلال مشاركته في المجتمع الذي يعيش فيه.
- تحقيق رغبات واحتياجات السكان من الخدمات المحلية، بما يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم، حيث إن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية اتجاه المواطنين، يُسهم في زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم وارتفاع مستوى الصحة والتعليم والحد من تلوث البيئة، والحصول على الخدمات المحلية بكل يسر وسهولة.
- دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمعات المحلية بطريقة تُحول طاقتهم إلى أعمال يأخذ بواسطتها كل مجتمع لنفسه وجوداً ذاتياً بقصد تحقيق المصالح المشتركة لأفراده.

III - المقومات الأساسية والأدوار التنموية للإدارة المحلية.

III-1 - المقومات الأساسية للإدارة المحلية:

- يقوم نظام الإدارة المحلية على عدد من المقومات الأساسية التي تعمل على ضمان وجوده وتفعيله، والتي يُمكن إبرازها فيما يلي:
- أ- **التقسيم الإداري للوحدات المحلية:** يتم تقسيم إقليم الدولة إلى عدد من التقسيمات المحلية، بحيث يصبح كل منها وحدة محلية، ويتم هذا التقسيم مع مراعاة عدد من الاعتبارات الأساسية ولتحقيق أهداف معينة¹.

¹ - مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005، ص 328.

ويشير هذا إلى وجود تقسيم إداري لأقاليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي على الأقل بالنسبة لوحدات المستوى الأدنى، وتكون الوحدة ذات مفهوم محلي إذا توافر لسكانها وحدة المصلحة ووحدة الانتماء، فمن شأن هذه العناصر أن تدعم الروابط بين سكان الوحدة المحلية عن طريق القيم والعادات المشتركة.

ويتوقف نوع التقسيم الإداري لإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية، وعلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة وفي إطار هذين العاملين الرئيسيين توجد عدة عوامل تكون دائماً موضع الاعتبار، عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية أهمها¹:

- تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية، أي مدى قدرة الوحدة المحلية، على الحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها حتى تستطيع الاضطلاع باختصاصاتها بكفاية.
- يُضاف إلى تلك العوامل المحددة لتقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية العامل الخاص بضرورة وجود عنصر المشاركة الشعبية وتوافر أوعية الخدمات التي تدخل في نطاق اختصاص الوحدة المحلية.

ب- مجالس محلية منتخبة، تمثل الإدارة العامة للوحدة المحلية²: ويعني ذلك ضرورة إدارة شؤون كل وحدة محلية بواسطة مجلس محلي منتخب يمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنون أقدر من غيرهم على تحديد مشكلاتهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يرضون عنه، فالمجالس المحلية هي هيئات تمثل الإدارة العامة للمجتمعات المحلية وتضطلع بصلاحيات تقريرية ورقابية في إطار اختصاصها، وإطار رقبتها الإقليمية، والأصل أن تُشكل المجالس المحلية كلية بالانتخابات المباشرة، وذلك لأن الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي، وأن الإدارة المحلية هي الإدارة القريبة من الأهالي، قريباً مادياً ومعنوياً، بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشر ضروري لدعم استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة المركزية.

¹ - علي أنور العسكري، مرجع سابق، ص 16.

² - قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص 59.

ج- الشخصية المعنوية: يشترط أيضا أن تُمنح الوحدة المحلية القائمة على هذه المصالح الشخصية المعنوية، فإذا تخلف هذا الشرط لم يكن للوحدة المحلية وجود، وتعتبر فرعاً من فروع الحكومة المركزية فالشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، ولحماية مصالحها القانونية¹.

د- التمويل المحلي²: ويقصد به أن يتوافر للوحدة المحلية قدر من الموارد المالية الذاتية يكفي لتغطية جانب كبير من مصروفاتها، لكي يتمكن المجلس المحلي من الاضطلاع بمهامه بالمستوى الذي يُرضي الناخبين، و إلا اضطر المجلس إلى الاعتماد على إعانات الحكومة المركزية بدرجة تهدد استقلال الوحدة المحلية، فمن يملك المال بالضرورة يستطيع التأثير في القرار، وبذلك تضعف مكانة المجلس المحلي وتضعف الثقة به، و يهدد ذلك مستوى الاقتناع بجدوى الحكم المحلي كلية، خاصة وأن الوحدة المحلية، التي لا تتوافر فيها مواد كبيرة لن يتقدم للترشيح عنها إلا الأشخاص الأقل كفاءة وقدرة، وهو ما يزيد في ضعفها وتقلص مكانتها.

هذا ولا يقتصر دور الاستقلال المالي على دعم الاستقلال الإداري بل يُسهم أيضاً في دعم مبادئ الإدارة المحلية، وفي تأصيل مفاهيمها عن طريق تأكيد المسؤولية المالية لأهالي الوحدات المحلية، سواء كانوا أعضاء في السلطات المحلية، أو مجرد أعضاء في المجتمعات المحلية، فهم أصحاب الموارد الذاتية، وتعود إليهم منافع حاجياتهم المقضية ومن هنا تتحقق المشاركة المجتمعية والرقابة الشعبية في آن واحد.

و تختلف الموارد المالية المحلية باختلاف الدول وطبيعة أنظمتها السياسية والاقتصادية، ومن تلك الموارد، الضرائب والرسوم المحلية، وإيرادات الأملاك العامة للمجالس المحلية والقروض، والإعانات الحكومية والتبرعات، وهذا ما يجعل اهتمام المواطنين وتقديرهم للإدارة المحلية يرتبط مباشرة بمدى الاستقلال المتوافر لتلك السلطات³.

¹ - صفوان المبيضين وآخرون، مرجع سابق، ص 39.

² - مصطفى محمود أبو بكر، مرجع سابق، ص 331.

³ - صلاح الدين الهيتي، مرجع سابق، ص 295.

و- علاقة الحكومة المركزية بالإدارات المحلية:

يتوقف الدور الذي تمارسه الإدارات المحلية في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، على طبيعة العلاقة بين السلطات المركزية والأجهزة المحلية، ففي كل الأحوال يجب أن يكون هناك تعاون بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، حتى يمكن للمحليات أن تسهم بنصيب فعال في تنمية المجتمع المحلي¹.

فلا يعني الاستقلال المالي والإداري المحلي انقطاع الصلة بينها وبين الحكومة المركزية، بل يتطلب ذلك ضرورة ارتباط الهيئات المحلية بالحكومة المركزية بعلاقات تقوم على حق هذه الهيئات في إدارة الشؤون المحلية المخولة لها بمقتضى أحكام الدستور والقانون، مع خضوعها للرقابة المركزية بالقدر الذي يضمن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وعدم تفاوت مستوى الخدمات من وحدة محلية لأخرى، تبعا لتفاوت الموارد المالية التي تفي بكل منها.

ويرجع ذلك إلى أن السلطات المحلية جزء من النظام الإداري للدولة، فهي تباشر إدارة الخدمات والمرافق المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية، غير أن استقلال هذه السلطات ليس استقلالاً مطلقاً، و لكن مقيد بحق الحكومة المركزية في ممارسة الرقابة عليها، أو على أعمالها أو على كليهما، وتعتبر الرقابة المركزية أهم عناصر العلاقة بين السلطات المحلية والحكومة المركزية².

ز- المشاركة الشعبية:

يحتاج نظام الإدارة المحلية إلى نوع من الوعي السياسي الذي يساعد إحساس الموظفين بأهمية دورهم في المشاركة الشعبية فيما تتخذه المجالس المحلية من قرارات وما تقوم به من أعمال فالمشاركة الشعبية تعتبر في هذا الإطار أحد المقومات الأساسية، لقيام نظام الإدارة المحلية.

¹ - محمد العزازي أحمد إدريس، الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية، مكتبة الجامعة الحديثة، مصر، 2009، ص 295.

² - عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 54.

فالمشاركة الشعبية هي اشتراك المواطنين كأفراد أو جماعات مع جهات الإدارة في تحديد إحتياجات و أولويات المجتمع وتحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الإحتياجات، ووضع السياسات وتمويل المشروعات واتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ السياسات مع الرقابة على أوجه النشاط المتعلقة بالتنمية المحلية، ويلاحظ أن التنمية المحلية هي الهدف النهائي من قيام نظام الإدارة المحلية، والتي تقوم على ضرورة تضافر الجهود الذاتية الممثلة في المشاركة الشعبية مع الجهود الحكومية من أجل الإسراع بعملية التنمية وتحقيق أكبر معدلات نمو ممكنة، ولذلك تُعد المشاركة الشعبية هي أحد المقومات الأساسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية.

III-2- الأدوار التنموية للإدارة المحلية:

إن العمل الأساسي للإدارة المحلية، هو تقديم الخدمات للمواطنين ورغم اختلاف طبيعة ونطاق هذه الخدمات من وقت لآخر ومن وحدة محلية لأخرى، إلا أن الهدف في كل هذه الحالات يكون واحداً، ألا وهو تقديم الخدمات الضرورية التي تساعد الموظفين على إشباع الإحتياجات القومية لهم، ونتيجة للنمو الحضري السريع امتدّ نشاط وحدات الحكم المحلي إلى مجالات جديدة واضطلعت بمهام ومسؤوليات أكبر، تمثلت في تأدية خدمات جديدة وزيادة الخدمات المحلية القائمة والاهتمام بمشكلات وقضايا معاصرة، مثل حماية المستهلك، تلوث البيئة، محو الأمية، تنمية السياحة.

و بهذا فإن الإدارة المحلية تكون قد انتقلت من مجرد أداة للرقابة والسيطرة إلى ما هو أكثر من ذلك، حيث أصبحت أداة فعالة للتنمية المحلية، وتشارك الحكومة المركزية في تحقيق التنمية القومية الشاملة للدولة.

❖ دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع: رغم الاختلاف وتباين وجهات النظر حول

مفهوم التنمية المحلية، إلا أنه يمكن تعريفها على أنها مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية، وأن يكون ذلك الوعي

قائماً على أساس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية، جميعاً في كل المستويات عملياً وإدارياً¹.

ويعرفها البعض على أنها عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، ريفية أو حضرية من خلال القيادات المحلية القادرة على استغلال الموارد المحلية، وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية، والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي وصولاً إلى رفع مستوى معيشة المواطن المحلي، ودمج جميع الوحدات المحلية في الدولة².

في حين هناك من يُعرفها بأنها حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الإيجابية لهذا المجتمع، وبناء على مبادرة المجتمع إن أمكن ذلك، فإذا لم تظهر المبادرة تلقائياً تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبعثها واستئثارها بطريقة تضمن لنا استجابة حماسية فعالة لهذه الحركة³.

ويمكن توضيح دور الإدارة المحلية في التنمية المحلية من خلال العناصر التالية⁴:

1- مشاركة المواطنين: إن التنمية القومية ينبغي لنجاحها من تعاون ومشاركة المجتمع ككل، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا بواسطة الهيئات المحلية، فاشترك أعضائها في عمليات التنمية، يعتبر من القواعد الأساسية لتنمية المجتمع المحلي.

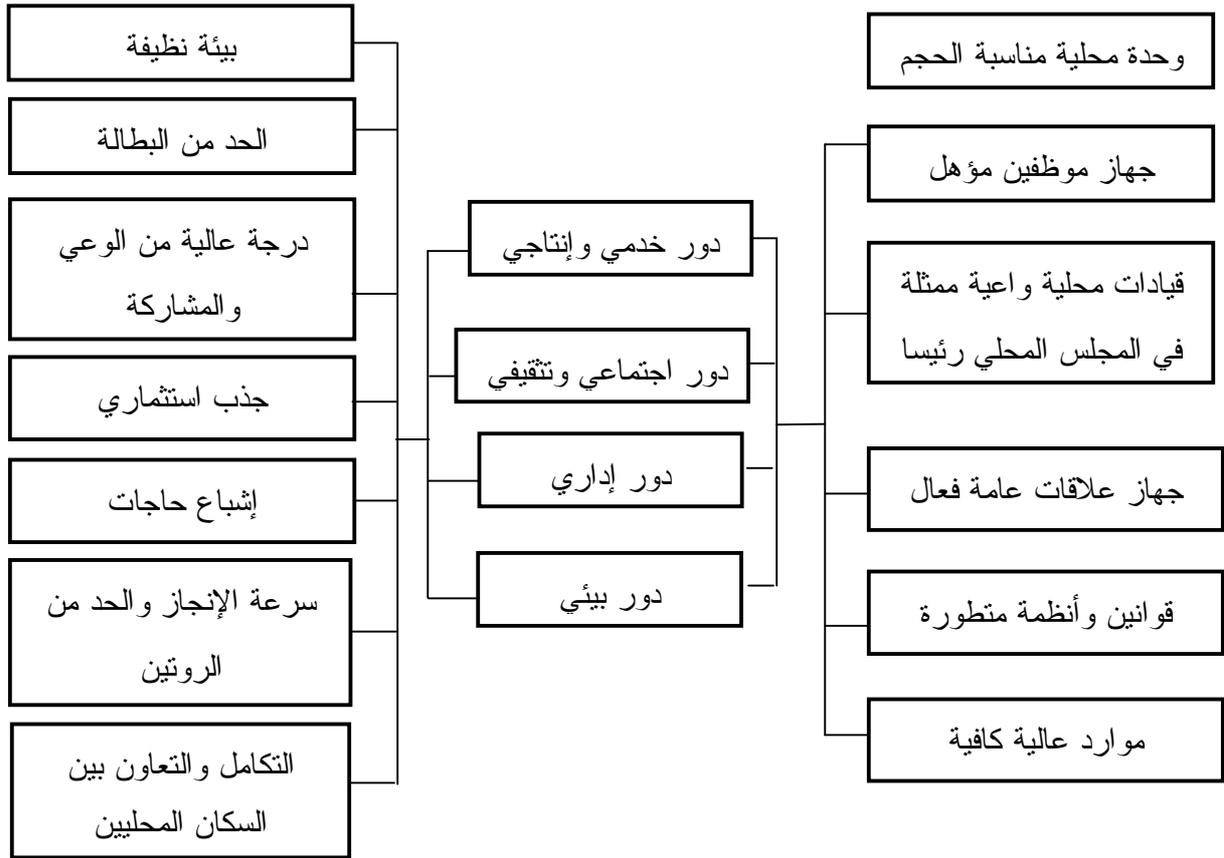
2- الإدارة المحلية: هي مدرسة لتدريب أفراد المجتمع، وتثقيف السكان المحليين وتهيئتهم وإكسابهم تقاليد ترتبط بممارسة مفاهيم الديمقراطية والشعبية، وتدريبهم على أساليب الحكم والإدارة المدنية وعلى أساليب الحوار، والتفاعل الإنساني واحترام الرأي الآخر، والتعاون وعقد المؤتمرات لحل المشكلات والتعامل مع الكوارث.

3- اللجان المحلية: تمارس المجالس المحلية في الدول أعمالها من خلال تشكيل اللجان التي تتصدى للمجالات المختلفة سواء بالدراسة أم بجمع الآراء، أو بإعداد

¹ - كمال التابعي، تغريب العالم الثالث دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية، دار المعارف، القاهرة، 1993، ص 23.
² - معطي الله خير الدين، جدي عبد الحليم، مداخلة حول التنمية الذاتية في البلديات - حالة ولاية قالمه، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة معسكر، يومي 26-27 أبريل 2005، ص 10.
³ - رشيد أحمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، 2002، ص 19.
⁴ - صلاح الدين الهيتي، مرجع سابق، ص 297.

مشروعات القرارات، ولعل أهم الأدوار التي يمكن أن تلعبها المجالس المحلية، في خدمة مجتمعاتها المحلية، الدور الخدمي والإنتاجي، والدور الاجتماعي والتنقيفي والدور الإداري والسياسي، والدور البيئي.

الشكل رقم 02: نموذج يبين الدور الحقيقي للإدارة المحلية في التنمية المحلية



المصدر: صلاح الدين الهيتي، مرجع سابق، ص 298.

- تحقق تنمية المجتمع المحلي أهداف عديدة منها:
 - 1- شمول مناطق الدولة المختلفة بالمشاريع التنموية يضمن تحقيق العدالة فيها، ويحول دون تركزها في العاصمة، أو من مراكز الجذب السكاني.
 - 2- عدم الإخلال بالتركيبة السكانية وتوزيعها بين أقاليم الدولة والحد من الهجرات الداخلية من الريف إلى المناطق الحضرية.

3- إزدياد القدرات المالية للهيئات المحلية، مما يسهم في تعزيز قيامها بواجباتها وتدعيم استقلالها.

4- جذب الصناعات والنشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية، بتوفير التسهيلات الممكنة، مما يسهم في تطوير تلك المناطق، ويتيح لأبنائها مزيداً من فرص العمل.

5- زيادة التعاون والتشارك بين السكان ومجالسهم المحلية، مما يساهم في نقل المجتمع المحلي من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.

6- تسريع عملية التنمية الشاملة وإزدياد حرص المواطن بالمحافظة على المشروعات التي يساهم في تخطيطها وإنجازها.

إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية المحلية قضية يجب التعامل معها على أنها قضية أساسية، وضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، إذ أن فشل كثير من خطط التنمية ناجم بالأساس عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها، وليس فقط في محتوى عملية التخطيط نفسها¹.

إن تطبيق الإدارة المحلية بفاعلية في مجال التنمية المحلية، يهيئ فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية، في تحقيق أهدافها بشكل متوازن، كما يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان، ويسهم أيضاً في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية.

¹ - عبد القادر منصور، نصر الدين بن شعيب وسليمان مرابط، آليات وأدوات تدخل البلدية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الإدارة المحلية والتنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة، المنعقد يومي 26-27 أبريل 2003، ص 14.

وبهذا تتجلى مساهمة الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية بكونها تساعد على¹:

- ✓ تخفيف العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات وهيئات الحكومة المركزية، حيث تخلصها من العديد من المهمات والصلاحيات بإسنادها إلى هيئات إقليمية ومحلية؛ وهذا الوضع يمكن هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكل فعلي وعملي على متابعة خطط التنمية المختلفة.
- ✓ ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار التنموي على المستوى المحلي.
- ✓ الحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري والتنموي ، مما يساهم في إيجاد توزيع عادل نسبياً لسلطة صنع القرار والموارد داخل الدولة.
- ✓ إيجاد الاتصال المباشر والمستمر بين هيئات التخطيط التنموي والسكان، وهذا يُمكن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقة حول أوضاع مناطقهم، ويساعد على إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية، فعالة ومؤثرة.

¹ - شباب سيهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية - دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011- 2012، ص 16.

المبحث الثاني: الإدارة المحلية كنموذج للامركزية

يستلزم إرساء التنظيم الإداري لدولة ما، البحث عن الأسلوب الذي يتم بمقتضاه ممارسة الوظائف الإدارية المختلفة؛ والواقع أن أداء هذه الوظائف لا يتم بأسلوب واحد، حيث تختلف الدول فيما بينها في اختيار أساليب ممارستها لنشاطها الإداري.

ومن الطبيعي أن يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدول في تنظيمها الإداري بظروفها، السياسية والاجتماعية، ودرجة تأهيل النظم الديمقراطية فيها، فالدولة الحديثة التي حلت محل تنظيم الإقطاعية، كان من الضروري لها أن تقوي السلطة المركزية فيها لأقصى حد ممكن، فلما استقرت الدولة وأخذت بالنظم الديمقراطية وتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها، وجدت نفسها ملزمة بأن تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات، وإشباع حاجاتهم الخاصة والمحلية¹.

ويمكن القول أن الدول تتأرجح في ممارستها للوظيفة الإدارية، بين أسلوبين هما النظام المركزي، والنظام اللامركزي، تأخذ كل دولة منها بنصيب يتفق وظروفها الاجتماعية².

أما من الناحية العملية فتجري الدول على الأخذ بالنظام اللامركزي، بجانب النظام المركزي، حيث تمزج بينهما بما يحقق وحدة الدولة القانونية والسياسية من ناحية، وديمقراطية الإدارة من ناحية أخرى.

1- اللامركزية الإدارية: المفهوم، الأشكال، المزايا والعيوب

قبل البدء في عرض مفهوم اللامركزية يجدر بنا استعراض مفهوم المركزية.

فيقصد بالمركزية بصفة عامة: "تركيز السلطة في يد رئيسية واحدة، ويستوي في هذا أن تكون هذه الهيئة الرئيسية فرداً أو لجنة أو هيئة أو مجلساً، ويوجد ثلاث مجالات للمركزية، وهي المركزية السياسية، المركزية الاقتصادية المركزية الإدارية"³.

¹ - عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 223.

² - سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009، ص 86.

³ - صفوان المبيضين وآخرون، مرجع سابق، ص 25.

و تعرف المركزية الإدارية على أنها: " حصر مظاهر النشاط الإداري بصوره المتعددة وأنماطها المختلفة في يد سلطة إدارية واحدة يُطلق عليها غالباً الحكومة؛ تباشره بنفسها من عاصمة البلاد أو بالمشاركة مع ممثليها في الأقاليم "¹.

ويعرفها آخر بأنها قصر الوظيفة في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء، دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة، و لا يعني هذا قيام الوزراء بكل صغيرة وكبيرة لما تقتضيه مختلف نواحي النشاط الإداري في الدولة، فهذا في حكم المستحيل ولكن يكون للوزير الهيمنة المتاحة على معاونيه في العاصمة وممثليه في الأقاليم، ومن ثم تقوم المركزية الإدارية على الأسس التالية:

- تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية.
- خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري.

1-1- مفهوم اللامركزية:

يقصد باللامركزية الإدارية: " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، ومن هنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله تماماً النظام اللامركزي، إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية، والثاني يقوم على توزيعها "².

ويذهب بعضهم إلى أن اللامركزية الإدارية هي: " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، تقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة، وبين الهيئات الإدارية المحلية على أساس إقليمي، بحيث تباشر هذه الأخيرة اختصاصها تحت رقابة السلطة المركزية "³.

ويلاحظ أن للنظام اللامركزي جانبان، جانب قانوني يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز، في ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة، وجانب سياسي يتمثل فيما

¹ - سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 88.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، 2007، ص 170.

³ - عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص 243.

تقوم عليه اللامركزية من توسيع لمفهوم الديمقراطية، حين تنتقل سلطة البث النهائي في كثير من الشؤون إلى هيئات محلية منتخبة، تعبر عن مساهمة المواطنين في اتخاذ القرار¹.

بينما نجد البعض يركز على الجانب الانتخابي ورقابة وإشراف الحكومة المركزية فيُعرف اللامركزية الإدارية على أنها: " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها، تحت إشراف الحكومة ورقابتها"².

فالإدارة المحلية في النظام الإداري اللامركزي لها أصولها الخاصة ومقوماتها الأساسية، التي تختلف عن أصول ومقومات الإدارة المحلية في صور التنظيم الإداري الأخرى.

ومفاد ذلك أن الإدارة المحلية كما تنشأ في ظل النظام اللامركزي، فقد تنشأ أيضاً في ظل النظام المركزي، ومن ثم يجوز الخلط بين النظام اللامركزي والإدارة المحلية.

1-2- أشكال اللامركزية:

إذا كانت اللامركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة المحلية، فإنها على هذا النحو تتخذ صورتين وهما: اللامركزية الإقليمية، واللامركزية المرفقية (المصلحية).

أ- اللامركزية الإقليمية: هي الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة، كالمحافظة أو المدينة، أو البلديات³.

وتتجلى في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة، وإشباع حاجات أفرادها، وقد دعت الضرورة إتباع هذا النوع من النظام الإداري بعد عجز السلطات المركزية على القيام بكل صغيرة وكبيرة في مختلف أجزاء الإقليم، وبعد أن

¹ - محمد العزازي و أحمد إدريس، مرجع سابق، ص 213.

² - خالد الزغيبي، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، 1986، ص 25.

³ - زكرياء المصري، أسس الإدارة العامة- النشاط الإداري - التنظيم الإداري، دار الكتب القانونية ودار الشتات للنشر، مصر 2006، ص 203.

ثبت أن لكل منطقة داخل الدولة مميزات خاصة، الأمر الذي فرض الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئات محلية¹.

و تُعد هذه الصورة للامركزية الإدارية أهم صورها على الإطلاق، وهي التي تتبادر إلى الذهن، عند سماع هذا الاصطلاح.

ب- اللامركزية المرفقية (المصلحية):

تتحقق بمنح أحد المرافق العامة القومية أو المحلية الشخصية المعنوية المستقلة لتمكينه من إدارة نشاطه بأسلوب مستقل عن أسلوب الحكومة المركزية، ولكن تحت إشرافها ورقابتها.

فتوزيع الاختصاصات الإدارية يتم إذن في مثل هذه الحالة على أساس موضوعي، ومع ذلك فقد تمارس هذه الاختصاصات على مستوى الدولة ككل، تتكون أمام هيئات عامة قومية وقد تُمارس على جزء معين من إقليم الدولة، فتسمى حينئذ بالهيئات العامة الإقليمية².

وبالتالي تتمثل في منح مرفق عام مُعين الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته، مثل مديرية التربية، مديرية النقل، مديرية الصحة³.

ولكي تتحقق اللامركزية الإدارية، لا بد من توافر عدة أركان، وهي:

- ❖ وجود مصالح ذاتية، متميزة عن المصالح القومية.
- ❖ وجود مجالس تستقل بإدارة هذه المصالح الذاتية.
- ❖ وجود رقابة أو وصاية إدارية على أعمال الهيئات اللامركزية.

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 182-183.

² - سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 103.

³ - أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية، الجزائر، 2009، ص 21.

1-3- الأسباب الدافعة للأخذ بنظام اللامركزية الإدارية

يقوم الأسلوب اللامركزي على فكرة تشتيت السلطة وتوزيعها، والأسلوب الإداري بهذا المعنى يحمل في طياته، إمكانيات تنوع القرارات والتصرفات التي تصدر عن الأجهزة الحكومية، ومن بين الأسباب والعوامل الدافعة للأخذ بنظام اللامركزية الإدارية نذكر ما يلي¹:

➤ عند ما تتوفر درجة عالية من الاستقرار السياسي والاقتصادي، فإن الظروف قد تكون مهيأة لأن تمنح الوحدات المحلية سلطات وصلاحيات للتصرف المستقل، فمثل هذا الاستقرار يخفف من إحساس الحكومة المركزية بقيادتها بالتهديد من احتمالات انحراف المستويات الأدنى والحد من الوحدات المحلية بالسلطات المفوضة لها.

➤ يقترن الأخذ بنظام اللامركزية، بأشكال الدول المركبة التي تأخذ صورة الاتحاد الفيدرالي، والتي تتسع فيها أقاليم الدولة، ويشتت فيها التركيب السكاني بالدولة الفيدرالية المركبة تقوم على تعدد وازدواجية السيادة، فهناك الحكومة الاتحادية وهناك حكومات الأقاليم، ولكل من هذه الحكومات شخصية مستقلة وكيان ذاتي مستقل.

➤ يقترن الاتجاه إلى توسيع دائرة الديمقراطية السياسية، وإلى الأخذ بديمقراطية الإدارة للأجهزة والمنظمات العامة؛ توسيع دائرة المشاركة الديمقراطية للشعب بما يضمن إشراك ممثليه في إدارة المشروعات العامة، وفي إدارة الأجهزة والمنظمات المحلية.

➤ تنوع مهام الحكومة واتساع نطاق الدور الذي تقوم به في المجتمع، وبالتالي تضخم الجهاز الإداري للدولة وتعقد بناءه، فإنه في كثير من الأحيان تفرض اللامركزية نفسها كأسلوب لإدارة وتسيير الأجهزة والمنظمات الحكومية الضخمة التي يقع على عاتقها أداء هذه المهام والقيام بهذا الدور.

➤ سيادة السلوكيات الموضوعية والديمقراطية لدى أفراد المجتمع، وبالتالي لدى العاملين بالمنظمات والأجهزة العامة، وتحتي الاعتبارات الشخصية لدى العاملين في الأجهزة

¹ - محمد نصر مهنا، الإدارة العامة الحديثة- تحليل لخبرات مجموعة مختارة من الدول، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 1998، ص

الحكومية يشجع القيادات الإدارية في هذه المنظمات والأجهزة على تفويض السلطات والصلاحيات للمستويات والأجهزة الفرعية، وبالتالي الميل نحو الأخذ باللامركزية .
➤ عندما تتفاوت الظروف والحالات التي تواجهها المستويات التنظيمية والوظيفية الأدنى من مجال لآخر ومن إقليم لآخر، فقد يدعوا هذا إلى الأخذ بنظام اللامركزية وإلى تفويض سلطة صنع القرارات والتصرف الذاتي إلى المستويات الأدنى، فاختلاف الظروف ونقلها قد لا يناسبه أن تصدر قرارات من جهة مركزية واحدة ولا يناسبه قواعد التصرف بلوائح ثابتة¹.

1-4 مزايا وعيوب اللامركزية:

لكي يتم نجاح تطبيق الأسلوب اللامركزي في الإدارة، فلا بد من متطلبات عديدة توفر أرضية هذا النجاح، كتوافر الاستقرار الحكومي ووجود دستور قائم؛ بالإضافة إلى أن تكون الخدمات الحكومية الضرورية قائمة ومدعمة، وهذا ما يدفعنا للحديث عن مزايا اللامركزية الإدارية.

أ- مزايا اللامركزية الإدارية:

- ✓ نموذج من نماذج ترقية ممارسة الحريات العامة من خلال ديمقراطية الترشح والانتخاب لدى الإدارات المحلية.
- ✓ تخفيف العبء الإداري عن الإدارة المركزية.
- ✓ تحسين الأداء للشعور الإداري بالإنتماء للإقليم.
- ✓ تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطنين.
- ✓ إحساس الجماهير بالعدالة الاجتماعية في توزيع الخيرات وثروات الأمة.
- ✓ التنمية الاقتصادية السريعة.
- ✓ يمكن تبرير الأخذ باللامركزية استناداً إلى مبدأ مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ، حيث توضع الخطة العامة بالدولة من طرف الإدارة المركزية، ولا يمكن تجسيدها إلا بالأجهزة اللامركزية .

¹ -Nathan, Richard.P, Doolittle ,Fred .C, and Associates, Regan and the States Princeton, NJ ,Princeton University, press,1987.

✓ الهيئات اللامركزية أدرى بمصالحها، لأن هذه المصالح تهم السكان المحليين مباشرة، فهم يعرفون مدى حاجاتهم وكيفية إشباعها، فالمجالس المحلية المنتخبة تعرف مدى حاجتها إلى المرافق المحلية وما ينقصها، وما يؤدي إلى حسن سيرها أكثر من السلطة المركزية¹.

✓ تعتبر اللامركزية عاملاً من عوامل الحيوية بالدول؛ لأنه في ظل النظام المركزي فإن السلطة المركزية في العاصمة تستحوذ على كل الموارد والثروات، ومن ثمة لا يكون أمام أبناء الأقاليم من وسيلة إلا الهجرة للعاصمة لأنهم يجدون فيها الوسط والمكان الملائم لطموحهم.

✓ اللامركزية تفسح المجال لتجربة النظم المستحدثة، حيث تُجرى التجارب في دائرة الولاية أو البلدية، فإن صادفت التجربة نجاحاً، أمكن تعميمها، وإذا كان الفشل فيكون محدود، ومن ثم وُجد حقلًا للتجارب لكل مستحدث².

وبالرغم من هذه المزايا كلها في اللامركزية الإدارية، فإن لها خصوما يأخذون عليها بعض العيوب.

ب- عيوب اللامركزية الإدارية:

تتلخص عيوب اللامركزية، فيما يلي³:

• يؤدي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية، في الأقاليم إلى المساس بالوحدة الإدارية في الدولة، وإلى إضعاف السلطة المركزية، وهذا النقد مبالغ فيه لأنه ينطوي على خلط واضح بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية، فاللامركزية الإدارية تقتصر فقط على الوظيفة الإدارية، ولا يترتب عليها تمتع الوحدات الإقليمية بأي جزء من الوظيفة التشريعية أو القضائية وليس لها دستور خاص، وحتى بالنسبة للوظيفة الإدارية فإن توزيعها على هيئات إقليمية ليس معناه أن إدارة النشاط الإداري يتم بمعزل عن الحكومة

¹ - سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص 83.

² - أمين ساعاتي، أصول علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008، ص 153.

³ - سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص 118.

المركزية، فهي تحتفظ لنفسها بحق الرقابة أو الوصايا الإدارية على ممارسة هذا النشاط.

• تؤدي اللامركزية الإدارية إلى تفضيل الأفراد لمصالحهم المحلية على المصلحة العامة، مما يؤدي إلى إعلاء الأولى على الثانية.

هذا النقد مردود عليه، لأن اللامركزية الإدارية لا تمنح الاستقلال المطلق للوحدات الإقليمية، في إدارة شؤونها ومصالحها الذاتية، وإنما تخضع هذه الوحدات للرقابة أو الوصاية من جانب السلطة المركزية التي تستطيع من خلال هذه الرقابة، أن توازن بين المصلحة العامة والمصالح المحلية.

• تفتح اللامركزية الإدارية الباب أمام الصراعات الإقليمية، والتناحر والتناز بين الهيئات اللامركزية المختلفة، خاصة إذا كانت من نوع واحد وتمارس ذات الاختصاصات.

يُرد على هذا النقد بأن ذلك لا يتم إلا في المراحل الأولى لتطبيق اللامركزية الإدارية، بعد ذلك يتحول الأمر إلى تنافس بين الهيئات اللامركزية، حين تباشر كل منها وظيفتها الإدارية، مما يؤدي إلى تحسين سير العمل الإداري ورفع مستوى المرافق المحلية.

• نقص الكفاءات الفنية والشخصية في معظم الأجهزة اللامركزية، وضعف مستواهم نتيجة عدم توافر الخبرة الفنية أو الدراية اللازمة، لإدارة الوظائف الموكولة إليهم بالكفاءة المطلوبة، الأمر الذي يجعلها عاجزة عن تحقيق المصالح المحلية، وبالتالي يؤثر على مستوى الخدمات التي تقدمها، ويمكن التغلب على هذا الوجه من النقد بتعيين بعض الأفراد من ذوي المؤهلات والخبرات الفنية للعمل في الوحدات المحلية والاهتمام بتدريب الأعضاء المنتخبين.

• ولعل أهم نقد وجه للنظام اللامركزي؛ أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة، على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيبعده دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنوية و نفقات كثيرة، إلا أنه يمكن التقليل من حدة هذه الظاهرة بتحريك أدوات الرقابة، سواء تلك التي تمارسها سلطة الوصاية، أو الأجهزة

المختصة ذات الطابع المالي، كما ينبغي الإكثار من النصوص واللقاءات الداعية إلى كيفية استغلال الموارد المالية أحسن استغلال.

ومن خلال ما سبق يتضح أنه من الصعب تفضيل أحد النظامين على الآخر، وهذا الأمر، لا شك يجعلنا أمام حقيقة لا مفر منها، أنه ينبغي اعتماد كلا النظامين والجمع بينهما بما يتماشى وظروف كل دولة ومستوى وعي أفرادها.

الـ. مشكلات الإدارة المحلية ومميزاتها عن الحكم المحلي

هناك العديد من المشاكل التي تواجه الإدارة المحلية، وتقف في سبيل تحقيق التنمية المحلية، ويمكن تفصيلها في الآتي:

الـ1. مشكلات الإدارة المحلية:

أ- المشاكل الإدارية¹:

❖ **عدم سلامة طرق وأساليب الاختيار:** لأنه من المنطق النظري لاختيار القائد يجب توافر بعض السمات لكي يكون فاعلاً ومميزاً، ومن هذه السمات:

- المقدرة: وتتضمن الذكاء، طلاقة اللسان، اليقظة، العدالة.

- مهارات الإنجاز: وتشمل الثقافة، التعلم، المعرفة الواسعة، والقدرة على إنجاز الأعمال.

- روح المشاركة وتتضمن الروح الاجتماعية.

❖ **تعدد جهات الرقابة .**

❖ **إشكالية شغل الوظائف المحلية:** يمكن القول أن المحسوبية من أهم أسباب تأخر المؤسسات والهيئات المحلية، حيث من الأهمية بمكان إحلال أصحاب الكفاءات والاختصاصات، في محلاتهم الوظيفية اللائقة بهم، أي في مجالات اختصاصهم، ثم محاسبتهم على مسؤولياتهم وتوزيع العمل توزيعاً عادلاً، والاشتراك في المسؤولية الوظيفية بموجب التدرج الوظيفي.

¹- نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص 211.

ب - مشكلات التمويل:

يعتبر من أهم عوامل نجاح الإدارة المحلية؛ درجة اعتمادها على نفسها في تدبير الموارد المالية لها، حيث أن وفرة الموارد المالية هي أساس الاستقلال الذي تتمتع به المحليات.

ومن الملاحظ أن الموارد المالية الذاتية للمحليات لا تكفي حاجتها، لذلك فإن السلطات المركزية تقدم لها الإعانات المالية، كما قد تلجأ الإدارة المحلية أحياناً إلى الاقتراض.

ولكي يتم دعم المالية الذاتية للمحليات لا بد من نقل الموارد المالية ذات الطابع المحلي، والتي كثيراً ما تستولي عليها السلطة المركزية لنفسها، كما ينبغي دعم أجهزة التحصيل وتطوير الأنظمة المالية بالمحليات، وإدخال المفاهيم الحديثة في مجال الموازنات والمحاسبة¹.

ج - مشكلات إدارة المرافق العامة:

تعتبر إدارة المرافق العامة المحلية من أهم المشاكل التي تواجه المحليات، وقد عجزت الكثير من المحليات عن إدارة المرافق التابعة لها، مما أدى إلى وجود اتجاه عكسي في نظام الإدارة المحلية، بمعنى نقل هذه المرافق إلى السلطات المركزية لتتولى إدارتها، ولا شك أن ترشيد الإدارة في هذه المرافق يصبح أمراً على قدر كبير من الأهمية.

د - المشاكل الفنية:

من بين المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية، وبالدرجة الأولى ما يتعلق بالتعيين العشوائي والقائم على أسس اجتماعية، لا علمية، وما يصاحب ذلك، من قصور في الوعي، وانخفاض مستوى الكفاءة، إضافة إلى قلة عدد المهندسين المختصين، والعاملين في المجالس المحلية.

¹ - محمد العزازي ، مرجع سابق، ص 304.

هذا مع ملاحظة أن كل أعمال الإدارة المحلية تتطلب الكثير من الدراسات الفنية والإحصاءات الواقعية، لأن هذه الأعمال تؤثر في أحوال البلدة والمواطنين، فهي تنعكس على الناحية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويُعزى ذلك إلى عدم وجود التخطيط والمتابعة في أجهزة الإدارة المحلية¹.

ويمكن تفادي المشاكل الفنية التي تعاني منها الإدارة المحلية بشكل عام، عن طريق دراسة الجهاز الفني للإدارة المحلية من جميع الجوانب، وتقويته بالاعتماد على التكوين والتدريب.

هـ - مشكلات خاصة بالمشاركة الشعبية:

يتوقف نجاح نظام الإدارة المحلية، على مدى مشاركة المواطنين في إدارة هذا النظام، وتكون هذه المشاركة منذ لحظة إنشائه عن طريق انتخاب أعضاء الوحدة المحلية، ثم بعد ذلك عن طريق الاشتراك والاهتمام بإدارة الوحدة المحلية، وذلك بتقديم الاقتراحات والتوصيات وإشراك المواطنين في إدارة الهيئات التي يستفيدون بخدماتها².

الـ 2. مميزات الإدارة المحلية عن الحكم المحلي

كثرت الآراء والنقاشات حول موضوع التفريق بين مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي وتعددت الاتجاهات، ويمكن أن نُجملها فيما يلي:

❖ **الاتجاه الأول:** يذهب أصحابه إلى أن الحكم المحلي يتحقق في الدول البسيطة عندما يتم نقل بعض سلطات التشريع إلى المجالس المحلية، بحيث يصبح لهذه الوحدات دور في صنع السياسات العامة المحلية، أما الإدارة المحلية فيقتصر دورها على السلطات التنفيذية، ويخلص هذا الاتجاه إلى القول أن الحكم المحلي يعكس التوسع في اللامركزية السياسية، أما الإدارة المحلية فهي لامركزية ذات طابع إداري³.

¹ - صدوقي غريس، متطلبات اللامركزية المالية في الجزائر - دراسة حالة بلدية سعيدة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع المالية الدولية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص 16.

² - محمد العززي، مرجع سابق، ص 306.

³ - عبد العزيز صالح بن حبتور، مرجع سابق، ص 254.

❖ **الاتجاه الثاني:** فيدعوا إلى عدم التفرقة بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي، فهما مدلولاً واحداً، وأنها يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة، يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية¹.

❖ **الاتجاه الثالث:** فيرى بأن الإدارة المحلية والحكم المحلي مصطلحان غير مترادفان، مع أنهما يُعبران عن أسلوب واحد من أساليب التنظيم الإداري، إن أصحاب هذه الواجهة، يرون أن الخلاف بين كلا المصطلحين ليس مجرد خلاف لفظي فكل من المصطلحين يعبر عن نظام معين يتميز عن الآخر بمجموعة من الخصائص والسمات، ومع ذلك فهم يحصرون هذين النظامين في نطاق دائرة التنظيم الإداري، بمعنى أنهم يعتبرونهما رغم ما بينهما من اختلاف في أساليب هذا التنظيم يجسدان أسلوباً واحداً هو اللامركزية الإقليمية.

لقد اختلف الباحثون ضمن هذا الإطار، في بيان المعيار الذي يحدد اعتبار أسلوب اللامركزية مُعبراً عن نظام الإدارة المحلية، أو المعيار الذي يعبر عن نظام الحكم المحلي، وفيما يلي نورد المعايير التالية²:

أ- **معيار السلطة:** حيث تكون اللامركزية الإقليمية حكماً محلياً في حالة الاعتراف للمجالس المحلية، التي تمثلها بسلطات واسعة وبخاصة فيما يتعلق بالخدمات ذات الطابع المحلي، وذلك كما هو الحال في الدول التي تنص دساتيرها على حق هذه المجالس في ممارسة أية اختصاصات غير ممنوعة صراحة في الدستور.

وعلى العكس توصف اللامركزية الإدارية الإقليمية بأنها إدارة محلية في حالة ما إذا كان حجم اختصاصات المجالس المحلية محدداً، بحيث يمتنع عليها ممارسة أية اختصاصات جديدة دون الرجوع في الأصل إلى السلطة المركزية، أو قبل صدور القوانين التي تُجيزها.

¹ - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 20-21.

² - أيمن عودة، مرجع سابق، ص 40.

ب- معيار شكل الدولة: عندما تطبق اللامركزية الإدارية الإقليمية في الدول البسيطة أو الموحدة، فإنها توصف بالإدارة المحلية، أما إذا طبقت في الدول ذات النظم الفيدرالية فإنها توصف بالحكم المحلي.

ج- معيار الانتخاب: تكون اللامركزية الإقليمية حكماً محلياً في حالة اختيار جميع أعضاء المجالس المحلية، بالانتخاب المباشر من قبل الجمهور المحلي، وتكون إدارة محلية إذا تم اختيارهم بالتعيين أو الجمع بين الانتخاب المباشر والتعيين.

د- معيار الإختصاص: فإذا كانت المجالس المحلية صاحبة اختصاص أصيل بموجب القانون، كانت اللامركزية الإقليمية حكماً محلياً ، أما إذا كانت تلك المجالس مفوضة بالصلاحيات من السلطة المركزية دُعيت إدارة محلية.

و يمكن تعريف الحكم المحلي على أنه: توزيع السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية بين أجهزة السلطة المركزية في العاصمة، وبين حكومات الأقاليم، وبهذا الشكل يأخذ طابعاً سياسياً ودستورياً ، أما الإدارة المحلية فهي عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة تمارس عملها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، وعليه فإن هناك فرقاً واضحاً بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي.

مما سبق يتضح أن وجهة النظر التي ترى بأن الحكم المحلي والإدارة المحلية مصطلحان مترادفان تفتقر إلى الدقة، فعلى الرغم من أن النظام المحلي في فرنسا يطلق عليه إدارة محلية، وفي بريطانيا يطلق عليه حكم محلي، وأن النظامين يعبران عن اللامركزية الإقليمية، فإن ذلك لا يعني أن المصطلحين أصبحا مترادفين، فالوظائف التي تُباشرها المجالس المحلية في بريطانيا لا تعدو أن تكون وظائف إدارية، وبذلك فهي لا تباشر أية وظائف تشريعية أو قضائية فلا يمكن القول بأنها حكومات على المستوى المحلي.

أما وجهة النظر التي تميز بين الإدارة المحلية، وبين الحكم المحلي في نطاق التنظيم الإداري، فهي لا تمثل حقيقة علمية وإنما تستند إلى أمور شكلية، فمقومات

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية

الإدارة المحلية تتعلق بتنظيم الجهاز الإداري في الدولة وتنسيق العلاقة بين السلطات المركزية وبين المجالس المحلية وتدخل في نطاق القانون الإداري، في حين أن نظام الحكم المحلي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية والتشريعية والقضائية، وهو سمة من سمات النظم الفيدرالية¹.

و يمكننا أن نوضح معايير التمييز بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم 01 : معايير التمييز بين مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي

وجه الخلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة، ولذلك تعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري.	يرتبط بشكل الدولة، ويعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي.
الوظيفة	تمارس جزءاً من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية
الموطن	تتواجد في ظل الدول البسيطة والمركبة	يتواجد فقط في الدول المركبة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغير زيادةً أو نقصاناً كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة.	اختصاصاتها تتمتع بدرجة ثبات أكبر نسبياً كونها محددة بموجب دستور الدولة
الرقابة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين السارية المفعول في الدولة	يخضع لقوانين خاصة به صادرة عن سلطته التشريعية

المصدر: أيمن عودة، مرجع سابق، ص 44.

¹ - بطيخ رمضان، الإدارة المحلية في النظم الفدرالية، مؤسسة العين للنشر، جدة، 1998، ص 60.

III - الرقابة المركزية على الإدارة المحلية:

يعتبر استقلال الهيئات المحلية ركناً أساسياً يرتكز عليه نظام الإدارة المحلية ، وعلى الرغم من أهمية هذا الركن إلا أنه يعتبر استقلالاً نسبياً غير مطلق، ويبقى في الإطار الذي يعينه المشرع ، والغاية من ذلك عدم ظهور كيانات مستقلة عن الدولة وضمن مشروعية الأعمال التي تقوم بها المجالس المحلية .

وتختلف الهيئات المحلية فيما بينها سواء من حيث القدرات المالية والموارد المتاحة لها، ويمتد التمييز ليشمل مستوى الكفاءة والفعالية التي يتميز بها أعضاء الهيئات المحلية، والذي يعكس بدوره مباشرة على مستوى الخدمات المقدمة من طرفهم، لذا كان لزاماً أن تلجأ السلطات المركزية إلى عملية الرقابة بغية ضبط عمل الإدارة المحلية، إضافة إلى تقليل الهوة بين الجماعات المحلية¹.

وتتمثل أنواع الرقابة الممارسة على الإدارات المحلية فيما يلي:

III-1 - الرقابة الإدارية:

تعرف هذه الرقابة بأنها: " مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية، لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات المحلية بقصد حماية المصلحة العامة " ².

كما تعرف بأنها: " متابعة وإشراف السلطات الإدارية المركزية على أعمال الإدارة المحلية، وتشكيلها أو حلها " ³.

فمن المعروف للمجالس المحلية الحق في إصدار القرارات الإدارية، في حدود معينة دون أن تخضع لتوجيهات الإدارة المركزية، ويمكنها أن تقاضي وتتقاضى وتسأل عن الأعمال التي تصدر عنها، وضمناً لقيامها بأعمالها بشكل جيد وبكفاية

¹ - خالد السمارة الزغبي، العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وأساليب تكاملها، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان ، المنعقد يومي 18-20 مارس 2000، ص 26-27.

² - أيمن عودة، مرجع سابق، ص 173.

³ - محمد مطلق الزيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العالمية ودار الثقافة، عمان، ص 137.

وفاعلية وعدم تجاوزها الاختصاصات الموكلة لها، كان لا بد من رقابة من نوع خاص، هي الرقابة الإدارية، ويمكن تقسيم الرقابة الإدارية إلى قسمين¹:

أ- الرقابة على تشكيل وحل المجالس المحلية:

للسلطات المركزية الحق في تنصيب المجالس المحلية وكذلك حلها، وهو القرار الصعب الذي يمكن أن يصدر من طرف السلطات المركزية اتجاه الإدارة المحلية.

ب- الرقابة على أعمال الهيئات المحلية:

إذ يفرض القانون على بعض أعمال الهيئات المحلية الموافقة المسبقة من طرف السلطات المركزية ويتمثل ذلك في:

○ الموافقة على القرارات المتعلقة بإقامة وتنفيذ المشروعات التي تتطلب مبالغ مالية ضخمة.

○ الموافقة على بيع بعض الأموال المنقولة والتابعة أساساً إلى الإدارة المحلية.

○ الموافقة على عملية الاقتراض من المؤسسات المالية.

III-2- الرقابة التشريعية:

تنشأ الوحدات المحلية بواسطة السلطة التشريعية، فالأمر يستلزم دائماً في حالة إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية إصدار قانون بذلك من السلطة المختصة وأحياناً فإنها لا تُحل إلا بقانون².

كما أن الاختصاصات التي يحق للهيئات المحلية ممارستها وتوسيعها أو تقليصها حسب الاعتبارات والمتغيرات تتم بقوانين تصدرها السلطة التشريعية، وهي كذلك تقرر للهيئات المحلية الموارد المالية التي تساعد على تحقيق أغراضها، ولا يقتصر دور السلطة التشريعية في الرقابة على التشريع فحسب، وإنما يمتد إلى مساءلة السلطة

¹ - خالد السمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، مرجع سابق، ص 30 .
² - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 34-35.

التنفيذية ممثلة في الوزير أو الوزراء المعنيين بشؤون الإدارة المحلية، حول بعض القضايا ذات العلاقة بالإدارة المحلية لضمان حسن تطبيق القانون ومنع الانحرافات .

III-3- الرقابة الشعبية:

يمارس السكان في الوحدة المحلية الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام الأعضاء والموظفين فيها بأعمالهم الموكولة إليهم بكفاية وفاعلية، وتختلف صور هذه الرقابة باختلاف نظم الإدارة المحلية المطبقة في الدول، فقد يكون لسكان الوحدة المحلية الحق في قبول أو رفض بعض قرارات المجلس المحلي كما في فرنسا، وقد يكون لهؤلاء السكان الحق في عزل الأعضاء إذا ما ثبت لهم عدم قدرتهم على الأداء الجيد أو فسادهم كما في الولايات المتحدة الأمريكية، أو قد تكون الرقابة الشعبية بالسماح للسكان المحليين بحضور اجتماعات المجلس المحلي ووجود إعلان نتائج هذه الاجتماعات ووجوب عرض جداول أعمالها قبل عقدها بفترة زمنية معتدلة¹.

وكذلك حق السكان في تقديم الشكاوى والانتقادات والاقتراحات للمجلس المحلي، إضافة إلى رقابة وسائل الإعلام المختلفة كالصحافة و التلفزة والإذاعة، التي بواسطتها يمكن إبراز آراء الناس ووجهات النظر المتباينة حول كثير من القضايا المحلية المهمة.

إن الحالة التي يكون فيها موظفي الحكومة المحلية مسؤولين أمام المواطنين عن نتائج السياسات، فإن المواطنين في هذه الحالة ينجذبون لما يسمى التصويت الاستعدادي *Rétrospective voting*، وفقاً لهذا النوع من التصويت يستجيب المواطنون للسياسات التي يقوم بها الموظفون الحكوميون المحليون، وفي هذه الحالة تصبح السياسة العامة مقيدة بالاستجابة للتفضيلات العامة².

III-4- الرقابة القضائية:

تعتبر الوحدات المحلية صنيعة القوانين، والواجب أن تمارس الهيئات المحلية أعمالها وفقاً لهذه القوانين، وأن لا تُسيء استعمال سلطتها أو تتجاوز حدودها، وإلا كانت تصرفاتها غير مشروعة و عرضة للطعن أمام القضاء؛

¹ - خالد السمارة الزغبي، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 41.
² - ريتشارد أنجستورم، الحكومة اللامركزية والمسائلة، قسم العلوم السياسية جامعة ولاية جورجيا، ترجمة إسراء عادل، قسم الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، نوفمبر 2006، ص 02.

فالقضاء هنا بمثابة الحكم بين الإدارة المركزية مطالبة بإلغاء القرارات التي تراها مجحفة بحقها ومخالفة للقانون، وكذلك ينظر في القضايا التي تطلب فيها الإدارة المركزية أو الأفراد إلغاء القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية إذا كانت مخالفة للقانون.

III-5- الرقابة المالية: رقابة الأموال هي أكثر صور الرقابة فاعلية، فعن هذه الرقابة يمتد إشراف الحكومة إلى كافة أنشطة الهيئات المحلية، وتتخذ هذه الرقابة عدة أشكال أهمها: التصديق على القروض ومنح الإعانات والتفتيش المالي.¹

أ- **التفتيش المالي:** تعتبر أموال الهيئات المحلية أموالاً عامة فهي تخضع لرقابة الحكومة المركزية التي ترسل مفتشين ماليين لمراجعة حسابات الهيئات المحلية للتأكد من سلامتها، مع رفع التقارير اللازمة عن أنشطة المحليات من الناحية المالية إلى الجهات المختصة وخاصة وزراء المالية، ويسير الاتجاه الحديث في خصوص التفتيش المالي والإداري إلى اعتباره وسيلة للنصح والإرشاد والتوجيه أكثر منه لاكتشاف الأخطاء.

ب- **التصديق على القروض:** تمنح غالبية نظم الإدارة المحلية الهيئات المحلية سلطة الاقتراض لتمويل مشروعاتها، ولكنها تقيدتها بشرط الحصول على موافقة الحكومة المركزية على عقد القروض للتأكد من سلامة هذه المشروعات، وضمان قدرة الهيئات المحلية على سداد القروض وفوائدها، وتظهر قوة هذا الشكل من أشكال الرقابة في كون أن قرار الحكومة المركزية نهائي ولا يقبل الطعن.

ج- **تحديد قيمة الضرائب والرسوم المحلية:** حيث تخضع قرارات المجالس المحلية الخاصة بفرض ضرائب ورسوم أو تعديلها بموافقة الحكومة المركزية على ذلك.

¹ - شباب سيهام، مرجع سابق، ص 34-35.

المبحث الثالث: واقع الجماعات المحلية في الجزائر

تقوم اللامركزية الإقليمية على وجود مصالح محلية لسكان الإقليم، وأن يُعهد بإدارة هذه المصالح المحلية إلى هيئات منتخبة من السكان المحليين، وأن تشتغل هذه الهيئات المنتخبة في إدارتها لهذه المصالح تحت إشراف وتوجيه السلطة المركزية، كما تهدف اللامركزية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وتقريب الإدارة من المواطن، وقد لقيت اللامركزية الإقليمية اهتماماً واسعاً منذ أن أصبح توزيع المصالح بين الأقاليم والمناطق ضرورة حتمية للدولة، وهذا حتى تقوم بوظائفها المتعددة خاصة في ظل المناداة بتدخل الدولة في كافة المجالات، والجزائر باعتبارها دولة تسعى لتحسين ظروفها في شتى النواحي خاصة فيما يتعلق بالاستجابة لتطلعات مواطنيها، سعت نحو التوجه من خلال اللامركزية الإقليمية، حيث عبرت عن ذلك من خلال تبني هذه الفكرة على أساس دستوري، حيث نص على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"¹.

وقد بدأ الاهتمام بنظام الإدارة المحلية في الجزائر منذ بداية الاستقلال، إذ عمل النظام الجزائري على التخلص من بقايا الاستعمار وآثاره، وقد توجت أعمال الإدارة الجزائرية بإصدار القوانين التي تناولت النواحي التنظيمية والإدارية لهذه المحليات، وعملت على زيادة عددها كي تستطيع مواجهة التقدم الإقتصادي والعمراني ومسايرة ومواكبة العصر.

1- تعريف الجماعات المحلية وتطورها التاريخي:

مرت الجماعات المحلية في الجزائر بعدة مراحل وإصلاحات وتعديلات مست مختلف الهياكل المحلية، متكيفة مع مختلف الأوضاع الاقتصادية، الاجتماعية و السياسية التي مرت بها الجزائر.

¹ - المادة 15 من الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، معدل بـ: القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008

1-1 التطور التاريخي للجماعات المحلية

ونستعرض فيما يلي مرحلتين أساسيتين في توجه الجماعات المحلية، وهما مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.

أ- بالنسبة للبلدية:

➤ مرحلة الاستعمار:

اعتمد الاستعمار الفرنسي على ما يسمى بـ: "المكاتب العربية" ، حيث لم تكن مقرونة بقانون إلى غاية صدور أول نص تنظيمي بهذا الخصوص، وذلك في 16 أوت 1841، المتضمن إنشاء مديرية القضايا العربية مُسيرة من طرف ضباط الاستعمار¹.

والمكاتب العربية Bureaux Arabes هي مؤسسات إدارية سياسية مكلفة بإدارة الأهالي، من اختصاصاتها تأطير ودراسة ومعاينة الأهالي، كما تقوم بتحديد الوعاء الضريبي للسكان والقيام ببعض الأنشطة القضائية.

كما تهدف إلى تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير².

وبعد الاستتباب النسبي للوضع بالجزائر، عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف وملائمة التنظيم البلدي تبعاً للأوضاع والمناطق، وهكذا ومنذ 1868 أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود 03 أصناف من البلديات³ :

1- البلديات الأهلية **Communes d'indigènes** : وقد وجد هذا الصنف أصلاً في مناطق الجنوب (الصحراء) وفي بعض الأماكن الصعبة، والنائية في الشمال إلى غاية 1880، وقد تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري، إذ تولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي .

¹ محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر- الولاية والبلدية (1962-1516)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 188.

² صالح فرкос، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص 195.

³ محمد الصغير بعللي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 109.

2- **البلديات المختلطة Communes mixtes** : و كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري، حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين (الفرنسيين) بالقسم الشمالي من الجزائر، وترتكز إدارة البلدية المختلطة على هيئتين رئيسيتين:

* **المتصرف Administrateur**: والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب.

* **اللجنة البلدية**: ويرأسها المتصرف، مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين (الأهالي)، الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية استناداً إلى التنظيم القبلي القائم أصلاً على أساس مجموعة بشرية هي: الدوار.

ولقد أخذت تسميتها تلك لأنها تقع في أقاليم عسكرية، وفي مناطق خاضعة لحركة الاستيطان بشكل كبير.

الجدول رقم 02: وضع البلديات المختلطة من حيث المساحة والسكان 1874

المجموع	السكان				المساحة بالهكتار	عدد البلديات	العمالات
	الأجانب	المسلمون	اليهود	الفرنسيون			
606430	410	603714	25	2281	2240529	26	الجزائر
328365	5432	316578	378	5977	2460336	19	وهران
654669	1269	649274	136	3990	4049526	32	قسنطينة
1589464	7111	1569566	539	12248	8750391	77	المجموع

المصدر: DE PEYER .A: ADMINISTRATION DES COMMUNES MIXTES, ALGER, 1884, P 10.

3- **البلديات ذات التصرف التام Communes de plein exercice**: وقد أقيمت أساساً في أماكن ومناطق التواجد المكثف للأوروبيين (الفرنسيين) بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، وتتمتع بتنظيم بلدي خاص يتوافق مع التنظيم المعمول به في فرنسا ، إلا أن ما يميزه هو الخضوع لإدارة الحاكم العسكري، بحيث خضعت هذه البلديات

للقانون البلدي الفرنسي **Code Communal** الصادر في 05 أبريل 1884، والذي يُنشئ بالبلدية هيئتين:

• **المجلس البلدي: Conseil Municipal** جهاز منتخب من طرف سكان البلدية الأوروبيين والجزائريين، حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفت الجزائر مؤثرة بذلك على الوضع الانتخابي للجزائريين سواء كناخبين أو منتخبين بنسب محدودة وله صلاحياته متعددة.

• **العمدة le Maire** ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه. وبهدف قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية 1954 دعمت السلطة الاستعمارية الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث:

- الأقسام الإدارية الخاصة (S.A.S) في المناطق الريفية.

- الأقسام الإدارية الحضرية (S.A.V) في المدن.

➤ مرحلة الاستقلال:

لقد ورثت الإدارة المحلية الجزائرية، عبئاً ضخماً من مخلفات الاستعمار، حيث لطالما حاولت أن تُكيف قوانينها لما يخدم مصالح الشعب و الدولة الجزائرية، ويمكن حصر أهم المعالم التي ميزت الإصلاحات البلدية في مرحلة الاستقلال كما يلي:

* **البلدية في الفترة الأولى من 1962 إلى 1966:** تعرضت البلدية في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها، وهذا بحكم ظروفها على المستوى المالي والتقني والبشري، وقد فرض هذا الفراغ على السلطة آنذاك أن تعمل على إنشاء لجان خاصة تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية¹.

كما تميزت هذه المرحلة بالاعتراف بأهمية البلدية، وذلك من خلال دستور 1963، حيث نص على أن: " البلدية أساس للمجموعة التربوية والإدارية والاقتصادية

¹ - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 89.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية

والاجتماعية¹، وعمدت الدولة مباشرة بعد الاستقلال على إحداث إصلاحات على مستوى البلديات بداية بتجميع البلديات وتقليص عددها حتى تستطيع تركيز وظائفها ومصالحها فانخفض عددها إلى 676 بلدية سنة 1963، بعد أن كانت تقارب 1500 بلدية سنة 1962²، و عرفت هذه الفترة استحداث لجننتين:

- لجنة التدخل الاقتصادية والاجتماعية مكونة من ممثلين لتقديم آراء حول مشروع الميزانية.
- لجنة المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي مهمتها تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتياً.

الجدول رقم 03: عدد السكان حسب البلديات لسنة 1963

الرقم	عدد السكان	عدد البلديات
01	من 0 إلى 5000 ساكن	38 بلدية
02	من 5000 إلى 10000 ساكن	209 بلدية
03	من 10000 إلى 20000 ساكن	275 بلدية
04	من 20000 إلى 40000 ساكن	113 بلدية
05	من 40000 إلى 100000 ساكن	34 بلدية
06	أكثر من 100000	07 بلديات
	المجموع	676 بلدية

المصدر : أحمد محيو ، مرجع سابق، ص 179.

* البلدية في الفترة من 1967 إلى 1983:

تميزت بتكثف العمل السياسي من أجل التوصل إلى قرار من شأنه إصلاح جذري فعال للبلدية في الجزائر وتُوج ذلك بقانون هو أساس التنظيم البلدي رقم 67-24³ بالجزائر بتاريخ 18/01/1967، وأجريت أول انتخابات بلدية في 05/02/1967، وكان ذلك بمثابة الإصلاح الشامل للبلدية، حيث اعتمد المُشرع

¹ - المادة 09 من دستور الجزائر سنة 1963، المؤرخ في 08 سبتمبر 1963.

² - أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيك، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1979، ص 179.

³ - الأمر رقم 67-24 مؤرخ في: 18/01/1967 يتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 06.

الجزائري على المزج بين الأسلوب الفرنسي في الرقابة وتشكيل المجالس الشعبية، والأسلوب اليوغسلافي في الاختصاصات الاجتماعية والاقتصادية للبلدية، حيث يغلب عليها الطابع الاشتراكي، ونظام الحزب الواحد، فنجد أن طلب العضوية في أي مجلس بلدي يلزم صاحبه العضوية في حزب جبهة التحرير الوطني.

كما شهدت هذه المرحلة التقسيم الإداري بمقتضى الأمر 69-74 المؤرخ في 02 جويلية 1974، حيث تم استبدال مصطلح المقاطعة بمصطلح ولاية، وارتفع عددها من 17 مقاطعة إلى 31 ولاية، أما عدد البلديات فبلغ 704 بلدية، بعد أن كان عددها 676 بلدية في سنة 1967، كان يهدف هذا التقسيم إلى إيجاد نوع من التوازن الإقليمي والتقليل من حدة الفوارق بين بلديات الوطن، وذلك بتوسيع وتكثيف الأنشطة الاقتصادية، ومنه خلق أنشطة متجانسة بحصرها في حدود ولايات تتمتع باكتفاء ذاتي في جميع الميادين، لكن الواقع التطبيقي أظهر عيوباً حالته دون ذلك¹.

* البلدية في الفترة من 1984 إلى 1990:

تزايد عدد البلديات ليصل إلى 1541 بلدية، وعدد الولايات ليصل إلى 48 ولاية بموجب قانون 04 فبراير 1984، وبقي عدد الولايات والبلديات مستقراً إلى يومنا هذا، إلا أن عدد الدوائر جدد بموجب المرسوم رقم 86-310 المؤرخ في ديسمبر 1986، ليصل إلى 229 دائرة، ثم تضاعف العدد إلى 522 دائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91-306 المؤرخ في 24 أوت 1441، بغرض الإشراف الجيد والفعال على العدد الهائل من البلديات، وتحسين مستوى الأداء².

لقد اتخذ هذا الإجراء في الوقت الذي قارب فيه برميل النفط 40 دولار سنة 1985، بحيث ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجباية العادية يعوض عن طريق الجباية البترولية³.

¹ -Rapports du C.N.E.S, l'évolution a imprimer a la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, juin 2001.

² - بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير- تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير جامعة تلمسان، الجزائر، 2001-2002، ص 06

³ -Graba Hachemi , Les Ressources Fiscales des collectivités locales , ED ,ENAG, Alger , 2000 ,p 53 .

غير أن هذا التقسيم أفرز العديد من السلبيات من بينها¹:

- ازدياد عدد البلديات القروية، عديمة الدخل التي لا تركز على أية معايير اقتصادية أو مالية.
- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد.
- زيادة عدد الموظفين الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون أي موارد مالية.
- الانخفاض الحاد لأسعار البترول الذي شهدته سنة 1986، مما انعكس سلباً على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات المحلية.

* البلدية في الفترة من 1990 إلى 2012:

عرفت تخطى الجزائر عن نظام الحزب الواحد والتوجه إلى التعددية الحزبية وهو ما جاء في دستور 1989، ولم يعد للعمال والفلاحين أي أولوية في مجال الترشيح، كما كان من قبل بعد أن ثبت هجر النظام الاشتراكي، فكان الإصلاح الجوهري الثاني من خلال قانون 90-08، والذي كَيْف البلدية مع التوجه الجديد للبلاد والإصلاح المتعلق بالولاية بقانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990.

ومع ذلك، وبعد أن مضى على هذا القانون أكثر من 20 سنة، وبعد الانفتاح على الاقتصاد الحر، وتطبيق التعددية السياسية، وبالنظر إلى المهام المنوطة بالبلدية في مجالات إستراتيجية ما فتئت تزداد تعقيداً وما انفك تأثيرها يتضاعف على حياة المواطنين، فمن البديهي أن العديد من أحكام 90-08 المتعلق بالبلدية، قد أضحت بالية، خاصة وأن الجزائر قد شرعت في اعتماد عملية إصلاحات واسعة تتطلب من الخلية الأساسية أن تضطلع فيها بدور أساسي، وبالتالي فقد بات من الضروري أكثر من أي وقت مضى الخوض في مرحلة جديدة من حياة البلدية، وذلك بدءاً بتكليف الترتيب القانوني الذي يحكم تنظيمها ومهامها وسيرها ومراقبتها.

¹ - شباب سيهام ، مرجع سابق، ص 55.

وانطلاقاً من هذا المنظور جرت عملية مراجعة وتكييف القانون الذي يُنظم الجماعات المحلية، وتم إدراج العديد من الإصلاحات والتحديثات ما أسفر عن صدور قانون البلدية الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق لـ 22 يونيو 2011.

والذي يهدف إلى إقحام التسيير التساهمي قصد إشراك المواطن أكثر في تسيير شؤون بلديته وإحداث وترقية التعاون ما بين البلديات، وتكييف الإطار القانوني وتوضيح العلاقات بين مختلف الهيئات المنتخبة، بحيث أصبحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي مؤطرة بشكل جيد يضمن مصلحة الدولة والبلدية والمواطنين.

وبذلك فالبلدية حسب القانون الجديد، تُشكل الإطار المؤسسي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، إذ يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الإقتصادية والاجتماعية والثقافية، باستعمال مختلف الوسائل الإعلامية المتاحة.

ب - بالنسبة للولاية¹:

كما هو الحال بالنسبة للبلدية، فالولاية مرت بمرحلتين أساسيتين:

➤ مرحلة الاستعمار:

تعود جذور التنظيم الإداري الجهوي إلى التنظيم الفرنسي، ونلمس ذلك من خلال التقسيم الوارد في الأمر الصادر في 15 أفريل 1845، والذي نص على تقسيم الشمال إلى 03 (عمالات، محافظات، ولايات) وهي الجزائر، وهران، قسنطينة، إضافة إلى إقليم الجنوب الخاضع للسلطة العسكرية، وهي كلها تماثل نظيراتها بفرنسا، فلم تكن تعبر عن اهتمامات وانشغالات المصالح المحلية، بل تركزت خطط وسياسة المستعمر، ويشمل تنظيم العمالة الهيئات الأساسية التالية:

¹ - بن عيسى إبراهيم، الحكم الراشد المحلي في المالية العامة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص 19-20.

- عامل العمالة: (المحافظ) ويُعين من قبل رئيس الجمهورية (الحاكم العام)، وله اختصاصات إدارية وتنسيقية وإعلامية.

- مجلس العمالة: هو هيئة تعمل على تخفيف الأعباء على الحاكم العام، وله اختصاصات إدارية وقضائية.

- المجلس العام: له رأي استشاري فيما يتعلق بمالية العمالة.

بلغ عدد العمالات على المستوى الوطني 13 عمالة موزعة على 3 جهات، (وهران، الجزائر، قسنطينة)، وهي: (الجزائر، تيزي وزو، أورلوفيل، مدية، وهران، تلمسان، مستغانم، سعيدة، تيارت، قسنطينة، بون، سطيف، باتنة).

➤ مرحلة الاستقلال:

لم تحظى الولاية بنفس الاهتمام الذي حظيت به البلدية، من حيث الإصلاحات والتعديلات، حيث لم يتم ذلك إلا بعد إصدار كافة المراسيم والقرارات المتعلقة بالبلدية باعتبارها أساس اللامركزية في الجزائر، فقد حافظت الجزائر على نفس النهج الذي كانت تسير عليه العمالات، مع بعض التعديلات فيما يخص الصلاحيات لاسيما المتعلقة بالوالي باعتباره ممثل الدولة على مستوى الولاية، أما أول إصلاح شامل هيكل عرقلته الولاية صدر في 23 ماي 1969، تحت الأمر رقم 38، المتضمن للقانون الأساسي للولاية، فاعتبر المصدر التاريخي للتنظيم الولائي في الجزائر بالرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي، حيث ركز على ثلاثة أجهزة :

المجلس الشعبي الولائي - المجلس التنفيذي الولائي - الوالي

كما جاء دستور 1976 ليدعم دور الولاية، حيث اعتبر الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية¹.

ومعه توسعت صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح وسيلة للرقابة الشعبية، فنجد أن قانون الولاية قد سار على

¹ - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 185.

المسعى الاشتراكي ونظام الحزب الواحد في الجزائر، حيث أن الانضمام إلى حزب جبهة التحرير الوطني شرط للعضوية في المجلس الشعبي الولائي، إلى أن صدر قانون الولاية 90-09، ليُكيف الولاية مع مسعى التوجه الجديد للجزائر إلى التعددية الحزبية.

ويمنح المشروع مكانة أكبر للديمقراطية التشاركية، ويعزز دور والي الولاية في إدارة الشؤون المحلية خاصة في مجال تنفيذ المشاريع التنموية.

وتماشياً مع التحولات العميقة التي تعرفها الإدارة المحلية، والانخراط في مسار الإصلاحات الشاملة التي شرع فيها منذ عشرية من الزمن وتكييف القوانين المسيرة للبلديات والمجلس الشعبي الولائي مع منظومة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد والرشوة وقوانين المالية وكذا معالجة الاختلالات والتناقضات التي سُجلت في تطبيق التعددية على مستوى المجالس المنتخبة المحلية وإحداث نقلة في تسيير هذه الجماعات وفق قواعد الحكامة والرشاد وإشراك المواطن في إدارة شؤونه اليومية، صدر قانون جديد للولاية رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012.

يحمل هذا القانون تصور جديد لكيفية تسيير الجماعات المحلية، ويسمح بالاستجابة للتحديات التي تواجه الجماعة الإقليمية، وحرص على تدارك النقائص المسجلة في قانون 1990 والتي أثرت على سير المجالس الشعبية الولائية، وعطلت في الكثير من الأحيان مشاريع التنمية المحلية.

1-2 تعريف الجماعات المحلية:

أ- البلدية:

للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة، حيث تتمتع بخصائص عديدة منها:

البلدية هي: "مجموعة إقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية".

- البلدية هي: "مجموعة لامركزية أنشئت وفقاً للقانون، وتتمتع بالشخصية المعنوية".

- البلدية هي: "مقاطعة إدارية للدولة، مكلفة بضمان السير الحسن للمرافق العمومية البلدية.

اعتباراً من الأهمية التي تحظى بها البلدية ابتداء من موقعها واعتمادها وتطوير وجودها، نخلص إلى أن البلدية تحتل موقع التفضيل في تنظيم الدولة¹.

تعتبر البلدية خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر كونها تشكل قاعدة المجتمع، وقد حظيت باهتمام السلطات المركزية من خلال النصوص القانونية والدساتير التي بينت الإطار القانوني والوظيفي للبلدية، وقد صدر أول قانون بلدي بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967².

إن تعريف البلدية تعريفاً شاملاً وافياً يعتبر من الموضوعات المعقدة، لأن البلدية حقيقة متشعبة يصعب ضبطها، ومع هذا فهي لا تخلو من المبدئين الأساسيين: أن البلدية في المعنى الجغرافي جزء من التراب الوطني، كما أنها الخلية الأساسية للشعب والثورة³.

فقد عرفها القانون البلدي سنة 1967 على أنها: "الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويبرز هذا التعريف الوظائف الكثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل النظام الاشتراكي ويُعرفها قانون البلدية 90-08 في مادته الأولى البلدية هي: "الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوجد بموجب القانون".

كما تعرف أيضاً على أنها وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية (محلية) في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية القاعدية سياسياً وإدارياً واجتماعياً وثقافياً⁴.

¹ - Sbih Missoum, Les Institutions Administratives au Maghreb , Hachette , Paris, 1977, P 151.

² - بسمه عولمي، مرجع سابق، ص 258.

³ - موسى رحمانى ووسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي : تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، المنعقد يومي 01-02 ديسمبر 2004، ص 26-27.

⁴ - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 194.

ولقد أشارت مختلف الدساتير في الجزائر للبلدية باعتبارها قاعدة للامركزية، وهذا ما ورد في المادة 09 من دستور 1963، والمادة 36 من دستور 1976، والمادة 15 من الدستور 1989، والمادة 15 من دستور 1996، (ولم يحدث أي تغيير في الدساتير المعدلة)، كما أن للبلدية وجوداً قانونياً تضمنه القانون المدني، في نص المادة 149¹.

وحسب قانون البلدية الجديد رقم 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011، تُعرف البلدية على أنها: " الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتُحدث بموجب القانون²."

وحسب المادة 02 من قانون البلدية 10-11 فالبلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة³.

من خلال التعاريف السابقة يتضح لنا أن للبلدية دور هام في مجال التنمية المحلية، حيث منحت لها كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن، وهذا لن يتأتى إلا إذا كانت البلدية متكاملة من حيث مواردها المادية والبشرية.

وبالتالي فالبلدية تُعتبر جماعة محلية ذات طابع إقليمي في هيكل الدولة، فهي الخلية القاعدية السفلى لهذا الكيان الكلي، وأهم ركيزة تحتية له، كما أنها ذات شخصية معنوية مستقلة بذاتها تحمل اسم ولها مركز وإقليم، ولها الاستقلالية المالية الخاصة بها.

ومن ثم فوجود البلدية يحتل مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معاً، فهي زيادة على كونها، وجهاً من وجوه اللامركزية، تُمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركة المباشرة في إعداد البرامج التنموية ومتابعة تنفيذها، كما تُعتبر حلقة وصل وأداة ربط بين الجهاز الإداري والجماهير في الولاية، فهي تُمثل عاملاً فعالاً في مسيرة

¹ - عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 58.

² - المادة 01 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

³ - المادة 02 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

التنمية الشاملة وتحقيق المطامح الشعبية في الترقية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، وهذا يعتمد على كفاءة أعضائها وفعاليتهم وسهرهم على خدمة الوطن .

ب - تعريف الولاية

عَرَفَت المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 1969¹، الولاية هي: " جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي " ، وقد عرفت المادة الأولى من القانون رقم 90-09² ، بأن الولاية هي: " جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي".

تنشأ الولاية بموجب قانون تصدره الهيئات الإدارية المركزية، يُحدد فيه اسم الولاية ومركزها الإداري، وحدودها الإقليمية، ولا يتم تعديل هذه الأخيرة، إلا بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية باقتراح من المجلس الشعبي الولائي.

هذا و يجدر التنبيه إلى أن للولاية أساس دستوري، فمختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، وهو ما أشار إليه دستور 1963 في المادة 9 منه³، ودستور 1976 في المادة 36⁴، ودستور 1989 في المادة 15⁵، والدستور الحالي 1996 في المادة 15 منه⁶، كما أن للولاية أساس في القانون المدني أيضاً، تضمنته المادة 49 منه⁷.

فالولاية كوحدة إدارية تُجسد مبادئ اللامركزية الإدارية، وتتميز بمجموعة من الخصائص تميزها عن باقي الهيئات الإدارية وهي كالتالي⁸:

1- الأمر 38-69 ، المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 23 ماي 1963.
2- قانون الولاية رقم 90-09، الجريدة الرسمية، المؤرخة في 12 رمضان عام 1410، الموافق لـ 07 أبريل 1990.
3- المادة 09 من دستور الجزائر لسنة 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 69 المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
4- المادة 36 من دستور الجزائر لسنة 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 94 المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
5- المادة 15 من دستور الجزائر لسنة 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 09 المؤرخة في 01-03-1989.
6- المادة 15 من دستور الجزائر لسنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 28 المؤرخة في 28 ديسمبر 1996.
7- المادة 49 من الأمر رقم 75-58، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395، الموافق 26 سبتمبر 1975.
8- صدوقي غريس، مرجع سابق، ص 108.

- الولاية عبارة عن مجموعة إدارية لامركزية إقليمية، وليست مصلحة فنية أو مرفقية فهي تتمتع بالاستقلال و الشخصية المعنوية، ولها قسط من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي، وليس على أساس فني موضوعي.
- تعد الولاية همزة وصل بين ما تحتاج إليه الهيئات الإدارية المحلية من جهة، وبين الهيئات الإدارية المركزية من جهة أخرى، فهي بذلك تعبر عن صورة النظام اللامركزي الإداري النسبي، لا عن صورة اللامركزية المطلقة مثل البلدية.
- تعبر الولاية عن اللامركزية النسبية بصورة أوضح، وتتجسد هذه الصورة في كونها تتكون من جهازين جهاز منتخب من طرف المواطنين، ويتمثل في المجلس الشعبي الولائي، وجهاز يُعين من طرف الإدارة المركزية ويتمثل في الوالي والجهاز التنفيذي للولاية.

II. صلاحيات وهيئات تسيير البلدية:

حدد القانون البلدي صلاحيات البلدية، كخلية أساسية في المجتمع الجزائري، تلك الصلاحيات يمارسها المجلس الشعبي البلدي، والتي تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم، بحكم علاقتها المباشرة مع المواطنين وارتباطهم بها، وتمثيلها للدولة على المستوى القاعدي، وهذا ما نبينه فيما يلي:

II.1 صلاحيات البلدية:

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقاً للمبادئ المحددة في المادتين 3 و 4 من قانون البلدية 10-11.

أ- مجال التهيئة والتنمية، التعمير والتجهيز:

أتاح القانون البلدي 10-11 الفرصة للبلدية في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية، والسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية.

- يبادر المجلس الشعبي البلدي، بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية، تتماشى مع طاقات البلدية ومُخططها التنموي، لذا يتخذ كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته¹.
 - أوكل القانون للبلدية التأكد من احترام تخصيص الأراضي وقواعد استعمالها والسهر على المراقبة، الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، والسهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.
 - على صعيد آخر حمل المُشرع، البلدية ممثلة في مجلسها مسؤولية حماية التراث العمراني، والأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية.
 - وفي هذا المجال تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة المشاكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، وكذا العمليات المتعلقة بتسييره وصيانتها، وتُساهم في ترقية برامج السكن².
 - يتولى المجلس الشعبي البلدي التحضير للاحتفال بالأعياد الوطنية، كما هي مُحددة في التشريع الساري المفعول، وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية ولاسيما منها تلك المخددة للثورة التحريرية.
 - تسعى البلدية للتعريف بالفضاء الأهل، وتحرص على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية، وكذا مُختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية.
- ب- مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة:**

تتخذ البلدية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد³:

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية وضمن صيانتها.

¹ المادة 111 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
² المواد 115، 116، 117، 118 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
³ المادة 122 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

- انجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك .
- غير أنه يمكن للبلديات في حدود إمكانياتها القيام بما يلي :
- اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحدات الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.
- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية، الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية، التي يُمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.
- تقديم مساعدتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسلية.
- المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والنشاط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها .
- اتخاذ كل تدبير يرمي إلي توسيع قدراتها السامية، وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.
- تشجيع عمليات التمهير واستحداث مناصب الشغل.
- حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية.
- المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمن المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.
- تشجيع ترقية الحركة الجهوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

ج- النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:

تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات¹:

¹ - المادة 123 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
- مكافحة نواقل الأمراض المتحركة.
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
- صيانة طرقات البلدية.
- إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.

كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن وفي حدود إمكانياتها ، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري، وتساهم في صيانة فضاءات الترقية والشواطئ .

2.2 هيئات البلدية :

يشرف على إدارة شؤون البلدية، هيئة مداولة (المجلس الشعبي البلدي)، وهيئة تنفيذية يرأسها المجلس الشعبي البلدي، وإدارة يُنشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2.2.1 المجلس الشعبي البلدي:

يتألف المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح حسب عدد سكان البلدية، وفق ما يلي¹:

- ❖ 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- ❖ 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 10.000 و 20.000 نسمة.
- ❖ 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 20001 و 50000 نسمة.
- ❖ 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 50001 و 100.000 نسمة.
- ❖ 33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 100.001 و 200000 نسمة.

¹ المادة 79 من القانون العضوي رقم 01-12، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01، المؤرخة في 20 صفر 1433 الموافق 14 يناير 2012.

❖ 43 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 200,001 نسمة أو يفوق.

و يحق للمواطن أن يترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي، إذا ما توفرت فيه بعض الشروط التي نصت عليها المادة 78 من قانون الانتخابات.

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، ويحق للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية، كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي.

يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية، إلا أنه في حالة قوة القاهرة مُعلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، وتكون جلساته علنية ومفتوحة لمواطني البلدية¹.

أ- لجان المجلس: يُشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، ولا سيما تلك المتعلقة بما يأتي²:

- الإقتصاد والمالية والاستثمار.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعة التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

يُحدد عدد اللجان الدائمة كما يأتي:

- 03 لجان بالنسبة للبلديات، التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل.
- 04 لجان بالنسبة للبلديات، التي يتراوح عدد سكانها 20.001 إلى 50.000 نسمة.
- 05 لجان بالنسبة للبلديات، التي يتراوح عدد سكانها 50.001 إلى 100000 نسمة.

¹ - المواد 16، 17، 19 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

² - المادة 31 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

➤ 06 لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة.

تُحدث هذه اللجان بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه، وتُعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة.

كما يحق للمجلس أن يُشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس مصادق عليها بأغلبية أعضائه.

ب- حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده:¹ يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة، تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطُمأنينتهم.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تُعيق السير العادي لهيئات البلدية، وفي حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، ويتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

ج- نظام المداولات:

يُعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات.

¹ - المادة 46 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

يجب أن تُجرى وتُحرر مداوولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية، ويجب أن تُحرر المداوولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، وتوقع هذه المداوولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت، ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداوولات في أجل 08 أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام، ولا تُنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوولات المتضمنة ما يأتي¹:

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

كما تبطل بقوة القانون مداوولات المجلس الشعبي البلدي²:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.

و يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع تظلماً إدارياً، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يُثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة.

د - رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يُمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة.

¹ - المواد 52، 53، 54، 55، 56، 57 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

² - المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

يُعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المتصدر للقائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيساً المرشحة أو المرشح الأصغر سناً، ويجب عليه أن يُقيم بصفة دائمة وفعلية بإقليم البلدية، وفي الحالات الاستثنائية، يُمكن للوالي الترخيص بغير ذلك.

ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبى المجلس الشعبي البلدي، أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال الخمسة عشر يوماً على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، ويُساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب للرئيس يكون عددهم كما يلي :

- نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 07 إلى 09 مقاعد.
- 03 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 11 مقعداً.
- 04 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 15 مقعداً.
- 05 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 23 مقعداً.
- 06 نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من 33 مقعداً.

ه- إنتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، في حالة الوفاة أو الاستقالة أو التخلي عن المنصب، و يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته، وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، ويتم إصاق المداولة المتضمنة التي تثبت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية، ويستخلف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له مانع مؤقت في أداء وظائفه بنائب رئيس¹.

¹ - المادة 71 و 73 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

و- صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي:

أسند القانون البلدي مهمة تمثيل البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية¹:

- يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية .
- يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية و فق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع.
- يرأس المجلس الشعبي البلدي ويستدعيه ويُعد مشروع أعمال الدورات ويترأسها.
- يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي.
- يُنفذ ميزانية البلدية و هو الأمر بالصرف.
- كما يقوم وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة، بالمحافظة على الأملاك و الحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها ويجب عليه التقاضي باسم البلدية ولحسابها.
- إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والهدايا.
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حُسن تنفيذها.
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية والسهر على المحافظة على الأرشفة واتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

كما يُمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته بصفته مُمثلاً للدولة، فله صفة ضابط الحالة المدنية وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية، طبقاً للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً.

و يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي²:

○ تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.

¹ - المواد 77، 78، 79، 80، 81، 82 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
² - المواد 88، 89، 90، 91، 92، 93، 94 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.
 - السهر على حُسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف.
 - يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية، ويُمكن له تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليمياً.
 - يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي بالخصوص السهر على المحافظة على النظام العام، وأمن الأشخاص والممتلكات.
 - التأكد من الحفاظ على النظام العام، في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها تجميع الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية، وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
 - تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.
 - السهر على حماية التراث التاريخي والثقافي ورموز ثورة التحرير الوطني.
 - السهر على احترام المقاييس و التعليمات في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.
 - السهر على نظافة العمارات وضمان سهولة السير في الشوارع والمساحات والطرق العمومية .
- هذا و يجدر التنبيه إلى أن قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، لا تُصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها، عن طريق النشر إذا كان مُحتواها يتضمن أحكاماً عامة، أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى.

III - صلاحيات وهيئات تسيير الولاية:

تُعتبر الولاية كوحدة إدارية لا مركزية تتوفر فيها مقومات اللامركزية الإدارية، و هي تمثل السلطة الوصية على البلدية.

الفصل الأول — الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية

تتمتع الولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتقوم بنشاطات سياسية، إقتصادية، إجتماعية وثقافية تحت رقابة السلطة المركزية.

يتولى إدارة الولاية كل من الوالي والمجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى أجهزة الإدارة العامة للولاية التي تقوم على: الأمانة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الديوان ورئيس الدائرة.

يتم إنشاء الولاية بواسطة قانون يُحدد إسمها، ومركزها الإداري و الحدود الإدارية لها¹.

III-1-1 - هيئات الولاية:

III-1-1-1 - المجلس الشعبي الولائي:

للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام، ويُدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة المداولة في الولاية².

فالمجلس هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويُعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يُمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره ورعاية مصالحه.

فللمجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معاً، فهي زيادة على كونها وجهاً من وجوه اللامركزية، تُمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة في إعداد المخططات التنموية ومتابعة تنفيذها، كما تعتبر حلقة وصل وأداة ربط بين الجهاز الإداري و سكان الولاية.

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منها 15 يوماً على الأكثر، تتعقد هذه الدورات وجوباً خلال أشهر مارس ويونيو وسبتمبر وديسمبر، ولا يمكن جمعها.

¹ - بسمّة عولمي، مرجع سابق، ص 266.

² - المادة 12 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي، وتجرى مداورات وأشغال المجلس الشعبي الولائي، بما فيها مداورات وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي.

ويتكون مكتب المجلس الشعبي الولائي، من الأعضاء الآتي ذكرهم¹:

- رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيساً.
- نواب رئيس المجلس الشعبي الولائي، أعضاء.
- رؤساء اللجان الدائمة، أعضاء.

أما بالنسبة لتشكيلة المجالس الولائية، فيتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية، حسب تغير عدد سكان الولاية، ضمن الشروط الآتية²:

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 250.001 و 650.000 نسمة.
- 43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 650.001 و 950000 نسمة.
- 47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 950.001 و 1.150.000 نسمة.
- 51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 1.150.001 و 1250.000 نسمة.
- 55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250.000 نسمة.

كما أنه حفاظاً على مصداقية العملية الانتخابية للمجالس الولائية، حرم المشرع مجموعة من الترشح، للمجالس الولائية وهم¹:

¹ - المادة 28 من قانون الولاية رقم 07-12 ، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
² - المادة 82 من القانون العضوي رقم 01-12، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01، المؤرخة في 20 صفر 1433 الموافق 14 يناير 2012.

- الولاية - رؤساء الدوائر - الكتاب العامون للولايات - أعضاء المجالس التنفيذية للولايات - القضاة - أفراد الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن - محاسبوا أموال الولايات - الأمناء العامون للبلديات.

أ- لجان المجلس:

يُشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجاناً دائمة للمسائل التابعة، لمجال اختصاصه ، ولا سيما المتعلقة بما يأتي²:

- التربية والتعليم العالي والتكوين المهني.
- الاقتصاد والمالية.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- الاتصال وتكنولوجيات الإعلام.
- تهيئة الإقليم والنقل.
- التعمير والسكن.
- الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسباحة.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والشؤون الدينية والوقف والرياضة والشباب.
- التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار والتشغيل.

كما يمكنه تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

ب- حل المجلس الشعبي الولائي:

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وفقاً للحالات التالية³:

○ في حالة خرق أحكام دستورية.

¹ - المادة 83 من القانون العضوي رقم 01-12، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 01، المؤرخة في 20 صفر 1433 الموافق 14 يناير 2012.

² - المادة 33 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

³ - المادة 47 و 48 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

يُعين الوزير المكلف بالداخلية في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية، إلى حين تنصيب المجلس الجديد، وتنتهي مهمتها فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

ج- نظام المداولات¹:

يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته ، وتُحرر المداولات وتُسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه، من رئيس المحكمة المختصة إقليمياً، ويُرسل مستخلص من المداولة في أجل 08 أيام إلى الوالي.

كما يحق للوالي إذا تبين له أن مداولة ما، غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، ولا تُنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران، المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.
- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.
- اتفاقيات التوأمة.
- الهبات والوصايا الأجنبية.

¹ - المواد: 51، 52، 54، 55 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

III-1-2- الوالي:

يعتبر الوالي جهاز لنظام عدم التركيز، وهو من الموظفين السامين للدولة، ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي¹.

يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، ويستمد الوالي سلطته من الحكومة أي من المركز، وليس من الشعب، حيث نص الدستور على أن منصب الوالي يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره، كما لا يجوز له تفويض ذلك إلى غيره.

ولعل سبب انفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة يعود إلى أهمية وحساسية هذا المنصب على الصعيدين السياسي والإداري، بالرغم من أنه لا يمثل إرادة الشعب، ولا يعبر عنها إلا بالانتخاب المكرس للديمقراطية.

III-2-2- صلاحيات الولاية:

III-2-1- صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

يمكن للمجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى التكفل بالمهام المنوطة به التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقدره في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية.

يُمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصاته في إطار الصلاحيات المخولة للولاية، ويتداول في مجال السياحة، الإعلام والاتصال - التربية والتعليم العالي و التكوين - الشباب والرياضة والتشغيل - السكن والتعمير و تهيئة الإقليم - الفلاحة والري والغابات - التجارة والأسعار والنقل - الهياكل القاعدية والاقتصادية - التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها - التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي - حماية البيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - ترقية المؤهلات النوعية المحلية.

¹ ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، منشورات دحلبي، 1999، ص 131.

أ- في مجال التنمية الاقتصادية، الفلاحة والري، الهياكل القاعدية الاقتصادية

✓ يُعد المجلس الشعبي الولائي مخططاً للتنمية على المدى المتوسط يُبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية من خلال تحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويُساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويُبدي رأيه في ذلك¹.

✓ يبادر المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع المصالح المعنية بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية حماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها، كما يُساعد تقنياً ومالياً بلديات الولاية في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

✓ يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها.

✓ كما يقوم بتصنيف وإعادة تصنيف الطرق والمسالك الولائية حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به².

ب- في مجال التربية، التكوين المهني، النشاط الاجتماعي والثقافي، السكن³

✓ تتولى الولاية إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط و الثانوي والمهني، وتتكفل بصيانتها والمحافظة عليها، وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية.

✓ يشجع المجلس الشعبي الولائي أو يساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين، ولا سيما تجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها، و يساهم أيضاً بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان :

¹ المادة 80 من قانون الولاية رقم 07-12 ، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
² المواد 85، 86، 88، من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
³ المواد 92، 93، 94، 95، 96، 97، 100، 101 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي.
- حماية الأم والطفل ومساعدة الطفولة و المسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة والتكفل بالمشردين والمختلين عقلياً.
- ✓ يمكن له إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية الخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه.
- ✓ المساهمة في إنجاز برامج السكن والقضاء على السكن الهش وغير الصحي ومُحاربته.

III-2-2- صلاحيات الوالي¹:

- ✓ يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية.
- ✓ يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- ✓ يُقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة.
- ✓ يُصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.
- ✓ كما يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية، يُتبع بمناقشة.
- ✓ المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.
- ✓ توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن قصد تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها.
- ✓ يُعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها.
- ✓ الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة.
- ✓ يُعد الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية.

¹ - أنظر المواد من 102 إلى 123 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

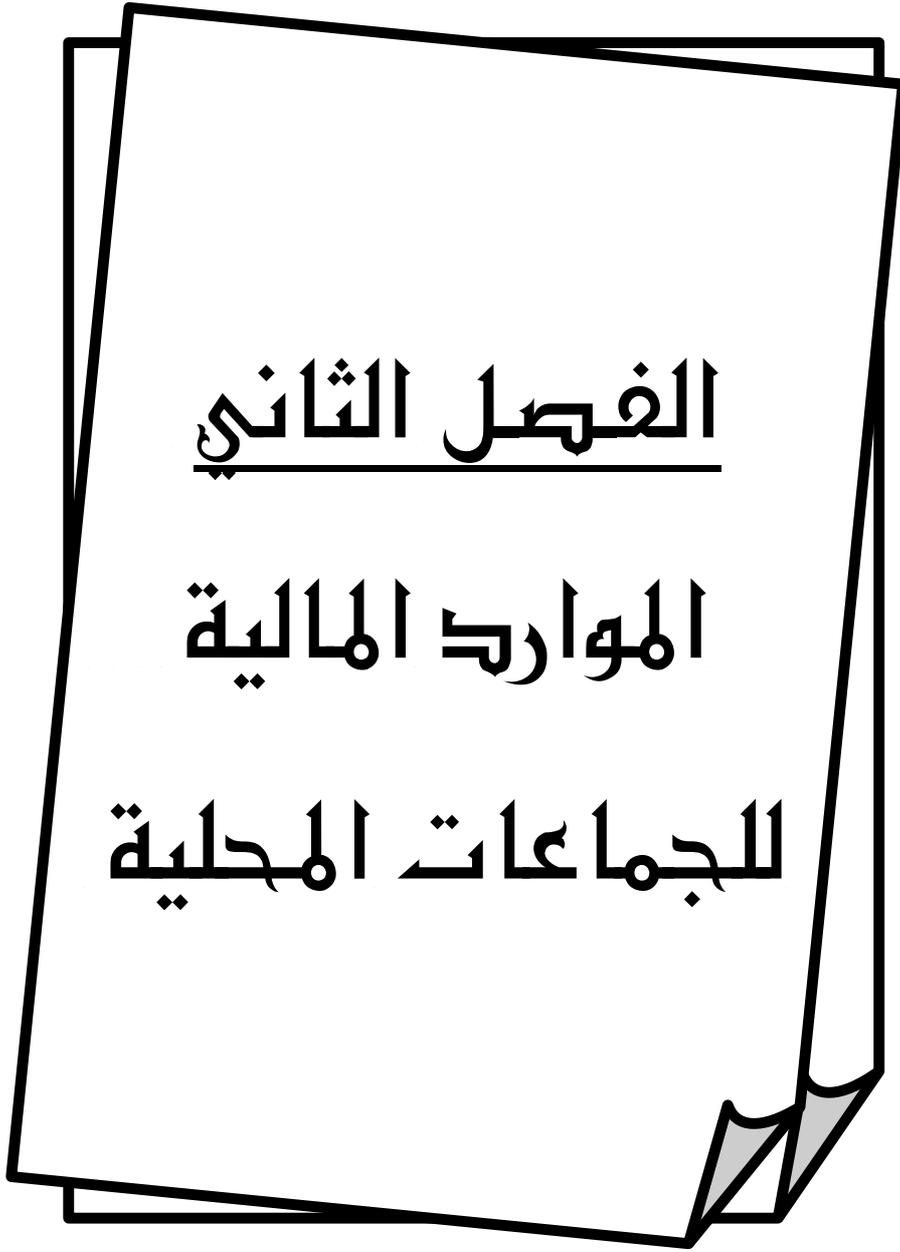
خلاصة الفصل

من خلال هذا الفصل نخلص إلى أن التطور التدريجي لمفهوم الدولة وُلد الكثير من الاهتمام بالإدارة المحلية ، وذلك لإرسائها قواعد الديمقراطية وقيامها بدور فعال في التنمية المحلية لقربها من المواطنين بحكم تعاملها المباشر مع المواطنين، وباعتبارها أكثر قدرة على إدارة الظروف والحاجيات المحلية، وهو ما جعل الاهتمام بالإدارة المحلية يأتي في سياق دولي ، ذلك أنها أثبتت وجودها و نجاعتها في دول كثيرة.

وهذا ما يعكس ضرورة التكريس الفعلي والحقيقي لسياسة اللامركزية الإدارية التي تُركز على تحويل السلطات والمسؤوليات إلى المستويات الإدارية الأدنى؛ فسياسة اللامركزية بمختلف أنواعها تُعد الوسيلة الكفيلة لضمان استقلالية الجماعات المحلية ومبادرتها في تنفيذ مشاريع تنمية محلية.

و بالرغم من أن الجدل ما زال قائماً بين مزايا و عيوب اللامركزية، بحيث نجد أن البعض يرى أن للامركزية مزايا وإيجابيات، نجد البعض الآخر يُشكك في مدى إيجابيتها، إلا أنه في هذا السياق يمكن القول أن نظام اللامركزية يسعى لتحسين الكفاءة في توفير الخدمات وتعبئة الموارد.

إن الجزائر ومنذ عدة سنوات مضت حاولت إرساء مبدأ اللامركزية، واتخذته أساساً لتطويرها وتنظيمها ووسيلة لإزالة العراقيل الإدارية وتحقيق الفعالية وتقريب الإدارة من المواطن، لذلك أُسندت مهمة إدارة المرافق المحلية إلى سلطات محلية منتخبة تمثلت في الولاية والبلدية، ومنحت لها كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن وتحقيق التنمية المحلية، ولكن هذا لن يتأتى إلا بتوفير وتفعيل الموارد المادية والبشرية للجماعات المحلية .



-المبحث الأول: مالية الجماعات المحلية

-المبحث الثاني: إشكالية مديونية وعجز ميزانية الجماعات المحلية

-المبحث الثالث: سبل تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية

تمهيد:

صاحب عملية انتقال الإقتصاد الجزائري من اقتصاد موجه إلى اقتصاد السوق؛ إعادة النظر في دور الدولة من خلال منح لامركزية أكثر في تسيير الجماعات المحلية من جانب اتخاذ القرارات وإعداد البرامج التنموية، باعتبار أن البلدية هي الوحدة القاعدية لسياسة اللامركزية الإدارية للدولة، وهي تلعب دوراً هاماً في التكفل بحاجيات المواطنين، وتتمتع بالاستقلالية المالية والشخصية المعنوية، هذا إلى جانب مهامها التنموية المحلية، أما الولاية فتشكل همزة وصل بين البلدية والدولة وتعتبر شخصاً من أشخاص القانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وانطلاقاً من المهام والصلاحيات التي أسندت للجماعات المحلية، فإن ذلك يتطلب توفرها على موارد مالية تمكنها من تحقيق أهدافها وخطتها، وعلى إثر ذلك تعتبر المالية المحلية معياراً ومؤشراً فاعلاً، يظهر من خلاله عمل الهيئات المحلية وقدرتها على التسيير، ومن ثم يتضح لنا جلياً مكانة الموارد المالية لدى الجماعات المحلية، لأنه لا يمكننا أن نتصور تحقيق الجماعات المحلية لأهدافها ومختلف المهام المنوطة بها دون أن تكون لها موارد مالية في تزايد واستمرار.

وبالرغم من أن هذه الموارد متفاوتة من منطقة لأخرى وتتوقف على مجموعة من العوامل، إلا أن الإشكال الذي يبقى مطروحاً هو: كيف يتم تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية واستغلالها أحسن استغلال وتثمينها في ظل ندرة الموارد وازدياد حاجيات المجتمع.

لذلك سوف نحاول في هذا الفصل التعرض لمالية الجماعات المحلية والوقوف عند إشكالية عجز ميزانية الجماعات المحلية، ونبرز سبل تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية.

المبحث الأول: مالية الجماعات المحلية.

إن للجماعات المحلية دور هام في تنمية المجتمع المحلي، حيث منحت لها كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن من خلال سياسة اللامركزية التي تتمتع بها، فهي تتكفل بمهام وخدمات عمومية كثيرة ومتنوعة، وتُلبى الحاجات الأساسية للمواطنين المقيمين في إقليمها باعتبار أن الجماعات المحلية كيان قائم بذاته من حيث اختيار الأعضاء، وكذلك من حيث التنظيم اللامركزي، فهي تمثل الخلية القاعدية في التنظيم الإداري والإقليمي الجزائري.

ومن أجل السير الحسن لمصالح الجماعات المحلية، يترتب على ذلك نفقات واجبة الدفع، وعليها أن تتزود بموارد مالية وتطويرها قصد مواجهة هذه النفقات، ومن أجل التوفيق بين ما سينفقه وما سيحصل مستقبلاً وجب تدوين ذلك، وتوثيقه فيما يسمى بالميزانية.

فميزانية الجماعات المحلية تُعتبر المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي بذلك تعكس الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل الجماعات المحلية على تحقيقها، وبالتالي فتحضير الميزانية يعتبر عمل مهم جداً، ويعبر في ذاته على استقلالية الجماعات المحلية في التسيير، حيث تقوم بالتقدير لمختلف نفقاتها، وكذلك البرامج التنموية التي تطمح إلى تحقيقها خلال سنة كاملة .

1- ميزانية الجماعات المحلية، المفهوم، المبادئ، الأنواع.

يقصد بالمالية المحلية: " مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات، والتي تخص الهيئات المحلية، ولها ميزات منها، أن الموارد المالية ذات مرونة محدودة، وذات طابع محلي"¹.

1-1- تعريف الميزانية المحلية: تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الصورة العاكسة لنشاطها وسياستها المنتهجة باعتبارها تُظهر في جانبها أوجه الإنفاق هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن الجماعات المحلية في الجزائر طبقاً لأحكام المادة 15 من

¹ - عبد الرزاق الشخلي، مرجع سابق، ص 119.

الفصل الثاني ————— الموارد المالية للجماعات المحلية

الدستور تتمثل في البلدية والولاية¹، والتي منحها التشريع الاستقلالية المالية وخصهما بميزانية ترصد فيها جميع نفقاتهم ومواردهم.

أعطى المشرع الجزائري حيزاً هاماً لتنظيم الميزانية على المستوى المحلي، وذلك من خلال القانونين قانون البلدية رقم 11-10، وقانون الولاية 12-07 بالرغم من التجانس والتشابه الكبير في التنظيم القانوني لهما، حيث جاء تعريف ميزانية البلدية على أنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"².

و تُعرف ميزانية الولاية بأنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والتسيير"³.

من خلال التعريفين (الولاية والبلدية) نتجه إلى تعريف شامل للميزانية المحلية باعتبارها: "وثيقة معتمدة تتضمن تقدير الموارد المالية والنفقات المتوقعة للوحدات المحلية، عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة"⁴.

ولميزانية الجماعات المحلية، أبعاد مختلفة تتمحور حول الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية، وكذلك الأهداف المسطرة لها، كما أنها الوثيقة الأكثر أهمية في السنة باعتبارها أداة تُستعمل لمعرفة الوضعية المالية لها.

كما تُعبر عن الإنتاج الديمقراطي حيث يُسمح للمنتخبين المحليين بتنفيذ رقابة إلزامية على تنفيذ الميزانية⁵.

¹ - الماد 15 من دستور الجزائر لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

² - المادة 176 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

³ - المادة 157 من قانون الولاية رقم 12-07، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

⁴ - عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 266

⁵ - Bourdin joel, les finances communales, economica, 4^{eme} édition, paris, 2008, p 15.

ومنه يمكن القول أن الميزانية هي¹:

أ- **عمل ترخيصي**: ميزانية الجماعات المحلية هي أمر بالإذن، أي أنه بمجرد المصادقة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المجالس المنتخبة وموافقة السلطة الوصية، يتم تنفيذ النفقات والإيرادات المسجلة، وهو ما يُمكن الإدارة المحلية من تسيير مصالحها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية.

ب- **عمل منظم**: لأنها تخضع لقوانين الجماعات المحلية (قانون البلدية والولاية) والنصوص المكملة لها زيادة على أنها تخضع في دوريتها وإعدادها وتقديمها والتصويت عليها وتنفيذها لأحكام شرعية وتنظيمية.

ج- **عمل تقديري وتوقع**: فالميزانية هي تقدير للنفقات والإيرادات المنفذة مستقبلاً²، فعليها قبل كل شيء أن تقوم بإعداد برنامج عمل، حيث تلتزم بداية كل سنة بمعرفة الموارد التي سوف تمتلكها والنفقات التي سوف تقوم بها، وطبقاً للسياسية العامة المسطرة من قبل الدولة فإنها تُحدد نظام الأولوية الخاص بالأعمال الواجب إنجازها وفقاً لطابعها الاستعجالي.

1-2 مبادئ الميزانية

تخضع الميزانية المحلية إلى المبادئ العامة التي تُعالج الشكل، المحتوى، و زمن الميزانية العامة، إلا أن هذه المبادئ تُعرف بأنها خصائص لاصقة بطبيعة ميزانية الجماعة المحلية.

أ- **مبدأ سنوية الميزانية المحلية**: تُعتبر الميزانية عملاً توقعياً لمدة سنة، وذلك بموجب مبدأ سنوية الضريبة، لأن هذه الأخيرة تُقتطع لمدة 12 شهراً³، فتوضع ميزانية الجماعة المحلية لسنة واحدة، أي أن الإيرادات والنفقات تقدر فقط لمدة سنة، وهي السنة المدنية، إلا أن عملية التنفيذ تمتد إلى ما فوق السنة المدنية (عمليات التصفية

¹ - بن لباد محمد، مخصصات المالية المحلية لفئة الطفولة-دراسة حالة بلديات تلمسان، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص 61-62.

² - François Valenbois, Réussir son budget communal, Edition berger levrault, paris, 2008, P 11.

³ - لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 85.

والأمر بصرف النفقات تمتد إلى 15 مارس من السنة اللاحقة)، أما عمليات تصفية وتغطية النفقات ودفع النفقات فتنفيذها يمتد إلى 31 مارس، وهذا ما يميز مبدأ سنوية الميزانية المحلية.

ب- مبدأ وحدة الميزانية المحلية:

ينبغي أن تدرج كل الإيرادات و كل النفقات في وثيقة وحيدة هي الميزانية، هذا المبدأ يضمن صراحة المعلومات المالية الموجهة لمجلس المداولة¹، ما يُسهل على أجهزة الرقابة المتابعة وإعداد التقارير بالنسبة للمتغيرات داخل الميزانية، ومعرفة المركز المالي للجماعة .

ج- مبدأ شمولية الميزانية: يقوم هذا المبدأ على إظهار الإيرادات والنفقات في الميزانية دون أي مقاصة بينهما، فتظهر الميزانية المحلية للمجالس المنتخبة كافة الإيرادات والنفقات المحلية، حيث تقوم المجالس المحلية بالمصادقة على الميزانية السنوية الإضافية، في إطار المعلومات المالية المدعمة، بكامل الالتزامات المالية، ومفاد هذا المبدأ تسهيل عملية معرفة المركز المالي للميزانية من جهة، وتسهيل عملية الرقابة من جهة أخرى.

د- مبدأ توازن الميزانية: فحسب المادة 183 من قانون البلدية 10-11، لا يمكن التصويت على الميزانية، إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية²، أما المادة 161 من قانون الولاية فأشارت إلى ضرورة أن يصوت المجلس الشعبي الولائي بالتوازن وجوباً³.

و بالتالي يجب على الجماعات المحلية أن تتبنى ميزانية متوازنة، والتي تعني أن جملة النفقات المسجلة تقديراً يمكن تغطيتها بمجموع مختلف الإيرادات التي ستحصل عليها الجماعة المحلية.

¹ - شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2003، ص 22.
² - المادة 183 من قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
³ - المادة 161 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

وتُشترط هذه القاعدة خاصة عند التصويت على الميزانية المحلية، إلا أن ذلك يُصبح شكلياً مع بدء التنفيذ فالتوازن يشمل ميزانية التسيير فقط، أما ميزانية التجهيز فتكون عرضة للاختلال طبقاً لما تُمليه السياسة الاقتصادية للبلاد، فهذا الاختلال أو العجز قد يكون مفروضاً بفعل ظروف طارئة خارجة عن النطاق، ولمواجهة هذه الوضعية تضطر للاقتراض مما يجعلها رهينة ظاهرة المديونية، وبالتالي عدم القدرة على تأدية وظائفها¹.

و يعتبر مبدأ التوازن من أهم قواعد التسيير البلدي للجماعات المحلية لأنه يهدف إلى المحافظة وبصورة حذرة على التسيير المستقبلي للجماعات المحلية، وعلى أن لا يكون المستقبل المالي لها رهناً للمشاكل والعراقيل².

1-3 أنواع الميزانيات:

تتشكل ميزانية الجماعات المحلية عموماً من ثلاث وثائق هامة وهي:

أ - الميزانية الأولية: *le Budget Primitif*

وهي الوثيقة الأصلية التي تُقدر فيها جميع النفقات والإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها، وهي تحتوي على وثائق متعددة:

- الميزانية الأصلية ذاتها.
- جدول تُلخِصي يسمح بالتحقق من التوازن بين أقسام الميزانية.
- جداول إحصائية ملحقة.

تجدر الإشارة إلى أن الصفحة الأولى من الميزانية تُعطي ملخصاً عاماً عن الوضعية الاقتصادية والسياسية المالية للجماعة المحلية، ولا بد أن يتم وضع هذه الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية الجديدة³.

¹ - Jean Catlineau, finances publique politique budgétaire et droit Financière, 1 .G.D.J, Paris, 1976, p11.

² -Valembois.F, le budget communal, ED.sofiac, paris, 1993,p 59 .

³ - بلس شلوش بشير، المالية العامة- المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران- الجزائر، 2007، ص 156.

الفصل الثاني — الموارد المالية للجماعات المحلية

وتنقسم إلى قسمين قسم خاص بالتجهيز و الإستثمار وقسم خاص بالتسيير، حيث ينقسم كل قسم إلى مجموعات توزع في أبواب ومواد محددة تصنف كل منها في جدول لكي يسهل للسلطات الوصية متابعة مدى صحة المبالغ المخصصة مع تطور الاحتياجات من السنة المالية السابقة إلى السنة المالية الحالية.

ب- الميزانية الإضافية: le Budget Supplémentaire هي عبارة عن وثيقة مالية تعديلية للميزانية الأولية، فبعد مرور الشهور الأولى للسنة المالية تتضح الاحتياجات المالية للجماعات المحلية، وكذلك تظهر بعض الموارد الإضافية التي يُمكن استغلالها، فالميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضافاً إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري من تغيّرات في الإيرادات والنفقات، فهي تكمل مخلفات النتائج السابقة (أي وضعية الجماعات المحلية)، فهي بذلك تُظهر العجز أو الفائض وتسمح بتصحيح الأخطاء الناجمة عن سوء التقدير¹.

ج- الحساب الإداري :

هو عبارة عن حوصلة للميزانيتين السابقتين (الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية) فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للجماعة المحلية، يشبه قانون ضبط الميزانية بالنسبة لموازنة الدولة، يقدم لنا كل المصاريف التي صرفت والإيرادات التي حُصلت فعلاً أثناء السنة المالية، وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، ويُبين لنا الوضعية المالية للجماعة المحلية، بالإضافة إلى أنه يساعد على دراسة تقدم إنجاز المشاريع التي تقوم بها الولاية أو البلدية، ويلعب الحساب الإداري دوراً كبيراً عند إعداد الميزانية الإضافية، حيث يبين لنا ثلاث نقاط أساسية، تعتمد عليها:

- بواقي الانجاز والتحصيل لفرع التسيير، ويُرحل إلى الميزانية الإضافية سواء الفائض أو العجز.
- يستخرج لنا الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز والاستثمار.

¹ -François Deruel et Jacques Buisson, Finances publiques-budget et pouvoir financier, Mementos Dalloz, 13 Edition , Paris 2001 , P 128.

- يستخرج لنا الفائض أو العجز إن وجد.

كما يمسك الحساب الإداري المحاسبة العمومية للولاية أو البلدية، الذي يعده كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي كونهما آمران بالصرف، ويتم إعداده قبل 31 مارس من السنة المعينة بالنسبة للسنة الماضية.

ويعبر عن وثيقة إجبارية تُسهل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية، خاصة وأن الوثائق الأخرى (الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية) ما هي إلا وثائق تنبؤية في حين أن الحساب الإداري يعبر عن النتيجة الحقيقية المنجزة من طرف الجماعات المحلية¹.

II. التحضير والتصويت على الميزانية المحلية وأقسامها.

تختص أعلى سلطة على المستوى المحلي بتحضير الميزانية المحلية ويصوت عليها المجلس الشعبي المختص وتصادق عليها السلطة الوصية.

II. 1. تحضير الميزانية المحلية:

إن إعداد الميزانية بغض النظر عن نوع الجماعات المحلية (البلدية أو الولاية) أو كون الميزانية أولية، أو إضافية، يُعد عمل هام جداً يتوقف عليه سير آلية الجماعات المحلية خلال فترة من الزمن، ويلعب من الناحية السياسية الدور الأساسي نظراً لكون هذا التحضير يعبر عن سياسة السلطة المحلية، وبرنامج النشاط الذي يُقام خلال السنة وارتباط هذه السياسة بالخطة التنموية للبلاد من طرف الحكومة.

ونظراً للأهمية التي تلعبها وثيقة الميزانية في إنجاز وتنفيذ الوظائف المنوطة بالجماعات المحلية، فإن إعدادها لا يتم إلا وفق مراحل متعددة، إذ يقوم كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي بتحضير الميزانية المحلية التي يشرف عليها، بمساعدة أمنائها العاميين والمصالح المختصة وفقاً لتعليمات وزير الداخلية، والوزير المكلف

¹ عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية- دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص 18-19.

الفصل الثاني — الموارد المالية للجماعات المحلية

بالمالية، ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحويل.

وعندما يتم وضع مشروع الميزانية يُعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي البلدي لتبدي رأيها فيه، قبل أن يُعرض على المجلس الشعبي البلدي للمناقشة والتصويت عليه في جلسة علنية؛ وينبغي أن يكون التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة التي تنطبق عليها هذه الميزانية، ويُصوت على الاعتمادات من طرف المجلس الشعبي البلدي فصلاً فصلاً ومادة مادة، بالنسبة للفرع الخاص بالتسيير، ومادة بمادة بالنسبة للفرع الخاص بالتجهيز والاستثمار في جلسة علنية.

أما على مستوى ميزانية الولاية فيرجع اختصاص التحضير لمديرية الإدارة المحلية واللجنة التابعة للمجلس الشعبي الولائي، التي تعمل على تحديد النفقات، وكذا تقدير الإيرادات بناء على التنبؤات الجبائية التي تحصل عليها من طرف مصالح الضرائب الولائية، مع إضافة مختلف الموارد الغير جبائية التي يُمكن توقعها.

II. 2 التصويت على الميزانية :

خلافاً لما هو معمول به بالنسبة لميزانية الدولة، يجب التصويت على الميزانية المحلية بصفة إلزامية على أساس التوازن، ولقد ورد النص على هذا المبدأ في المادة 183 من قانون البلدية 10-11: " لا يمكن المصادقة على الميزانية، إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تتص على النفقات الإلزامية"¹.

كما أكد على هذا المبدأ قانون الولاية في مادته 161: " يصوت المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية بالتوازن وجوباً"².

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يكتف بالنص على مبدأ التوازن بل ذهب إلى أبعد من ذلك، فقد حدد الطرق القانونية الكفيلة بضمان احترام مبدأ التوازن، ففي حالة

¹ - المادة 183 من قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
² - المادة 161 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام.

يتم إعداد المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجدداً بدون توازن، أو لم تنص على النفقات الإلزامية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل الثمانية 08 أيام التي تلي تاريخ الإعداد تُضبط تلقائياً من طرف الوالي.

وعندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز؛ فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لاختصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية¹.

و يجب التصويت على هذه الوثائق المالية بناء على قانوني البلدية والولاية، قبل 31 أكتوبر من السنة المالية، التي تسبق سنة تنفيذها، ويُصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها.

أما عن ميزانية الولاية، فقد أشارت المادة 168 من قانون الولاية، بأنه عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناءً باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.

3. المصادقة على الميزانية المحلية:

بعد التصويت على الميزانية من قبل المجالس الشعبية المحلية ترسل إلى السلطة الوصية للمصادقة عليها (الدائرة، الولاية، الوزارة المكلفة)، حيث تكون مرفقة بمداولة المجلس، ودفتر الملاحظات، بطاقة الحساب الصادرة عن مديرية الضرائب، التقرير

¹ - أنظر المواد من 180 إلى 188 من قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

الخاص بتقديم الميزانية لمعرفة ودراسة كل جوانب الإعداد والمصادقة على الميزانية المحلية، ويكون ذلك كالتالي:

أ- بالنسبة للبلدية: تُرسل ميزانية البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 نسمة إلى الدائرة التابعة لها، أما بالنسبة للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن 50000 نسمة، فصلاحيات الدراسة والتصويت تكون للولاية.

2- بالنسبة للولاية: السلطة الوصية المكلفة بدراسة ميزانية الولاية والمصادقة عليها هي وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

وبذلك تشكل المصادقة على الميزانية إجراءً إلزامياً يُمكن السلطة الوصية من ممارسة رقابتها على مضمون الميزانية، ومن ثم مراقبة نشاط الجماعة المحلية ككل، لأن الميزانية هي: الأداة التي يتجسد بواسطتها هذا النشاط، تشمل مهمة السلطة الوصية في التأكد أولاً من مدى احترام الجماعة المحلية عند صياغتها للميزانية لمبدأ توازن النفقات والموارد، وإذا خرقت هذا المبدأ وتمسكت به بعد إرجاع الميزانية إليها لتصحيحها، تحل السلطة الوصية محلها، وتقوم بضبطها وإرجاع التوازن إليها.

ويدخل ضمن صلاحياتها زيادة على ذلك، إمكانية رفض بعض النفقات أو الموارد المقيدة في الميزانية أو تعديلها، كما يمكن لها إضافة نفقات جديدة شريطة أن تكون إلزامية بالنسبة للجماعة المحلية المعنية.

وفي حالة ما إذا لم تُضبط نهائياً ميزانية البلدية أو الولاية قبل بدء السنة المالية الجديدة لأي سبب من الأسباب، يُستمر في إنجاز المداخيل والنفقات العادية المقيدة في آخر سنة مالية لحين المصادقة على الميزانية الجديدة، غير أنه لا يجوز التعهد بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من إثني عشر ($\frac{1}{12}$) عن كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة¹.

¹ - بلس شاولش بشير، مرجع سابق، ص 161.

4.11. بنية الميزانية: تنقسم ميزانية الجماعات المحلية إلى قسمين منفصلين، تنص على كل من العمليات العادية : التسيير وعمليات التجهيز والاستثمار، فالتوازن إذن يجب أن يُحقق على مستوى كل قسم من هذه الأقسام، وعليه تتكون الميزانية من قسمين:

➤ قسم التسيير.

➤ قسم التجهيز والاستثمار.

كل قسم يشمل النفقات والإيرادات.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك تشابه وتجانس كبير في مكونات الميزانية لكل من الولاية والبلدية.

1.4.11. قسم التسيير: ويتضمن كل التوقعات في الإيرادات أو النفقات لمختلف قطاعات السير العام، ومنها أجور العمال المستخدمين المؤقتين والدائمين، وكذا نفقات التسيير، وصيانة العتاد، بالإضافة إلى إعانات مختلفة.

هذا ما يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتسيير مجمل المصالح البلدية من الحالة المدنية، مصلحة الطرق، الإنارة العمومية، المقابر، مع صيانة الأملاك العقارية¹.

أ - نفقات التسيير:

تعبر النفقة عن استعمال هيئة عامة لمبلغ من النقود، أو هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام، بقصد إشباع الحاجات العامة².

لذا يجب على الجماعات المحلية أن تدير المرافق التابعة لها، وأن تضمن توفير الخدمات الضرورية للسكان المقيمين على إقليمها بانتظام واستمرار، وتتطلب هذه المهمة نفقات ضخمة يتزايد حجمها سنة بعد سنة³.

¹ -Ainouche.m , les finances publiques locales ou la problématique du financement du développement local, In Revue du C.E.N.A.P , n° 12, 1988, p 10-11.

² - عبد الكريم صادق بركات، يونس أحمد البطريق، حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1986، ص 61.

³ - بلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 163.

وتشمل هذه النفقات بالنسبة للبلدية، على ما يلي¹ :

- ❖ أجور وأعباء مستخدمي البلدية.
- ❖ التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية.
- ❖ المساهمات المقدرة على الأملاك و مداخيل البلدية بموجب القوانين.
- ❖ نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية.
- ❖ نفقات صيانة طرق البلدية.
- ❖ المساهمات البلدية، والأقساط المترتبة عليها.
- ❖ الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار.
- ❖ فوائد القروض.
- ❖ أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة.
- ❖ مصاريف تسيير المصالح البلدية.
- ❖ الأعباء السابقة.

أما بالنسبة للولاية فينقسم قسم التسيير إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوباً، ويقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، وترتب النفقات حسب الطبيعة أو المصلحة أو البرنامج أو العملية خارج البرنامج.

فتقدير الميزانية ومطابقتها بالواقع يهدف لإشباع أكبر قدر ممكن من حاجيات المواطن، مع مراعاة جانب النقصان أو الزيادة في هذه النفقات لتجنب أي اضطراب أو خلل في التقدير، وهنا يتم اللجوء إلى تقدير هذه النفقات تبعاً لحجم الإنفاق السابق، ويُمكن للبلدية اللجوء إلى اعتمادات البرامج، أي تقسيم مبلغ النفقات لمشروع ما على المدى الطويل وعلى عدة سنوات، بحيث يتم تخصيص مبلغ من النفقات لكل سنة، وهذا في إطار التمويل الذاتي، أما باقي المشاريع فهي عادة ما تكون خارج الميزانية مدرجة ضمن برامج : PCD و FCL .

¹ - المادة 198 من قانون البلدية رقم 10-11 ، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق لـ 22 يونيو 2011.

ب - إيرادات التسيير

تمثل إيرادات الجماعات المحلية، مجموع المداخل التي تحصل عليها من المصادر المختلفة بهدف تغطية نفقاتها، و نميز بين نوعين من الإيرادات: إيرادات النشاط الخاص المتأتية من الممتلكات الخاصة، وإيرادات النشاط العام ممثلة في الضرائب، الرسوم، الغرامات¹.

مع العلم أن أهم ما يميز البلديات الجزائرية عدم قدرتها على خلق الضرائب، وما تتوفر عليه هو فقط التصويت على بعض الرسوم.

و تشمل إيرادات قسم التسيير ما يلي²:

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما.
- المساهمات ونتائج التسيير الممنوحة من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.
- رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها.
- ناتج و مداخل أملاك البلدية.

من جهة أخرى نجد أن موارد الميزانية والمالية للولاية، تشمل ما يلي³:

- التخصيصات.
- ناتج الجباية والرسوم.
- الإعانات وناتج الهبات والوصايا.
- مداخل ممتلكاتها.
- مداخل أملاك الولاية.
- القروض.
- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية.

¹- سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000، ص 85.

²- المادة 195 من قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

³- المادة 151 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

الفصل الثاني _____ الموارد المالية للجماعات المحلية

- جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الإشهارية التابعة للأماكن الخاصة للدولة.
- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

مما سبق نجد أن الموارد الجبائية هي أقدم صور الإيرادات العامة خصوصاً ما تعلق بالرسوم والضرائب، كما أنها تعبير عن العلاقة بين الدولة الممثلة في البلدية والأفراد وهي علاقة تعاقدية، يلتزم فيها الأفراد بدفع مبلغ معين من الرسوم، مقابل خدمات معينة تقدم لهؤلاء، كما أن فرض هذه الرسوم ليس الهدف منه تحقيق إيراد أو مورد مالي في حد ذاته، بقدر ما هو مفروض من أجل تسيير وحسن سير هذه المرافق.

1.4.1. قسم التجهيز والاستثمار

يدرج في هذا القسم كل برامج التجهيز والأشغال بمختلف الجهات الممولة لها، ونذكر منها البرامج الممولة ذاتياً وبرامج التمويل الخارجي ومنها برامج للبناءات المدرسية.

أ- نفقات التجهيز والاستثمار

تقوم الجماعات المحلية كل سنة بوضع برنامج للتجهيز العمومي يخص كل العمليات المالية، بما فيها شراء التجهيزات، وتعمل نفقات التجهيز والاستثمار على زيادة حجم التجهيزات الموجودة والمملوكة من طرف البلدية، كما أنها نفقات عامة استثمارية تلعب دور كبير في تنمية اقتصاد الجماعات المحلية ، وذلك من خلال خلق قيمة مضافة تنعكس إيجاباً على المستوى المعيشي للسكان، مثال ذلك: توفير وسائل نقل ، أو إنشاء مقولة.

يحتوي قسم التجهيز و الاستثمار في باب النفقات ما يأتي¹ :

¹ - المادة 198 من قانون البلدية رقم 10-11 ، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

- نفقات التجهيز العمومي.
- نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار.
- تسديد رأسمال القروض.
- نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية.

كما أنه لا تعد إجبارية بالنسبة للبلدية إلا النفقات الملقاة على عاتقها، والنفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض.

مما سبق فإن نفقات البلدية، كانت خاصة بالتسيير أو التجهيز والاستثمار فهي نفقات أساسية ومختلفة، نظراً لتنوع دور البلدية في الحياة الاجتماعية أو الإقتصادية أو حتى الإدارية للمواطن.

لذلك نجد أن النفقات تأخذ أبعاد أو أقسام وهي:

- **نفقات إدارية:** المرتبطة بسير المصالح الإدارية.
- **نفقات اجتماعية:** تهتم بالجوانب الاجتماعية للسكان (التعليم، الصحة، التربية، النقل، السكن)، بحيث كلما زادت هذه النفقات، وتم استغلالها استغلالاً أمثل، انعكست إيجاباً على الحياة اليومية للمواطن.
- **نفقات اقتصادية:** تسمى أيضاً النفقات الاستثمارية والتي تصرف لأغراض اقتصادية من أجل خلق قيمة مضافة، وبالتالي خلق الثروة (السود، الطرقات، السيادة.....)، وهي غالباً ما تتشكل من مرافق البنية التحتية الأساسية.

كما يمكن التطرق إلى تقسيم النفقات من حيث تكرارها الدوري إلى نوعين¹:

- **نفقات عادية:** هي تلك النفقات التي تتكرر بصورة دورية ومنتظمة في الميزانية أي كل سنة مالية، مثل أجور العمال نفقات الأدوات اللازمة، تسيير المصالح الإدارية، والمقصود بالتكرار هنا ليس تكرار كميتها أو

¹ - سوزي عدلي، مرجع سابق، ص 46.

حجمها ولكن نوعها في الميزانية كل سنة، حتى لو اختلف مقدارها من سنة لأخرى.

➤ **نفقات غير عادية:** هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصورة دورية ومنتظمة في الميزانية، ولكن تدعوا الحاجة إليها، مثل نفقات مكافحة وباء طارئ، أو إصلاح ما خلفته الكوارث الطبيعية.

ب- إيرادات التجهيز والاستثمار

يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار ما يأتي¹:

- الاقتطاع من إيرادات التسيير.
- ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية.
- الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، وناتج المساهمات في رأس المال.
- إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية .
- ناتج التمليك، الهبات والوصايا المقبولة، وكل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية.
- ناتج القروض.

تتولى الولاية مسؤولية تسيير مواردها المالية الخاصة، وهي مسؤولة عن تعبئة مواردها، ويمكن أن تتلقى الولاية من الدولة إعانات ومخصصات تسيير بالنظر لما يأتي²:

- عدم مساواة مداخيل الولايات.
- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها.
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.
- التبعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار.
- الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانوناً.

¹ - المادة 195 من قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
² - المادة 154 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

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

كما أعطي المشرع إمكانية لجوء المجالس الشعبية الولائية إلى القروض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل .

II. 5 - تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية:

تحد الميزانية من حرية النشاط المالي للجماعة المحلية، لأن عدم التنفيذ بما ورد يجعل هذه الأخيرة تفقد الغاية التي أنجزت من أجلها، لذا وضعت قواعد عديدة تحكم وتنظم العمليات المالية من إنفاق وجباية، كما وضعت آليات تحكّم تضمن احترام هذه القواعد¹.

و انطلاقاً من أن الميزانية المحلية تمثل التعبير المالي لبرنامج عمل سنوي، فإنه إذا كان إعداد ميزانية حقيقية حسب تقديرات جيدة يمثل عملاً هاماً في حياة الجماعات المحلية؛ فإن تنفيذها ومراقبتها يستدعي الاهتمام من قبل المنتخبين والمسيرين المحليين، كونها تشكل الأنشطة الكبرى المطابقة لمراحل أساسية في الحياة المالية المحلية².

لذلك نجد أن الجماعات المحلية تتولى و بواسطة أعوانها، وتحت إشراف وزارة المالية عمليات تنفيذ الميزانية بمعنى جباية الإيرادات المحلية التي ينتظر الحصول عليها، وفق التقديرات الأولية وصرف النفقات التي يتم أيضاً تقديرها في ذات الميزانية ، والتي أصبحت قابلة للصرف بعد اعتماد الميزانية، فمرحلة تنفيذ الميزانية هي بداية مرحلة جديدة تدخل فيها مرحلة التطبيق الملموس وإخراج محتواها إلى حيز الوجود³.

II. 5.1. أعوان تنفيذ الميزانية:

يشرف على عمليات التنفيذ جهازان منفصلان ومستقلان عن بعضهما البعض، ويشترط وجود فصل عضوي ووظيفي بينهما، و يخضع تنفيذ الميزانية إلى قواعد

¹ - بلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 191.

² - Albert.j, Exécution des budgets locaux, ED, Economica, Paris, 1997, p 19-20.

³ - عصفور شاكر، أصول الموازنة العامة، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988، ص 109.

المحاسبة العمومية، والتي تركز على مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف¹.

وبخصوص تنفيذ ميزانية البلدية، فإن نفس المبادئ السارية المفعول بالنسبة لوكلاء تنفيذ ميزانية الدولة هي التي تطبق على وكلاء تنفيذ هذه الميزانية، فبموجب مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فإن هناك وكيلا متميزان يتدخلان في تنفيذ الميزانية البلدية، هما رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمر بالصرف، و القابض البلدي بصفته محاسباً عمومياً².

أما بالنسبة للولاية فيعتبر الوالي أمر بالصرف أساسياً عندما يتصرف لحساب الولاية.

أ - الأمر بالصرف:

الأمر بالصرف هو كل شخص يمكنه تمثيل الدولة بالنسبة للسلطة أو المؤسسة العمومية التي يكون على رأسها، فيمكن القول أن الأمر بالصرف هو كل شخص مؤهل قانوناً لتنفيذ العمليات التالية³:

- الإثبات والتصفية على مستوى الإيرادات.
- الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات بالنسبة للنفقات، ويكون الأمر بالصرف إما منتخباً أو معيناً.

كما يُعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعات المحلية أو المؤسسات العمومية، ويقوم بعملية التعاقد والتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة، ويأمر بصرف النفقات، وفي هذا الإطار يتحقق من حقوق الهيئات العمومية⁴.

¹ - المادة 55 من القانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 أوت 1990.

² - علي زغود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 136.

³ - المرسوم التنفيذي 268/97، يحدد الإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمر بالصرف، المؤرخ في

21 جويلية 1997، الجريدة الرسمية رقم 48، ص 13.

⁴ - نفس المرجع، ص 131.

وحسب المادة 03 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، فيعتبر أمر بالصرف أساسي على مستوى الجماعات المحلية كل من الوالي بالنسبة للولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث هما المسؤولان عن إصدار الأوامر بالدفع لفائدة الدائنين وأوامر الإيرادات ضد المدينين، كما يمكنهما تفويض الاعتمادات إلى أمرين بالصرف ثانويين¹.

❖ دور الوالي كأمر بالصرف بالنسبة للولاية:

الوالي هو الهيئة الأولى في الولاية، فهو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، يقوم بتنفيذ ميزانية الولاية وهو صاحب القرار فيها فهو الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة لميزانية الولاية².

حيث يقوم بتسيير موارد الولاية والإذن بإنفاقها، كما له أن يفوض إمضاءه لأحد أعوان المصالح التابعة له، والوالي مكلف بتحقيق العمليات الثلاثة الخاصة بتنفيذ الميزانية والتي تدخل في المرحلة الإدارية، وهي من حيث النفقات: الالتزام بالنفقات، التصفية والأمر بدفعها، ومن جهة الإيرادات: إثبات الإيرادات، التصفية والأمر بتحصيلها³.

ويمكن للوالي نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد، ويمكنه في حالة الاستعجال نقل الاعتمادات من باب إلى باب بالاتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي الذي يتولى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة، ويتعين على الأمر بالصرف في الولاية مسك محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات، حيث تسمح بالتعرف على:

- تقديرات الإيرادات والنفقات.
- الإعتمادات المتاحة للالتزام بالإنفاق.
- الإيرادات والنفقات المنجزة.

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي 313/91 ، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمتلكها الأمر بالصرف ، المؤرخ في 7 سبتمبر 1991، ص22.

² المادة 107 من قانون الولاية رقم 07-12 ، الجريدة الرسمية 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

³ محمد مسعودي، ميزانية الولاية بين التحضير والمتابعة، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006، ص 11.

❖ دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف:

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بصفته أمر بالصرف تحت مراقبة المجلس ورقابة الإدارة العليا، بما يلي¹:

- الحفاظ على أموال البلدية وإدارتها.
- تسيير إيرادات البلدية، تحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة البلدية.
- عقد الصفقات وإبرام عقد الإيجار.
- تمثيل البلدية أمام القضاء .
- القيام بكل الإجراءات المستعملة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني.
- منح سندات المداخل وحوالات الدفع.
- يقوم في نهاية كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات ومتخلفات النفقات.
- يقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية.

ب - المحاسبون العموميون:

يُعد محاسباً عمومياً كل شخص يعين قانوناً للقيام بالعمليات التالية²:

- تحصيل الإيرادات - دفع النفقات - ضمان حراسة الأموال والقيم والسندات والأشياء
- والمواد المكلف بها وحفظها - تداول السندات و القيم، والممتلكات والعائدات والمواد - حركة حسابات الموجودات.

فالمحاسبون العموميون على مستوى الجماعات المحلية هما أمين الخزينة الولائي وأمين الخزينة البلدي، حيث يتم تعيينهم من طرف وزير المالية .

¹ - الشريف الرحماني، مرجع سابق، ص 102.
² - المادة 33 من القانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 أوت 1990.

❖ دور أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية:

يعتبر محاسباً رئيسياً بصفته رئيساً على تحصيل الموارد وصرفها ويقوم بالعمليات التالية:

- تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويون والتابعون له.
- تنفيذ الإجراءات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.
- يتكلف بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.
- تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسيرها.
- تداول الأموال والقيم والسندات وحراستها، ويقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة والمحافظة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يجريها.

❖ دور المحاسب البلدي كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية :

للقابض البلدي وحده صفة تحصيل الإيرادات ودفع النفقات البلدية المنصوص عليها في القوانين واللوائح التنظيمية، فهو وحده مؤهل لإدارة وحيازة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، لذلك فهو ملزم بما يلي¹:

- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد.
- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإجراءات.
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.
- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون.

فهو يدير بقوة القانون محاسبة الإيرادات والنفقات، ويُحرر مرحلياً الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها، كما يحزر في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب تغطيتها، ويحرر عند الاقتضاء في نهاية السنة المالية حالات الحصص غير المغطاة للمحاصيل البلدية وإعفاءات الديون.

لا يتدخل المحاسب العمومي إلا بعد المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف بعد تحويل سندات الإيرادات وحوالات الدفع من طرف هذا الأخير،

¹ - Blanc.j, Remond.B, les collectivités locales, Ed. Dalloz, PARIS, 1995, P 103.

حيث أنه لا يمارس إلا مراقبة شكلية على قانونية الأوامر بالصرف المتعلقة بالإيرادات والنفقات، مقارنة مع المراقبة الشرعية الداخلية الممارسة من طرف الوالي، والمصادق عليها عند الاقتضاء من طرف القاضي الإداري.

II. 2.5. إجراءات التنفيذ

أ- تنفيذ نفقات الجماعات المحلية

إن إجازة المجالس الشعبية والسلطات الوصية على الجماعات المحلية للميزانية، لا يعني التزام الجماعات المحلية بإنفاق جميع وكافة مبالغ الاعتمادات، ولكنه يعني الترخيص لها بأن تنفق في حدود هذه المبالغ على الأوجه المعتمدة من أجلها، دون أن تتعداها بأي حال من الأحوال .

ولذلك تستطيع دائما عدم إنفاق هذه المبالغ كلها أو بعضها إذا لم تدعُ إلى ذلك حاجة ، ومن ثمة فإن مجرد فتح الاعتماد في الموازنة لا يعني تنفيذ النفقة، وذلك لأن عملية التنفيذ ترتبط بقواعد وأصول تهدف إلى احترام القوانين المعمول بها عند تخصيص وصرف النفقات العامة¹.

➤ **أولاً: الإلتزام بالدفع:** ينشأ الإلتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين أو نتيجة لواقعة تستلزم إنفاقاً من جانب الدولة أو إحدى الهيئات العامة التابعة لها.²

يمكن إدراك الإلتزام بدفع النفقات العمومية عن زاوية قانونية أو جبائية.

- **الإلتزام القانوني:** هو العقد الذي بواسطته تُنشئ البلدية أو تُثبت التزاماً ينجم عنه تكليف .

- **الإلتزام المحاسبي:** هو تخصيص اعتمادات للعملية الناتجة عن التزام قانوني.

¹ - عباس عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص 26.

² - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 448.

➤ ثانياً: التصفية (تحديد النفقة)

تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية¹.

ويقصد بهذا القرار تحديد المبلغ التي تلتزم الجماعة المحلية بدفعه نتيجة النفقة السابقة للالتزام بها، فلا يمكن صرف النفقات إلا بعد تنفيذ موضوعها، أي التحقق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن ومطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقات، فلا تدفع الجماعة المحلية النفقة للمستفيد إلا بعد الإنجاز الفعلي للخدمة، فلا يمكن للموظف العام تسلمه راتبه الشهري إلا في نهاية الشهر، أو دفع نفقة سلعة للتاجر إلا بعد استلام السلعة بإستثناء حالات قليلة جداً ومقررة قانوناً، مثل: التسبيقات المقدمة للمتعاملين المتعاقدين في إطار الصفقات العمومية - المعاشات - الإغاثة - الإعانات المالية.

ومن ناحية أخرى وبما أن مبلغ النفقة القابل للدفع لا يمكن في كثير من الحالات تحديده بدقة أثناء الإلتزام (يكون تقديرياً)، فإن التصفية تسمح بضبطه على أساس الإثباتات التي تمت أثناء التحقيق في أداء الخدمة، وعملياً تتمثل التصفية في الإقرار الخطي للأمر بالصرف على سند إثبات النفقة (الفاتورة) شاهداً بذلك على تمام أداء الخدمة موضوع النفقة وصحة مبلغ هذه الأخيرة².

➤ ثالثاً: الأمر بالصرف الخاص بالنفقة:

يتخذ الأمر بالدفع شكل الحوالة (حوالة الدفع) التي تحتوي كل المعلومات الميزانية التي تخص النفقة:

الدورة المالية التي تنطبق عليها - رقم المادة التي ترتبط بها - الوثائق الثبوتية المدعمة للنفقة - هوية الدائن - موضوع النفقة - وتاريخ إنجاز الخدمة الفعلية.

و يمثل الأمر بالصرف أو الإذن بالصرف المرحلة الثالثة في تنفيذ الميزانية المحلية، ويتم عندما يوفي الدائن بالتزاماته أي بعد تصفية الدين.

¹ - Article 20 de la loi N° 90-21, relative à la comptabilité publique.

² - محمد مسعودي، مرجع سابق، ص 16.

إن هذه المرحلة هي ملازمة للتصفية وتتوقف عند 15 مارس من المرحلة الإضافية الخاصة بالجماعات المحلية.

ومن تم فالأمر بصرف النفقة عبارة عن قرار إداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمراً بدفع النفقة التي كانت محل التزام وتصفية سابقين، وهو الإجراء الذي يأمر بموجبه بدفع النفقات العمومية¹.

* رابعاً: دفع النفقة:

إن القابض مطالب بمباشرة بعض المراقبات التي تخص أساساً ما يلي:

- صفة الأمر بالصرف.
- توفر الاعتمادات.
- مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات السارية المفعول.

فالأمر بالصرف وتحويل حوالات الدفع أو سندات الإيرادات للقابض هي العملية التي تُتَهِى المرحلة الإدارية، وترجع العملية الأخيرة أي عملية الدفع إلى القابض الذي يُمارس في نفس الوقت دور الدافع ودور أمين الصندوق، وفي إطار هذين الدورين تدخل مسؤولية المحاسب، غير أن مهمة المحاسب العمومي لا تقتصر على تنفيذ أوامر الأمر بالصرف بل تتعداها بممارسة نوع من الرقابة المفروضة في حدود صلاحيته، بالإضافة إلى كونه أميناً على الصندوق.

ب - تنفيذ إيرادات الجماعات المحلية

تمر عملية تنفيذ الإيرادات بعدة مراحل، يمكن إبرازها من خلال ما يلي:

* أولاً: الإثبات

و يتعلق بنشأة الحقوق ومعاينتها، ويكون عل عاتق الجماعات المحلية، ويتم عن طريق إجراء الإثبات، و هو عملية تكريس حق الدين العمومي: مثل تحديد الوعاء الضريبي.

¹ - بلس شاوش بشير، مرجع سابق، ص 203.

*** ثانياً: التصفية**

هي عملية تحديد مبلغ الدين الواجب تحصيله والقابل للتحويل للجماعات المحلية (مثل مبلغ الضريبة، نسبة الضريبة أو الرسم، الغرامة)، وذلك بإصدار وثائق تحدد ذلك، وهي عملية تمهيدية لإصدار الأمر بالتحويل، وفي الواقع إثبات وتصفية إيرادات الجماعات المحلية هما عمليتان متكاملتان، ويتم إجراؤهما في وقت واحد.

*** ثالثاً: الأمر بالتحويل**

يُحدد هذا الأمر طبيعة الإيرادات، أساس الحساب، وسند القيمة المستحقة ويحمل رقم تسلسلي حسب السنة وحسب الأقسام (تسيير، تجهيز واستثمار)، ويصدره الأمر بالصرف (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي)، ويتم إلى غاية 03/31 من السنة الموالية لتنفيذ الميزانية.

*** رابعاً: التحويل**

وهو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء ذمة الدين العمومي، يقوم به المحاسب (أمين الخزينة البلدي)، بحيث يراقب شرعية عملية تحويل المبلغ المحدد في السند ويتأكد من أن هذا السند مرخص له بموجب القانون وهناك بعض الإيرادات التي يمكن للمحاسب تحصيلها دون إرسال السند ويتعلق الأمر بالإيرادات التي تُدفع نقداً مثل الهبات.

نميز بين نوعين من التحويل:

*** التحويل الودي:** وهو إشعار المدين وإعطائه مهلة لتسديد ما عليه.

*** التحويل الجبري:** عدم استجابة المدين في الفترة المحددة في التحويل الودي (أي التخلي عن التسديد)، ويصبح الأمر هنا أمر تنفيذي وتسمى بالبيانات التنفيذية (سند تنفيذي).

يتم التحويل من طرف المحاسب انطلاقاً من تسجيل الأمر بالصرف لسندات التحويل في كشف يسمى الملحق رقم 12، الذي يُفصل فيه بتسلسل مواد الميزانية

، مبلغ كل سند، المبلغ الإجمالي للسندات لكل مادة وغيرها، ويتم إعداد الكشف رقم 12 بأربع نسخ ترسل منها ثلاث نسخ للمحاسب العمومي، الذي بعد مراقبتها يعيد إرسال نسخة للأمر بالصرف ونسخة لمديرية الضرائب قصد الإثبات¹.

كما أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتجاوز الالتزام الاعتمادات المقدرة والمصادق عليها، وإذا حدث ذلك يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية الشخصية و المالية، وحُدد تاريخ الإلتزام بـ 30 نوفمبر من كل سنة كقاعدة عامة و 31 ديسمبر كاستثناء.

يمسك كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي محاسبة إدارية منظمة من أجل متابعة كل مراحل تنفيذ الميزانية، والتي تُتَّوج في الأخير بوضع حسابين إحداهما إداري ويعدده الأمر بالصرف، والآخر حساب التسيير ويعدده المحاسب العمومي زيادة على مسك إجباري لمحاسبة البلدية:

لـ **حساب التسيير**: يعده القابض البلدي، و يقترب من الحساب المالي أكثر من الحساب الإداري، ما دام يحتوي زيادة على حساب ميزاني مفصل جداً، سجلات مفصلة وحساب ختامي، إن هذا الحساب بعد مراجعته والإقرار بصحته من طرف السلطة الإدارية للمحاسب، يُحول إلى الأمر بالصرف الذي يراجع مدى مطابقة السندات الواجبة التحصيل و الحوالات مع محررات الحساب الإداري ثم يحوله إلى المداولة لإقراره في نفس الوقت مع الحساب الإداري، هذا من دون أن يصبح حساباً للمسيرين المحليين ما دام هذا الأمر يمثله الحساب الإداري .

لـ **الحساب الإداري**: يعتبر بمثابة نتيجة السنة المالية وكل البواقي التي سجلت سواء بالنسبة لقسم التسيير أو قسم التجهيز والاستثمار².

¹ - شباب سيهام، مرجع سابق، ص 107.

² - بهية عمراني، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1998-1999، ص 24.

III- الموارد المالية للجماعات المحلية ومراقبة تنفيذ الميزانية.

يقصد بالرقابة المالية مجموعة الإجراءات اللازمة لمتابعة أعمال تنفيذ الخطط والسياسات الموضوعية بقصد التعرف على أي انحرافات ومعالجتها في الوقت المناسب ، إضافة إلى المحافظة على المال العام من عمليات الاختلاس أو الضياع أو سوء الاستعمال¹.

III-1- مراقبة تنفيذ الميزانية:

إن عمليات تنفيذ الميزانية المحلية كعمليات تنفيذ ميزانية الدولة تخضع لنفس أشكال الرقابة، لكن هناك بعض الخصائص تميز رقابة تنفيذ الميزانية المحلية على رقابة تنفيذ ميزانية الدولة.

وفي إطار القوانين السارية المفعول منها القانون 90-21 الخاص بالمحاسبة العمومية، تخضع ميزانية الجماعات المحلية إلزاماً إلى الرقابة باعتبارها تمثل أموال عمومية تُترجم في شكل نفقات (برامج وخدمات عامة)، وإيرادات تُترجم في شكل تحصيل المال العام، وتخص هذه الرقابة عدة أشكال:

أ- **الرقابة الداخلية:** هي الرقابة التي تُمارس من داخل التنظيم نفسه (المجلس الشعبي البلدي، السلطة الوصية، المحاسب) وهذه الرقابة تهدف إلى رقابة صرف الإيرادات وتنفيذ النفقات، ولكي تكون هذه الرقابة فعالة، لا بد أن تتوفر لها مقومات نجاحها، أهمها كفاءة نظم الرقابة الداخلية، التي تتمثل في سرعة الكشف عن المخالفات وتحفيز مسؤولية القائمين بها، إضافة إلى توفير الخبرات الإدارية والمالية عن طريق التدريب المستمر².

¹ محمد أحمد الحجازي، المحاسبة الحكومية وإدارة المالية العامة، الطبعة الرابعة، الأردن، 1998، ص 363.
² ربحي كريمة، بركات زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، المنعقد يومي 02-01 ديسمبر 2004، ص 15.

وتشمل هذه الرقابة الأشكال التالية:

1- مراقبة أمناء الخزينة: فالمحاسبين العموميين هم أعوان الدولة الموجهين إلى الجماعات المحلية من أجل تنفيذ نفقاتها وتحصيل إيراداتها، و في نفس الوقت هم تحت رقابة السلطة التي ينتمون إليها.

فيسهر أمناء الخزينة باعتبارهم محاسبين عموميين على تنفيذ عمليات الميزانية على المستوى المحلي، حيث يراقبون شرعية كل عمليات الميزانية، ولا يمكنهم إخضاع عمليات الدفع إلى اجتهادات الأمر بالصرف (الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي) بل يجب مراقبة شرعية هذه العمليات (نوع الأمر بالصرف، التأكد من تأدية الخدمة)، وإلا وقع في مسؤولية مالية وشخصية¹.

فعلى مستوى النفقات يكون المحاسب العمومي مسؤولاً عن أي سند دفع، ومراقبة نوع الأمر بالصرف و الاعتمادات، أما على مستوى الإيرادات، نجد أن الإيرادات الجبائية عادة ما تكون مراقبة من طرف المصالح الجبائية، وبذلك فإن رقابة المحاسب العمومي تكون على الإيرادات التي يحدد قيمتها الأمر بالصرف، حيث يراقب صحة السعر الموضوع وسندات الإيرادات وغيرها.

2- رقابة المجالس المحلية المنتخبة والسلطات الوصية:

إن ممارسة الرقابة سواء من طرف المجالس الشعبية أو السلطة الوصية تكون في حدود القانون في كونها رقابة شرعية، إذ تقوم بالإطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات المتخذة على المستوى البلدي، حيث تصبح تصرفات وأعمال المجلس الشعبي البلدي أو الولائي سارية و نافذة منذ المصادقة والتصويت على الميزانية من طرف الأعضاء والرئيس.

وبهذا فالرقابة على ميزانية البلدية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات ومقارنة المجموع المالي لقسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار حسب النماذج

¹ - Raymond Muzllec, Finances Publique, 5^{eme} édition, 1985, p 150.

الفصل الثاني ————— الموارد المالية للجماعات المحلية

المرفقة على الميزانية، وفي حالة مطابقتها يتم المصادقة عليها، أما في حالة وجود أخطاء فإن تصحيحها يكون على مستوى مصلحة أمين خزينة البلدية.

أما رقابة السلطات الوصية فتُمارس من طرف موظفين مختصين نظراً لأهميتها البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تطبيق الميزانية، وباعتبار أن الوصاية الإدارية هي مجموع السلطات المحددة التي يُقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصالح العامة، لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون (مثل رقابة الوالي على توازن الميزانية المحلية)، فبعض قرارات الأشخاص الإدارية لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق عليها من قبل السلطة الوصية¹.

كما أن الرقابة تكون من صلاحيات الدولة فهي من اختصاصات وزارة الداخلية تمارسها على الولاية، وتكون من اختصاصات الوالي ورئيس الدائرة يمارسها على رؤساء المجالس المحلية البلدية، والتي تكون من أجل تنفيذ قانوني وشفاف للميزانية.

3- رقابة المراقب المالي: وتكمن صلاحيات المراقب المالي في الرقابة القبلية على الالتزام بالنفقات العمومية الخاضعة لذلك، وتتمثل هذه الرقابة في فحص بطاقات الالتزام، وسندات الإثبات المرفقة بها والمقدمة إليهم من طرف الأمرين بالصرف، حيث يتم التحقق من صفة الأمر بالصرف ومطابقة النفقة للأنظمة والقوانين السارية المفعول، وتوفر الاعتمادات أو المناصب المالية والصحة القانونية لحسم النفقة والصحة المادية لمبلغ الالتزام ووجود التأشير و الأداء الاستشاري المسبقة لمختلف السلطات والهيئات المختصة إذا كانت مفروضة قانوناً².

تجدر الإشارة إلى أنه على المستوى المحلي نجد مراقب مالي في كل ولاية مكلف بالرقابة القبلية للالتزام بنفقات هذه الجماعات المحلية والمصالح الغير ممرزة للدولة أو الهيئات العمومية الأخرى (المديريات ومختلف المصالح التي يتصرف رؤساؤها في اعتمادات مفوضة)، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

¹ - صدوقي غريسي، مرجع سابق، ص 175.

² - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92- 414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992.

ب - الرقابة الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية:

هي تلك الرقابة التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، وتهدف إلى ضمان مراقبة النفقات ومدى توفر الاعتمادات ومراقبة حوالات الصرف بالإضافة إلى مراجعة العمليات المالية، ويسند هذا النوع من الرقابة لمجلس المحاسبة .

1- الرقابة القضائية:

يتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من الطرف مجلس المحاسبة¹.

زيادة على رقابة مجلس المحاسبة البعدية فهو مؤسسة استشارية خارجية، ومن ضمن اختصاصاته ما يلي:²

- التأكد من الامتثال لقوانين المالية وقواعد الميزانية وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية وكل ما يتعلق بتسيير الأملاك العمومية.
- رقابة صحة الحسابات وانتظامها و دقتها.
- يدرس كل ملف يتعلق بالمالية العامة للدولة أو الجماعات الإقليمية، وتشمل هذه الدراسات كل من الحساب الإداري، الذي يعده الأمر بالصرف وحساب التسيير الذي هو من اختصاص المحاسب العمومي، وبعد انتهاء المهمة تحرر نتائج عمليات الفحص أو التحقيق كتابياً، وتُبلغ إلى الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وعلى هذين الأخيرين أن يُجيبا كتابياً في ظرف شهرين.

¹ - المادة 210 من قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
² - بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات- دراسة تطبيقية لبلديات سيد علي ملال- قرطوفة - جيلالي بن عمار ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2009-2010، ص 80.

2- رقابة المفتشية العامة للمالية: تعمل هذه الهيئة من خلال مفتشيين ماليين، على مراقبة ما يلي :

- صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها.
- شروط واستعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة.
- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو لبرنامج الاستثمار.
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي مباشر.

وبالتالي نخلص إلى أن المفتشية العامة للمالية تراقب التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والقطاع المسير ذاتياً، وصناديق الضمان الاجتماعي والتقاعد والمنح العائلية وكل مؤسسة تتلقى إعانة من الدولة¹.

III-2 الموارد المالية للجماعات المحلية:

إن النظرة التقليدية للتمويل هي الحصول على الأموال واستخدامها، لتشغيل أو تطوير المشاريع التي تركز أساساً على تحديد أفضل مصدر للحصول على الأموال من عدة مصادر متاحة، ففي الاقتصاد المعاصر أصبح التمويل يشكل أحد المقومات الأساسية لتطوير القوى المنتجة وتوسيعها، وتدعيم رأس المال.

يُعرف التمويل المحلي على أنه: " كل الموارد المالية المتاحة، والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية، بصورة تحقق أكبر معدلات التنمية عبر الزمن، وتُعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة².

¹ - علي زغدود ، مرجع سابق، ص 144.

² - بريق عمار، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر- واقع وآفاق، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، المنعقد يومي 12-13 ديسمبر 2010، ص 01.

ويُعرف أيضاً على أنه: حجم الموارد المالية للمجالس المحلية بقدر ما يتضمنه التشريع من مصادر إيرادات تخص هذه المجالس وأن تتناسب هذه الموارد للمجالس المحلية مع الاختصاصات التي تمارسها والمسؤوليات التي تضطلع بها¹.

ويمكن تقسيم الموارد المالية للجماعات المحلية إلى:

III-2-1- الموارد المالية المحلية الذاتية :

تُعدّ الجباية المحلية المورد الرئيسي في ميزانية الجماعات المحلية كونها تمثل جزء كبيراً من الإيرادات المالية المحلية.

وتتكون الموارد الداخلية للجماعات المحلية في العموم من الضرائب ومداخل أملاكها والخدمات².

أ- الضرائب والرسوم المحلية الموجهة كلياً إلى الجماعات المحلية:

1- الرسم على النشاط المهني: أُحدث بموجب قانون المالية لسنة 1996، فهو يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو غير تجاري بمعدل 2 % ، ويرفع إلى 3 % عندما يتعلق بنشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب، ويُحسب على أساس رقم الأعمال الذي يحققه هؤلاء الأشخاص، وتوزع عائداته على الولاية بنسبة 0.59%، البلدية 1.30% ، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.11%.

2- الرسم العقاري: يمثل ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية، ويؤسس هذا الرسم على الملكيات المبنية وغير المبنية المتواجدة على التراب الوطني، فالرسم العقاري على الملكيات المبنية، يحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجد فيها الملكيات المبنية، وهي محددة حسب التنظيم المعمول به لكل متر مربع (م²)، أما الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية فيحسب على الملكيات غير المبنية على أساس القيمة الإيجارية الجبائية والمحددة بالمتري المربع (م²) للأراضي غير الزراعية

¹ - عادل محمد حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص 82.
² - Nadine Datonel, Droit des collectivités territoriales, Edition Breal, 3^{ème} édition, 2007, P 222.

الفصل الثاني — الموارد المالية للجماعات المحلية

والهكتار للأراضي الزراعية، و تستفيد البلديات من عائدات الرسم العقاري 100 % سواء على الملكيات المبنية أو غير المبنية¹.

3- رسم التطهير: أسس رسم التطهير بموجب القانون رقم 12/80 الصادر في 31 ديسمبر 1980، المتضمن قانون المالية لسنة 1981.

يتضمن هذا الاقتطاع في الأصل رسمين: رسم رفع القمامة المنزلية، والرسم الخاص بالصب في المجاري، غير أن قانون المالية لسنة 1994 ألغى الرسم الخاص بالصب في المجاري من قانون الضرائب المباشرة.

ويؤسس سنوياً على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلديات، والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامة المنزلية، حيث اصطلح عليه برسم رفع القمامة المنزلية وفق قانون المالية لسنة 2002، يفرض على الملاك والمستأجرين للملك، ويؤسس لفائدة البلديات التي تعمل بها مصلحة رفع القمامات المنزلية، ويتحدد هذا الرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداوات المجلس الشعبي بقرار من رئيسه.

هذا الرسم مؤسس خصيصاً لفائدة البلديات، وبالتالي فإن عائداته تستفيد منها البلدية كلياً².

4- رسم الإقامة: يفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية ولا يملكون فيها إقامة دائمة، و يؤسس هذا الرسم على الإقامة لفائدة البلديات أو تجمع البلديات المصنفة في مناطق سياحية أو مناخية أو هيدرو معدنية أو استحمامية أو مختلطة.

تؤسس تعريفه هذا الرسم على الشخص وعلى اليوم الواحد للإقامة، يجب أن لا تقل تعريفه هذا الرسم عن 20 دج، عن كل شخص وعن كل يوم وأن لا تتعدى 30 دج، كما لا يمكن أن تتجاوز 60 دج عن كل عائلة، حسب ما جاء به قانون المالية لسنة 2006.

¹ بن عبد الفتاح دحمان، يامة ابراهيم، تمويل البلديات في التشريع الجزائري- دراسة تقييمية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، المنعقد يومي 12-13 ديسمبر 2010، ص 109.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومه، الجزائر، سنة 2001، ص 66.

يتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السواح أو المعالجين بالحمامات المعدنية، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قبضة الضرائب بعنوان مداخل الجباية المحلية¹.

5- الرسم على الحفلات: يؤسس مبلغ مصاريف التنظيم بما فيه تأجير الحفلات وغيرها من التظاهرات في القاعات أو المؤسسات التابعة لأشخاص طبيعيين أو مع القطاع الخاص أو العام.

يدفع مبلغ هذا الرسم بواسطة سند أمر مسلم من طرف البلدية للشخص الذي قام بالدفع نقداً، وذلك قبل بداية الحفل².

6- الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية

يفرض على مختلف الإعلانات والصفائح المهنية باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني، أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2000، لصالح البلديات، ويحدد مبلغ هذا الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة وحسب حجمها.

يتم تسديده قبل القيام بالإعلان بواسطة وصل يسلمه القابض البلدي³.

ب- الضرائب والرسوم الموجهة جزئياً للجماعات المحلية .

1- الرسم على القيمة المضافة (TVA):

تم إدخال هذا الرسم لتعويض الرسم الوحيد الإجمالي (T.V.G.P)، حيث دخل هذا الرسم للتنفيذ قبل أول أبريل سنة 1992، و يُطبق بصفة عامة في عمليات البيع والأشغال العقارية والخدمات غير التي تخضع إلى الرسوم الخاصة، وعلى عمليات الاستيراد، وضحاها قانون المالية لسنة 2002 بـ 17% كمعدل عادي، والنسبة 7% كمعدل منخفض.

¹ - قنيد ياقوت، مرجع سابق، ص 147.

² - سعيد بن عيسى، الجباية (شبه الجباية، الجمارك، أملاك الدولة، الوعاء والتعريف)، الطبعة الأولى، الجزائر، 2003، ص 176.

³ - بن عبد الفتاح دحمان، يامة ابراهيم، مرجع سابق، ص 111.

الفصل الثاني _____ الموارد المالية للجماعات المحلية

- المعدل العادي 17% يطبق على المنتجات والبضائع والخدمات والعمليات التي لا تخضع إلى المعدل المنخفض.
 - المعدل المنخفض 7% يشمل السلع والخدمات التي تمثل منفعة خاصة على الصعيد الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي، إذ يطبق على المنتجات، الأموال، الأدوات والبضائع.
- ويوزع الرسم على القيمة المضافة حسب النسب التالية:

الجدول رقم 04: توزيع حصيلة الرسم على القيمة المضافة

الدولة	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	البلدية
80 %	10 %	10 %

المصدر: بن عبد الفتاح دحمان، يامة ابراهيم، مرجع سابق، ص 111.

2- الضريبة الجزافية الوحيدة: بعد إلغاء ضريبة الدفع الجزافي، أُحدثت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2007، حيث نصت المادة 282 منه على أنه: "تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتُعوّض الضريبة على الدخل الإجمالي .

تحتسب هذه الضريبة بفرض معدلين هما¹:

- معدل 5 % : خاص بالأشخاص الطبيعيين الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم 5000.000 دج
- معدل 12 % : خاص بالأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون الأنشطة الأخرى ، والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم 5000.000 دج .

3- رسم الذبح: هذا الرسم تُحصله البلديات بمناسبة عمليات ذبح وسلخ الأنعام، المواشي ، الخيول، الجمال، الأبقار، الأغنام، المعز.

¹ -المادة 282 من القانون رقم 24-06 المتضمن قانون المالية لسنة 2007، المؤرخ في 2006/12/26، الجريدة الرسمية رقم 05 الصادرة بتاريخ 2006/12/27.

الفصل الثاني _____ الموارد المالية للجماعات المحلية

و يُقدر مبلغ هذا الرسم حسب وزن لحم الأنعام حيث يقدر بـ 05 دج للكيلوغرام الواحد من اللحم تذهب منه 3.5 دج لصندوق البلدية، و 1.5 دج إلى صندوق حماية الصحة الحيوانية .

4- قسيمة السيارات:

يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة، وتتوزع حصيلة القسيمة بين الدولة بنسبة 20%، والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80%.

كما أن هناك مداخيل أخرى مخصصة للجماعات المحلية، بمقتضى قانون المناجم وبعض القوانين الأخرى مثل: ضريبة الاستخراج، الضريبة على أرباح المناجم ، الضريبة الايكولوجية.

5- رسم الأطر المطاطية:

أسس قانون المالية لسنة 2006، رسم سنوي على الأطر المطاطية الجديدة والمستوردة أو المصنعة، بهدف دعم الإجراءات المتعلقة بالجباية البيئية، محدد كما يلي:

- 10 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة.
- 5 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الخفيفة.

توزع مداخيل هذا الرسم على الشكل التالي:

الجدول رقم 05: توزيع رسم الأطر المطاطية

البلدية	الصندوق الوطني للتراث الثقافي	الخزينة العمومية	الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث
25 %	50 %	15 %	50 %

المصدر: المادة 60 من القانون رقم 05-16 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، المؤرخ في

2005/12/13.

6- الرسم على الزيوت والشحوم:

أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2006 ، يفرض على كل الشحوم والزيوت وعمليات تحضير الشحوم المستوردة أو المصنوعة داخل التراب الوطني والتي تتجم عن استعمالها زيوت مستعملة، حيث يتحدد بـ 12500 دج/طن ، عن كل طن مستورد أو مصنع داخل التراب الوطني.

توزع مداخيل هذا الرسم بين البلديات والصندوق الوطني للتراث الثقافي والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث ، وذلك وفق الجدول التالي:

الجدول رقم 06: توزيع الرسم على الزيوت والشحوم

البلديات	الدولة	الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث
35 %	15 %	50 %

المصدر: المادة 61 من القانون رقم 05-16 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، المؤرخ في 2005/12/13.

7- الضريبة على الأملاك¹:

يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الذين يمتلكون الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية والحقوق العينية والأموال المنقولة مثل السيارات ذات أسطوانات تفوق 1.800 سم مكعب وسفن النزهة وخيول السباق، كما يُعفى من هذه الضريبة الأملاك المهنية وحصص وأسهم الشركات والأموال التي لا تزيد قيمتها عن 8000000 دج .

تضاف هذه الضريبة إلى الرسم العقاري، مع أن هناك تشابه بينهما في كونها تفرض على الأموال العقارية والمنقولة على السواء.

¹ - بلس شاولش بشير، مرجع سابق، ص 173.

الجدول رقم 07: نسب الضريبة على الأملاك

النسبة	قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة
0 %	يقل عن 50.000.000
0,25 %	من 50.000.001 إلى 100.000.000 دج
0,5 %	من 100.000.001 إلى 200.000.000 دج
0,75 %	من 200.000.001 إلى 300.000.000 دج
1 %	من 300.000.001 إلى 400.000.000 دج
1,5 %	يفوق 400.000.000 دج

المصدر: المادة 05 من قانون المالية لسنة 2013، الجريدة الرسمية رقم 72، المؤرخة في 30 ديسمبر 2012.

ومن خلال ما سبق يمكن أن نوجز مختلف المصادر الجبائية للجماعات المحلية، في الجدول التالي:

الجدول رقم 08: المصادر الجبائية للجماعات المحلية

الموارد الجبائية	حصة البلدية	حصة الولاية	حصة الدولة	حصص مختلفة
الرسم العقاري	100%	-	-	-
رسم التطهير	100%	-	-	-
الرسم على النشاط المهني	1.30%	0.59%	-	0.11% FCCL
الضريبة على الأملاك	20%	-	60%	20 الصندوق الوطني للسكن
قسمة السيارات		-	20%	80% لـ FCCL
الرسم على القيمة المضافة	10%	-	80%	10% لـ FCCL
الرسم على الإقامة	100%	-	-	-
رسم الذبح	70%	-		30% صندوق الصحة الحيوانية
الرسم على الزيوت والشحوم	35%	-	15%	50% لصالح الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث
رسم الأطر المطاطية	25%	-	15%	10% لصالح الصندوق الوطني للتراث الثقافي 50% لصالح الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث
الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية	100%	-	-	-
رسم الحفلات	100%	-	-	-

المصدر: من إعداد الطالب - تجميع المعطيات السابقة.

III-2-2- الموارد المحلية الخارجية و الغير الجبائية :

نظراً لكون الإيرادات المحلية تشكلوا من قلة موارد ذاتية، والحكومة المركزية لا تسمح بإرهاق المواطن بعبء الضرائب المضافة للإدارات المحلية، لذلك تلجأ الإدارات المحلية إلى موارد أخرى خارجية تأتي بنسب كبيرة عن طريق الإدارة المركزية، والتي نبينها فيما يلي:

1- القروض: وهي الأموال التي تحصل عليها الإدارة المحلية عن طريق اللجوء إلى البنوك أو المؤسسات المالية المتخصصة مقابل تعهد البلدية برد قيمة القرض وفق الشروط المحددة في عقد القرض، على أن تستخدم هذه القروض المحلية في تنمية المشاريع الاستثمارية، التي تعجز ميزانيتها العادية عن تغطية نفقاتها¹.

وعقد القرض يجب أن يُبين المبلغ الأقصى للقرض، مدة الإهلاك، الفائدة و نسبته القصوى².

2- الإعانات الحكومية: تتمثل الإعانات في مختلف المساعدات المالية، والبرامج والصناديق والمخططات التنموية التي تقدمها الدولة والولاية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية³:

أولاً: إعانات الدولة

تمنح الدولة إعانات للبلدية قصد إنجاز برامج أو مشاريع إقتصادية و اجتماعية ومدرسية مختلفة، من خلال مختلف برامج ومخططات التنمية مثل: المخطط البلدي للتنمية، و برنامج صندوق الجنوب وبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي والصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، وصندوق الكوارث الطبيعية... إلخ.

وتراعي الدولة في تقديم الإعانات والمخصصات ما يلي⁴:

- عدم كفاية مداخيلها .
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.
- التبعات المرتبطة بالتكفل بمجالات القوة القاهرة.
- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار.

¹- بريق عمر، مرجع سابق، ص 124.

²- مرشد الجماعات المحلية، المديرية العامة للتكوين والإصلاح الإداري، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مجلد رقم 01، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، ص 22.

³- بن عبد الفتاح دحمان، يامة ابراهيم، مرجع سابق، ص 111.

⁴- المادة 172 من قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

ثانياً: إعانات الولاية:

تقدم الولاية باعتبارها السلطة الوصية على البلديات إعانات من ميزانيتها، تسجل في قسم إيرادات الميزانية، وذلك لإنجاز وشراء أثاث، وبناء مشاريع وأشياء مختلفة.

ثالثاً: إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

إن الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حسب المرسوم 86-266، هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، موضوع تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، يُخصص إعانات مالية سنوية للبلديات والولايات¹.

وجدت هذه المؤسسة لتتولى تسيير صناديق الضمان والتضامن للبلديات، وطبقاً للمادة 211 من قانون البلدية 10-11، تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي مابين البلديات، وضمان المداخل الجبائية، على صندوقين:

➤ الصندوق البلدي للتضامن.

➤ صندوق الجماعات المحلية للضمان.

بحيث يدفع الصندوق البلدي للتضامن للبلديات ما يأتي²:

- مخصص مالي سنوي بالمعادلة موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية.
- إعانات التجهيز الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية.
- إعانات توازن للبلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة.
- إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة.

¹ - المادة 01 من المرسوم رقم 266/86، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية رقم 45 الصادرة بتاريخ: 1986/11/05.

² - المادة 212 من قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

أما صندوق الجماعات المحلية للضمان فيخصص لتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات.

يُمول صندوق الجماعات المحلية للضمان بالمساهمات الإجبارية للجماعات المحلية، ويدفع الرصيد الدائن لصندوق الجماعات المحلية للضمان المستخلص من كل سنة مالية إلى الصندوق البلدي للتضامن¹.

كما يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير مرافق عمومية جوارية و إنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة².

3- مداخيل ممتلكات البلديات:

تعد مداخيل أملاك البلديات من الموارد الميزانية والمالية للجماعات المحلية حسب المادة 170 من قانون البلدية والمادة 151 من قانون الولاية، بهدف رفع مداخيل تسييرها، وتتخلص هذه الموارد في بيع المحاصيل وحقوق كراء الواجهات العامة، لذلك فهي لا تقل أهمية عن الموارد الجبائية بالنظر إلى امتلاك البلديات العديد من الأملاك العقارية (المحلات التجارية والحدائق، المذابح والأسواق، الحمامات ... إلخ).

وتنقسم أملاك الدولة إلى قسمين: أملاك عامة، وأملاك خاصة فالأملاك العامة التابعة للجماعات المحلية هي المنقولات و العقارات الموضوعة تحت التصرف المباشر للجمهور أو مخصصة لمرفق عام، مثل البحار، الأنهار، السكك الحديدية.

أما الأملاك الخاصة للدولة، وهي تلك التي تؤدي وظيفة تملكية ومالية، مثل المباني ذات الاستعمال السكني والأراضي الجرداء غير المخصصة، والأملاك الشاغرة والأراضي الفلاحية والرعوية، وتُدر هذه الأملاك مداخيل متمثلة فيما يلي:

¹ - المادة 213 و المادة 214 من قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
² - المادة 215 و المادة 214 من قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

- مداخيل استغلال المناجم والمحاجر .
- مداخيل الغابات (قطع الخشب - الصيد - بيع الحلفاء...).
- مداخيل أخرى لأمالك الدولة (استخراج مواد مختلفة، بيع العقارات، تركات دون وارث، بيع منقولات، مبالغ منحت للدولة بالتقادم)¹ .

4- الهبات والوصايا:²

خول القانون للبلديات حق قبول الهبات والوصايا سواء بأعباء أو شروط أو تخصيص بعد الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية.

¹ أعمار يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة- النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هوم، الجزائر، 2003، ص 109-110.
² - المادة 171 من قانون البلدية رقم 10-11، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

المبحث الثاني: إشكالية مديونية وعجز ميزانية الجماعات المحلية

يُنَاط بالجماعات المحلية مسؤولية النهوض بالتنمية المحلية، فهي المحور الرئيسي للنشاط الاجتماعي ونواة التغيير المحلية، من خلال ما تقدمه من خدمات كبيرة للمجتمع المحلي والتي تمس مختلف مناحي حياة المواطن، لكن مقدرة الجماعات المحلية على تأمين خدمات ضرورية للمواطنين وتفعيل التنمية المحلية مرتبط بشكل أساسي بالموارد المالية ومدى إمكانية تنميتها.

وبالرغم من تعدد وتنوع الإيرادات العامة للجماعات المحلية، إلا أننا نجد في حقيقة الأمر أن الهوة بين الموارد المالية المتاحة والأعباء المتزايدة تتسع أكثر، وهو ما أدى إلى ظهور مشكل عجز ميزانية الجماعات المحلية، وهذا ما سنقف عليه في هذا المبحث، من خلال دراسة واقع العجز في الجماعات المحلية في الجزائر، وخطر المديونية، والأسباب المؤدية لذلك، ونعرج في الأخير على الحلول والإصلاحات التي انتهجتها الجزائر للخروج من هذه المشاكل المالية.

وانطلاقاً من أن البلدية هي الأكثر تخبطاً في المشاكل المالية وتعاني من مشاكل عديدة أبرزها شح مواردها فإننا سنخصصها بالدراسة أكثر من الولاية فيما يلي:

1- واقع عجز ومديونية الجماعات المحلية:

1.1. عجز ميزانية الجماعات المحلية :

إن الوضعية المالية المتأزمة التي تعرفها الجماعات المحلية، ترجع إلى طريقة توزيع الإيرادات، والتي يظهر فيها عدم التوازن بين مردودية ضرائب الدولة والضرائب المحلية بالإضافة إلى عدم عدالة توزيعها، كما أننا نجد أن أغلبية الضرائب والرسوم التي تُجبي لفائدة الجماعات المحلية هي عبارة عن ضرائب ورسوم غير منتجة بكثرة.

ومما زاد في تفاقم المشاكل المالية للجماعات المحلية هو تدهور الاقتصاد الوطني خاصة بداية التسعينات، و الذي إنعكس سلباً على مختلف الأنشطة الاقتصادية للجماعات المحلية مع تزايد أعبائها؛ ما أدى إلى اختلال التوازن المالي لها، كما أن الدولة تملك السلطة في تأسيس الضرائب وتحديد أوعيتها، وأمام الوفرة المالية الكبيرة للاقتصاد الوطني، نجد أن أغلب بلديات الوطن بما يقارب 417 بلدية عاجزة من أصل

الفصل الثاني الموارد المالية للجماعات المحلية

1541 بلدية لسنة 2009 ، أي بنسبة 27% ، بل وقد وصل العدد إلى أكثر من ذلك إلى 1184 بلدية عاجزة سنة 2000 أي بنسبة 77%.

الجدول 09 : تطور عدد البلديات العاجزة في الجزائر

الوحدة: 1000 دج

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2009
عدد البلديات العاجزة	1184	1150	1162	1126	1129	1127	1138	722	417
النسبة إلى 1541	%76.83	%74.62	%75.4	%73.06	%73.26	%73.13	%73.84	%46.85	%27.06

المصدر: CENEAP , Refonte du Système fiscal , Alger , 2008

أما العجز الميزاني لميزانية الولايات فهو أمر استثنائي، قليلا ما يحدث، فقد تم تسجيل 07 حالات بين سنتي 1997 و 1998، لتصبح حالة واحدة لسنوات 2002، 2003، 2005.

الجدول 10 : تطور عدد الولايات العاجزة في الجزائر

الوحدة: 1000 دج

السنة	بسكرة	بشار	البيض	بومرداس	تندوف	النعامة	غليزان	سعيدة	عين الدفلى
1997	-	20000	14000	25000	10000	10000	-	20000	25000
1998	13000	20000	10000	25000	5000	20000	10000	-	-
2000	-	17000	-	-	7000	-	-	-	-
2002	-	20000	-	-	-	-	-	-	-
2003	-	10000	-	-	-	-	-	-	-
2004	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005	-	-	15000	-	-	-	-	-	-

المصدر: بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية، مجلة الباحث، العدد 10، جامعة ورقلة، 2012، ص 161.

و حسب تصريحات وزير الداخلية¹ ، فإن عدد البلديات عاجزة انتقل من 1138 بلدية عاجزة سنة 2006 إلى 417 بلدية عاجزة في 2009، ومن ثم انخفض هذا العجز من 10.5 مليار دينار إلى 3.3 مليار دينار لنفس الفترة.

كما أن مصالح مديرية المالية المحلية أوضحت أن 1249 بلدية والتي سجلت عجزاً سنة 1998 استفادت من دعم بقيمة 08 مليار دج ليتراجع إلى 03 مليار دج خلال 2009 لصالح 417 بلدية، وبلغ هذا العدد 14 بلدية خلال 2010 بإعانة قدرت بـ 134 مليون دج و 0 دج خلال 2011 و 2012².

من جهة أخرى تُعد ولاية المدية هي الأكثر تضرراً من هذا المشكل بحيث سجلت هذه الأخيرة التي تضم 64 بلدية، اختلالات في التوازن على مستوى 22 بلدية خلال 2009.

ويرجع العجز المالي للبلديات إلى العديد من العوامل والظروف من بينها تمركز النشاطات الاقتصادية في موقع واحد، مما أدى إلى توزيع غير متساوي للوعاء الضريبي، بالإضافة إلى المديونية المتكررة للجماعات المحلية بالرغم من عمليات التطهير المتتالية، علاوة على ضعف مردودية الأملاك المحلية، التي لا تتجاوز 7% من الموارد المحلية للجماعات المحلية، بالإضافة إلى ضعف الموارد البشرية المحلية وانعكاساتها السلبية على عصرنة تسيير المرافق العامة، والموارد المتوفرة بصفة عقلانية.

وحسب آخر الإحصاءات نجد أن عجز ميزانية الجماعات المحلية عرف تحسناً ملحوظاً، إذ لم تُسجل أي بلدية عاجزة سنة 2012 من مجموع 1541 بلدية على مستوى الوطن.

¹ - وزير الداخلية والجماعات المحلية الجزائري : دحو ولد قابلية .
² - تصريح وزير الداخلية لوكالة الأنباء الجزائرية ، من الموقع الإلكتروني : <http://rihanate.com/akhbarelyoum/73532> ، أطلع عليه بتاريخ : 25 فيفري 2013 ، على الساعة : 11:30.

2.1 مديونية الجماعات المحلية¹

على الرغم من أن الجباية المحلية تمثل أهم مورد في ميزانية الجماعات المحلية إلا أنها تشهد عجزاً سنوياً، بالإضافة لهذا العجز فإن ميزانيات الجماعات المحلية هي مثقلة بالديون، إذا أنه وعلى الرغم من جهود الدولة و مساعيها من أجل دعم الجماعات المحلية، من خلال قيامها بمسح ديون معظم البلديات، والتي بلغت 22 مليار دينار جزائري في نهاية سنة 1999، و 26 مليار دينار جزائري في نهاية سنة 2000، ووصلت 120 مليار دينار جزائري، خلال سنوات 2002 - 2005 - 2008، إلا أن المشكل ما زال قائماً بحد ذاته باعتبار أن ديون الجماعات المحلية لم تقل عن 35 مليار دج خلال الأربع سنوات الماضية (2008 - 2009 - 2010 - 2011)، بل وقد تجاوزت هذه الديون كل التوقعات ببلوغها 36 مليار لسنة 2011 أي بنسبة 8% من ميزانية تسير الجماعات المحلية.

الجدول 11: تطور ديون الجماعات المحلية

الوحدة: 1000 دج

السنة	2000	2008	2009	2010	2011
ديون الجماعات المحلية	6378423	32000000	36052029	35295204	36303549

المصدر: علي دحمان محمد، خدير أسامة، مرجع سابق، ص 10.

وعادة ما تلجأ الدولة لمسح ديون الجماعات المحلية لعلاج هذا الإشكال، بالرغم من ذلك فقد شهدت مديونية البلديات تطوراً مستمراً خاصة أن أغلب البلديات، لا يحترمون الاعتمادات المالية المفتوحة، ويعتقدون بأن الدولة دائماً تلجأ لمسح ديونها.

¹ - علي دحمان محمد، خدير أسامة، إشكالية مديونية الجماعات المحلية وانعكاساتها على المالية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي: المالية العمومية للجماعات المحلية واقع، إصلاح وتطلعات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، المنعقد يومي 20-19 سبتمبر 2012، ص 10-09.

II. أسباب عجز ومديونية الجماعات المحلية

II.1. أسباب عجز ميزانية الجماعات المحلية

إن ما يميز مالية الجماعات المحلية بصفة عامة، هو النقص الخطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات، وهذا راجع لعدة أسباب منها: عدم الاستغلال الجيد للثروات الذاتية للبلدية، إضافة إلى ظاهرة تزايد النفقات بحيث أصبحت البلديات تفكر في كيفية تغطية هذه النفقات دون الاهتمام بتطوير وتحسين الموارد المتاحة أو البحث عن إيجاد مصادر إضافية لتغطية هذه النفقات، وهو ما أدى لظهور مشكلة عجز ميزانية الجماعات المحلية.

لذا سنحاول فيما يأتي، التفصيل في الأسباب المؤدية لعجز ميزانية الجماعات المحلية:

II.1.1. أسباب داخلية:

أ- ضعف الموارد المالية المحلية: منذ نهاية ثمانينات القرن الماضي أصبح العجز المالي، أحد المشاكل العويصة التي تعانيه البلديات ولم يتم امتصاصه، وأصبح يتطور سنة بعد سنة.

إن كل البلديات تتوفر على مداخيل خاصة عادية، تتمثل في نوعين:

- مداخيل جبائية - مداخيل الممتلكات.

فبالنسبة للنوع الأول من المداخيل لا يمكن للجماعات الإقليمية المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة التي تؤول إلى الميزانية البلدية، لأن هذا من اختصاص المشرع والقانون، ومن فوائد هذا الإجراء وحدة النظام الجبائي على مستوى الوطن تدعياً للوحدة الوطنية، ومن الناحية السياسية مقبول لحد كبير، غير أنه من الناحية الاقتصادية؛ وبما أن النظام الجبائي هو الدعامة الأساسية للإقتصاد على مستوى العالم، فإن توحيد الجباية وبصفة مطلقة وعلى كل البلديات، ينتج عنه آثار سلبية على البلديات الفقيرة، حيث أن هذه الأخيرة لا يمكن لها أن تستفيد من الشيء الكثير، وبالتالي فإنه لا يمكنها الاعتماد على نفسها فتبقى هذه البلديات عالية على الدولة وتنتظر إعانة هذه الأخيرة فقط.

ومن اختصاص الدولة توزيع المداخل الجبائية، هذه المهمة لا تستند على معايير موضوعية محددة ومعروفة، بل يتم توزيع الحصيلة وفقاً لما يتماشى والمصالح المركزية للدولة.

أما فيما يخص مداخل الممتلكات فإن الجماعات المحلية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يخصها، حيث تسمح القوانين والنصوص بتحديد نسبها وأسعارها وكذا طرق تحصيلها¹.

إن ضعف الموارد المالية للبلدية يرجع لعدة أسباب:

*** تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة:** القيود المفروضة على المالية المحلية، ومقتضيات الوصاية التي تمارسها الإدارة المركزية ومصالحها غير الممركزة، وتحديد معدلات الضرائب من طرف الدولة وتحصيلها أيضاً من طرف أجهزة الدولة ممثلة في مصالح الضرائب، كلها عوامل تقرر بتبعية النظام الضريبي المحلي للدولة، وتفسر عدم قدرة البلديات على التحكم في ماليتها².

و بالتالي فإن البحث عن الفعالية الحقيقية للجباية المحلية يقتضي إعادة النظر في المنهجية المتبعة من طرف الدولة في فرض وتحصيل وتوزيع الضريبة. إن هذه السياسة أدت إلى نقص الموارد الجبائية المخصصة للجماعات المحلية، وهذا بالنظر إلى تخصيص الموارد المنتجة والثابتة للدولة مثل الضرائب على المداخل باستناد الرسم على النشاط المهني، وتخصيص نسب من الضرائب الأخرى غير المنتجة للجماعات المحلية، حيث أن الدولة تستفيد من حصة الأسد من الموارد الجبائية العادية³.

*** جهل الأملاك العمومية:** بعد خروج المستعمر الفرنسي، لم تقم البلديات بجرد جميع أملاكها، و إلى يومنا هذا ما تزال العديد من البلديات تهمل ممتلكاتها ولم تضبطها بشكل جيد، ما يؤدي إلى ضياع العديد من الممتلكات ووثائقها، وبالتالي ضياع موارد مالية هامة.

¹ - بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 104

² - Jean Cathelineau, La fiscalité des collectivités, Armand colin, paris, 1990, P 08.

³ - نضيرة دويابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2009-2010، ص 19-20.

* عدم الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية: يلاحظ في العديد من البلديات قيامها بمجموعة كبيرة من الخدمات، لكنها لا تحصل على إيرادات من جراء ذلك، لا سيما وأن القانون يسمح بذلك.

ب- النمو السريع لنفقات الميزانية المحلية:

تعتبر ظاهرة النمو السريع لنفقات البلدية من الظواهر العامة التي أصبحت كصفة أساسية ملازمة لجميع بلديات الوطن، على اختلاف حجمها وإمكانياتها الطبيعية والبشرية، وقد يحدث أن تتوقف أو تتراجع الزيادة السريعة للنفقات لسبب أو لآخر في بعض السنوات إلا أنها تعاود ارتفاعها من جديد بمجرد زوال السبب.

إن هذه الظاهرة هي التي تسبب في العجز المستمر لميزانيات البلديات، إذ أن نفقاتها تتزايد بمعدلات أكبر من تزايد مواردها، ويمكننا التمييز بين الأسباب الظاهرية والأسباب الحقيقية المؤدية إلى زيادة حجم الإنفاق العمومي.

فبالأسباب 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 هذه الأسباب في: التضخم، انخفاض قيمة العمل، زيادة عدد السكان .

أما الأسباب الحقيقية هي تلك العوامل التي تؤدي إلى زيادة فعلية في قيمة النفقات العامة، ويمكن أن يزيد الإنفاق الحقيقي إلى عدة أسباب اجتماعية، اقتصادية، سياسية إدارية، مالية وغيرها¹.

كما أن تحرير الأسعار وارتفاعها وزيادة التكاليف نتيجة لذلك، واستقلالية المؤسسات ودخول الجزائر إلى اقتصاد السوق كلها عوامل زادت من مشاكل المحليات، والتي يتطلب حلها بالضرورة الزيادة في عملية الإنفاق على حساب إيرادات الميزانية.

إلا أن السبب الرئيسي في زيادة نفقات البلدية هو ثقل المهام الموكلة إليها، والذي يقتضي التكفل بكل النفقات المرتبطة بهذه المهام؛ فبالإضافة إلى نفقات تسيير شؤون الإدارة العامة، التي تمثل نفقات تسيير المستخدمين القسط الأكبر منها، نجد أن البلدية

¹ - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1989، ص 35.

مثقلة بأداء مهام أخرى: التهيئة والتنمية المحلية - السكن والتعمير - الصحة ونظافة المحيط - الاستثمارات - الأجهزة الاجتماعية والهيكل الأساسية .

و من ثم نجد أن عديد البلديات، لا يُمكنها تحقيق هذه الأهداف خصوصاً مع قلة مواردها وتعدد مشاكلها، الأمر الذي يحتم على الدولة ضرورة التفكير في التخفيف من المهام الملقاة على عاتق البلديات وتحويل المهام ذات البعد الوطني للدولة.

ج- تأثير المساهمات الإجبارية

إذا كانت مساهمة البلدية، في صندوق الضمان للضرائب المباشرة رمزية، وتقدر بـ 02% إلا أن مساهمة البلدية بنسبة 7% في الصندوق الولائي لتطوير الحركة الرياضية، ليس له ما يبرره في بلدية عاجزة مالياً، حيث وفي معظم بلديات الجزائر التي تستفيد من منحة التوزيع بالتساوي تكون قيمة تطوير الحركة الرياضية أكبر من مبلغ الاقتطاع عن نفقات التسيير إلى التجهيز، وهناك جمعيات رياضية محلية تنشط على المستوى المحلي تطلب مساعدات من البلدية، وفي هذا الإطار لا تستطيع هذه الأخيرة مساعدتها ، وهذا من شأنه أن يُحمل البلدية أعباء إضافية كان يمكن صرفها فيما هو ضروري بالنسبة للبلدية، لو لم تكن هذه النفقة من النفقات القانونية الإجبارية.

د- مشكل تقويم الممتلكات المنتجة للمداخيل:

رغم الإيرادات الناتجة عن الممتلكات المحلية المنتجة للمداخيل (تأجير العقارات من سكنات ومحلات تجارية وأسواق وحقوق الملكية...الخ) إلا أنها تضل ضئيلة إذا ما قرنت بالإيرادات الجبائية.

وقصد تثمين هذه الممتلكات، فمن الضروري إعادة النظر في الحقوق و التسعيرات المتعلقة بها لتحقيق أكبر عقلنة للخدمات المقدمة، ولذا يجب على الجماعات المحلية إعادة تقويم ممتلكاتها المحلية المنتجة للمداخيل، ومراقبة أسعار تأجير المحلات وخاصة التجارية والأسواق وحقوق المكان، كما يجب عليها أيضاً تشجيع الاستثمار المحلي في مختلف الميادين سواء ما يتعلق بالصناعة أو الفلاحة أو قطاع الخدمات، فهذا لا ينعكس على مستوى التنمية المحلية فحسب ، وإنما يساهم في تحصيل إيرادات جبائية جديدة وإضافية.

الجدول 12: تطور مداخيل الممتلكات للبلديات للفترة من سنة 2003 إلى غاية 2005.

السنوات	إيرادات التسيير	مداخيل الممتلكات	النسبة %
2003	10.546.195.630	380.220.114	5.55 %
2004	14.087.055.163	420.321.650	6.25 %
2005	14.82.560.770	530.420.092	7.25 %

المصدر: مديرية الإدارة المالية ، وزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية.

ه- ضعف التأطير وسوء إدارة الجماعات المحلية

يعد من بين أهم الأسباب التي تؤثر سلباً على تنمية الموارد المالية المحلية ، ويرجع أساساً إلى مشكلة الكفاءات الإدارية وانعدامها على مستوى التسيير المحلي ، فالتأطير يعني النجاعة في التسيير، والمنتخبون على مستوى المجالس المحلية غير مهتمون بتسيير شؤون البلديات، بل كثيراً ما يكونون من بين الأشخاص الذين ليست لهم خبرة في التسيير ولا مستوى علمي، خصوصاً وأن القانون المتعلق بالانتخابات لا يشترط في الترشح للعضوية في المجالس المحلية المستوى العلمي ولا الخبرة.

الجدول 13: توزيع مستخدمي الوظيفة العمومية

سنة 1999								
أعوان التنفيذ		أعوان التحكم		الإطارات		النسبة	العدد	توزيع مستخدمي الإدارة العامة حسب قطاعات الأنشطة
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد			
%58.74	103,879	%30.11	53,244	%11.16	19,728	%12.33	176,851	الإدارات المركزية
%34.89	268,523	%44.30	340,897	%20.81	160,133	%53.64	769,553	المصالح غير الممركزة
%86.74	155,722	%7.15	12,835	%6.11	10,963	%12.51	179,520	إدارة البلديات
%47.32	146,108	%30.15	93,105	%22.53	69,569	%21.52	308,782	المؤسسات العمومية ذات الطابع
%46.99	674,232	%34.86	500,081	%18.15	260,393	%100	1,434,706	المجموع
سنة 2009								
%57,25	140 752	%29,07	71 474	%13,68	33 640	%14,81	245 866	الإدارات المركزية
%31,10	254 608	%45,23	370 274	%23,66	193 713	%49,31	818 595	المصالح غير الممركزة
%85,46	171 873	%6,84	13 747	%7,70	15 493	%12,11	201 113	إدارة البلديات
%48,08	156 045	%32,67	106 025	%19,25	62 457	%19,55	324 527	المؤسسات العمومية ذات الطابع
%31,98	22 391	%12,55	8 788	%55,47	38 836	%4,22	70 015	المؤسسات العمومية ذات الطابع
%44,92	745 669	%34,35	570 308	%20,73	344 139	%100	1 660 116	المجموع

المصدر: المديرية العامة للوظيفة العمومية ، من الموقع الإلكتروني: www.dgfp.gov.dz

الفصل الثاني الموارد المالية للجماعات المحلية

من خلال الجدول يتضح لنا أن هذه النسب بقيت شبه مستقرة بعد مرور 10 سنوات، حيث كانت النسب على التوالي: 06.11 % إطارات، أعوان التحكم بنسبة 07.15% و أعوان التنفيذ بنسبة 86.74 %، على مدى 10 سنوات بقيت نسب تركيبة الموارد البشرية تقريباً على حالها بالرغم من الانتقادات الحادة التي كانت تتعرض لها البلديات فيما يخص أساليب التسيير وتوفير الخدمات.

كما أن نسبة التكوين في الجماعات المحلية سجلت نسباً متدنية ، يمكن تبيانها من خلال الجدول التالي:

الجدول 14: نسبة التكوين في الجماعات المحلية

الجماعات المحلية	لا يتحكمون في النصوص القانونية	انعدام التكوين	أشغال روتينية	غير كفؤ
إطارات البلديات	46 %	58 %	60 %	37 %
إطارات الولايات	51 %	67 %	58 %	38 %

المصدر: بن شعيب نصر الدين، بومدين محمد، مراد بودية، ضعف الكفاءات وأثره على إدارة البلديات الجزائرية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي : المالية العمومية المحلية، واقع، إصلاح وتطلعات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، المنعقد يومي 19-20 سبتمبر 2012، ص 05.

إن ضعف التأطير هذا لا يُمكنه أن يستجيب للطموحات التنموية المنشودة، ومقارنة مع الإدارات الأخرى يلاحظ أن إدارة البلديات هي الأسوأ من حيث التأطير وكذا أعوان التحكم بنسبة 7 %، في حين أن المصالح غير الممركزة يشكل فيها الإطار نسبة 23 %، أعوان التحكم 45 % و أعوان التنفيذ لا تتعدى نسبتها 31 %، في حين نجد أن التطور المحقق مقارنة بسنة 1999، في نسب الإطارات و أعوان التحكم.

و- عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال:

إن تقديرات ميزانية البلدية ، نجدها غير مرتكزة على تقنيات حديثة، وغير متماشية مع طرق استعمال الموارد المسخرة، وهذا ما يؤدي إلى¹:

¹ - شباب سيهام، مرجع سابق، ص 172.

- تضخيم تقديرات البلدية باعتماد مناهج جرافية والتركيز على نتائج السنة المالية المنصرمة دون مراعاة المعطيات المتعلقة بتأثير الظروف الاقتصادية، وهو ما يؤدي إلى التفاوت بين تقديرات الميزانية والنتائج المتضمنة في الحسابات الإدارية.
- عدم إنجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى للمشاريع المراد إنجازها، ما يؤدي إلى تقدير التكلفة الإجمالية للمشروع بشكل غير دقيق، ما يعرضها لتحملات مالية إضافية قد لا تتوفر على الإعتمادات اللازمة لتغطيتها وإنفاق موارد مالية ضخمة على إنجازها دون تحقيق المنافع والأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.
- عدم تسليم المشاريع في وقتها المحدد بسبب التأخر في الإنجاز أحياناً، وتوقف المشاريع أحياناً أخرى.

II.1.2 الأسباب الخارجية:

من بين الأسباب الخارجية نذكر ما يلي :

أ- التقسيم الإداري لإقليم الدولة:

تطور عدد البلديات في الجزائر منذ 1962 إلى غاية آخر تقسيم إداري سنة 1984، بحيث أصبح عدد البلديات 1541 بلدية، حسب ما جاء به القانون رقم 84-09 المؤرخ في 14 فيفري 1984، وقد ساهم التقسيم الإداري في تقليص الجباية المحلية، نظراً لانعدام معايير تحديد إقليم الدولة فكان الغرض من هذا التقسيم هو تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمات كون أن البلدية تُعد مؤسسة خدمية بالدرجة الأولى إلى جانب تكريس مبادئ اللامركزية الإدارية، لكن المُشرع أغفل اعتبارات اقتصادية ومالية، لأن بعض البلديات المنشأة لا تتوفر على أدنى نشاط اقتصادي مُدر للمداخل الجبائية، مما زاد من عدد البلديات العاجزة سنوياً.

من هذا المنطلق نجد أن التقسيم الإداري لسنة 1984¹:

- أحدث تغيير عميق في توزيع البلديات على أساس عدد السكان.
 - ظهور بلديات صغيرة ذات طبيعة ريفية لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور.
- بحيث نجد أن من أصل 837 بلدية جديدة، 19 بلدية فقط مقراتها العامة تُدرج ضمن البلديات الحضرية، أي أن 89.2% منها هي ذات طابع ريفي.

¹ -Taibe.A, Fiscalité Ressources et Dis parties Régionales en Algérie, Finances Locales et Développement, la Revue de (C.E.N.A.P) N° 12, Alger, 1998, P 51.

ب- زيادة الاعتماد على إعانة الحكومة المركزية: إن القصور في مساعدات الصناديق الخاصة، مثل الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتمويل بعض النشاطات ذات النفع المحلي، وهذا نتيجة تخصيص مجموع موارده لتغطية النفقات ذات الطابع الأمني، أفقد الإدارة المحلية من الناحية الواقعية استقلاليتها المقررة لها قانونياً بفعل الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، وبالمقابل زاد من اعتماد الجماعات المحلية على الإعانات التي تقدمها الحكومة المركزية.

ج-تمركز الجباية في يد السلطة المركزية:

أوكل الدستور الجزائري اختصاص تأسيس ضريبة إلى السلطة التشريعية والمتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، حيث يقوم بتأسيس وعاء الضريبة ونسبها وطرق تحصيلها.

فالضريبة تخضع لقواعد محددة في إطار قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعية الضريبة ثم يأتي دور القوانين الفرعية المتخصصة، ومن خلال هذه القوانين يتضح أن البلدية لا يد لها في تأسيس الضريبة وتحديد وعائها حكراً على السلطة التشريعية والتنظيمية، مما يؤكد مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية .

ومن جهة أخرى فإن النظام الضريبي الحالي يعاني من مشاكل من بينها:

- ضعف منتوج ضرائب الجماعات المحلية.
- ضعف الوعي الضريبي، الذي يُقصد به شعور المواطن بواجبه نحو وطنه وما يقتضيه من تضحيات مادية تُعين الدولة على مواجهة ما يُلقى عليها من أعباء¹.
- عدم استقرار التشريع الضريبي، حيث تؤدي التغيرات الدائمة في التشريع الضريبي إلى غموض النظام الضريبي بسبب تعدد القوانين، كما تؤدي إلى عدم ثقة المكلف بالنظام الضريبي وبالتالي زيادة ميلهم للتهرب الضريبي.
- سهولة العث والتهرب الضريبي.
- ضعف الرقابة الضريبية.

¹ - محمد مرسي فهمي، سيد لطفى عبد الله، الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين وتطبيقاتها العملية، القاهرة، 1999، ص 307.

• سوء تخصيص النفقات العامة، والذي يؤدي بالأفراد إلى الشعور بتبذير أموالهم في أوجه لا تعود بالمنفعة العامة، وهو ما يُعتبر بمثابة دافع قوي إلى التهرب من دفع الضريبة¹.

وهذا ما يعني انخفاض حصيلة الضريبة الموجهة للخزينة، الأمر الذي يؤدي إلى تقليص حجم الإيرادات الضريبية الموجهة لميزانية الجماعات المحلية.

د- تأثير الوضعية الأمنية لعشرية التسعينات بالجزائر.

عرفت الجزائر وضعية أمنية صعبة منذ سنة 1991، ترتب عنها مجموعة من الخسائر التي مست وأضرت بالإدارة المحلية، ما انعكس سلباً عليها وحرمها من موارد مالية كانت لتمول ميزانيتها التجهيزية و التسييرية .

ه- سياسة التحريض الضريبي: أو الحث الضريبي جاءت تبعاً لسياسة الإصلاحات الجبائية في الجزائر، ومفادها منح الامتيازات الضريبية والتسهيلات والإعفاءات للأعوان الاقتصاديين خاصة الشباب المستثمر في المناطق الواجب ترقيتها، حسب ما جاءت به قوانين الاستثمار، لكن سياسة التحريض الضريبي، فوتت على الخزينة العمومية مبالغ ضخمة، كون أن المورد الرئيسي للميزانية المحلية يتمثل في إيرادات الجباية المحلية، فالتسهيلات الممنوحة من طرف السلطة المركزية، تسهر على تطبيقها هيئات إدارية عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية .

II-2. أسباب مديونية الجماعات المحلية

رغم مساعي وجهود الدولة للحد من مشكلة مديونية الجماعات المحلية، بحيث تلجأ كل مرة لمسح هذه الديون، وبالرغم من أن الجباية المحلية تمثل أهم مورد في ميزانية الجماعات المحلية إلا أنه على الرغم من جهود الدولة ومساعدتها، إلا أن المشكل ما زال قائماً، حيث بلغت هذه الديون 36 مليار سنة 2011 أي بنسبة 8% من ميزانية تسيير الجماعات المحلية، وهذا ما يدفعنا للوقوف على أهم الأسباب المؤدية لمديونية الجماعات المحلية²:

¹-ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، 2004، ص11.

²- شباب سيهام ، مرجع سابق ، ص 161.

- ضعف الموارد، فالديون تُعد نتاج لنفقات التسيير خارج الميزانية.
- سوء تقدير المشاريع، مما ينجر عنه إمكانية ظهور وضعية ظرفية تتطلب مصاريف طارئة.
- تدخل البلديات في جميع الميادين تقريباً وفي كافة مناحي الحياة (السكن - المدارس - الصحة - الرياضة).
- التوازن الوهمي، بينما الميزانية غير متوازنة في الواقع مما يعني وجود عجز، باعتبار أن قانون البلدية يُلزم المصادقة على ميزانية متوازنة، وفي حالة العجز تتحمل البلديات ذلك ولو بالاستدانة.
- الوضع الأمني الغير مستقر الذي عاشته الجزائر خلال العشرية السوداء التي مرت بها الجزائر مما أدى إلى ظهور نفقات جديدة .
- انخفاض حصة الموارد الجبائية المخصصة للجماعات المحلية مقارنة بالحصة التي تستفيد منها الدولة بحيث لا تستفيد الجماعات المحلية سوى من نسبة ضئيلة من هذه الموارد بما يقارب 15% من الحصة الإجمالية، وبالتالي فالسلطة المركزية باعتبارها الهيئة المسؤولة عن تحديد قيمة الإيرادات الجبائية التي تُمنح للجماعات المحلية فهي لا تعتمد على معايير موضوعية في عملية تحديد الحصص¹.
- عدم تطبيق أحكام قانون الصفقات العمومية كما ينبغي، أدى إلى إبرام عقود تراكمت ديونها.
- عدم التقدير الحقيقي لبعض النفقات سواء تلك التي تخص جانب التسيير (كالاستهلاك - الإشارة العمومية... الخ)، أو جانب التجهيز والتي ينجم عنها ديون معتبرة في المستقبل.
- إذا كان نقص الموارد المالية يسبب في تفاقم ديون البلديات، فإن سوء التسيير لهذه الموارد هو أهم الأسباب، باعتبار أن الإدارة المحلية تفتقر وبصفة كبيرة إلى اليد العاملة المؤهلة ذات الكفاءة العالية التي تستطيع صنع القرار الرشيد².

¹ - بن شعيب نصر الدين، طيبي بومدين، الجماعات الإقليمية ومقاربات التنمية، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة البليدة، 2010، ص 09.

² - بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية، مذكرة تريبص، السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، فرع إدارة محلية، دفعة 39، الجزائر، 2005، ص 35.

■ ارتفاع نفقات التسيير، حيث تحتل الكتلة الأجرية فيها قسماً كبيراً.
ومن خلال الجدول التالي يتضح لنا تطور نفقات تسيير الجماعات المحلية إلى نفقات تسيير الدولة:

الجدول 15: تطور نفقات تسيير الجماعات المحلية إلى نفقات تسيير الدولة

السنوات	2003	2008	2009	2010	2011
نفقات تسيير الدولة	1097.385	2363.188	2593.74	2837.99	3434.30
نفقات تسيير الجماعات المحلية	130.330	323.685	368.74	387.178	419.48
النسبة	11.88	13.69	14.21	13.64	12.21

المصدر: علي دحمان محمد، خدير أسامة، مرجع سابق، ص 16.

بالرغم من تراكم ديون الجماعات المحلية مهما كانت أسبابها فإنه لا ينبغي أن نتغاضى عن عجز الأجهزة المحلية في التسيير الأمثل للموارد المحلية لتطوير الخدمة العمومية، وعليه فإن مسؤولية هذه الاختلالات تقع وبنسبة كبيرة على الجماعات المحلية أكثر منها على السلطة المركزية والنظام.

III - إصلاحات الدولة لمعالجة عجز ومديونية الجماعات المحلية

إن الوضع المالي الصعب الذي تعيشه الجماعات المحلية بسبب عجز ميزانيتها وارتفاع ديونها، أضحى يشكل خطراً وتهديداً حقيقياً لعجلة التنمية على المستوى المحلي، ما دفع الدولة إلى اللجوء لجملة من الإصلاحات مست بشكل عام المالية والجبائية المحليتين، وتنفيذ برامج دعم للجماعات المحلية عبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فضلاً عن تحديث نظام المعلوماتية والاتصال، هذه الإجراءات من شأنها التقليل من حدة هذه المشاكل المالية التي تعانيها الجماعات المحلية، وبالخصوص البلديات، والتي سنُفصلها فيما يلي:

III-1 إصلاح المالية والجباية المحليتين:

على الرغم من الأهمية الواضحة للإشكالية المالية فإن الإصلاح لا يمكن أن ينحصر في الجوانب المالية و الجباية وحدها، و حتى يكون الإصلاح ناجعا فإنه يجب أن يهدف إلى مراجعة كافة الأنماط التنظيمية للجماعات المحلية و كذا محيطها في كل جوانبه، لذا يجب أن يندرج هذا الإصلاح ضمن رؤيا واضحة لعدة سنوات، مؤسسة على تشخيص النظام الحالي و تفكير معمق يُشرك كافة القطاعات المعنية و ينفذ تدريجياً مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية.

لذلك تم تشكيل لجنة وزارية مشتركة خلال سنة 2007، حول إصلاح المالية والجباية المحلية، وقدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالا يجب القيام بها فوراً و ورقة عمل على المدى القصير والمدى الطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص و الاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية، وقد تم التكفل ببعض الأعمال من قبل السلطات المحلية، تجسدت في الإجراءات التالية¹:

أ- **الإجراءات الموجهة لتدارك الصعوبات التي تعرفها الخزينة:** وشملت الترخيص للبلديات للقيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإجباري بدون كشوفات (المادة 16 من قانون المالية لسنة 2009)، والتكفل بكل ديون المجالس الشعبية البلدية والمقدرة بـ 22.03 مليار دج، وبالديون المبرمة مع الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط من أجل إنجاز سكنات اجتماعية والمقدرة بـ 32 مليار دج.

ب. **الإجراءات الموجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية:** من أجل رفع مستوى الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية لا سيما الخاصة بالبلديات، فقد تم إدراج الإجراءات التالية ضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، وتتمثل فيما يلي:

✓ تخصيص 50 % من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمداخيل الإيجارية لصالح البلديات.

✓ الزيادة في الرسم الخاص المتعلقة برخص العقار ولا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.

¹ - إصلاح المالية والجباية المحليتين، من الموقع الإلكتروني: <http://www.interieur.gov.dz/Dynamics>، أطلع عليه بتاريخ : 25 جانفي 2013، عل الساعة 14:20.

✓ الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص.

✓ تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.

✓ توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريف بصفة مترنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية.

ج. إجراءات مخصصة لتأسيس عقلنة تسيير الجماعات المحلية و عصرنتها: وذلك بتحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية؛ بفتح 3200 منصب مالي بعنوان قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ويتعلق بالإطارات المالية والمحاسبين ومختصين في الإعلام الآلي لصالح الجماعات المحلية.

III-2- برنامج دعم الجماعات المحلية: ويتم تنفيذ برنامج دعم الجماعات المحلية عبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية:¹

أ. تخصيص المعادلات: وهي عملية موجهة لتسيير الجماعات المحلية الأكثر حرماناً، وتستجيب طريقة توزيعها بالحرص على تقليص الفوارق بين البلديات والولايات فيما يتعلق بالموارد المالية، ولحساب هذا الاعتماد يؤخذ بعين الاعتبار المعياران التاليان: عدد السكان والوضع المالي لكل جماعة محلية، حيث يشكل هذا الاعتماد مصدر التمويل الأساسي للبلديات المحرومة.

ففي سنة 2008، تم توزيع مبلغ إجمالي قيمته 22 مليار دج على 1234 بلدية، ومبلغ إجمالي آخر قيمته 3 ملايين دج على 29 ولاية.

ب. الإعانات المالية الاستثنائية لفائدة البلديات: تُخصص الإعانات المالية الاستثنائية لموازنة الميزانيات المحلية لفائدة البلديات العاجزة التي لا تغطي موارد الأعباء الإلزامية (الأجور والنفقات الملحقة)، ففي سنة 2008 خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغاً إجمالي قيمته 8.202.417.994 دج لموازنة 793 ميزانية

¹ - برنامج دعم الجماعات المحلية، من الموقع الإلكتروني:

أطلع عليه بتاريخ : 25 جانفي 2013، على الساعة 14:30 <http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmltem.aspx?html=2&s=4>

بلدية عاجزة، كما تخصص الإعانات المالية الاستثنائية للحوادث الكارثية أو غير المتوقعة لفائدة الجماعات المحلية للتعامل مع الأوضاع الإستعجالية.

ج. الإعانات المالية للتجهيز لفائدة البلديات: تُمنح هذه الإعانات المالية لفائدة الجماعات المحلية للمساهمة في التمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز المتعلقة بإطار عيش المواطنين العام في مختلف الميادين، وقد تم في هذا الإطار إطلاق العديد من المشاريع لفائدة البلديات المحرومة، وذلك طبقا لمهام التضامن التي يضطلع بها الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

د. تعزيز الحضائر البلدية بمعدات التنظيف وإنجاز مكتبات وقاعات للمطالعة : حيث استفادت البلديات في هذا الإطار من إعانة مالية مخصصة للتجهيز بقيمة إجمالية بلغت 17,4 مليار دج.

كما تم في هذا الإطار اعتماد مشروع إنجاز 1176 مكتبة وقاعة مطالعة في 1115 بلدية بتكلفة إجمالية قدرها 15 مليار دج ، أي:

○ 181 قاعة للمطالعة لفائدة البلديات بتكلفة قدرها 700 مليون دج.

○ 955 مكتبة بلدية بتكلفة قدرها 14,3 مليار دج.

وقد تم الشروع بالتعاون مع الشركة الوطنية للمركبات الصناعية في عملية تجديد و تصليح عتاد البلديات، و تتمثل هذه العملية في إحصاء جميع المركبات المعطلة مع تحديد مستويات التصليح و التجديد، مع تقدير كلفة مالية إجمالية للعملية بـ 4,4 ملايين دج، بتمويل من الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ه. برنامج إنجاز 100 محل مهني لكل بلدية: وتم الإعلان عن هذا البرنامج من قبل رئيس الجمهورية خلال اجتماع الولاية حول تشغيل الشباب في 22 و 23 أكتوبر سنة 2003، و من ضمن أهدافه ترقية العمل الحرفي، وإنشاء موارد مالية جديدة للبلديات عن طريق تحصيل الإيجار، وخلق نشاطات متعلقة بأجهزة ترقية الشغل (الوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب والوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر والصندوق الوطني للتأمين على البطالة).

و. البرامج البلدية للتنمية

تعتبر المخططات البلدية للتنمية كأداة جوارية ضرورية من خلال عملياتها التي تهدف بصفة مباشرة إلى تثبيت المواطنين و تقليص الفوارق بين المناطق المحلية و تحسين الظروف المعيشية للسكان.

لهذا تقترح البلديات عمليات المخططات البلدية للتنمية للجنة التقنية للدائرة التي تقوم بإعداد البطاقات التقنية و المالية للمشاريع ثم يتم فحصها و المصادقة عليها من قبل المجلس الولائي بالتوافق مع البرامج التنموية المحلية الأخرى قبل إرسالها إلى وزارة المالية لعرضها على التحكيم.

وتتم دراسة الاعتمادات المالية الإجمالية الخاصة بالبرامج التنموية المختلفة على مستوى مجلس الحكومة في إطار مشروع قانون المالية ليتم عرضه على مستوى مجلس الوزراء و البرلمان.

كما يسمح برنامج المخططات البلدية للتنمية بالتكفل بالاحتياجات و الانشغالات المستعجلة للسكان، إذ يوفر فعالية أكثر و مرونة في تسيير البرامج المحلية للتنمية.

III-3 تحديث نظام المعلوماتية والاتصال: يندرج تحديث نظام المعلوماتية والاتصال لوزارة الداخلية والجماعات المحلية ضمن نشاطاتها، التي تحظى بالأولوية من خلال إعداد شبكة معلوماتية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، وإعداد نظام متابعة وتقييم مشاريع وبرامج التنمية، وكذا وضع نظام إعلامي جغرافي لمتابعة العمليات المحلية في مجال الاستثمار، وإنشاء قاعدة بيانات ومؤشرات اجتماعية اقتصادية للبلديات، بالإضافة إلى تكوين مستخدمي البيانات في الولايات على استعمال نظام المتابعة على مستوى 48 ولاية، وإنشاء خلية مكلفة بمتابعة النظام و تحيينه¹.

III-4 مسح ديون الجماعات المحلية

للإبقاء على مصداقية البلديات لدى المومنين و عارضي الخدمات استفادت البلديات من مبلغ مالي في إطار ميزانية الدولة بقيمة 44,3 مليار دج لتطهيرها من ديونها المتراكمة بين 1991 و 2007.

¹ - تحديث نظام المعلوماتية و الإتصال، من الموقع الإلكتروني: <http://www.interieur.gov.dz/Dynamics>، أطلع عليه بتاريخ : 25 جانفي 2013، على الساعة 15:00.

لذلك تكفلت خزينة الدولة بمسح ديون بعض البلديات الفقيرة مع تخفيض ديون بلديات أخرى، و هي خطوة تريد من خلالها الحكومة التخفيف من العجز المالي للبلديات، و على هذا الأساس فقد تطلبت هذه الجراة السياسية من الدولة رصد مبالغ مالية معتبرة تتعدى قيمتها 152 مليار دج (من ميزانية الدولة) موزعة حسب السنوات التالية:

- ❖ سنة 2003 تم تخصيص 2 مليار دج لمسح ديون البلديات.
 - ❖ سنة 2002 - 2005 تم تخصيص أكثر من 90 مليار دج لمسح ديون البلديات .
 - ❖ سنة 2008 تم تخصيص 22 مليار دج لمسح ديون البلديات.
 - ❖ سنة 2011 تم تخصيص 30 مليار دج لمسح ديون البلديات.
- وفي إطار الإصلاحات المالية المحلية التي باشرتها وزارة الداخلية الجزائرية فقد قررت التكفل بدفع مستحقات وديون الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط لدى كل المجالس البلدية بداية من سنة 2010، ويترتب عن ذلك إنجاز مشاريع سكنية اجتماعية لصالح هذه البلديات، والتي أدت لتراكم ديون البلديات لدى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط بقيمة 3200 مليار سنتيم.

كما أقرت وزارة الداخلية إمكانية دفع البلديات للنفقات ذات الطابع الإجباري خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدون تقديم أي كشوفات ، بعدما أقرت الحكومة التكفل بديون الجماعات المحلية، وعلى الرغم من أن هذا الإجراء لم يحقق أهدافه و المتمثل في القضاء نهائياً على ديون البلديات و من ثم القضاء على العجز الدائم الذي لا طالما عانت منه البلديات الجزائرية، إلا أنه استطاع أن يُخفف من هذه الديون و لو بصفة نسبية باعتبار أن عدد كبير من البلديات قد استفادت من هذا الإجراء ، بحيث استفادت أكثر من 322 بلدية من عملية مسح ديونها سنة 2011.

لعلّ أهم قرار اتخذته الحكومة فيما يخصّ مديونية الجماعات المحلية ما يتعلق بتجريد البلديات من صلاحيات تسيير المرافق العمومية و المؤسسات الاجتماعية

الواقعة على حدودها الإقليمية حيث سيتكفل مستقبلا كل قطاع وزاري بتسيير المؤسسات و الهياكل الخادعة لاختصاصاته بالإضافة إلى الإشراف المباشر لكل من وزارة الصحة و النقل و الشؤون الدينية على كل المؤسسات التي تدخل في دائرة اختصاصاتها.

هذا و قد شرعت بعض القطاعات الوزارية الإدارية الأخرى في التحضير لمداولات من أجل استرجاع باقي القطاعات التي لا تزال البلدية تشرف على تسييرها كالثقافة، الرياضة، البيئة المجاهدين، و بهذا ستصبح البلدية مجرد إدارة تشرف على إصدار وثائق الحالة المدنية.¹

III-5 رقابة قبلية لنفقات البلديات: ستخضع بلديات الجمهورية الـ1541 إلى: " الرقابة القبلية " للنفقات التي يشرف عليها المراقبون الماليون للمديرية العامة للميزانية، قبل نهاية السنة الجارية، لقطع الطريق أمام تراكم الديون ومنع البلديات من إنجاز مشاريع دون رصد الأغلفة المالية اللازمة .

وأوضح المدير العام للميزانية في حوار لوكالة الأنباء الجزائرية، أن مراقبي المديرية ، تمكنوا لحد الآن من بسط رقابتهم على كافة بلديات مقر الولاية، ليشمل هذا النوع من الرقابة نهاية السنة جميع بلديات الوطن، و تهدف عملية "مراقبة النفقات المعتمدة "، للتأكد من سلامة ميزانيات البلدية قبل صرفها من أجل تجنب أعباء النفقات الزائدة وحمل البلديات على الابتعاد عن تراكم المديونية .

وتُعول الدولة على " الرقابة القبلية " للتأكد من أن البلدية لا تبرمج مشاريع إلا في حدود إمكانياتها المالية الفعلية، وستكفل للجماعات المحلية بالخصوص عدم الوقوع ثانية في أزمة، إذ لن تتمكن البلديات من الشروع في إنجاز مشاريع أو توظيف مستخدمين إلا في حالة حيازتها على الإمكانيات المالية اللازمة.

كما شرعت المديرية العامة للميزانية، إلى تعديل التنظيم المتعلق بإجراءات تسجيل وتسيير برامج التجهيز العمومي الذي تم بموجبه جعل إتمام إعداد الدراسات

¹ - علي دحمان محمد، أسامة خدير، مرجع سابق، ص 13.

الفصل الثاني — الموارد المالية للجماعات المحلية

التقنية-الاقتصادية للمشاريع شرطاً مسبقاً لتسجيل المشروع نفسه، كما شكل إنشاء الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية وتكليفه بمراقبة نوعية الدراسات التقنية للمشاريع التي يفوق مبلغها أو يعادل 20 مليار دج ، إنجازاً آخر في مسار ترشيد النفقات العمومية.

إن النتائج الأولية لإصلاح المنظومة المالية الجبائية والتنفيذ الجزئي لمجموعة برامج الدعم المختلفة، والتي باشرتها الدولة منذ سنوات قد أظهرت تطوراً محسوساً في إصلاح المالية المحلية، ومكنت من تقليص العجز المسجل في ميزانية البلديات، حيث اتضح أن هذا العجز انتقل من 1138 بلدية عاجزة سنة 2006 إلى 417 بلدية في 2009 ومن ثم انخفض هذا العجز من 10,5 مليار دينار إلى 3,3 مليار دينار لنفس الفترة.

وانطلاقاً من هذه الإجراءات التي باشرتها وزارة الداخلية فإنها لم تسجل أي عجز على مستوى البلديات خلال السنة المالية 2012، بحيث استبعدت الوزارة أن تُعاني أي بلدية على مستوى القطر الوطني من العجز المالي أو الجبائي خلال سنة 2012 موضحة أن إجراءات الإصلاح المالي تحققت بفضل التضامن الجبائي الذي بادرت به السلطات العمومية منذ 20 سنة، وبخصوص مجموع العجز المسجل على مستوى 14 بلدية في سنة 2011 والمقدر بـ 135 مليار دج فقد تمت تغطيته بفضل الاستعانة، بالصندوق المشترك للجماعات المحلية، الذي أنشئ سنة 1986 للتصدي لمختلف الصعوبات المالية الهيكلية من خلال اقتطاع 2% من المداخل الجبائية المخصصة للبلديات.

ويرجع هذا التحسن إلى المراقبة الصارمة لمصالح الوزارة التي تركز عملها على جدية التوقعات المتعلقة بالإيرادات والمصاريف والتحكم الجيد في النفقات الإجبارية، كما يعود هذا التحسن إلى إدخال إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الميزانية والأخذ بعين الاعتبار بفائض الإيرادات الناجمة عن الحسابات الإدارية للسنوات المالية الفارطة ومراجعة نمط حساب المساعدات الممنوحة للجماعات المحلية في إطار التضامن ما بين الجماعات.

كما يتعلق الأمر بتطبيق الإجراءات التي اتخذتها اللجنة الوزارية لإصلاح المالية والجبائية المحلية في مجال الجبائية من خلال إنشاء ضرائب ورسوم جديدة ومراجعة إمكانية رفع الضرائب والرسوم في مجال المالية و فرض المراقبة على نفقات البلديات. في حين دعا المختصون في مجال الاقتصاد والمالية إلى ضرورة تكثيف، التحسيس والتوعية بأهمية الجبائية المحلية وضرورة جعلها في خدمة المشاريع التنموية. من خلال ما سبق يتضح لنا جهود الدولة المبذولة في مجال معالجة عجز ميزانية الجماعات المحلية، والتي عرفت تحسناً كبيراً إذ لم نسجل أي بلدية عاجزة سنة 2012 من مجموع 1541 بلدية على المستوى الوطني، بسبب إجراءات الإصلاح المالي التي تحققت بفضل التضامن الجبائي الذي بادرت به السلطات العمومية ، وهذا ما يعد إنجازاً كبيراً لوزارة الداخلية التي تسعى للتكفل بكل المشاكل المالية للبلديات ودفعها للعب دور هام في خدمة المشاريع التنموية وجعلها شريكا هاما في مختلف المبادرات العمومية التي تعود بالنفع على المواطن¹.

لذا يجب مواصلة ودعم المسار الشامل لإصلاح المالية والجبائية المحلية، ويجب بالمقابل على الجماعات المحلية أن تعمل على التحكم كل ما أمكن ذلك في التكلفة ذات الصلة بسير المرافق العامة المحلية، و وضع حد للديون المتكررة، وتحسين مردودية الجبائية المحلية عن طريق تبسيط النظام الضريبي المحلي، وكذا تعاون أفضل ما بين المصالح الضريبية والإدارات المحلية، وإصلاح نظام التضامن ما بين البلديات.

لكن يبقى التساؤل مطروحا: هل بإمكان الجماعات المحلية البقاء صامدة دون عجز مالي والتخلص من ديونها بالاعتماد على مصادرها المالية الذاتية، ولسنوات دون الرجوع إلى إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ودون أن تنتظر إعانات الدولة لإخراجها من محنتها، والتي تُعتبر تخدير لبعض الوقت حتى لا يتفاقم العجز المالي .

¹ - وزارة الداخلية تستبعد وقوع أي بلدية في العجز، من الموقع الإلكتروني: <http://djazairiss.com/achourouk/75755>، أطلع عليه بتاريخ : 21 فيفري 2013، على الساعة : 09:45.

المبحث الثالث: سبل تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية

وقوفاً عند الوضعية المالية للجماعات المحلية بالجزائر يتضح لنا الواقع المالي الصعب الذي تعاني منه الجماعات المحلية، انطلاقاً من حالة عدم التوازن ما بين مواردها المالية وثقل المهام الملقاة عليها.

وبالرغم من أن الدولة اتخذت مجموعة من الإجراءات التنظيمية والإصلاحات المالية كمسعى لعلاج الاختلالات المالية، إلا أن السؤال الذي يبقى مطروحاً هل هذه الإصلاحات كفيلة لإخراج البلديات من محنتها، أم أنها تريد سد ثغرة تتوسع باستمرار ليس إلا، من خلال درء المسببات التي أوقعتها في هذه الإشكالية دون معالجة حقيقية للظاهرة.

ومع ذلك فإن الإصلاح لا يمكن أن ينحصر في الجوانب المالية و الجبائية وحدها، وحتى يكون الإصلاح ناجحاً فإنه يجب أن يهدف إلى مراجعة كافة الجوانب التنظيمية والإدارية للجماعات المحلية، قصد تفعيل مواردها، وفي هذا الصدد يمكن الوقوف على نوعين من الآليات لتفعيل موارد الجماعات المحلية:

➤ آليات التفعيل التنظيمية والإدارية

➤ آليات التفعيل المالية

ولكن قبل الخوض في تفاصيل هذه الآليات، يمكن أن نبين أهم التحديات التي تواجه الجماعات المحلية في مختلف الجوانب: الإدارية، المالية والاجتماعية.

1- تحديات الجماعات المحلية بالجزائر

تواجه الجماعات المحلية في الجزائر العديد من المصاعب والعراقيل والتي لا تمس الجانب المالي فقط ، و إنما تتعداه لجوانب أخرى كالجانب السياسي ،

الاجتماعي، الإداري، المالي، والتي تؤثر على أداء دورها الخدماتي والتنمية، وتتمثل هذه التحديات فيما يلي :

1-1. التحديات السياسية¹ :

- ضعف مظاهر المشاركة السياسية في البيئة المحلية، حيث نجد انخفاضاً في درجة الإقبال على التصويت في الانتخابات المحلية.
 - انخفاض مساهمات قوى المجتمع المدني المحلي في اتخاذ القرارات، وإشاعة الديمقراطية، وهذا رغم نص القانون البلدي على مشاركة المواطنين في النشاط البلدي وتشجيع إنشاء الجمعيات المحلية.
 - الصراع الحزبي داخل المجالس المنتخبة، مما أدى إلى تعطيل المشاريع التنموية، و يُسبب تجريد الاجتماعات والمداولات (سحب الثقة، عدم المصادقة على المداولات...) داخل المجالس الشعبية المنتخبة، أدى ذلك إلى إلحاق الضرر بمصلحة المواطنين المحليين.
 - ربط ترشح المواطنين للمجالس المنتخبة المحلية في إطار الأحزاب السياسية، وعدم وضع هذه الأخيرة معايير موضوعية للانتقاء والترشيح، مما أفرز قيادة غير مؤهلة تتحكم فيها عوامل تقليدية كالعروشية و الجهوية على حساب المصلحة العامة.
 - ضعف أداء الأحزاب وقيامها بدورها في التنشئة والتجديد وتقديم البرامج علي المستوى المحلي لتحقيق التنمية المحلية .
- ### 2-1. التحديات الإدارية: تتمثل في تعدد الأجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية والمالية على عمل المجالس المحلية، هذا بالرغم من تمتع البلدية بشخصية معنوية واستقلال مالي باعتبارها قاعدة اللامركزية، إلا أن هذه اللامركزية تبقى نسبية وخاضعة لرقابة تمس أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعمال البلدية وتصرفاتها للمجلس البلدي كهيئة، والمتمثلة في² :

¹ ناجي عبد النور، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر- الواقع والاتجاهات المستقبلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات - حالة الجزائر، قسم العلوم السياسية، جامعة ورقلة، المنعقد يومي 04-05 ماي 2009، ص 07.

² مرازقة عيسى، معوقات تسيير الجماعات المحلية- بعض عناصر التحليل، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 14، جوان 2006، ص 195.

- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي: حيث يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الوزير والوالي ورئيس الدائرة، وذلك من خلال المتابعة القضائية وتعليق العضوية والتوقيف أو الإقالة.
- الرقابة على الأعمال: وتتخذ عدة أشكال منها التصديق على المداورات الخاصة بالميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، حيث حدد المشرع مجموع حالات إبطال وإلغاء المداورات من طرف الوالي.
- رقابة على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة) : تخضع كل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى سلطة الوالي المعين من قبل رئيس الجمهورية، هذا الأخير يحق له إلغاء أي قرار بلدي، ويمكن أن يحل المجالس الشعبية البلدية واتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام في إقليم البلدية .
- الرقابة على ميزانية البلدية: وميزانية البلدية عبارة عن تقديرات خاصة بإيرادات ونفقات البلدية، يعدها رئيس المجلس ويصوت عليها المجلس، وهي لا تنفذ إلا بعد أن يُصادق عليها الوالي، وبالتالي فإن البلديات ليست لها سلطة على أموالها، كما يلاحظ أن الوالي كمثل للسلطة المركزية يمارس رقابة على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي.
- الرقابة على خطط التنمية والمشاريع: تعمل السلطة المركزية على مساعدة البلدية في إعداد خطط التنمية والتأكد من عدم تعارضها مع الخطة الوطنية، وذلك من خلال تقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية إنفاقها من طرف الوالي والذي يأمر بالصرف وتسيير ميزانية التجهيز القطاعية والبرامج البلدية للتنمية، فالعديد من الصلاحيات قد تحولت إلى الوالي بصفته ممثلاً للدولة على المستوى المحلي.

3- التحديات المالية : تعاني المجالس المحلية من محدودية الموارد المالية الذاتية والعجز في التحصيل الجبائي وظاهرة التهرب الضريبي و المديونية وكثرة النفقات المحلية، هذا العجز المالي مرده أن المسؤولين المحليين لا يهتمون إلا بالمدفوعات على حساب تقوية الإيرادات.

4- تحديات الفساد وغياب معايير تقييم أداء رؤساء وأعضاء المجالس المنتخبة: يلاحظ غياب معايير يتم على أساسها تقييم أداء الإدارة المحلية من الأمين العام للبلدية إلى رئيس المجلس والأعضاء، مثل علاقة المجلس بالمواطنين، كيفية التصرف في حالة الأزمات، الانجازات الكمية، مدى تناسب أهداف البرامج مع الانجازات، يضاف إليها تفشي ظاهرة الفساد الإداري والرشوة والصفقات غير القانونية وغياب الشفافية، وكل هذا يؤثر على الأداء المحلي.¹

5- تحدي الموارد البشرية والأساليب العصرية في التسيير: تفتقر الإدارة المحلية إلى الأساليب العصرية في التسيير (الإدارة الالكترونية) وغياب الكفاءة المهنية والتأهيل لدى الكوادر.

II- آليات تفعيل القانونية والتنظيمية

إن نجاح الإصلاح المالي للجماعات المحلية مرتبط بمدى إصلاح جهازها الإداري، وذلك باعتبار أن الجانب البشري يساهم في السير الحسن للموارد المالية، وعلى هذا الأساس فتفعيل دور الجماعات المحلية يستدعي وجود أفراد على درجة عالية من المهارة والكفاءة، فالاهتمام بالإجراءات التنظيمية والإدارية وتطبيق قوانين الجماعات المحلية، يُمكن الجماعات المحلية من تجاوز العجز الدائم لميزانيتها، ويسهم في تحقيق التنمية المحلية، لذا ينبغي على الدولة مراجعة علاقتها بالجماعات المحلية، وإعادة النظر في نظام اللامركزية كنظام اجتماعي قانوني، لا بد أن يتفق مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدولة، حتى يتسنى للجماعات المحلية معرفة الوسائل التي يجب توفيرها لبلوغ الأهداف المسطرة وتفاذي العراقيل من خلال ما يلي:

II-1- إعادة الإعتبار للنشاط التنموي للجماعات المحلية

ينبغي إعادة النظر في الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية، وبالخصوص البلديات و ضرورة مطابقة هذه الصلاحيات مع الإمكانيات المتاحة، فالإختلالات التي تعرفها الجماعات المحلية انطلاقاً من عجزها على توفير الموارد اللازمة لتغطية

¹ - ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 09.

الفصل الثاني ————— الموارد المالية للجماعات المحلية

الحاجات العامة و عدم قدرتها على تحقيق التنمية المنشودة ، أدت إلى ضرورة تغيير دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة الشريك¹.

بالرجوع إلى نص المادة 03 والمادة 04 على التوالي من قانون البلدية 10-11 نجد:

* المادة 03²: تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية الاجتماعية والثقافية والأمن، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.

* المادة 04³: يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانوناً في كل ميدان، و يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة.

حسب هذين المادتين نجد أن هذا النص الصريح ينص على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاح أي مهمة بعيد كل البعد عن الواقع، لأنه يتضح لنا جلياً ذلك الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتوفرة لتسيير المصالح وبين الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بصفة صحيحة وسليمة، الأمر الذي يفرض على المشرع إعادة النظر في الصلاحيات والاختصاصات وفق المصادر المحلية المتوفرة والإمكانيات المتاحة، وتوجيهها بطرق سليمة نحو الأهداف الإنمائية المحلية المسطرة، وفي هذا الإطار نميز بين⁴:

➤ **صلاحيات ذات النفع المحلي:** تعتبر هذه بمثابة الصلاحيات التقليدية التي من أجلها وُجدت البلدية خدمة لمواطنيها وتسهيلاً لكل أنشطتهم الاجتماعية والاقتصادية؛ إن توفير مثل هذه الاحتياجات لا يتم إلا بوجود المرفق العام أو المصالح العمومية ، والتي هي أجزاء من المصالح المركزية للدولة، وعليه فهي المسؤولة على تزويد

¹ -Mohamed Sbihi, La gestion des finances communales, Librairie Babel ,Rabat, 1992, P 19 .

² - المادة 03 من قانون البلدية رقم 10-11 ، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

³ - المادة 04 من قانون الولاية رقم 07-12 ، الجريدة الرسمية 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

⁴ - بن شعيب نص الدين، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، مرجع سابق، ص 168-169.

المواطن بالماء الصالح للشرب ومراقبة وصيانة قنواته، وهي المسؤولة على صرف المياه القذرة تجنباً لانتشار الأوبئة والأمراض، فهذا مجال واسع لحفظ وصيانة صحة المواطن، وهي المسؤولة على سلامة الأشخاص وممتلكاتهم وحراستها من كل أعمال النهب والسطو، كما أنها في إطار تسهيل الأنشطة المختلفة للمواطنين تسهر على إنجاز الطرق وتعبيدها وإنارتها، الشيء الذي يؤدي إلى تسهيل وتحفيز الأنشطة الاقتصادية التي من شأنها الرفع من مستوى المداخل الجبائية نتيجة لانتشار الأنشطة الاقتصادية، وعلى هذا الأساس يمكن إيقاع هذه الخدمات ذات الطابع المحلي من صلاحيات البلدية، وإصرار السلطات المركزية على أدائها من طرف البلديات بأحسن وجه .

غير أن البلديات نجدها تشرف أيضاً على تقديم خدمات ذات بعد وطني، ما يتطلب إمكانيات كبيرة يصعب توفرها لدى البلديات.

➤ **صلاحيات ذات النفع الوطني:** وتتجلى هذه الأنشطة في جملة من المحاور، يمكن أن نوجزها فيما يلي:

- **إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية:** لقد أوكل المشرع الجزائري إنجاز المؤسسات التعليمية للبلديات طبقاً للمقاييس الوطنية والخريطة المدرسية، كما تقوم بتوفير الأرضية الصالحة لبناء مثل هذه المؤسسات والسهر على صيانتها بعد الإنجاز، كما أوكلت لها مهام النقل المدرسي لتشجيع الأولياء على الاستمرار في تحفيز أبنائهم على هذه المهمة النبيلة، غير أن هذا القطاع يكلف البلديات، أعباء كبيرة .

- **إنجاز وصيانة المراكز الصحية:** بالرغم من أن هذه المهام من صلاحيات وزارة الصحة إلا أن البلدية مطالبة بإنجاز دور العلاج والمراكز الصحية، والتي تتطلب إمكانيات تفوق بكثير تلك التي تتوفر عليها البلديات.

- **إنجاز وصيانة المراكز الثقافية:** تدخل هذه المراكز ضمن صلاحيات وزارة الثقافة ، غير أن البلدية مطالبة بإنجازها وصيانتها الشيء الذي يجعل من المستحيل أن تقوم البلديات بهذه المهام على أكمل وجه، حتى ولو قامت به يعتبر من باب المحافظة على هذه الصلاحية فقط.

-قطاع الشباب والرياضة: أوكلت مهمة صيانة الهياكل والأجهزة الرياضية وإنجازها إلى البلدية، لكننا نجد أنها تحمل في طياتها تناقضا كبيرا، من حيث أن المشرع الجزائري أجبر البلديات على المساهمة بـ 7% من ميزانية تسييرها لترقية الرياضة والشباب، وتمثل هذه النسبة اقتطاعاً إجبارياً لصالح حساب ترقية الشبيبة والرياضة زيادة على تكلفتها بإنجاز وصيانة الهياكل الرياضية من ساحات اللعب والملاعب وقاعات متعددة الرياضات وغيرها.

إن إبقاء إنجاز تجهيزات الهياكل الرياضية على عاتق البلديات مع اقتطاع هذه الاعتمادات من ميزانيتها لصالح ترقية الرياضة والشباب، يعتبر أمراً فيه كثير من الإجحاف على أساس أن هناك وزارة وصية على هذا القطاع، ولها ميزانية لتقوم بإنجاز هذه الهياكل.

- البيئة، الغابات، الري: تقوم البلديات بتخصيص اعتمادات هامة لهذا القطاع، من أجل المحافظة على البيئة والمحيط، وخلق المساحات الخضراء، وتطوير الاقتصاد الفلاحي.

إن حجم هذه المهام، يُمثل عبئاً ثقيلاً جداً على البلديات وبالخصوص على مُنتخبين ليست لهم خبرة في تسيير الشؤون العمومية و تحقيق التنمية، وفي هذا الصدد يمكن تقديم مجموعة من الاقتراحات نوجزها فيما يلي:

لإسناد المهام ذات النفع الوطني إلى الدولة والإبقاء على المهام المتعلقة بالسلطة العمومية، بحيث تتكفل كل وزارة بقطاعها المحلي وتسعى إلى تطويره بوسائلها المالية الخاصة بها.

لإمكان للبلديات الاحتفاظ بكل المهام، غير أنه على الدولة أن تؤمن تمويل الأعباء ذات النفع العمومي.

غير أن أغلب المختصين يرجحون الحل الأول والذي يقضي بتكفل الدولة بتلك المصالح التي هي من صميم اختصاصاتها.

ولعل من أسباب تزايد نفقات الجماعات المحلية، تحملها لبعض النفقات التي هي في الواقع من صلاحيات الدولة وتمويلها من اختصاص الوزارة المعنية مثل نفقات التعليم

الخاصة بالبناء والتجهيز، وهي في الحقيقة من اختصاص وزارة التعليم الابتدائي والثانوي، ونفقات الصحة التي هي من اختصاص وزارة الصحة... الخ¹.

II-2. إعادة النظر في تنظيم البلديات ومحاولة تجميعها:

إن التنظيم الإقليمي للبلاد المستحدث عام 1984، أدى إلى توزيع وتشتيت الوسائل المادية والبشرية، والمالية للجماعات المحلية، أضف إلى ذلك الأزمة المالية التي عانت منها أكثر من 1000 بلدية من مجموع 1541.

لذلك أرجع العديد من الدارسين أسباب المشاكل التي تتخط فيها البلديات الجزائرية إلى التقسيم الإداري لعام 1984، المتمخض عن القانون رقم: 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984، حيث تم إحداث 713 بلدية جديدة ليصبح عددها الإجمالي 1541 بلدية².

فقد أثبتت الدراسة التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط أن 85% من البلديات التي استحدثت بموجب التنظيم الإقليمي للبلاد تعاني من العجز المالي.

في نفس السياق خلصت إلى أن البلديات العاجزة هي أساساً بلديات ريفية تمثل 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.

وعليه أصبح من الضروري التفكير في تجميع البلديات في حدود 900 بلدية و40 ولاية³، ما سيقفل من النفقات التسييرية ويُمكنها من الوصول إلى توازن الميزانية ويسمح بصرف مساعدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في نفقات التجهيز.

لكننا نجد أن الجزائر سارت في الاتجاه المعاكس للتيار العام، المتمثل في تجميع البلديات بشتى الوسائل كي تجعل منها وحدات قادرة على التكفل بنفسها اقتصادياً ومالياً، لكن هذا التقسيم أدى إلى ظهور ما يعرف بالبلديات المنعدمة الدخل، حيث

¹ - أحمد بوعشيب، المالية المحلية، في الجزائر ومساهماتها في التنمية الاقتصادية الاجتماعية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1991، ص 54.

² - Hachemi Kherfi, l'administration territoriale en Algérie, Publication CEMERA, les éditions Guessous, 1989, P 23.

³ - Graba Hachmi, les ressources Fiscales des collectivités Locales, Enag, Alger, 2000, P53 .

أظهرت دراسة أجريت على مجموع بلديات الوطن، أن هناك أربعة أصناف من البلديات، يمكن تقسيمها على الشكل 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 .

* **المجموعة الثالثة:** تضم 358 بلدية، تتوفر فيها فرص تنمية متوسط القدر تتطلب دعماً من السلطات العمومية، وتتميز بنسبة غنى متوسطة.

* **المجموعة الرابعة:** تضم 877 بلدية، لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور، إذ تتطلب دعماً معتبراً، وتتميز بأعلى نشاط في القطاع الفلاحي.

وإن كان هذا التقسيم قد تم بدعوى تعزيز اللامركزية، وتقريب الإدارة من المواطن إلا أنه تم بطريقة متسرعة غير قائمة على دراسة علمية أخذت بعين الاعتبار مجمل المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تبرز اتخاذ هذا القرار.

وهذا ما يدفعنا إلى ضرورة التأكيد على أهمية تجميع بعض البلديات بدل البلديات التي لا روح لها، وفقاً لتخمين علمي عميق يتوخى تحقيق التوازن بمختلف أبعاده، لأن هذا النموذج من شأنه التخفيف من نفقات تسيير البلديات من جهة وتحقيق التوازن النسبي ما بين البلديات مع مراجعة خاصة للتنظيم الهيكلي لمصالح الجماعات المحلية بضبط وتحديد المهام والمسؤوليات .

3- II. فتح فروع وملاحق إدارية:

كإجراء لتقريب الإدارة من المواطن يمكن فتح ملحقات إدارية بالمناطق شبه المعزولة للتخفيف على مقرات البلدية، من الاكتظاظ من جهة وتقريب الإدارة من المواطن من جهة أخرى، بحيث تنحصر مهامها في استخراج وثائق الحالة المدنية فقط ، كما أن عملية إنشاء هذه المقرات لا يكلف قدر ما يكلفه إنشاء بلدية بكل تجهيزاتها وموظفيها.

إن إجراء تخفيض عدد البلديات وفتح ملاحق إدارية يسهم فيما يلي¹:

1- على المستوى المالي: يعتبر تجميع البلديات عنصراً فعالاً لحصر المصادر الداخلية والخارجية في مؤسسة واحدة، على خلاف ما هو عليه من تثبيت في الموارد المالية بين البلديات، بحيث لا تكفي الواحدة منها ميزانية تسييرها، فإجراء تجميع البلديات يوفر عنصر تراكم الأموال في جهة واحدة تسهر بذلك على توزيعها وفق احتياجات كل منطقة من الإقليم، كما يمكن الرجوع لمضاعفة الجهد إلى مصادر المخططات البلدية للتنمية، والتي يمكن استغلالها لمجابهة تجهيز المناطق المعزولة في حالة نقص الموارد الداخلية.

2- على المستوى الإداري: بفتح ملحقات إدارية عبر مناطق إقليم البلدية، بحيث أن هذه المناطق لا تحتاج إلى مؤسسة إدارية كاملة فقلة عدد سكانها، لا يحتاج سوى لمصلحة الحالة المدنية، عقود الميلاد، الزواج، الوفاة... الخ.

كما يمكن بهذه الطريقة الوصول إلى الأهداف السياسية المتمثلة في تقريب الإدارة من المواطن، وتحسين أدائها دونما كثرة إنفاق، سوى دفع أجور عمال هذه الملحقات من البلدية الأم، وبعض مصاريف التسيير؛ على خلاف إحداث بلدية بكل تجهيزاتها، و مصالحها وعمالها.

إن فتح ملحقات يعتبر إجراء سليم وفعال شكلاً و مضموناً على أساس أن العمل الذي تقوم به بلدية معزولة، يمكن أن تقوم به ملحقة فقط؛ والنتيجة توفير نفقات كثيرة، الأمر الذي يؤدي إلى فائض في الإيرادات يمكن استغلاله في إحداث تنمية للمناطق المعزولة .

II-4. مراجعة تطوير علاقة الدولة بالجماعات المحلية:

إن تكليف الجماعات المحلية بمهام ثقيلة ومنحها موارد ضعيفة و إضعافها بالمراقبة المشددة، لا يعني تكريس اللامركزية من خلال منحها مجموعة من الصلاحيات.

لذلك فالدولة مطالبة بالتخلي عن القيادة المفرطة والابتعاد عن تضييع الوقت في تسيير الشؤون اليومية للجماعات المحلية وفرض أنماط تسيير معينة، بل عليها أن

¹ - بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، مرجع سابق، ص 26.

تتكفل برسم الإستراتيجية العامة للتنمية، والعمل على تحقيق الديناميكية الاجتماعية اللازمة لدفع عجلة التنمية، ما يستدعي من الدولة والجماعات المحلية العمل في نفس المستوى دون هيمنة جهة على أخرى إذ أن التنمية المستدامة تتمخض عن الشراكة والتكامل بين الدولة والجماعات المحلية.

وبالتالي فاللامركزية تقتضي أيضاً تحويل سلطة اتخاذ القرار بالموازاة مع تحويل الصلاحيات، إذ أن الجماعات اللامركزية يجب أن تضطلع هي الأخرى بالنشاطات الإدارية التي تتكفل بها حالياً الإدارة المركزية، وهذه الأخيرة يجب أن تركز في الأمور الإستراتيجية الكبرى عن طريق التفكير، التخطيط، التنسيق، المراقبة والتقييم¹.

II- 5. تنمية وتفعيل أداء الموارد البشرية

تتميز البلديات عن سائر المؤسسات الأخرى في كونها تتكون من جهاز إداري يتم تعيينه بطرق التوظيف العادية، وجهاز تسييري يتم انتخابه عن طريق الاقتراع أو الانتخاب العام.

لذلك فإن من بين الإجراءات الواجب إتباعها لتفعيل الموارد المحلية للجماعات المحلية تحسين أداء الموارد البشرية، ومن أجل الاستعمال الأفضل والرشيد للموارد المالية للجماعات المحلية ينبغي تفعيل دور المنتخبين المحليين سواء من حيث إعطائهم صلاحيات أكبر في التحكم وجمع وتسيير الجماعات المحلية وترك المجال لهم لتكييف ذلك وفقاً لخصوصيات الجماعة التي يشرفون عليها مع الاهتمام برفع نسبة التأطير الذي يشهد نقصاً كبيراً والذي يعتبر من أهم الأسباب الكامنة وراء كبح عجلة التنمية المحلية.

مع العلم أن الجماعات المحلية تعرف ضِعفاً في تأطير المصالح المالية، التي تعتبر الرهان الأساسي لأي سياسة مالية على المستوى المحلي، حيث لا تتعدى نسبة 1 % من إجمالي الموظفين².

فالاهتمام بالعنصر البشري أضحى العنصر ذو الأهمية الأساسية في إصلاح مثل هذه المؤسسات ذات الصلة للصيقة بالمواطن واحتياجاته، بحيث أنه: " لا تكفى مجرد

¹ - محمد الصغير بعل، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 09.

² - عيسى مرزاققة، مرجع سابق، ص 201-202.

النية الصادقة للأعوان، بل تحتاج الجماعات المحلية إلى حسن الأداء أكثر فأكثر والحاجة إلى كفاءة الموظف أصبحت ملحة جداً¹، لأن صلاح المسؤول له انعكاسات مباشرة وإيجابية على جملة المستخدمين والموظفين من حيث أنه يعبر تجسيدا لمبدأ " الرجل المناسب في المكان المناسب " ، والذي قد يمثل حافزا طبيعياً لهؤلاء على بذل المجهود في العمل وتحسين أدائه.

لذلك وجب التكفل بمحور تسيير الموارد البشرية عن طريق التوفير الكمي والنوعي للمستخدمين المحليين انطلاقاً من تشخيص الوضعية الحالية وإجراء دراسات جدية، مع توضيح المهام وإعداد مرجعيات متعلقة بكل وظيفة مع ضرورة تحديد الكفاءات التي تسمح للموظف بالالتحاق بها، ويتم ذلك من خلال²:

للعمل على إرساء: قيم واضحة للعمل ، قيم الانجاز الكمي والكيفي ، قيم الجودة الشاملة الإبداع والابتكار، المشاركة والتعاون والمساندة، قيم عملية ذات مضمون نابع من الضمير اليقظ، والتي أهمها قيم توظيف الطاقات بشكل كامل ومتكامل للقضاء على العاطل وغير المستغل من الوقت والإمكانات ، ويمكن أن يتكفل رؤساء المجالس الشعبية البلدية بهذا الدور على مستوى البلديات.

للالتوجه نحو الأخذ بمختلف أساليب التسيير الحديثة، ومنها الهيكل التنظيمي المفتوح والذي يعني المرونة وتبادل مواقع المسؤولية من الهرم إلى القاعدة؛ فكون رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول الأول في البلدية لا يعني أنه موجود لإعطاء الأوامر ، بل يناط به المشاركة في كافة المهام ما أمكن ذلك.

للعمل على توظيف أصحاب الشهادات الجامعية في اختصاصات مختلفة ولكنها متكاملة، وتوظيفهم في مختلف المصالح خاصة التقنية منها من معماريين ، مهندسين في الإعلام ، مما يساعد البلدية على رفع مستواها الأدائي والتقليل من الأخطاء والتكفل بالمهام على أحسن وجه.

¹ - Muzellzec Raymond, Finances locales, 3ème édition, Dalloz, 1998, P 172.

² - بلجيبالي أحمد، مرجع سابق، ص 215-216.

للعمل على تطبيق النصوص المتعلقة بالمناصب الخاصة للمستخدمين، وهذا يتطلب ترشيد الاستعمال الأمثل لمختلف الطاقات البشرية المتواجدة، والعمل على ضبط و بدقة وشمولية كافة القوانين التي تحكم التوظيف والترقية.

للحافز الموظفين عن طريق نشاطات مرتبطة بالأجور والعلاوات.

II-5- تخصيص دورات تكوينية:

إن عنصر التكوين ذو أهمية معتبرة و استثمار لابد منه من أجل تحسين الأداء الإداري.

فهما كانت جمالية أو مثالية القرار المحلي المتخذ، ومهما كانت تقديرات نجاحه وإيجابيته فلا يعدو أن يطبق هذا القرار عن طريق موظف معين ولن تبدو نتيجة القرار إلا بعد تنفيذه، وهنا تظهر أهمية هذا الموظف في الكيفية التي سوف ينفذ بها الأمر وتظهر بذلك درجة كفاءته التي تتحدد من حسن تأديته لهذا القرار، وحتى يكون القرار المراد تجسيده في الميدان قراراً سليماً، وجب أن يكون مطبقة أسلم وأعلم بطريقة تطبيقه، وعليه إن عنصر التكوين يبدو من الأهمية بمكان من حيث أن يُبرز أهمية المشروع بعد تنفيذه، فكم من برنامج يبدو نظرياً لا مثيل له غير أنه بعد إنجازه يشمئز المواطن من وجوده والأمثلة كثيرة كالأرصفة التي غالباً ما تعاد كل سنة والحفر المتناثرة في المدينة التي لا تكاد تنتهي حتى تُحفر من جديد.

من هذا المنطلق ولأجل هذه الضرورة يبدو المواطن هو المحور الذي يدور عليه مختلف القرارات والعنصر المجدد لكل المشاريع فلا بد له من تكوين دوري ولأجل هذا التكوين الدوري يجب تخصيص إعمادات سنوية من ميزانية التسيير .

ولا خوف من انعدام مراكز التكوين فهي موجودة بكل الولايات والدوائر وعلى هذا الأساس كلما اعتمدت نصوص قانونية جديدة أو إجراءات إدارية جديدة يمكن لهذه المراكز أن تكون بمثابة المراكز المؤهلة للموظف¹.

في نفس الإطار لابد من الإشارة إلى أهمية الحركة والتحفيز داخل الجماعات المحلية لما لها من الأهمية في إعطاء نفس جديد للموظف وصقل معارفه المهنية.

¹ -بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، مرجع سابق، ص 285-286.

ومن ثم نخلص إلى أن الاهتمام بالتكوين وتطوير تسيير الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية، من شأنه أن يساعد على تجاوز المشاكل المطروحة، باعتباره الوسيلة المناسبة لاستدراك النقائص المسجلة في المجال العملي أو للاستجابة للمتطلبات والمتغيرات الجديدة داخل الإدارة أو خارجها فهو يرمي إلى تطوير كفاءات الموظفين وتنمية قدراتهم وفقاً لأهداف التنظيم، وبالتالي فهو يعبر بصدق عن إستراتيجية فعلية للمؤسسة ويعتبر استثماراً حقيقياً.

II-6- تطوير أساليب الإدارة والتسيير

إن المشكل الذي تعاني منه الجماعات المحلية في مجال التسيير ليس مرده غياب النصوص القانونية؛ وإنما يكمن في عدم تفعيل هذه النصوص في الواقع العملي. فقد نص قانون الجماعات المحلية (الولاية-البلدية) على مجموعة من التدابير لإدارة المرفق العام نبيها فيما يلي:

أ- التسيير المباشر¹

حسب المادة 151 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية فإنه يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر في حين نجد أن المادة 142 من القانون رقم 07-12 الخاص بالولاية، تنص على أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يستغل مباشرة مصالحه العمومية عن طريق الاستغلال المباشر .

ب- التسيير غير المباشر (التأجير - الامتياز - الشراكة العمومية الخاصة)

يمكن للمصالح العمومية البلدية، حسب المادة 155 من قانون البلدية 10-11 أن تكون محل امتياز طبقاً للتنظيم الساري المفعول، وطبقاً لنص المادة 153 من القانون المتعلق بالبلدية المذكور أعلاه يمكن إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها².

كما أنه لا يمكن إغفال عصرنة الإدارة بالاعتماد على النظم الحديثة في التسيير الإداري كاعتماد تقنيات المناجمت العمومي و عقلنة الاختيارات العمومية من خلال

¹ -أنظر المادة 151 من قانون البلدية 10-11 ، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011، والمادة 142 من قانون الولاية رقم 07-12، الجريدة الرسمية رقم 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

² - أنظر المادة 153 و المادة 155 من قانون البلدية 10-11 ، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

دراسة المشاريع المبرمجة وإمكانية تنفيذها بحسب أولويتها وإنجازها ، ومدى تحقيقها للنتائج بحسب الإمكانيات المالية المتوقعة .

ويمكن أن نحصر مراحل نظام عقلة الاختيارات فيما يلي:

-الدراسة-القرار - التنفيذ - والإعلام

والتي تساعد المسير المحلي على تحضير كل الوسائل التقنية المالية والبشرية، التي يملكها لتحقيق الأهداف المسطرة كما يتيح المناجمنت للمسير إمكانية تحديد الاحتياجات الاقتصادية ثم ترتيبها بحسب أولويتها بما يتوافق مع طاقة الجماعات المحلية، كما يسمح المناجمنت بتقييم مدى تطابق النتائج المحصل عليها مع الأهداف المسطرة، ومقارنة النتائج المحققة مع حجم الوسائل المتوفرة لإنجاز المشروع، ومن ثم فإن تجسيد هذه النظريات على أرض الواقع يتطلب وجود موظفين أكفاء يسهرون على تنفيذ القرارات المتخذة مع متابعتها ومراقبة تنفيذها.

II-7- مشاركة المجتمع المدني و إرساء مبدأ الشفافية : ظهرت في الآونة الأخيرة أفكار كثيرة تركز حول دور المجتمع المدني وأهميته في تفعيل حركة التنمية في المجتمع وما يمكن أن يترتب على ذلك من تقدم وتطور حضري ملموس ونمو لمختلف مجالات الحياة خصوصاً إذا تم الاعتماد على اللامركزية كنمط للتسيير الإداري ومن هنا تظهر أهمية مشاركة الموظفين في اتخاذ القرار.

ويندرج في إطار المجتمع المدني مجموع الجمعيات الغير حكومية والتي تعد صوت المواطن و تسعى لإيصال كلمته للمسؤولين وتوفير الخدمات وتثوير المواطنين بشأن القضايا الشائكة، وقد أظهرت الجمعيات المشكلة للمجتمع المدني تطوراً وتوسعاً إلى أن أصبحت من أبرز وأهم المؤسسات النشطة في الدول، حيث أصبح يضم هذا التنظيم جمعيات أرباب العمل، الصناعيين، الهيئات التجارية، النقابات، لجان الأحياء، الجمعيات الثقافية والرياضية والدينية.

إن تعاون منظمات المجتمع المدني مع البلديات من شأنه أن يعظم دورهما وتأثيرهما في التنمية الاقتصادية، ومنه يمكن للمواطن أن يعبر عن رأيه في كل الأعمال والقرارات الصادرة عن السلطات المحلية وكذا تقديم كل الخدمات بهدف تسيير

شؤون الإدارة، عن طريق الجمعيات التي ترافق الجماعات المحلية في مختلف قضايا التنمية والعمران لأنها الأعم بحاجيات وأولويات المواطن.

وتتجسد مشاركة المواطن في اتخاذ مجموعة من القرارات من خلال ما يلي¹:

➤ **الجمعيات المحلية:** وهي تعتبر من مظاهر المشاركة في تسير الشؤون المحلية، وقد نص الدستور الجزائري في المادة 43 على أنه: "حق إنشاء الجمعيات مضمون" إلا أن الملاحظ هو ضعف الحركة الجمعوية في الجزائر من ناحية الأداء والفعالية، وهي التي يمكن أن تتولاها لجان الأحياء حيث يمكن لهذه الأخيرة أن ترافق البلدية في مختلف الأمور التي تخص المواطن لأن تكتل المواطنين في جمعيات ومنظمات يضمن لهم الفعالية في مشاركتهم واهتمام المسؤولين المحليين بطلباتهم أكثر من المشاركة الفردية ويمكن للمجالس الشعبية البلدية أن تطلب حضور رؤساء الجمعيات واللجان المحلية لحضور المداولات وتقديم آرائهم واقتراحاتهم في ما يتعلق بشؤون بلديتهم .

➤ **الاستفتاء المحلي:** وهو طريقة حديثة لمشاركة المواطنين، شائعة الاستعمال في الدول الغربية ذات الثقافة الواسعة في مجال المواطنة واللامركزية والديمقراطية المحلية لأن هذه الطريقة من شأنها إعطاء القرارات الإستراتيجية دعماً ومصادقية أكبر لأنها قرارات الشعب.

➤ **تقنية سير الآراء:** فهذه التقنية من شأنها توجيه عملية اتخاذ القرارات بناء على دراسة النتائج المحصل عليها بعد أخذ آراء عينة من مواطني البلدية.

➤ **تطبيق الشفافية:** منذ استرجاعها السيادة الوطنية تبذل الجزائر جهوداً كبيرة لتأسيس إطار يمارس فيه وجوباً تسيير الشؤون العمومية تسييراً بسيطاً فعالاً وشفافاً، لإن اعتماد الشفافية في جميع أمور الجماعات المحلية يعني إرضاء مواطني البلديات نتيجة لإطلاعهم على كافة الأوضاع وإشراكهم، ما يعنى دعماً إضافياً و رشادة أكبر في أداء المهام المنوطة بالبلدية للقيام بها؛ باعتبار أن المالية المحلية تشكل جانباً من الشؤون العمومية التي تحكمها قواعد وتنظيمات لضمان شفافية تامة للتسيير.

¹-بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 219-220.

إلا أنه في الواقع الجميع يعلم أن تسيير المالية المحلية يعاني كثيراً من الاختلالات ، إضافة إلى غياب الشفافية الشئ الذي أثر على مالية الجماعات المحلية ومختلف مرافقها العمومية .

ولتجسيد الشفافية في مختلف مجالات الجماعات المحلية ينبغي تطبيق ما يلي¹ :

- نشر وتعليق القرارات الإدارية في الأماكن العمومية وفي المؤسسات وجعلها في متناول الجميع، وهذا لعلاقته بالشفافية المطلوبة التي تعكس نمط الحكم الراشد وعكس ذلك يربي الأحقاد في المجتمع خصوصاً عندما تعتمد أي إدارة أو مؤسسة على إخفاء مداورات مجالسها وقرارات إدارتها، و إن كانت هذه المداورات والقرارات تحتوي على شئ من العدل والإنصاف وفيها من الحقوق ما يُنتج الصدر، ولذلك تنص الكثير من القوانين والاتفاقيات الدولية على مزيد من الشفافية التي تبعث الاطمئنان في النفوس مما يحقق الاستقرار الذي هو غاية منشودة.

- العمل على فرض وجوب قيام المسؤولين المحليين في البلدية (رؤساء المجالس الشعبية البلدية والأمناء العامون للبلدية) بالتصريح بممتلكاتهم قبل وبعد مزاولتهم للوظيفة أمام الشعب والمؤسسات الدستورية للدولة .

- إنشاء قنوات اتصال مع المواطنين وتبرير كافة القرارات وإعداد تقارير دورية عن نشاط البلدية وما أنجز وما هو في طريق الانجاز وما لم ينجز ونشر كل ما تواجهه البلديات سواء من عراقيل أو تسهيلات في أداء وظائفها.

- التشجيع بكافة الوسائل من أجل إضفاء شفافية أكبر، من خلال اعتماد جائزة سنوية لأكثر رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين حققوا قيمة مضافة للبلدية وكانوا أكثر قرباً من مواطنيهم.

إذا نخلص إلى أنه ومن أجل أن تتمتع البلدية بمصدقية أكبر واحترافية في الأداء وقدرة على تجسيد دورها يجب أن يسهر جهازها الإداري على العمل في شفافية تامة وبإشراك المجتمع المدني والأخذ بآرائه والاهتمام بكل ما من شأنه الرفع من مردودية إنفاق الأموال البلدية .

¹ - نفس المرجع السابق، ص 218.

II-8- تفعيل التعاون المشترك بين البلديات :

تسعى البلديات إلى القيام بأدوارها في مختلف المجالات، إلا أنها تقف عاجزة على تطبيق ذلك أمام عائق شح الإمكانيات، فنجد أن عدداً من البلديات تتخبط في أزمة مالية لقلة الموارد، في حين نجد بعض البلديات معروفة بغناها لكثرة إيراداتها وضخامة إمكانياتها وسعة رقعتها الجغرافية ؛ الأمر الذي يستدعي ضرورة التعاون والتضامن ما بين البلديات .

وبالرغم من أن الجزائر عملت على إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية لعلاج هذا الأشكال إلا أن الواقع يبرز ضرورة تفعيل هذا الصندوق والبحث عن أساليب أخرى تجسد التضامن والتعاون بين البلديات من خلال ما يلي :

❖ **إنشاء مؤسسة عمومية بلدية:**¹ يسمح القانون من أجل أن تحقق البلديات أهدافها اللجوء إلى إنشاء مؤسسة عمومية بلدية تعمل على إنجاز أو تسيير البرامج الموكلة للبلدية تتمتع بالاستقلالية المالية والشخصية المعنوية، وكلما تنوعت المؤسسات المنجزة بين البلديات في الولاية أدى ذلك إلى تحقيق تنمية محلية شاملة تحسن كل القطاعات " تعبيد الطرق ، قنوات الصرف الصحي ، مرافق".

❖ **المعاهدات البلدية:** وتتضمن هذه المعاهدات إنجاز مشاريع تتجاوز بلدية واحدة وتحمل منفعة لعدة بلديات متجاورة ويتمثل دورها في تقسيم الأعباء بين البلديات وتنسيق الجهود لإنجاز المطلوب من المنشآت وتحسين الخدمات ، ويمكن القول أنه أمام الوضعية المالية المتدنية للبلديات خاصة النائبة منها فالمعاهدات البلدية تمثل حلاً نافعاً للاستجابة لحاجيات السكان².

❖ **اعتماد نظام التنازل:** وهو أسلوب تلجأ إليه البلدية سواء في تسيير ممتلكاتها أو تحقيق أهداف المرفق العام والهدف منه تحقيق بعض الأهداف والتي هي من صلاحيات البلدية، عن طريق طرف آخر (عام أو خاص)، وتبقى البلدية تمتلك

¹ - العمري بوحيط، البلدية- إصلاحات، مهام وأساليب، شركة زعايش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997.

² - موسى رحمانى، وسيلة السبتي، مرجع سابق، ص 06.

امتيازات عديدة في هذا النمط من تسيير واستغلال المرافق العمومية البلدية،
بحيث:

للم تبقى البلدية بعيدة عن التسيير المباشر والاستغلال المباشر، مما يُجنبها
أخطاء وحالات قد تسبب في تلطيخ صورتها ودخولها في منازعات مع
الغير.

للم تستفيد البلدية من مداخل مضمونة دون أية مصاريف تذكر، مما يعزز
حتماً في مداخيلها ويقوي ميزانيتها.

للم يعطي البلدية صلاحيات ممارسة السلطات العمومية، بحيث تملك حق
المراقبة والجزاء وتغيير أحكام العقد، كما تملك حق فسخ العقد¹.

للم الشركات المختلطة: وهي شركات تساهم فيها الجماعات المحلية بأغلبية تفوق
50% أما الباقي فيكون إسهاماً من متعاملين خواص أو عموميين كغرف التجارة
والصناعة وتهتم هذه الشركات بترقية نشاطات البناء والتسيير العقاري و ترقية
واستغلال المرافق العمومية، ومن أهم مبررات اللجوء لمثل هذا النوع من
الشركات هو التحول نحو اقتصاد السوق وتلاشي التفرقة بين القطاعين العام
والخاص².

II-9- تفعيل اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية:

مما لا شك فيه أن الجماعات المحلية تحتل مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي كما
تقوم بدور فعال في التنمية القومية وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين، وهذا القرب
يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات والأمانى المحلية كما يمنحها دعماً
ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد ويهيئ لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات
الوطنية، لتصبح واقعا ملموساً يحقق تطلعات الجماهير ومن ثم فالجماعات المحلية
تعتبر بمثابة قناة تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب، وتسعى لحل هذه
المشكلات و الوفاء بالحاجات من جانب آخر.

¹ - العمري بوحيط، مرجع سابق، ص 45.

² - موسى رحمانى، وسيلة السبتي، مرجع سابق، ص 06.

وهو ما يتطلب الإصغاء إلى انشغالات المواطنين وامتداد شرعية القرارات من رضا الشعب بها وانطلاقاً من هذا فإن اللامركزية المحلية، لا تتجسد إلا بفضل المواطنين الذين يطبقونها في الواقع اليومي المعيشي، بالموازاة مع الاستقلال الإداري يقتضي أيضاً تطبيق الاستقلال المالي ما يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين وإسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية .

ومنه نخلص إلى ضرورة التفكير في التركيز الفعلي لسياسة اللامركزية لأنها الوسيلة الوحيدة التي تضمن استقلالية الجماعات الإقليمية و مبادئها في مجال المشاريع التنموية المحلية على أن تبقى هذه الاستقلالية متفاوتة فكل ما كانت البلدية قادرة على تمويل مشاريعها ذاتياً كلما كانت أكثر استقلالية بينما البلديات الغير قادرة على التمويل الذاتي لمشاريعها فهي تبقى دائماً تابعة للوصاية .

وقبل الحديث عن أي تنمية لا بد من أن تكون مفاهيم كل من اللامركزية والديمقراطية المحلية هي مفاهيم مرتبطة ومتكاملة وموجودة فعلياً وإلا سيبقى مشوار التنمية الإقليمية يواجه نفس العراقيل والصعوبات التي تحول دون تحقيق الأهداف .

III - آليات التفعيل المالية:

لا يكفي للبلديات أن تعتمد على مجموعة من التدابير والآليات القانونية والتنظيمية كأنظمة لمعالجة الاختلالات المالية وقلة الموارد؛ بل عليها أن تهتم بالجانب المالي وتتخذ مجموعة من الآليات المالية التي تُساعدُها على تمكين الموارد وتفعيلها لتحقيق تنمية محلية في مختلف المجالات وهذا ما سنبينه من خلال الآليات التالية :

III.1- تغيير أنماط التمويل المحلي :

تتجلى إستراتيجية تغيير أنماط التمويل المحلي في إعداد برنامج أو مخطط تقويمي يستند إلى رؤية جديدة ويوضح الدور الجديد للجماعات المحلية كما يوضح وسائل أو أدوات الإصلاح ويتوقف إعداد هذه الإستراتيجية على ما يلي :

- تطهير السياق التضخمي الحالي للجماعات المحلية .
- مسح ديون البلديات تجاه الدولة .
- تطوير قدرات الإدخال المحلية التي بإمكانها تمويل برامج التنمية المحلية¹ .

¹ - علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 66.

و لكي ينجح هذا البرنامج لا بد أن يستند إلى أشكال من اللامركزية في تسيير المالية المحلية حيث ينبغي التفكير في كيفية جعل الجماعات المحلية قادرة على استغلال الوسائل المالية الكافية حتى تتمكن من توفير خدمات ترقى إلى تطلعات المواطنين.

أما إذا رجعنا إلى أدوات سياسة الإصلاح فهي تركز على تفعيل الجباية المحلية وتحديد الضرائب التي توجه للولايات والبلديات بشكل مباشر حيث تعتبر الجباية المحلية في الوقت الراهن غير كافية، و يضاف إلى ذلك أن الدولة مجبرة على محاربة الغش والتهرب الضريبي للرفع من الوعاء الجبائي.

III.2. محاربة الغش الجبائي وتفعيل أدوات التحصيل :

إن إشراك البلديات في عملية التحصيل مع توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لذلك، يساهم في تحسين أدوات التحصيل الجبائي، ما يفتضي تنسيق الجهود بين البلديات ومصالح الضرائب والعمل سوياً لمجابهة الغش والتهرب الضريبي من خلال انتهاج سياسة تحسيسية لفائدة المكلفين بالضريبة وتوعيتهم بالدور التنموي الهام الذي تلعبه الضرائب في خدمة المرافق العامة، ويتجلى ذلك من خلال تنظيم أيام دراسية ، حملات توعية ، توزيع مطويات تبرز مقومات والتزامات المكلفين بالضريبة بالإضافة إلى تنظيم أبواب مفتوحة .

ويمكن تفعيل آليات مكافحة الغش والتهرب الضريبي من خلال ما يلي :

- تحسين آليات الرقابة والتدقيق في كل مراحل التحصيل عن طريق اعتماد المعاينة الحقيقية للأشخاص و المداخل الخاضعة للضريبة من خلال التنقل ميدانياً للإطلاع عليها واللجوء إلى خبراء إذا استدعى الأمر ذلك لتقييمها.
- الاهتمام بتكوين الأعوان المكلفين بتحصيل الضرائب وقمع الغش.
- التنسيق والتعاون بين مختلف الإدارات من أجل إحصاء الأشخاص والأموال الخاضعين للضريبة.
- إشراك المنتخبين المحليين في مجال الضريبة عن طريق إعلامهم دورياً بالتقديرات، التحقيقات و التحصيلات.

ولا يجب أن يقتصر الحل على مجابهة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي بل يجب أن يتعداه إلى معالجة الظروف والأسباب المؤدية إلى ذلك من خلال ما يلي¹:

• **تحسين العلاقة بين الإدارة والمكلف:** فالإدارة يجب أن تسعى دوماً إلى تخفيف حدة التوتر الموجود بينها وبين المكلف بالضريبة بغيت تحقيق تجاوب من شأنه أن يساهم في التقليل من حالات الغش والتهرب الضريبي، وذلك عن طريق كسب ثقة المكلف والسعي لنشر الوعي الضريبي مع إتباع سياسة إعلامية رشيدة والاهتمام بالعلاقات الإنسانية وتحسين تصرفات الموظفين بالإدارة الجبائية نحو المكلفين.

• **إيجاد حل للتوزيع التمييزي لحصيلة الضرائب:** ترجع حصيلة الضرائب المنتجة - الضرائب على الدخل-، حسب ما تُشير إليه الأرقام والإحصائيات للدولة عموماً وبنسب مرتفعة كالرسم على النشاط المهني في حين نجد أن الضرائب غير المنتجة تخصص للجماعات المحلية، وهو ما يعني تبعية الجماعات المحلية لسلطة المركزية، ويتجلى ذلك من خلال حتمية الإعانات المالية التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية من أجل تغطية العجز المالي لها.

هذا الواقع يفرض على الدولة إعادة النظر في التوزيع الذي يكون مبني على أساس العدالة، والتي تتجلى معالمها في تخلي الدولة عن بعض الضرائب المنتجة للجماعات المحلية، مثل الرسم على النشاط المهني المتعلق بنقل المحروقات عبر القنوات حيث كانت حصيلة الرسم تُمنح فيما مضي لبلديات الجنوب التي تمر عبر إقليمها قنوات نقل المحروقات، ومنذ سنة 1995 تم تعميم هذا الرسم على بلديات الشمال التي تمر عبرها تلك القنوات.

وما يؤخذ على هذا التوزيع هو أن البلديات المستفيدة لم تقم بأي جهد في سبيل خلق هذا الرسم، وبالتالي يستوجب التفكير في كيفية توزيع حصيلة هذا الرسم على كافة بلديات الوطن التي تعاني ضعفاً في الإيرادات الجبائية.

¹ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 30-31.

وعموماً فإن إصلاح النظام الجبائي يجب أن ينطلق من قاعدة الفصل الكلي بين الجباية المحلية وجباية الدولة ومحاولات تقليص عدد الضرائب والرفع من معدلاتها وفقاً للظروف الاقتصادية السائدة مع مراعاة القدرة التكلفية للممولين.

3.3. تحسين فعالية النظام الضريبي و إشراك الجماعات المحلية في وضعه: إن عدم فعالية النظام الضريبي يعد من الأسباب الرئيسية للتهرب الضريبي، لذلك وجب الاهتمام والأخذ بالإجراءات التي تسهم في تحسين النظام الضريبي من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية الخاصة بتحصيل الضرائب عن طريق صياغة التشريع الضريبي بطريقة سهلة وشفافة تسهل على المكلفين فهمه مع غلق الثغرات والمنافذ التي يمكن للمكلفين استغلالها للغش والتهرب الضريبي .

وما دام أن الجباية تعد من الموارد الأساسية الممولة لميزانية الجماعات المحلية فإن الأمر يستوجب إعادة الاعتبار لإشراك البلديات في تجديد الأوعية الضريبية ونسبها ، وذلك كله من أجل الرفع من مردودية الضرائب كما ذهب بعض الاقتصاديين إلى أهمية تحديد قائمة الضرائب التي تعود كلياً للدولة والضرائب التي تعود كلياً للجماعات المحلية وليس الأخذ بأسلوب تفسير الضريبة الواحدة بمعدلات متفاوتة بين الدولة والجماعات المحلية والصناديق الخاصة .

كما أن تحسين الجهاز الإداري الضريبي يُعد من الأولويات لتفعيل النظام الضريبي سواء من ناحية الإمكانيات البشرية (تحسين الأجور ، تكوين الموظفين)، أو تحسين الأوضاع والإمكانيات المادية والاجتماعية..إلخ.

فوجود إدارة كفئة وناجعة متوفرة على العدد الكافي من الموظفين الحاصلين على رواتب مناسبة تجعلهم في مأمن من الحاجة والإغراءات ، وبالتالي تضمن هذه الإدارة أحسن تطبيق للنظام الضريبي وتؤمن الظروف الموضوعية لأخلاقيات العمل الضريبي ومنه تحقيق مردودية تامة¹.

¹ - مصطفى الكثيري، النظام الجبائي والتنمية الاقتصادية في المغرب، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، المغرب ، 1985، ص 125.

4. III. دعم الاستثمار المالي المحلي:¹

يُعد الاستثمار المباشر أحد أشكال الإستثمار المحلي، ويهدف هذا الاستثمار إلى تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل ، ويرتبط هذا النوع من الاستثمار بميادين متعددة منها الاستثمار المالي والأسواق المالية والتي تتعلق بشراء عدد من السندات بنسبة فائدة مضمونة.

إن تجربة الاستثمار المالي للجماعات المحلية لم تطبق في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان إلا أنه في ظل الإصلاحات الجارية والتي تمس القطاع المصرفي ومع تبادل الخبرات الدولية، فإنه يمكن الدخول في هذا النوع من الاستثمار بشكل مباشر ايجابي وفعال يخدم أهداف التنمية ويرقيها ويحقق مكاسب وموارد مالية تمكن الجماعات المحلية من تحقيق مختلف البرامج التنموية، كذلك بإمكان الجماعات المحلية الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أم خواص وذلك في إطار مشروع تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط أو الأعباء.

كما يمكنها إنشاء شركة تكون فيها هي المسير والمالك الوحيد وتحمل جميع المسؤوليات والأعباء والمخاطر التي تُلقى على عاتقها، كما يمكن أن تكون الجماعات المحلية مساهماً في شركة ما سواء عند تأسيسها أو عند افتتاح رأسمالها للجمهور، في هذه الحالة فإن الجماعة المحلية تصبح مسئولة بحسب أهمية الأسهم التي ساهمت بها في رأسمال الشركة.

ومن ثم فإن الإستثمار المالي المحلي يُعد أحد دعائم التنمية المحلية في حالة ما إذا تدخلت الجماعات المحلية في ترقيته وتدعيمه بشكل فعال وناجح في ظل ما تقتضيه متغيرات السوق.

5. III. ترشيد النفقات:

إن ترشيد الإنفاق العام يقصد به التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها، بما يعظم رفاهية المجتمع ويقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى

¹ - بن لدغم فتحي، بن عمر عبد الحق، شليل عبد اللطيف، الإصلاحات المالية للجماعات المحلية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول : المالية العمومية للجماعات المحلية : واقع ، إصلاح وتطلعات ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة تلمسان، المنعقد يومي 19-20 سبتمبر 2012، ص 17.

الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات وأولويات أفراد المجتمع، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها وترتيب هذه الأهداف وفقاً للأهمية النسبية بما يتفق والمرحلة التي يمر بها المجتمع، وبما يُمكن الدولة من تخصيص الموارد في اتجاه تحقيق الأهداف.

وبالتالي يمكن القول أن الفعالية تتم في مرحلتي إعداد الميزانية البلدية واعتمادها، أما الكفاءة فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات، وللكفاءة بعدين¹:

• **الأول:** كفاءة المخرجات ونعني به تحقيق قدر أكبر من المخرجات بنفس القدر من المدخلات، ومثال ذلك على مستوى البلدية فإذا كانت حافلة واحدة للنقل المدرسي تضمن تنقل تلاميذ قرية معينة ، فمن أجل كفاءة أكبر يتم البحث عن مورد مالي من كراء نفس الحافلة في أوقات فراغها من نقل التلاميذ ليستخدم هذا المورد في ضمان نفقات الحافلة.

• **أما البعد الثاني** فهو كفاءة المدخلات، ونعني به تحقيق نفس القدر، من المخرجات بقدر أقل من المدخلات، ومثال ذلك على مستوى البلدية، فإن كان يتم تخصيص حافلتين للنقل المدرسي لنقل التلاميذ إلى مقاعد الدراسة، فمن أجل كفاءة أكبر يتم البحث عن طريقة تضمن نقل نفس العدد من التلاميذ في حافلة واحدة ذات حجم أكبر ، ومن شأن ذلك أن يُجنب تحمل نفقات حافلة واحدة يمكن توجيهها نحو أوجه إنفاق أخرى.

لذلك فترشيد النفقات يعني أن في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للبلدية، وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها، فإنه يجب العمل على تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها.

لكن في واقعنا المعاش، نلاحظ تفنن رؤساء البلديات في اقتناء السيارات الفخمة، والهواتف، وتأثيث المكاتب، وكل هذه المقنتيات هي من علامات الرفاهية، و الأدهى من ذلك كله إذا كان ذلك في بعض البلديات الفقيرة التي يلاحظ مواطنوها تهرب مسؤوليهم عن التكفل بانشغالاتهم واهتمامهم في مقابل ذلك بأموالهم الخاصة،

¹ - بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 202.

واستغلالهم لأموال بلدياتهم في السفريات واقتناء حاجات الترف ، بالإضافة إلى النفقات المرتفعة المخصصة للمهرجانات والاحتفالات والملتقيات.

بناء على ما سبق يتضح لنا أنه لو تم صرف هذه النفقات في الأمور الجادة والمواضيع التي هي من صميم صلاحيات البلدية لتمكنت هذه الأخيرة من تجنب هذه المصاريف الضائعة دون هدف موضوعي، وتمكنت من اقتصاد اعتمادات كبيرة تقلص من عبء مديونيتها، ويتأتى ذلك من خلال :

❖ المراقبة المسبقة للمدفوعات.

❖ حفظ محاسبة خاصة بالأمين العام للبلدية.

❖ تفادي مظاهر الترف والإسراف خصوصاً ما تعلق بتأثيث المكاتب.

❖ تحديد ضوابط علمية مهنية لمنح الإعتمادات المالية.

ومع ذلك فإن الصرامة لا تعني انتهاج سياسة تقشفية، عن طريق حذف بعض المشاريع أو تقليص مناصب الشغل والإنقاص من الاعتمادات، بل يُقصد بها الاستعمال العقلاني والمشروع لهذه الموارد من أجل تحقيق أكبر قدر ممكن من المشاريع التنموية بأقل التكاليف.

III-6. تـمـيـن الإـيرادات :

إن نقص مردودية أملاك الجماعات المحلية ناتج عن غياب الاستعمال العقلاني والرشيد لهذه الموارد والاتكال المطلق على الموارد الجبائية، فحالة عدم التوازن في موارد الجماعات المحلية تأتي انعكاساً لضعف موارد التسيير، وهذا مرده إلى أنها لم تبذل جهداً كبيراً للاستغلال الأمثل لهاته الموارد، بالأخص إذا كانت تعاني البلديات من قيود فيما يتعلق بالموارد الجبائية ، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في مجال استغلال الموارد التسييرية، التي تسمح لها بتحديد نسبها وطرق تغطيتها .

ولإعادة تـمـيـن هذه الموارد يستوجب على الجماعات المحلية السهر على إحصاء كل الممتلكات المتوفرة لديها، وذلك بإجراء عملية جرد لكامل العقارات و المنقولات:

أ - ناتج الأملاك العمومية: إن تـمـيـن نواتج الأملاك العمومية ، يستدعى من البلديات القيام بإحصاء شامل ومضبوط ودقيق لكل ممتلكاتها، الأمر الذي يفرض على مصالحها، مسك فهرس المحتويات، بحيث تسجل فيه كل ممتلكات البلدية المنتجة وغير

المنتجة، وجميع المعلومات المتعلقة بها (طبيعة الملك ، عنوانه، مساحته، قيمته، طريقة الاستغلال).

فالشئ الملاحظ أن البلديات في العموم، تتوفر على أملاك عقارية ومنقولة، لكن تصرف الأشخاص في هذه الأملاك دون دفع حقوق استغلالها، (استغلال الشواطئ، الأرصفة، نهب الرمال) يُعد نهباً للمال العام لذلك فالمسك الصحيح لهذه الممتلكات وجردها بدقة، يسمح للجماعات المحلية بالمحافظة على الحقوق المترتبة عن الأملاك العقارية، والمنقولة عن طريق تجديد، تحيين مختلف العقود، ومتابعة تحصيل الموارد. ومن ثم فإن إحصاء وجرد أملاك البلدية، يجب أن يتمخض عنه تسوية وضعية الأملاك المستغلة دون مقابل أو التي يتم استغلالها مقابل مبالغ زهيدة، فالتشخيص الدقيق لهذه الأملاك عن طريق جرد تفصيلي يعد ضرورة ملحة تهدف إلى وضع بنك معلوماتي لفرض التحكم في تسييرها والرفع من مردوديتها.

وحسب النصوص التنظيمية فقد أجبرت كل مؤسسات الدولة على إحصاء ممتلكاتها وجرد كل عقاراتها، من بينها البلديات، فحسب قانون البلدية 10-11 ، فإنه يتطلب من البلدية: " السهر على الحفاظ على وعائها العقاري و منح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية التابعة للأملاك العمومية للدولة"¹.

كما أن عملية الإحصاء وجرد كل الممتلكات سواء العقارية أو المنقولة يجب أن يتبعه إجراء جد فعال يتمشى والظروف الاقتصادية الحالية، وهو إعادة تحسين أسعار الإيجار، وخاصة أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال المهني عن طريق إجراءات المزايدة، حتى تعكس نوعاً ما الأسعار التجارية، وإعادة تثمين الأملاك دون أن تتحمل فوارق الأعباء التي تحصل من جراء إرتفاع أسعار المصاريف الأخرى المتعلقة به².

ب- تحصيل الإيرادات: يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية، وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية، وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها³.

¹ - المادة 117 من قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

² - بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، مرجع سابق، ص 292.

³ - المادة 207 من قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

لذلك يُعد التحصيل الإجراء الأكثر أهمية، حيث يتم بموجبه استرجاع الديون العمومية، و حتى يتسنى ذلك لأمين الخزينة، على رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد جميع جداول الرسوم والتوزيعات الفرعية وكشوف الخدمات الموجهة لأمين خزينة البلدية، قصد تحصيلها وتكون هذه الكشوف نافذة.

وقبل ذلك يجب التأكد من صحة وسلامة سندات التحصيل وكذا صحة وسلامة الوثائق المرفقة، كما أن هناك عدة إجراءات تستعمل لتحصيل الموارد تصل إلى التنفيذ الإجمالي لتحصيل تسديد الإيرادات في حالة لم يتم تسديد المبالغ من قبل المدين.

ج- منتوجات الاستغلال :

يمكن للبلدية في إطار تسيير ممتلكاتها وسير مصالحها العمومية المحلية تحديد مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها¹. ولعل الملاحظ لمختلف الخدمات التي تُقدمها البلدية نجد أن معظمها تقدم مجاناً، وهذا ما يتقل كاهلها ويؤدي إلى تزايد نفقاتها.

ونسجل إهمالاً شبه تام لهذه الموارد، وهذا ما يفسر قصور الإستراتيجية التنموية للجماعات المحلية، وإهمال الناتج المالي كمورد من موارد التسيير وكأن الأمر لا يعني أصلاً البلديات².

ومن بين التدابير الواجب الأخذ بها لمواجهة ضعف موارد ممتلكات البلدية مايلي³:

- إلزام البلديات على إتمام عملية إحصاء العقارات والمنقولات وضبط سجل الجرد وجدول الممتلكات.
- تطبيق مبدأ المزايدة أو المناقصة في كل عملية بيع أو اقتناء للممتلكات العقارية أو المنقولة من طرف البلدية.
- ربط كل إيجار للممتلكات العقارية للبلديات بعقد أو دفتر شروط يحتوي كل الشروط والالتزامات المفروضة على المستأجر وبالخصوص: " مدة الإيجار، توزيع الأعباء، شروط على الإيجار، كيفية دفع الإيجار، شروط الفسخ "

¹ - المادة 175 من قانون البلدية 10-11 ، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.

² - Bachir Yelles Chaouche , le budget de l'état et des collectivités locales, OPU, Alger, 1990, P 240.

³ - التعليمات الوزارية رقم 1011-93 ، المتعلقة بالإجراءات الهادفة للسيطرة على النفقات وتحسين الإيرادات، المؤرخة في 20 أكتوبر 1993.

- إعادة تقييم إيجار المحلات التجارية أو المحلات المخصصة للسكن التي تؤجرها البلدية باعتبار أن مبالغ الإيجارات السابقة ليست لها أي علاقة بالقيمة الحقيقية وهو ما أدى إلى تفهقر هام في مداخيل المجموعات المحلية.
- ضمان فرض البلدية اتفاقية (تصل إلى نسبة 50%)، على مستعملي الأرصفة، عند كل تنفيذ للأشغال أو إعادة تصليح هذه الأرصفة.
- تطبيق تسعيرة متوازنة لمختلف المصالح، التي تقوم بخدمات عمومية كروضات الأطفال، الحضانة، النقل المدرسي، وذلك بتحديد نسبة المستفيدين منها وقيمة الخدمات المقدمة.
- إندار كل شركة أو مؤسسة بإصلاح الطرقات بعد الأشغال التي تقوم بها.
- التأكد من أن مختلف الممتلكات العمومية البلدية المشغولة ظرفياً ترتبط برخص اتفاقية تبين حقوق وواجبات المستفيدين من هذه الرخصة. وتشمل عملية تنويع الإيرادات الأشكال التالية¹:
- تامين ناتج الاستثمار ويتعلق الأمر بمختلف المساهمات التي تقوم بها البلدية بواسطة الادخار أو الشراكة مع هيئات عمومية أو خاصة في نشاطات دون تسييرها.
- تحصيل مقابل الخدمات العمومية خاصة فيما يتعلق بتسيير مختلف الشبكات كالمياه، التطهير، رخص البناء.
- تحصيل رسم التعبئة الخاصة بالمرفق العام، وهي حقوق تقدمها الإدارات والمؤسسات في حالة شروعه في إنجاز مشاريعها فوق تراب البلدية.
- لذلك وجب على الجماعات المحلية من أجل تامين مواردها القيام بعملية إحصاء شاملة لكل ممتلكاتها وجردها ومعرفة وضعيتها القانونية، لضمان موارد مالية إضافية.

III-7. دعم الموارد باللجوء للاقتراض

يُمكن للبلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل¹، ويشترط في اللجوء إلى الاقتراض من المؤسسات المالية أن تكون المشاريع الممولة من هذه

¹ - بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 209.

الأخيرة منتجة وذات مردودية، وهذا الأمر نادر الحدوث مع الوضع الذي تعاني منه البلديات ، ويمثل ذلك أحد عيوب النظام المالي المحلي².

فالعائق الوحيد الذي يحرم البلديات من اللجوء إلى الاقتراض محدودية إمكانياتها في تسديد الديون وفوائدها بالإضافة إلى العراقيل التنظيمية البيروقراطية للحصول على القرض وانتظار مصادقة الهيئة الوصية والمؤسسات المالية المانحة للقرض بعد دراسة إمكانية الوفاء أو التسديد من قبل البلديات.

كما أن هناك صعوبات أخرى تواجه هذه الأخيرة أثناء تسديد الأقساط زائد الفوائد دون أدنى اعتبار من قبل البنوك للظروف أو الأحوال المالية؛ فعادة ما تمثل معدلات الفائدة التجارية لدى البنوك حاجزاً لدى البلديات وخوفاً من عدم القدرة على التسديد، هذا الشعور الذي يجعل البلديات تتهرب من هذا المصدر مخافة تراكم هذه الديون والوصول إلى حالة عجز دائم تتخبط فيه دون الوصول إلى حل يُخلصها من هذه الوضعية.

ومع هذا تُعد إمكانية اللجوء للقروض إحدى العوامل الممكنة لتفعيل موارد الجماعات المحلية وفقاً للامتيازات التالية:

- وجود عامل التسديد بالتقسيم السنوي زيادة على نسبة معينة من الفوائد.
- يمكن لإيرادات المشروع الاستثماري أن تساعد على تسديد الأقساط، إذا ما تم إنجازها في الآجال المحددة كحظائر السيارات أو المسابح وغيرها من التجهيزات المنتجة للمداخل.
- سهولة وبساطة التسديد يبقى في طبيعة أولوية اعتماد المشروع مع دراسة إمكانية الوفاء بالأقساط السنوية، ويبقى العنصر المهم في ذلك، هو استعمال الأموال المقترضة في مشاريع منتجة ومثمرة.

¹ - المادة 174 من قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
² - محمد حاجي، إستراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل ، حالة البلدية الجزائرية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد 16 جوان 2007، ص 87.

III-8. إصلاح الجباية المحلية :

خلصت اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بإصلاح المالية والجباية المحلية التي نصبت بتاريخ 09 جويلية 2007، لتشخيص الوضعية المالية للجماعات المحلية إلى وجود الاختلالات التالية¹ :

- تعدد الضرائب والرسوم.
 - وجود فوارق كبيرة بين مردودية مختلف الضرائب والرسوم.
 - نظام ضريبي في صالح البلديات الواقعة بالمناطق الصناعية والتجارية.
 - ضعف الموارد البشرية .
 - ضعف سلطة اتخاذ القرار بالنسبة للجباية المحلية.
 - ضعف مداخيل الأملاك العمومية.
- وقد خرجت اللجنة بعدة توصيات أهمها :
- ضرورة حل مشكل المديونية.
 - التنسيق والتعاون بين المصالح الإدارية المحلية ومصالح الضرائب.
 - إصلاح نظام التعاون ما بين البلديات.
 - تحسين مردودية الجباية المحلية عن طريق تبسيط النظام الجبائي المحلي.
- من خلال ما سبق يتضح لنا الاختلالات التي يُعاني منها النظام الجبائي المحلي، خصوصاً إذا علما أن البلديات أسندت لها مهام واختصاصات في بعث التنمية المحلية، ومواجهة كل المطالب الاجتماعية الثقافية الرياضية، إلا أننا نجد أنها لا تستفيد من الجباية بقدر ما هو مطلوب منها فعلة من خلال الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي، موازاة لذلك أصبح المواطن يطالب بالمزيد من الخدمات والمرافق العامة، وتحسين الأداء.
- ولعل المنتبغ للنظام الجبائي يجده يتصف بالمحدودية ، ولا نجد للبلديات نظام جباية محلي ، على غرار استهلاكها المالي.

لذلك وجب الاهتمام بالمنظومة الجبائية المحلية باعتبارها اللبنة الأساسية للمصادر المالية للجماعات المحلية، والتفكير في استحداث نظام جبائي محلي و إعطاء سلطة

¹ - إصلاح المالية والجباية المحليتين ، من الموقع الإلكتروني :

<http://www.interieur.gov.dz/Dynamics/frmltem.aspx?html=1&s=4>، أطلع عليه بتاريخ 11 فيفري 2013، على الساعة : 20:15

أكبر للمنتخبين، ونعني بذلك أن يكون للجماعات المحلية نظام جباية خاص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، بحيث تخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية

➤ تفويض بعض الصلاحيات على المستوى المحلي:

يجب على السلطات المركزية تفويض بعض الصلاحيات للسلطة المحلية حتى يكون هؤلاء أكثر مسؤولية وتفهما لمعنى الاستقلال المالي واللامركزية وقد يكون هذا التفويض عن طريق¹:

- إقحام البلديات و مسؤوليها في تحديد الوعاء الضريبي وتوسيعه حسب الأنشطة الاقتصادية المتوفرة لديها، وكذا في عملية جمع الضرائب المالية.
- يمكن تقسيم مسؤولية السلطات المحلية عن طريق ترك بعض الحرية في تحديد معدلات الاقتطاع بين مجال مضبوط ومحدد قانوناً.
- تحديد قائمة ميزانية البلديات حسب مستوى النمو وحسب قدرتها الاقتصادية المالية.

وعلى السلطات المحلية أن تأخذ في حسابها خصوصية البلدية (حضرية، ريفية، الحجم.....) وكذا العبء الضريبي الذي سوف يفرض بالنظر إلى علاقته بالقدرة الشرائية للمواطن، وإلا سوف يكون هناك تجاوزات في استعمال السلطة في إخضاع المكلفين، ومن هنا يتضح جلياً لأجل أن تقوم البلدية بأدوار جدية في التنمية في ظل تراجع الدولة، يجب أن تكون مصادرها المالية أكثر استقلالية ومرونة ، و التوفيق بين المتاح والمطلوب.

وفي هذا الإطار نثمن مجهودات الدولة لإصلاح الجباية المحلية من خلال الأحكام التي تضمنتها قوانين المالية لسنوات 2008-2009-2010، والتي عرفت مجموعة من الإجراءات لتجاوز العراقيل و تحسين الموارد المالية، وكذا إجراءات لعصرنة وعقلنة التسيير، إلا أنها مطالبة ببذل المزيد من الإجراءات التي من شأنها التأسيس لنظام جبائي محلي مستقل وفعال .

¹ - بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 170.

ويمكن الوقوف عند بعد الرسوم والضرائب التي يجب إعادة النظر فيها ضمن نظام ضريبي محلي كالرسم على القيمة المضافة إذ نشهد أن هناك نوع من اللاعدالة في توزيع الضرائب بين البلديات حيث تختص البلديات بنسبة 5% من إيرادات هذا الرسم على القيمة المضافة وتعود 10% منها للصندوق المشترك للجماعات المحلية و85% للدولة، وبالتالي بقي التمييز في هذا الرسم على أساس مركزية هذا الرسم بحيث أن الشركات والمؤسسات التي يوجد مقرها في إحدى المدن الكبرى، هي التي تستفيد من دون البلديات الأخرى التي قد تقع فيها مقرات الأنشطة .

ومن ثم يستوجب على الدولة إعادة النظر في هذا الرسم وتقسيماته ، حتى ترجع الاستفادة لجميع البلديات التي هي مقر الأنشطة الاقتصادية لهذه الشركات وليس مقراتها الإدارية فقط.

III.9. عقننة إختيارات الميزانية و التخلص من قيودها:

أ-التخلص من قيود الميزانية: إن إلتزام البلديات بقواعد الميزانية يجعلها مقيدة في أدائها وبالتالي لا يمكنها تسيير أموالها بحسب الأهداف المسطرة، إذ تقوم بجرد تسيير إداري للميزانية دون أن تتعدى ذلك.

وعليه فإن نظام الميزانية والمحاسبة المطبق حالياً بالإدارة الجزائرية والذي اعتمد منذ سنة 1969، قد أثبت محدوديته، وأصبح يُعتبر كأداة لمتابعة الترخيص المحاسبي لا أداة للتسيير الميزاني، بحيث أن هذا النظام يستجيب لمتطلبات المراقبة والإعلام التي يقتضيتها قانون المحاسبة العمومية ويتعلق الأمر بنظام *Legislature Oriented* ، حيث يعتبر المحاسبة وسيلة لإدارة العمليات الفعلية لخدمة المرافق والمواطن حيث الأسبقية للشكل على المضمون خلافاً لنظام *Public Oriented*، حيث يعتبر المحاسبة وسيلة لتقديم مجموع الوضعية المالية للمجتمع وبصورة فعالة¹.

لذلك فالمحاسبة العمومية لا يمكنها أن تستمر في إهمال التسيير الحديث والفعال لأموال الجماعات المحلية، إذ يجب البحث عن قواعد جديدة للميزانية والمحاسبة مع اعتماد نظام مراقبة لاحقة.

¹ - شريف رحمانى، مرجع سابق، ص 162.

ب- عقلنة إختيارات الميزانية :

ظهر نظام عقلنة إختيارات الميزانية، بادئاً بالولايات المتحدة الأمريكية في مطلع الستينات من القرن الماضي واستوحى مبادئه من نظم سابقة كنظام برمجة عمليات الميزانية حيث أعطى نتائج مرضية وجيدة في تطبيقاته على مستوى بعض القطاعات العسكرية، مما دفع بالإدارة الأمريكية للمناداة بتعميم تطبيقه على القطاعات المدنية لكونه اعتبر فعالاً و مساعداً على تحقيق الأهداف المرسومة لكل مرفق وكفيلاً بحسن سير المال العام.

يهتم هذا النظام بحل المشكلة الاقتصادية الممثلة في ندرة الخيارات الاقتصادية من جهة وتزايد الحاجات الاقتصادية من جهة أخرى، ويتجلى ذلك أيضاً على المستوى المحلي حيث تزايدت نفقات الجماعات المحلية، ما يستدعي البحث عن أقصى الطرق التي تسمح بتحقيق أكبر النتائج بتكاليف قليلة.

يستدعي هذا النظام دراسة المشاريع المبرمجة والتحقق من إمكانية تنفيذها مع إعطاء الأولوية للمخططات المرسومة الممكنة الإنجاز، ويتطلب الأمر تقييم الإختيارات 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 الوطنية، والمحلية في بوتقة واحدة ، باعتماد الطرق والتقنيات الحديثة في التسيير، التي أثبتت فعاليتها في المؤسسات الخاصة ذات التنظيم المحكم وتطبيقها على الإدارة والمؤسسات العمومية بما في ذلك الجماعات المحلية¹.

إن توفير الوسائل التقنية والمالية والبشرية يساعد الميسير المحلي في تطبيق هذا النظام وتحديد الاحتياجات الاقتصادية وترتيبها بحسب أولويتها، بغيت تحقيق الأهداف المرجوة .

و يقتضي هذا النظام مقارنة النتائج المحققة مع الأهداف المسطرة، والوسائل المتوفرة لإنجاز المشاريع مع أهمية إعلام المجتمع المدني، الذي يمكنه مرافقة منتخبيه في تحسين أداء المشاريع.

¹ - نضيرة دويابي، مرجع سابق، ص 126.

III-10. تعزيز الرقابة على المال العام:

إن غياب عنصر الرقابة أوصل أغلب البلديات إلى وضعيات مالية مزرية وأغرقها في مستنقع الرشوة والتسيب والاختلاسات وهدر المال العام .

وبالرغم من وجود نصوص قانونية تحث على الرقابة في إنفاق المال العام، لكن يبقى السؤال في ما مدى صرامة وقوة هذه النصوص في كف المسؤولين عن إهدار المال العام، أو بالأحرى هل تطبق النصوص على أرض الواقع.

لذلك يمكن أن نشير إلى بعض النقاط التي من خلالها نُقلصُ التصرفات الالاقانونية اتجاه استعمال المال العام المحلي فيما يلي :

- التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها .
- كشف الاختلاسات والتزوير والأخطاء الفنية وكل ما يتنافى وقواعد المحاسبة العمومية¹ .
- المساءلة؛ إذ لا شك أنها وسيلة ضرورية لبقاء النجاعة وإيقاظ الضمير وهي أيضاً ضمان مقيد من الانفلات والتسيب وهي من صلاحيات الشعب وحده، والشعب يوكل من ينوب عنه من الأفراد الذين يضطلعون بمثل هذه المهمة.
- تفعيل الدور الرقابي لمجلس المحاسبة وخلق غرف ولائية مهمتها التكفل بتشديد الرقابة على المالية المحلية من طرف أعوان من خارج الولاية .
- التأكد من دقة العمليات الحسابية وصحة المستندات المؤدية للصرف.
- التحقق من التسيير الفعال والاستهلاك العقلاني للوسائل المادية الموضوعة تحت تصرف المصالح البلدية، والتأكد من كفاية المعلومات والأنظمة المستخدمة من قبل إدارة البلدية والتحقق من مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية بالسياسات المعتمدة² .

كما أنه لا بد من التدقيق في العمل المحاسبي للبلدية وجعل المحاسبة البلدية تحت مجهر أجهزة الرقابة ومراعاة هذه الأجهزة لما يلي³ :

¹ - محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، الدار الجامعية، مصر، 2006، ص 41.

² - شباب سيهام، مرجع سابق، ص 171.

³ - سعاد طيبي، الرقابة على الميزانية المحلية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 28.

- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق لحدود الاعتمادات المقررة والمفتوحة.
 - التأكد من النفقات التي قُيدت في الفصول والموارد المخصصة لها .
 - التأكد من أن كل مبلغ مقيد في الدفاتر المحاسبية قد تم الترخيص بصرفه، وقد صُرف وفقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المنظمة لعملية الإنفاق.
- بالإضافة إلى مشكل عدم تطبيق الرقابة، تتخبط البلديات أيضاً في مشكلة الفساد الإداري هذا الأخير الذي يُعرف على أنه سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير مشروعة ودون وجه حق.
- ومن خلال استعراضنا لحال البلديات لا يمكن أن ننكر وجود الفساد أياً كان شكله وسواء قل أو كثر خصوصاً الفساد المالي الذي أصبح منتشرًا بشكل فضيع في مختلف البلديات.
- وعليه يمكن أن تُتخذ مجموعة من الإجراءات التي من شأنها المساهمة في مكافحة هذه الظاهرة¹:
- أن تكون السلطات القضائية مستقلة في قراراتها التي تتخذها في حق المفسدين مهما كانت مواقعهم السياسية والإدارية دون أي تدخل من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية.
 - تسهيل قيام الموظفين العموميين بأن يُفصحوا للسلطات المعنية عن أية انحرافات أو أعمال فساد عندما ينتهون لمثل هذه الأعمال عند قيامهم بوظائفهم.
 - إعطاء الحرية للصحافة وتمكينها من الوصول إلى المعلومات ومنحها الحصانة التي تُمكنها من القيام بدورها في نشر المعلومات والكشف عن قضايا الفساد.
 - تحقيق العدالة في توزيع مكتسبات التنمية الاقتصادية على جميع أجزاء الدولة مع تنشيط برامج التنمية الاقتصادية والاستخدام الأمثل للموارد ما ينعكس بالإيجاب على حياة المواطنين .
 - تحسين دخول رواتب الموظفين.

¹ - بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 225.

لـ توسيع دائرة المشاركة الجماهيرية والسماح للتنظيمات الحزبية والإعلامية
بمتابعة وتقييم أداء المسؤولين .

لـ اعتماد الشفافية والمسائلة والرقابة كأدوات مهمة للقضاء على الفساد.

لـ تخصيص جائزة سنوية لأكثر موظف قدم جهداً ملموساً في مكافحة الفساد.

في ضوء ما سبق من آليات من شأنها تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية
يمكن أيضاً أن نستعرض مجموعة من الإجراءات الأخرى التي تمس جوانب مهمة
للجماعات المحلية كالتسيير الحضري ، رسوم المرور البيئية ترقية الأنشطة المحلية
وهذا ما سنبرزه من خلال ما يلي:

III-11. ترقية الثروات و السياحة و الأنشطة المحلية تحتوي العديد من البلديات على
المستوي الوطني العديد من الآثار والتقاليد لكنها غير مفعلة، وهي تعد مورداً هاماً من
موارد الجماعات المحلية إذا ما تم استغلالها استغلالاً جيداً.

كذلك استغلال المناجم والمحاجر ومواد البناء المحلية كالأحجار قد تشكل مورداً لا
بأس به بالنسبة لبعض الجماعات المحلية، وكذا فإن تطوير السياحة والصناعات
التقليدية وأنشطة الصيد البحري وتربية المائيات وعمليات استرجاع النفايات وتثمين
التراث الثقافي من شأنها أنه تولد وتسمح بإنشاء مناصب شغل مباشرة وغير مباشرة¹ ،
و تُثمن موارد الجماعات المحلية .

بالإضافة إلى الاهتمام بالثروات المحلية التي من شأنها أن تساهم كثيراً في دعم
الموارد المحلية الداخلية خصوصاً إذا سهرت الجماعات المحلية على تحديد ممتلكاتها
بدقة.

III-12. استغلال رسوم المرور والتسيير الحضري:

إن رسوم أنابيب النفط التابعة لشركة سوناطراك والخطوط الكهربائية ذات التيار
العالي لشركة سونلغاز يجب أن تكون محل تقييم بالتشاور مع البلديات المعنية بهذه
الممرات .

إضافة لذلك فإن المهام التقليدية للخدمات العمومية المتعلقة بالتسيير الحضري
(تنظيف، المساحات الخضراء إدارة المياه)، التي تتسبب في نفقات مالية معتبرة، قد

¹ - على زغود، مرجع سابق ، ص 89.

يمكن التنازل عنها عن طريق منح الامتيازات وإقرارها بواسطة دفاتر الشروط مقابل خضوعها لمراقبة قانونية.

III. 13. تفعيل الجباية الخضراء: بحيث يجب تعزيز الرسوم المحلية البيئية في هذا الشأن لأن السياسة الجبائية يجب أن تعتبر كوسيلة تمكن من التوفيق بين التقنية الاقتصادية واحترام البيئة¹.

لذلك وجب التفكير في إدراج الضرائب البيئية ضمن النظام المحلي الضريبي ، باعتبار أن الجماعات المحلية تضم العديد من الممتلكات في شكل أراضي وغابات و ثروات ، و التي هي محل أنظار المؤسسات والشركات الاقتصادية التي تقوم بعملية الإستثمار فيها.

III. 14. العقود المحلية للنجاعة²:

العقد البلدي للنجاعة هو عقد تبرمه البلدية ممثلة في شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي من جهة ، وممثلين من جهة أخرى :

- ممثل الإدارة المركزية (وزارة الداخلية).
- ممثل عن المجلس الوطني للتخطيط.
- ممثل عن بنك محلي أو وطني.

تهدف هذه العقود إلى إعادة تأهيل البلدية بتشخيص واقعها و اقتراح برامج تصحيحية على المدى القصير و المتوسط تسمح لها بتحسين قدراتها في التسيير، و التحكم الحسن في المشاكل المتعلقة بها و الغاية من ذلك هي تحقيق التوازن الميزاني للبلدية ، و يحدد عقد النجاعة إجراءات داخلية و أخرى خارجية:

- **إجراءات داخلية :** تهدف إلى تحسين قدرات البلدية بواسطة التحكم في تنظيم تسيير الموارد البشرية و المادية.
- **إجراءات خارجية:** تسمح بتدعيم العمليات التصحيحية بمساعدات مالية سواء من قبل الدولة أو البنوك الأخرى.

¹ - Paul Masse Gandomet , finance publique , Edition Montriez ,Paris 1981

² - بن لدغم فتحي، بن عمر عبد الحق، شليل عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 11.

خلاصة الفصل

تمثل الجماعات المحلية الخلية القاعدية في التنظيم الإداري الإقليمي الجزائري، وتقوم بتلبية الحاجيات الأساسية للمواطنين المقيمين محلياً، ومن أجل السير الحسن لمصالح هذه الهيئات يترتب عن ذلك صرف نفقات عمومية واجبة الدفع، وبدورها تسعى الجماعات المحلية لتوفير الموارد المالية لتغطية هذه النفقات، ومن أجل التوفيق بين ما سيُنفق وما سيُحصل مستقبلاً تُدون ذلك في وثيقة تسمى الميزانية.

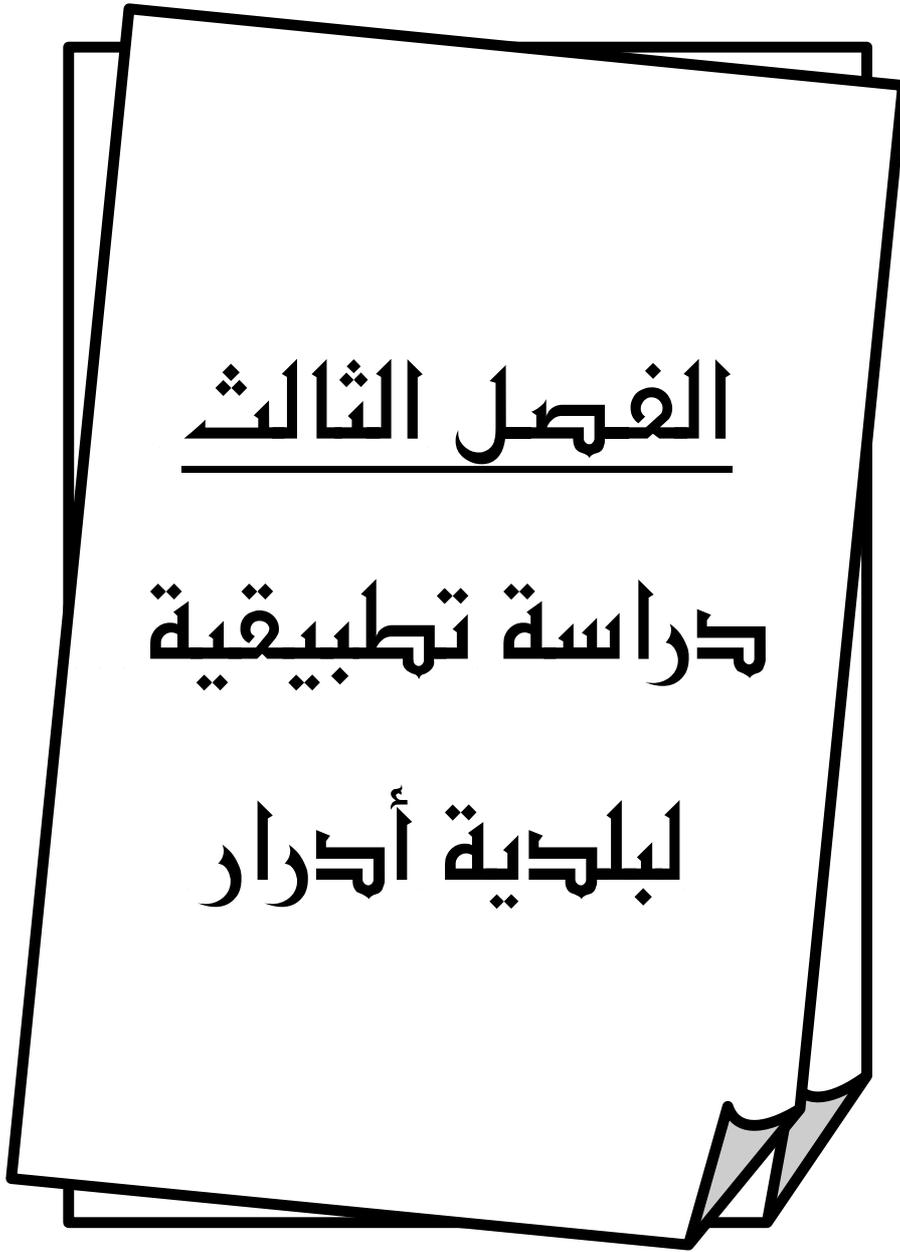
ومن خلال استعراضنا لميزانية الجماعات المحلية، اتضح لنا أن هناك إيرادات تعود كلية للجماعات المحلية، وأخرى جزئية، تشترك فيها مع غيرها بالإضافة إلى مبالغ مالية تحصل عليها في شكل إعانات.

إلا أن الملاحظ هو عجز الجماعات المحلية خصوصاً البلديات عن تغطية نفقاتها بسبب قلة وشح مواردها، وتخطبها في مشاكل المديونية، التي أثرت على سير نشاطها وتطبيق برامجها، وأصبح العجز الموزاني ملازماً لها لعدة سنوات.

ونتيجة لهذه الأوضاع، سعت الدولة بكل جهودها إلى تبني إصلاحات عديدة مست جوانب عدة للجماعات المحلية: كإصلاح المالية والجباية المحليتين، تحديث نظام المعلوماتية و الإتصال، مسح ديون الجماعات المحلية، مما ساهم في تقليص نسب العجز على مستوى بلديات الوطن.

وخلصنا في ختام هذا الفصل إلى تبيان مختلف الآليات التي تساهم في تفعيل موارد الجماعات المحلية، والتي لا تقتصر على الجانب المالي فقط، بل تتعداه إلى جوانب أخرى تنظيمية وقانونية وإدارية، ومن بين هاته الآليات:

- إعادة الإعتبار للنشاط التنموي للجماعات المحلية-إعادة النظر في تنظيم البلديات-الاهتمام بالموارد البشرية- تطوير أساليب الإدارة والتسيير وتفعيل اللامركزية، كآليات تنظيمية وإدارية.
- تغيير أنماط التمويل المحلي-تحسين فعالية النظام الضريبي-دعم الاستثمار المحلي- ترشيد النفقات - تامين الإيرادات- اللجوء للإقتراض- ترقية الأنشطة والثروات المحلية، كآليات مالية.



-المبحث الأول: تقديم لبلدية أدرار وهيكلها التنظيمي

-المبحث الثاني: دراسة تحليلية للموارد المالية لبلدية أدرار

تمهيد :

بعد استعراضنا للدراسة النظرية، التي تطرقنا فيها للإطار المفاهيمي للإدارة المحلية من خلال عرض المفهوم والأهداف والمقومات، وإبراز الإدارة المحلية كنموذج للامركزية، مع تسليط الضوء على واقع الإدارة المحلية في الجزائر في الفصل الأول.

حاولنا في الفصل الثاني تحليل الموارد المالية للجماعات المحلية، من خلال دراسة ميزانياتها والوقوف على أهم الإشكالات والتحديات التي تواجه هذه الأخيرة، مع تبيان السبل الكفيلة بتفعيل مواردها .

وحتى تكون هذه الدراسة النظرية قريبة من الواقع، لابد من إسقاطها على أرض الواقع، لذلك سنحاول من خلال هذا الفصل دراسة الموارد المالية لبلدية أدرار، والوقوف على واقع التمويل فيها، خصوصاً ما تعلق بالموارد الذاتية، من خلال دراسة وتحليل ميزانياتها لثلاث سنوات ماضية (2010-2011-20012).

فخصّص المبحث الأول لتقديم تعريفي لبلدية أدرار واستعراض الهيكل التنظيمي لها ، أما المبحث الثاني فخصّص لدراسة وتحليل الموارد المالية لبلدية أدرار.

المبحث الأول: تقديم لبلدية أدرار وهيكلها التنظيمي

سنحاول في هذا المبحث عرض تقديم تعريفي لكل من ولاية وبلدية أدرار، من خلال التطرق إلى الموقع والمساحة والحياة الاقتصادية و الاجتماعية أولاً، ثم نستعرض الهيكل التنظيمي لبلدية أدرار ومختلف المصالح المكونة لها.

تعتبر كلمة أدرار من الكلمات الكثيرة الاستعمال في القاموس الأمازيغي لدى السكان الأوائل للمنطقة، لأنها تعتبر تصحيف لكلمة أدغاغ، التي تترادف في العربية الحجر أو الحجارة، ثم ما لبثت الكلمة وبمرور الزمن أن تحولت إلى اللفظ المستعمل حالياً ، ولعل أدرار (ADRAR)، هي اللفظ الفرنسي المناسب لنطق اللفظ الأمازيغي الأول (أدغاغ) ، ومما يؤكد هذا التحريف اللفظي وجود قرية أدغا المتاخمة لمدينة أدرار، و هي من القرى القديمة بالولاية.

1- نبذة عن ولاية أدرار:

1-1 الموقع والمساحة¹:

ولاية أدرار، هي ولاية حدودية تقع في الجنوب الغربي للجزائر، و هي الولاية رقم 01 في تصنيف الولايات حسب التنظيم الإداري الجزائري، لها حدود مع كل من دولة مالي و موريتانيا، ويسود في الولاية المناخ الصحراوي، وأغلبية تضاريسها رملية مع مناطق جرداء صخرية في شمال الولاية تسمى الحمادات، كما يغلب الطابع الريفي الحضري على الولاية، أهم مدنها أدرار، تيميمون، رقان، تسابيت، زاوية كنتة، تمنظيط، أولف .

تبلغ مساحة الولاية 427.000 كيلومتر مربع، وتضم 389.898 نسمة، حسب إحصاء سنة 2008، تضم 11 دائرة و 28 بلدية و 299 قصر.

تقع ولاية أدرار في جنوب الجزائر يحدها من الشمال ولايتي البيض و غرداية، من الغرب ولايتي بشار و تندوف وموريتانيا، من الشرق ولاية تمنراست و من الجنوب دولة مالي.

¹ - ولاية أدرار ، من الموقع الإلكتروني : <http://ar.wikipedia.org/wiki>، أطلع عليه بتاريخ 15 مارس 2013، على الساعة : 12:35.

- الشمال الغربي : ولاية بشار
- الشمال : ولاية البيض
- الشمال الشرقي : ولاية غرداية.
- الشرق : ولاية تمنراست.
- الغرب : ولاية تندوف، ولاية بشار و موريتانيا.
- الجنوب : دولة مالي.
- الجنوب الغربي : دولة مالي.
- الجنوب الشرقي : ولاية تمنراست.

يتميز موقعها الفلكي بانحصاره بين خطي الطول 1 شرقاً و3 غرباً وبين خطي العرض 20 و30 شمال خط الاستواء، ويعرف هذا الحيز الجغرافي باستواء سطحه وقلة ارتفاعه في معظم مناطقه التي تتخللها عروق، وهي عبارة عن سهول تُغطيها الكثبان الرملية المتحركة بفعل الرياح المتعددة الاتجاهات وأهم هذه العروق هي عرق شاش، عرق اليباس وعرق ايقدي والعرق الغربي الكبير ، وسهول الولاية هي عبارة عن منخفضات ضيقة تمتد بالجهة الشرقية للقسم الجنوبي لوادي الساورة مع القسم الأعلى لوادي المسعود .

1-2- التقسيم الإداري و مناخ الولاية¹:

بالنسبة للتقسيم الإداري، فتتكون الولاية من 11 دائرة ، وهي : أدرار - أوقروت - أولف - برجى باجي مختار - شروين - فنوغيل - رقان - تسابيت - تيميمون - تينركوك - زاوية كنتة.

و تتكون ولاية أدرار من 28 بلدية هي: أدرار - أقبلي - أوقروت - دلدول - فنوغيل - أنزجمير - أولاد سعيد - رقان - سالي - تيمقطن - تيميمون - تيمياوين - أولف - برجى

¹ - جولة في ولاية أدرار، من الموقع الإلكتروني : <http://www.scoutsadrar.com/nwes/index.php/2012-05-19-15-18>، أطلع عليه بتاريخ : 12 مارس 2013، على الساعة : 14:10.

باجي مختار - بودة - شروين - قصر قدور - المطارفة - أولاد أحمد - أولاد عيسى - سبع - ظلمين - تمنطيط - تامست - تينركوك - تيط - تسابيت - زاوية كنتة.

تعرف ولاية أدرار تعدداً في مناخها، وذلك ناجم عن شساعة مساحتها، فبالرغم من أن المناخ الصحراوي الجاف سائد بها ، إلا أنه يُمكن تمييز ثلاث مناطق هي:

* مناخ شبه صحراوي: يسود المناطق الشمالية للولاية أي شمال منطقة قورارة ، ويتميز بصيف حار وشتاء معتدل قليل البرودة، الأمطار نادرة وفجائية.

* مناخ صحراوي: يسود غالب مناطق الولاية ويميزه صيف شديد الحرارة وشتاء معتدل.

* مناخ شبه مداري: صيف حار ورطب وشتاء جاف، الأمطار موسمية تتهاطل في فصل الصيف.

1-3- الزوايا و المخطوطات القديمة بالولاية:

تُعرف الولاية بمشائخها وزواياها ومدارسها القرآنية المتعددة حيث تشتهر المنطقة بحفظ القرآن الكريم وتلقين تعاليم الفقه المالكي ، ومن أهم زوايا المنطقة زاوية الشيخ سيدي محمد بلكبير، زاوية الشيخ الحسان بأنزجير، و زاوية الضاوية في مدينة أدرار .

يوجد بولاية أدرار ما لا يقل عن 12 ألف مخطوط موزعة على حوالي 50 خزانة من قورارة شمالاً حتى تيديكلت جنوباً، معظم هذه المخطوطات مُعرضة للتلف والضياع بسبب طرق الحفظ التقليدية وعدم موافقة أصحابها على ترميمها أو وضعها في أيدي المؤسسات الوطنية المخولة بصيانة المخطوط القديم مثل المركز الوطني للمخطوطات، تتناول هذه المخطوطات موضوعات متنوعة كالفقه والحديث وتفسير القرآن بالإضافة إلى الفلسفة وعلم الفلك والزراعة.

1-4- المحروقات، الفلاحة والتجارة¹:

شهد عام 1980 أول اكتشاف للزيت بمنطقة السبع بولاية أدرار ، بعد ذلك بأكثر من عشرين سنة تم اكتشاف أول حقل للغاز الطبيعي بالولاية بنفس المنطقة بمخزون يقدر ب 170 مليار م³، وهو ما أعطى دفعة اقتصادية قوية للولاية ووفر المئات من مناصب الشغل .

يبلغ مخزون المنطقة من البترول 600 مليون برميل، أنشأت مصفاة البترول ببلدية السبع، بالشراكة بين الجزائر وشركة صينية، تبلغ طاقة إنتاج المصفاة 600.000 طن/سنة، تضم ثمانية أنواع من الوقود منها الكيروسين، يوجه هذا الوقود إلى ولايات بشار، تندوف، تمنراست التي كانت فيما سبق تحصل عليه من مصفاة أرزيو.

كما يهتم معظم سكان ولاية أدرار بالزراعة المعاشية المروية، التي تلبي حاجيات السكان بالدرجة الأولى، فتعتبر الولاية من المصادر الزراعية المعتبرة بالجزائر، بسبب توفر كميات معتبرة من المياه الجوفية مما يسهل عملية استصلاح الأراضي الصحراوية، إلا أن ضعف التسويق الفلاحي يقف عائق أمام ازدهار الزراعة المحلية.

أما ميدان التجارة بولاية أدرار فشهد نقلة نوعية وذلك بالتزامن مع القفزة الديمغرافية للولاية مع ظهور قانون الجنوب الكبير إذ أصبحت الولاية منطقة جذب للسكان نظراً لتحفيزات هذا القانون وكذلك بفضل تطور البنية التحتية المتمثلة أساساً في شبكة الطرق التي أصبحت تصل إلى معظم بلديات وقرى الولاية.

1-5- السياحة، الصناعة التقليدية :

تعد ولاية أدرار محطة جذب سياحي هامة بالجزائر وذلك لتوفرها على جميع مقومات السياحة الصحراوية.

¹ - المحروقات والفلاحة والتجارة بولاية أدرار، من الموقع الإلكتروني : <http://ar.wikipedia.org/wiki>، أطلع عليه بتاريخ 12 مارس 2013، على الساعة : 16:15.

-**القصور:** توجد عدة معالم أثرية رائعة كقصور تميمون، تمنطيط وزاوية كنتة وغيرها، كما توجد العديد من الحصون والقصبات التي تبقى شاهداً على حضارة كبيرة وذلك من خلال هندستها المعمارية وتاريخها العريق بالإضافة إلى ما تحويه من مخطوطات.

-**الطبيعة :** وتتجلى في الواحات الممتدة من أقصى قورارة بشمال الولاية حتى حدود إقليم تيديكالت بالإضافة إلى مغارة قصر تماسخت والأشجار المتحجرة بمنطقة أولف.

أما الصناعة التقليدية فتعد أحد أهم مقومات الاقتصاد المحلي بالولاية فهي لا تزال تمثل مصدر رزق للكثير من العائلات بالإضافة لكونها مصدر جذب للسياح الذين يزورون المنطقة بغية التمتع بالتراث المحلي الذي يحافظ على أصالته في أغلب قصور الولاية، فنجد من الصناعات التقليدية: صناعة الفخار، صناعة النسيج، الصناعة الجلدية، صناعة الحلي، واللباس التقليدي.

II- نبذة عن بلدية أدرار:

II-1- الموقع والمساحة¹:

تعتبر بلدية أدرار عاصمة إقليم توات منذ بداية القرن 18م، فهي بذلك مركز نشاطه الثقافي والتجاري والصناعي حتى الوقت الحالي لما تمتاز به من مؤهلات تساعد في ذلك، والتي من بينها انتشار الوعي الثقافي الديني نتيجة لتلك الزوايا الضاربة في القدم كزاوية الشيخ محمد بلكبير، واعتبارها نقطة وصل بين الجزائر والدول الإفريقية المجاورة كمالى والنيجر.

أنشئت بلدية أدرار وفقاً للتقسيم الإداري تبعا للمرسوم 866/58 الصادر بتاريخ 1958/08/20، يحدها من الشمال بلدية سبع، ومن الجنوب بلدية تيمي، ومن الشرق بلدية تمنطيط، ومن الغرب بلدية بودة، وتتسم بمناخ صحراوي حار صيفاً وبارد شتاء. تتربع على مساحة قدرها 633 كلم²، وتضم عدداً من القصور، هي على النحو التالي:

¹ - محمد باي بلعالم، الرحلة العلية إلى منطقة توات لذكر بعض الأعلام والآثار والمخطوطات والعيادات وما يربط توات من جهات، دار هومة، 2005، ص 47.

أدرار وسط وأولاد علي، أولاد أوشن، أولاد اونقال، أدغا، بربع، أوقديم، مراقن و تينيلان.

يتواجد مقر البلدية في وسط المدينة ويتربع على مساحة قدرها 1740م² ، وله ملاحق إدارية في كل من أدغا، تينيلان، حي 200 مسكن، الحي الغربي، حي 140 مسكن.

حسب إحصائيات سنة 1998م، بلغ عدد سكان البلدية 40.926 نسمة، بكثافة سكانية تقدر ب 64.65 /كلم² بنسبة نمو تقدر ب 2.16% ؛ ليتطور عدد السكان إلى ما يقارب 64781 نسمة، وذلك حسب إحصائيات سنة 2008، بكثافة سكانية تصل إلى 102.33/كلم مربع.

II-2- الجانب الاقتصادي لبلدية أدرار¹:

-الزراعة: تعتبر الزراعة المورد الاقتصادي الأساسي للسكان لتلبية حاجياتهم الأساسية، وذلك للطبيعة الجغرافية والظروف المناخية للمنطقة، ويعتمد في سقيها على المياه الجوفية، والتي تعد روح الفلاحة بواسطة نظام السقي بالفقائير، والتي هي عبارة عن سلسلة من الآبار بين كل بئر وآخر مسافة معينة، ويبدأ الموسم الفلاحي بداية من 15 أكتوبر من كل سنة إلى غاية أواخر ديسمبر، وأهم المحاصيل الزراعية التي يتم إنتاجها في المنطقة وبالدرجة الأولى هي التمور، إضافة إلى القمح بنوعيه الصلب واللين والطماطم والتي تحتل بعينها البلدية كل سنة ويسمى بعيد الطماطم، بالإضافة إلى الخضر الأخرى مثل الجزر والفاول والفلفل، إلا أن أغلب هذه المنتجات الفلاحية توجه مباشرة إلى الاستهلاك المحلي ما عدا التمر الذي يُوجه معظمه إلى الدول المجاورة والطماطم التي يتم تسويقها للولايات الشمالية للوطن، ولا زال الفلاحون يستعملون الطرق التقليدية في العمل الفلاحي.

حيث تقدر في الوقت الحالي المساحة المسقية المخصصة للفلاحة بـ: 523.50 هكتار وهي قليلة مقارنة بالمساحة الإجمالية الصالحة للزراعة.

¹ - سالم مكرودي، تمويل التنمية المحلية في ظل التحول إلى اقتصاد السوق- دراسة حالة بلدية أدرار، رسالة ماجستير، تخصص مالية نفود وبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البليدة، الجزائر، 2009، ص 70.

-**الصناعة:** اشتهرت المنطقة بالصناعة التقليدية مثل صناعة الأحذية و الأفرشة والسروج في القدم، أما في الوقت الحالي فهي تحوي على منطقة صناعية كبيرة تتربع على مساحة تصل إلى 2500 متر مربع، تزاول فيها عدة شركات ومؤسسات نشاطاتها المختلفة سواء الإنتاجية منها أو الخدمية.

-**التجارة:** كانت السلع في مجملها عبارة عن الملابس المطرزة، و التمور والحناء وكانوا يبادلونها بالدهن والقطن وغيره، وكانت هذه السلع تُعرض للبيع في وسط المدينة، وهناك من التجار من يواصل رحلته إلى أسواق الشمال كطرابلس و بجاية وتلمسان و فاس لمبادلة سلعهم بالأسلحة وغيرها من المنتجات الأخرى ثم تعودوا على بيعها في السوق المحلية، وكان للتجار المحليين وكلاء خاصين بهم في جميع المناطق التجارية التي يتم التعامل معها خاصة في الدول المجاورة .

أما في الوقت الحالي فإن النشاط التجاري بالبلدية فقد ازدهر عما كان عليه في القدم نتيجة للتطور الحاصل في جميع ميادين الحياة إذ تحوي البلدية على سوقين تجاريين بالحجم الكبير للخضر والفواكه وهما سوق الدينار الطيب والسوق المغطى وهما مخصصان لبيع الخضر بالتجزئة إضافة إلى سوق الخضر والفواكه بالجملة، وسوق المواشي ناهيك عن المحلات التجارية والأكشاك سواء التابعة للبلدية منها أو للتجار، إضافة إلى قيام البلدية بتنظيم تظاهرتين اقتصاديتين في العام؛ واحدة في الربع الثاني من شهر نوفمبر وتمتد إلى غاية نهايته ويطلق عليها محلياً بالمعرض الدولي، أما المناسبة الثانية فهي المعرض الوطني للطماطم وتنظمه البلدية بداية من الربع الأخير من شهر مارس من كل عام ويمتد هو الآخر إلى غاية نهاية الشهر، وتستقبل البلدية أثناء تنظيمها لهاته التظاهرات الاقتصادية عدد كبير من التجار القادمين من مختلف ولايات الوطن لعرض منتجاتهم إضافة إلى التجار القادمين من الدول المجاورة كمالي والنيجر.

لكن في الحقيقة فرغم توفر كل هاته المقومات إلا أن عملية التنمية تبقى تراوح مكانها ولا ترقى إلى المستوى المطلوب، في ظل غياب التمويل اللازم.

II-3- الجانب الإجتماعي لبلدية أدرار:

تتمثل الإمكانيات الثقافية والاجتماعية في العقيدة أو البيئة السياسية، النظم الاجتماعية، والأنماط الثقافية بحيث تولد المقومات الاجتماعية سلوكيات فردية وجماعية لها تأثير مباشر على التنمية الاقتصادية للبلد، وتجدر الإشارة هنا إلى أن أغلب التجمعات السكانية لديها لغة واحدة وهي العربية، بينما الديانة فهي واحدة وهي الإسلام، ولهم عادات وتقاليد واحدة ممتدة عبر الزمن، وبالتالي فإن هذه المقومات تعتبر من بين أهم المقومات التي في ظلها تتحقق التنمية، وذلك لوجود ترابط قوي بين فئات المجتمع، لذلك تحوي بلدية أدرار مجتمع من بين أفضل المجتمعات من حيث متانة العلاقات العامة، والتي كان يسودها الود والتراحم والتعاطف والتآخي، وهذا الأمر استوحاه أهل هذه المنطقة من الدين الإسلامي، فهو يحث على الصدق في التعامل والمحبة والصفاء للمسلمين، ولم يكن الأجنبي يلقى أدنى شيء من الضيق أو الحرج، لأنهم كانوا أناساً بحكم سليقة طبعهم، كرماء أوفياء وبسبب قناعتهم الفكرية استطاعوا العيش بأمن وسلام وذلك مع اختلاف أجناسهم وافتراق أطباعهم ولهم عادات وتقاليد جملة لا يخرج أغلبها عن أوامر الشريعة الإسلامية¹.

¹ - محمد باي بلعالم، المرجع السابق ص 74.

III- الهيكل التنظيمي لبلدية أدرار¹

يشرف رئيس المجلس الشعبي البلدي على إدارة وتسيير شؤون البلدية، يساعده في ذلك مكتب أمانة رئيس المجلس، و لجان المجلس الشعبي البلدي وأعضائه، بالإضافة إلى الأمين العام للبلدية، ويضم الهيكل التنظيمي الإداري لبلدية أدرار ما يلي:

III-1- مصلحة الأمانة العامة:

تتمثل مهام الأمانة العامة وفروعها في القيام بتنفيذ المداولات، إعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، تبليغ محاضر وقرارات ومداولات المجلس الشعبي البلدي للسلطة الوصية، إقامة الرقابة على المصالح الإدارية وتنظيمها والتنسيق فيما بينها؛ وتتكون من المكاتب التالية: مكتب أمانة المجلس، مكتب التنظيم، مكتب الإعلام الآلي ، مكتب المنازعات، مكتب تنشيط المصالح، مكتب الإحصاء ، مكتب الأرشيف.

III-2- مصلحة المستخدمين:

تُشرف هذه المصلحة على تسيير المستخدمين و تكوينهم، و تتكون من مكاتبين وهما مكتب المستخدمين ومكتب التكوين والتقاعد.

III-3- مصلحة المالية:

تتكون من مكاتبين: مكتب الميزانية و السجلات والملحقات و مكتب النفقات، وتعمل هذه المصلحة على إعداد الميزانية الأولية والإضافية والحساب الإداري وتنفيذ الميزانية، وما يتبعها من تحرير ملاحق.

III-4- مصلحة الوسائل العامة: تضم مكاتبين وهما: مكتب الممتلكات المنقولة ومكتب الصيانة.

III-5- مصلحة الإيرادات والممتلكات: تقوم هذه المصلحة بمتابعة كل ما يتعلق بممتلكات البلدية من شراء و بيع و تنازل، وتضم مكاتبين هما : مكتب الممتلكات و مكتب الإيرادات.

¹ - مصلحة المستخدمين - بلدية أدرار.

III-6- المصلحة التقنية: يوكل لهذه المصلحة القيام بمتابعة البناءات الفوضوية، متابعة مخططات شغل الأراضي، تسجيل العقود الإدارية، إحصاء الاحتياطات العقارية الخاصة بالبلدية، اقتراح المشاريع وإعداد البطاقات التقنية لمختلف المشاريع، القيام بالدراسات الهندسية والتقنية لمختلف المشاريع المقترحة، حراسة مختلف الهيئات التابعة للبلدية و التدخل في حالة الكوارث، وتضم مكاتبين هما : مكتب أدوات التعمير ومكتب العمران.

III-7- مصلحة البرامج: تعمل على استلام ملفات المشاركة في الصفقات، فتح الأظرف، تقييم العروض، إبرام الصفقات والإشراف على السجلات الخاصة بها، و متابعة كل الأعمال المتعلقة بالصفقات مثل الإشهار، تضم مكاتبين هما مكتب الصفقات ومكتب متابعة الإنجازات .

III-8- مصلحة السكن، الفلاحة والتنمية الريفية: تكمن مهامها في معالجة جميع المشاكل المرتبطة بالإسكان كإعداد قوائم المستفيدين من السكنات الاجتماعية إضافة إلى إحصاء السكنات المتضررة في حالة وقوع كوارث، كما تعمل على تشجيع التنمية الريفية ، و تتكون من مكاتبين مكتب السكن ومكتب الفلاحة والتنمية الريفية.

III-9- مصلحة التنظيم والشؤون العامة، الشباب والرياضة والشؤون الاجتماعية: وتضم ثلاث مكاتب:

- مكتب الحالة المدنية والشرطة العامة: يعمل على إبرام عقود الزواج وتسجيلها، تسجيل المواليد الجدد والوفيات، استخراج شهادات الزواج والطلاق والوفاة، المصادقة على الوثائق، التسجيل في قوائم الانتخابات والشطب منها، تصحيح البطاقات الانتخابية.

- مكتب التنظيم والشؤون العامة: يُشرف هذا المكتب على الأعمال التالية: تسجيل المواطنين الراغبين في تأدية فريضة الحج، متابعة جميع القضايا المتنازع فيها، والتي تكون البلدية طرفاً فيها، منح رخص لكراء المساحات مؤقتاً، متابعة ومراقبة حفظ الصحة والنظافة في المؤسسات العمومية والخاصة والتجار، مراقبة وتنشيط أعمال مكافحة الأمراض والأوبئة، إحصاء شباب الخدمة الوطنية الذين يبلغون سن 18 سنة.

- مكتب الشباب والرياضة والشؤون الاجتماعية والثقافية: من بين المهام التي تسهر عليها هذه المصلحة: تنشيط وتدعيم جميع الجمعيات الثقافية والرياضية، والعمل على انتشار الوعي الثقافي في وسط المجتمع المحلي، إضافة إلى إشرافها على الأنشطة الرياضية المنظمة بين أحياء البلدية، كما يشرف هذا المكتب على إحصاء الفئات المعوزة مثل: المعوقين، المكفوفين، الأرمال، الأطفال المحرومين، اليتامى، المسنين، و إعداد رواتب عمال الشبكة الاجتماعية.

III-10- مصلحة الشبكات المختلفة: وتتكون من ثلاثة مكاتب وهي مكتب النظافة والمساحات الخضراء، مكتب الطرقات والإنارة العمومية والغاز، مكتب شبكات المياه الصالحة للشرب والمستعملة.

المبحث الثاني: دراسة وتحليل الموارد المالية لبلدية أدرار

تتميز بلدية أدرار بموقعها الاستراتيجي بحيث تقع وسط مقر الولاية، و تنوع ممتلكاتها و توسع النشاط الصناعي والتجاري بها، مع تزايد عدد سكانها، ما يحتم عليها السعي لإقامة مشاريع تنموية تستجيب لحاجيات المواطنين و تعمل على تحسين ظروفهم المعيشية، إلا أن ذلك يتطلب توفير إيرادات مالية معتبرة لتغطية مجمل هذه النفقات.

لذلك سنخصص هذا المبحث للوقوف على الوضعية المالية لبلدية أدرار، من خلال استعراض ميزانياتها خلال السنوات 2010-2011-2012، ودراستها بصفة عامة عن طريق النسب، ثم نخرج بالدراسة والتحليل لإيراداتها في كل من قسمي التسيير والتجهيز، من خلال معرفة مصادرها وحجمها، و أي من هذه المصادر تعتمد عليه بلدية أدرار في تمويل برامجها ومشاريعها، وما مدى قدرتها على الاعتماد على مواردها المالية دون اللجوء للإعانات خارجية.

كما نتطرق إلى دراسة نفقات البلدية ومعرفة مدى تغطية الإيرادات لها .

أ- تقديم لميزانيات بلدية أدرار لسنوات 2010-2011-2012.

أ-1 ميزانية بلدية أدرار لسنة 2010

أولاً: الميزانية الإضافية لسنة 2010

المصادقة		الإقتراحات		الموازنة العامة للميزانية		الحسابات
الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات	قسم التسيير		
		557.669.435,20	518.190.977,69			
.....	56.900.000,00	.....	56.900.000,00	سلع ولوزام		60
.....	55.050.00,00	.....	55.050.000,00	أشغال وخدمات خارجية		61
.....	10.760.000,00	.....	10.760.000,00	مصاريف التسيير العام		62
.....	221.493.603,84	.....	221.493.603,84	مصاريف المستخدمين		63
.....	.....	.....	.....	ضرائب ورسوم		64
.....	.....	.....	.....	مصاريف مالية		65
.....	22.955.183,91	.....	22.955.183,91	منح وإعانات		66
.....	29.418.131,35	.....	29.418.131,35	مساهمات وحصص و اداءات لفائدة الغير		67
.....	.....	.....	.....	تزيد حساب الاستهلاك و المونوات		68
.....	42.300.000,00	.....	42.300.000,00	أعباء استثنائية		69
1.000.000,00	.....	1.000.000,00	.....	منتوجات الاستغلال		70
35.520.186,00	.....	35.520.186,00	.....	نتاج الأملاك العمومية		71
55.908.380,00	.....	55.908.380,00	.....	تحصيلات وإعانات ومساهمات		72
.....	.....	.....	.....	تقليص الأعباء		73
105.776.823,00	.....	105.776.823,00	.....	ممنوحات صندوق الأموال المشتركة		74
16.009.534,00	.....	16.009.534,00	.....	ضرائب غير مباشرة		75
182.564.532,00	.....	182.564.532,00	.....	ضرائب مباشرة		76
.....	.....	.....	.....	نتاج مالي		77
.....	.....	.....	.....	نتاج استثنائي		79
160.889.980,20	338.616,18	160.889.980,20	338.616,18	نتاج وأعباء السنوات المالية السابقة		82
.....	78.975.442,41	.....	78.975.442,41	الانقطاع لنفقات التجهيز والاستثمار		83
482.944.779,14	482.558.751,14	482.944.779,14	482.558.751,14	قسم التجهيز والاستثمار		
70.844.587,63	.....	70.844.587,63	.....	العجز أو الفائض المرحل		060
412.100.191,51	.....	412.100.191,51	.....	تزويدات		10
.....	.....	.....	.....	إعانات مسددة من طرف البلدية		13
.....	.....	.....	.....	مساهمات الغير في أشغال التجهيز		14
.....	.....	.....	.....	اقتراضات		16
.....	.....	.....	.....	مداخل القطاع الاقتصادي		17
.....	.....	.....	.....	كوارث		23
.....	23.883.845,20	.....	23.883.845,20	أملك عقارية ومنقولة		24
.....	.....	.....	.....	سلفيات البلدية لأكثر من سنة		25
.....	.....	.....	.....	سندات قيم		26
.....	.....	.....	.....	تزويد للوحدات الاقتصادية البلدية		27
.....	458.674.905,94	.....	458.674.905,94	أشغال جديدة وتصليحات كبرى		28
1.040.614.214,34	1.000.749.728,83	1.040.614.214,34	1.000.749.728,83	مجموع النفقات والإيرادات		
78.975.442,41	78.975.442,41	78.975.442,41	78.975.442,41	الحساب 83 من النفقات والمادة 100 من المادة 730 من النفقات والإيرادات		
961.638.771,93	921.774.286,42	961.638.771,93	921.774.286,42	المجموع الفعلي للنفقات والإيرادات		
.....	39.864.485,51	.....	39.864.485,51	الحساب 85 الفائض الإجمالي		
961.638.771,93	961.638.771,93	961.638.771,93	961.638.771,93	مجموع متساوي في النفقات والإيرادات		

ثانياً: الحساب الإداري لسنة 2010

الباقى للإيجاز		الإيجازات		التحديدات		الموازنة العامة للميزانية		الحسابات
الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات	قسم التسيير		
147.024.571,23	30.566.910,69	406.861.488,82	361.306.118,79	553.886.060,05	391.873.029,84			
.....	35.246.161,56	.....	35.246.161,56	سلع ولوزام		60
.....	30.013.995,23	.....	30.013.995,23	أشغال وخدمات خارجية		61
.....	5.271.813,43	.....	5.271.813,43	مصاريف التسيير العام		62
.....	177.853.364,68	.....	177.853.364,68	مصاريف المستخدمين		63
.....	ضرائب ورسوم		64
.....	مصاريف مالية		65
.....	12.274.294,51	.....	21.878.021,73	.....	34.152.315,88	منح وإعانات		66
.....	17.954.000,00	.....	11.464.131,35	.....	29.418.131,35	مساهمات وخصص واداءات لفائدة الغير		67
.....	تزويد حساب الاستهلاك و المؤونات		68
.....	603.188,76	.....	603.188,76	أعباء استثنائية		69
.....	410.200,00	.....	410.200,00	.....	منتجات الاستغلال		70
17.926.840,85	17.418.995,07	.....	35.345.835,92	.....	نواتج الأملاك العمومية		71
.....	33.445.696,98	.....	33.445.696,98	.....	تحصيلات وإعانات ومساهمات		72
.....	تقليص الأعباء		73
.....	ممنوحات صندوق الأموال المشتركة		74
560.000,00	17.907.334,29	.....	18.467.334,29	.....	ضرائب غير مباشرة		75
.....	304.408.931,04	.....	304.408.931,04	.....	ضرائب مباشرة		76
.....	نتائج مالي		77
.....	918.081,62	.....	918.081,62	.....	نتائج استثنائي		79
128.537.730,38	338.616,18	32.352.249,82	.....	160.889.980,20	338.616,18	نتائج وأعباء السنوات المالية السابقة		82
.....	78.975.442,41	.....	78.975.442,41	الاقطاع لنفقات التجهيز والاستثمار		83
.....	95.874.825,51	295.862.876,25	199.73.664,89	295.862.876,25	295.048.490,40	قسم التجهيز والاستثمار		
.....	70.844.587,63	.....	70.844.587,63	.....	العجز أو الفائض المرحل		060
.....	224.589.930,77	.....	224.589.930,77	.....	توريدات		10
.....	إعانات مسددة من طرف البلدية		13
.....	مساهمات الغير في أشغال التجهيز		14
.....	اقتراضات		16
.....	مداخل القطاع الاقتصادي		17
.....	كوارث		23
.....	12.533.842,92	428.357,85	8.922.889,97	428.357,85	21.456.732,89	أموال عقارية ومنقولة		24
.....	سلفيات البلدية لأكثر من سنة		25
.....	سندات قيم		26
.....	تزويد للوحدات الاقتصادية البلدية		27
.....	83.340.982,59	.....	190.250.774,92	.....	273.591.757,51	أشغال جديدة وتصلحات كبرى		28
147.024.571,23	126.441.736,20	702.724.365,07	560.479.783,68	849.748.936,30	686.921.519,88	مجموع النفقات والإيرادات		
.....	78.975.442,41	78.975.442,41	78.975.442,41	78.975.442,41	الحساب 83 من النفقات والمادة 100 من المادة 730 من النفقات والإيرادات		
.....	623.748.922,66	481.504.341,27	770.773.493,89	607.946.077,47	المجموع الفعلي للنفقات والإيرادات		
.....	142.244.581,39	.....	162.827.416,42	الحساب 85 الفائض الإجمالي		
.....	632.748.922,66	623.748.922,66	770.773.493,89	770.773.493,89	مجموع متساوي في النفقات والإيرادات		

2-1 ميزانية بلدية أدرار لسنة 2011

أولاً: الميزانية الإضافية لسنة 2011

المصادقة		الاقتراحات		الموازنة العامة للميزانية	الحسابات
الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات		
787.520.230,98	696.121.823,28	787.520.230,98	696.121.823,28	قسم التسيير	
.....	87.606.334,49	.....	87.606.334,49	سلع ولوزام	60
.....	72.000.000,00	.....	72.000.000,00	أشغال وخدمات خارجية	61
.....	15.860.000,00	.....	15.860.000,00	مصاريف التسيير العام	62
.....	253.992.425,07	.....	253.992.425,07	مصاريف المستخدمين	63
.....	.....	.....	.....	ضرائب ورسوم	64
.....	.....	.....	.....	مصاريف مالية	65
.....	55.402.824	.....	55.402.824	منح وإعانات	66
.....	39.895.943,86	.....	39.895.943,86	مساهمات وحصص و اداءات لفائدة الغير	67
.....	.....	.....	.....	تزويد حساب الاستهلاك و المونوات	68
.....	83.863.644,50	.....	83.863.644,50	أعباء استثنائية	69
1.000.000,00	.....	1.000.000,00	.....	منتجات الاستغلال	70
44.417.871,72	.....	44.417.871,72	.....	نتائج الاملاك العمومية	71
9.527.600,00	.....	9.527.600,00	.....	تحصيلات وإعانات ومساهمات	72
.....	.....	.....	.....	تقليص الأعباء	73
156.937.556,00	.....	156.937.556,00	.....	ممنوحات صندوق الأموال المشتركة	74
18.059.351,00	.....	18.059.351,00	.....	ضرائب غير مباشرة	75
364.997.911,00	.....	364.997.911,00	.....	ضرائب مباشرة	76
.....	.....	.....	.....	نتائج مالي	77
.....	.....	.....	.....	نتائج استثنائي	79
192.579.941,26	338.616,18	192.579.941,26	338.616,18	نتائج وأعباء السنوات المالية السابقة	82
.....	87.162.034,70	.....	87.162.034,70	الانقطاع لنفقات التجهيز والاستثمار	83
622.409.650,57	621.981.292,72	622.409.650,57	621.981.292,72	قسم التجهيز والاستثمار	
96.303.183,36	.....	96.303.183,36	.....	العجز أو الفائض المرحل	060
526.106.467,21	.....	526.106.467,21	.....	تزيدات	10
.....	.....	.....	.....	إعانات مسددة من طرف البلدية	13
.....	.....	.....	.....	مساهمات الغير في أشغال التجهيز	14
.....	.....	.....	.....	اقتراضات	16
.....	.....	.....	.....	مداخل القطاع الاقتصادي	17
.....	.....	.....	.....	كوارث	23
60.984.477,62	60.984.477,62	.....	60.984.477,62	أملك عقارية ومنقولة	24
.....	.....	.....	.....	سلفيات البلدية لأكثر من سنة	25
.....	.....	.....	.....	سندات قيم	26
.....	.....	.....	.....	تزويد للوحدات الاقتصادية البلدية	27
560.996.815,10	560.996.815,10	.....	560.996.815,10	أشغال جديدة وتصلح كبرى	28
1.409.929.881,55	1.318.103.116,00	1.409.929.881,55	1.318.103.116,00	مجموع النفقات والإيرادات	
87.162.034,70	87.162.034,70	87.162.034,70	87.162.034,70	الحساب 83 من النفقات والمادة 100 من المادة (730) من النفقات والإيرادات	
1.322.767.846,85	1.230.941.081,30	1.322.767.846,85	1.230.941.081,30	المجموع الفعلي للنفقات والإيرادات	
.....	91.826.765,55	.....	91.826.765,55	الحساب 85 الفائض الإجمالي	
1.322.767.846,85	1.322.767.846,85	1.322.767.846,85	1.322.767.846,85	مجموع متساوي في النفقات والإيرادات	

ثانياً: الحساب الإداري لسنة 2011

الباقى للإجاز		الإجازات		التحديدات		الموازنة العامة للميزانية		المحليات
الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات	الإيرادات	النفقات	قسم التسيير		
145.350.074,47	45.868.487,20	719.296.150,66	563.954.372,06	864.646.225,13	609.822.859,26	قسم التسيير		
.....	61.165.724,17	.....	61.165.724,17	سلع ولوزام		60
.....	43.509.357,23	.....	43.509.357,23	أشغال وخدمات خارجية		61
.....	7.595.827,11	.....	7.595.827,11	مصاريف التسيير العام		62
.....	190.823.150,61	.....	190.823.150,61	مصاريف المستخدمين		63
.....	ضرائب ورسوم		64
.....	مصاريف مالية		65
.....	27.716.639,09	.....	32.958.249,10	.....	60.674.888,19	منح وإعانات		66
.....	17.854.000,00	.....	23.305.543,86	.....	41.159.543,86	مساهمات وخصص و اداءات لفائدة الغير		67
.....	تزويد حساب الاستهلاك و المؤونات		68
.....	94.291.219,62	.....	94.291.219,62	أعباء استثنائية		69
.....	1.238.700,00	.....	1.238.700,00	.....	منتجات الاستغلال		70
17.048.844,70	28.290.773,67	.....	45.339.618,37	.....	ناتج الأملاك العمومية		71
.....	212.909.318,17	.....	212.909.318,17	.....	تحصيلات وإعانات ومساهمات		72
.....	تقليص الأعباء		73
.....	156.866.556,70	.....	156.866.556,00	.....	منحوات صندوق الأموال المشتركة		74
.....	19.381.044,91	.....	19.941.044,91	.....	ضرائب غير مباشرة		75
.....	228.597.120,54	.....	228.597.120,54	.....	ضرائب مباشرة		76
.....	ناتج مالي		77
.....	7.173.925,88	.....	7.173.925,88	.....	ناتج استثنائي		79
127.741.229,77	297.848,11	64.838.711,49	.....	192.579.941,26	338.616,18	ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة		82
.....	110.264.532,29	.....	110.264.532,29	الافتتاح لنفقات التجهيز والاستثمار		83
.....	252.375.644,80	503.339.159,33	250.211.564,29	503.339.159,33	502.587.209,09	قسم التجهيز والاستثمار		
.....	96.303.183,36	.....	96.303.183,36	.....	العجز أو الفائض المرحل		060
.....	406.712.383,58	.....	406.712.383,58	.....	توريدات		10
.....	إعانات مسددة من طرف البلدية		13
.....	مساهمات الغير في أشغال التجهيز		14
.....	اقتراضات		16
.....	مداخل القطاع الاقتصادي		17
.....	كوارث		23
.....	9.456.080,08	323.592,39	32.528.397,54	323.592,39	41.984.477,62	أموال عقارية ومنقولة		24
.....	سلفيات البلدية لأكثر من سنة		25
.....	سندات قيم		26
.....	تزويد للوحدات الاقتصادية البلدية		27
.....	460.602.731,47	أشغال جديدة وتصلحات كبرى		28
145.350.074,47	298.244.132,00	1.222.635.309,99	814.165.936,35	1.367.985.384,46	1.112.410.068,35	مجموع النفقات والإيرادات		
.....	110.264.532,29	110.264.532,29	110.264.532,29	110.264.532,29	الحساب 83 من النفقات والمادة 100 من المادة 730 من النفقات والإيرادات		
.....	1.112.370.777,70	703.901.404,06	1.257.720.852,17	1.002.145.536,06	المجموع الفعلي للنفقات والإيرادات		
.....	408.469.373,64	.....	255.575.316,11	الحساب 85 الفائض الإجمالي		
.....	1.112.370.777,70	1.112.370.777,70	1.257.720.852,17	1.257.720.852,17	مجموع متساوي في النفقات والإيرادات		

3-1 ميزانية بلدية أدرار لسنة 2012

أولاً: الميزانية الإضافية لسنة 2012

المصادقة		الاقتراحات		الموازنة العامة للميزانية	الحسابات
الإيرادات	التفقات	الإيرادات	التفقات		
1.136.571.815,62	1.127.926.633,97	1.136.571.815,62	1.127.926.633,97	قسم التسيير	
.....	115.600.000,00	.....	115.600.000,00	سلع ولوزام	60
.....	89.600.000,00	.....	89.600.000,00	أشغال وخدمات خارجية	61
.....	23.660.000,00	.....	23.660.000,00	مصاريف التسيير العام	62
.....	303.896.735,07	.....	303.896.735,07	مصاريف المستخدمين	63
.....	.....	.....	.....	ضرائب ورسوم	64
.....	.....	.....	.....	مصاريف مالية	65
.....	57.645.960,45	.....	57.645.960,45	منح وإعانات	66
.....	42.594.046,57	.....	42.594.046,57	مساهمات وحصص و اداءات لفائدة الغير	67
.....	.....	.....	.....	تزويد حساب الاستهلاك و المونوات	68
.....	334.770.497,00	.....	334.770.497,00	أعباء استثنائية	69
1.000.000,00	.....	1.000.000,00	.....	منتجات الاستغلال	70
47.253.491,96	.....	47.253.491,96	.....	نتائج الاملاك العمومية	71
368.303.104,59	.....	368.303.104,59	.....	تحصيلات وإعانات ومساهمات	72
.....	.....	.....	.....	تقليص الأعباء	73
131.575.265,00	.....	131.575.265,00	.....	ممنوحات صندوق الأموال المشتركة	74
20.122.294,00	.....	20.122.294,00	.....	ضرائب غير مباشرة	75
267.625.807,00	.....	267.625.807,00	.....	ضرائب مباشرة	76
.....	.....	.....	.....	نتائج مالي	77
.....	.....	.....	.....	نتائج استثنائي	79
300.691.853,07	297.848,11	300.691.853,07	297.848,11	نتائج وأعباء السنوات المالية السابقة	82
.....	159.861.546,77	.....	159.861.546,77	الانقطاع لنفقات التجهيز والاستثمار	83
897.474.752,52	896.722.802,28	897.474.752,52	896.722.802,28	قسم التجهيز والاستثمار	
253.127.595,04	.....	253.127.595,04	.....	العجز أو الفائض المرحل	060
644.347.157,48	.....	644.347.157,48	.....	تزويدات	10
.....	.....	.....	.....	إعانات مسددة من طرف البلدية	13
.....	.....	.....	.....	مساهمات الغير في أشغال التجهيز	14
.....	.....	.....	.....	اقتراضات	16
.....	.....	.....	.....	مداخل القطاع الاقتصادي	17
.....	.....	.....	.....	كوارث	23
.....	70.877.816,35	.....	70.877.816,35	أملك عقارية ومنقولة	24
.....	.....	.....	.....	سلفيات البلدية لأكثر من سنة	25
.....	.....	.....	.....	سندات قيم	26
.....	.....	.....	.....	تزويد للوحدات الاقتصادية البلدية	27
.....	825.844.985,93	.....	825.844.985,93	أشغال جديدة وتصلحات كبرى	28
2.034.046.568,14	2.024.649.436,25	2.034.046.568,14	2.024.649.436,25	مجموع النفقات والإيرادات	
159.861.546,77	159.861.546,77	159.861.546,77	159.861.546,77	الحساب 83 من النفقات والمادة 100 من المادة (730) من النفقات والإيرادات	
1.874.185.021,37	1.864.787.889,48	1.874.185.021,37	1.864.787.889,48	المجموع الفعلي للنفقات والإيرادات	
.....	9.397.131,89	.....	9.397.131,89	الحساب 85 الفائض الإجمالي	
1.874.185.021,37	1.874.185.021,37	1.874.185.021,37	1.874.185.021,37	مجموع متساوي في النفقات والإيرادات	

II- تحليل ميزانية بلدية أدرار بالنسب لسنوات 2010-2011-2012.

تقتضي عملية تحليل ميزانية البلدية في الفترة من 2010 إلى 2012، اللجوء إلى حساب مجموعة من النسب حتى تتضح لنا الصورة الحقيقية للوضعية المالية لبلدية أدرار.

كما يمكن لنا مقارنة النسب وفقاً للتعداد السكاني لبلدية أدرار، حسب الجدول التالي:

الجدول رقم 16 : تطور التعداد السكاني لبلدية أدرار خلال الفترة 2010-2011-2012

السنوات	2010	2011	2012
التعداد السكاني	70611	71658	72518

المصدر: مصلحة الإعلام الآلي - بلدية أدرار.

يتبين لنا من الجدول أعلاه أن التعداد السكاني لبلدية أدرار في تزايد مستمر بنسبة نمو تُقدر بـ 02%.

II-1- النسبة 01: إيرادات قسم التسيير / عدد السكان

نسبة إيرادات قسم التسيير لعدد السكان = إيرادات قسم التسيير / عدد السكان

الجدول رقم 17: حساب نسبة إيرادات قسم التسيير / عدد السكان

السنوات	2010	2011	2012
إيرادات قسم التسيير	557.669.435,20	787.520.230,98	1.136.571.815,62
عدد السكان	70611	71658	72518
النسبة	789777	1098998,34	1567296,14

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الميزانية الإضافية للسنوات 2010-2011-2012.

يتضح لنا من خلال الجدول أن هذا المقدار في تزايد مستمر مع زيادة عدد السكان، و يُعبر هذا المقدار عن حجم العبء المالي الذي يتحمله الفرد كمساهمة منه في تمويل ميزانية البلدية سنوياً سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

II-2- النسبة 02: إيرادات الاستغلال و ناتج الأملاك / إيرادات قسم التسيير

نقوم بحساب النسبة من خلال قسمة مجموع إيرادات الإستغلال والأملاك على إيرادات التسيير

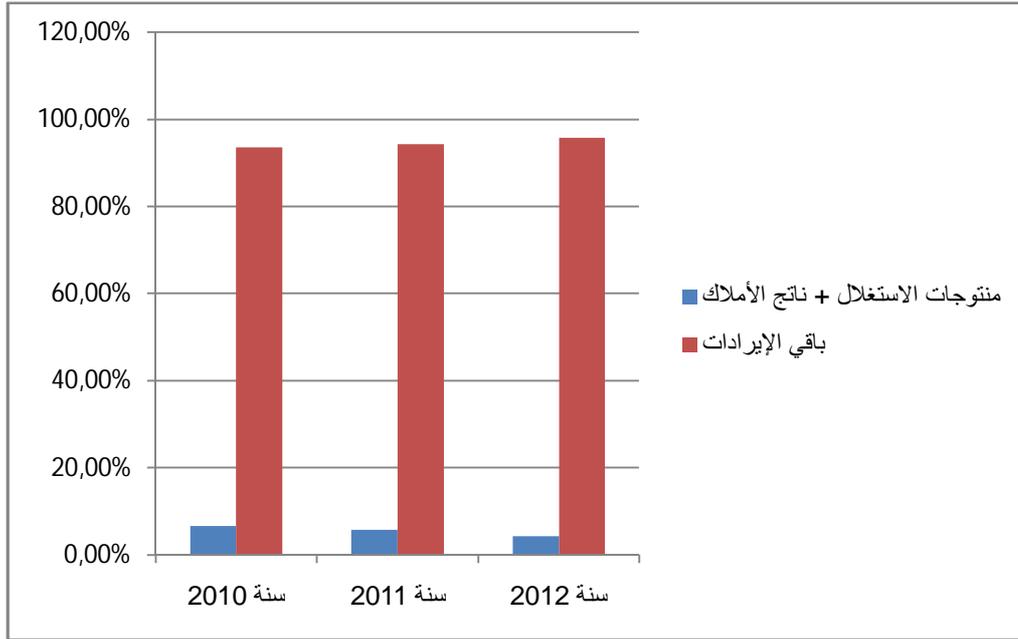
الجدول رقم 18: حساب نسبة إيرادات الاستغلال والأملاك / إيرادات قسم التسيير

السنوات	2010	2011	2012
إيرادات الإستغلال والأملاك	36.520.186,00	45.417.871,72	48.253.491,96
إيرادات قسم التسيير	557.669.435,20	787.520.230,98	1.136.571.815,62
النسبة	% 6,54	% 5,76	% 4,25

المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الميزانية الإضافية للسنوات 2010-2011-2012.

تعبّر هذه النسبة عن مساهمة عائدات إيرادات الاستغلال والأملاك بالنسبة لمجموع إيرادات قسم التسيير، وتصل في المتوسط إلى حدود 10 % ، ومن خلال هذا يتضح لنا أن بلدية أدرار تعتمد وبشكل كبير على باقي الإيرادات الأخرى في تمويلها ، ما يُبين لنا أنها بعيدة كل البعد عن فكرة الاعتماد على الموارد الذاتية، والتي من بينها إيرادات الاستغلال ، حيث نلاحظ أن هذه النسبة في تراجع؛ فبينما سجلت حوالي 6% سنة 2010، تراجعت إلى حدود 4% سنة 2012، بسبب قلة أسعار الإيجار المعتمدة والضعف في إحصاء و ضبط إيرادات الأملاك العمومية، وهذا مؤشر ضعف بالنسبة للبلدية، ما يستدعي ضرورة أن تُولي أهمية كبيرة لممتلكاتها وتسعى جاهدة لتطوير الإيرادات المتأتية منها ، وهذا ما يتضح من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم 03: نسبة إيرادات الاستغلال والأملك إلى إيرادات قسم التسيير



المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الجدول رقم 18.

II-3- النسبة 03: الإيرادات المستلمة من المساهمات والمساعدات/ إيرادات قسم التسيير.

الإيرادات المستلمة من المساهمات والمساعدات = ح 72 + ح 74 + ح 79

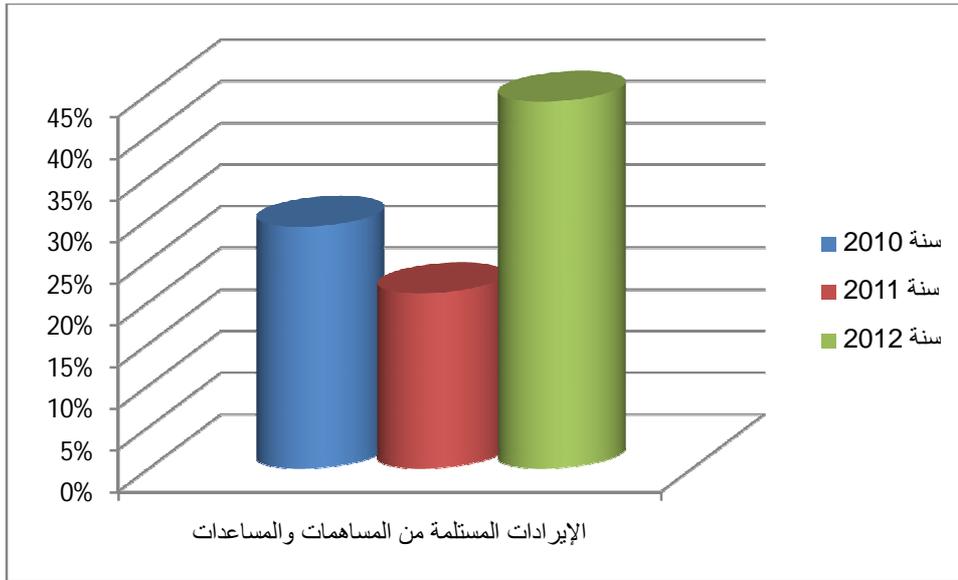
الجدول رقم 19: حساب نسبة الإيرادات المستلمة من المساهمات والمساعدات/ إيرادات قسم التسيير

السنوات	2010	2011	2012
الإيرادات المستلمة من المساهمات والمساعدات	161685203	166465156	499878369,59
إيرادات التسيير	557.669.435,20	787.520.230,98	1.136.571.815,62
النسبة	%29	%21,13	% 44

المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الميزانية الإضافية للسنوات 2010-2011-2012.

توضح لنا هذه النسبة مدى اعتماد بلدية أدرار على الإيرادات المستلمة من الإعانات والمساهمات، ويظهر لنا جلياً أن هذه النسبة معتبرة، و تعرف تزايداً ملحوظاً؛ فبينما كانت في سنة 2010 حوالي 29% قفزت في سنة 2012 إلى 44 % ، بسبب زيادة مبلغ التحصيلات والإعانات والمساهمات (خصوصاً في سنة 2012)، والتي تجاوزت مبلغ 300 مليون دج، أما المبالغ المحصلة من صندوق الأموال المشتركة فتعرف تزايداً من سنة إلى أخرى لكنها مبالغ متقاربة، حيث بلغت سنة 2012 أكثر من 100 مليون دج، ما يوحي لنا بوجود نقص في التمويل الذاتي للبلدية، ونترجم هذه المعطيات إلى الشكل التالي:

الشكل رقم 04: نسبة الإيرادات المستلمة من المساهمات والمساعدات/ إيرادات قسم التسيير



المصدر: من إعداد الطالب، بناء على معطيات الجدول رقم 19.

II-4- النسبة 04: الإيرادات الجبائية / إيرادات قسم التسيير

الإيرادات الجبائية = ح 75 + ح 76

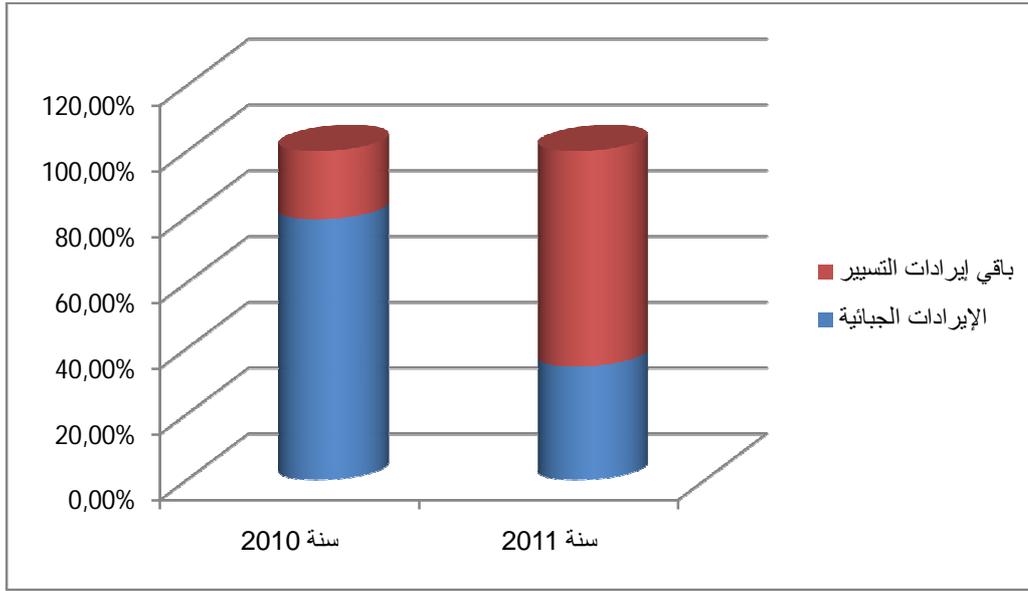
الجدول رقم 20: نسبة الإيرادات الجبائية / إيرادات قسم التسيير

2011	2010	الإيرادات
247978165,45	322316265,33	الإيرادات الجبائية
719296150,66	406861488,82	إيرادات التسيير
%34,47	%79,22	النسبة

المصدر: من إعداد الطالب، بناء على معطيات الحساب الإداري للسنوات 2010-2011.

يُمكن لنا من خلال هذه النسبة معرفة حجم الإيرادات الجبائية بالنسبة إلى إيرادات قسم التسيير والتي أنجزت فعلاً، ونستشف من خلال الجدول ارتفاع هذه النسبة سنة 2010، حيث قاربت 80 %، و هي نسبة مرتفعة جداً، إذ تبين لنا أن بلدية أدرار إعتمدت في إيراداتها على المواد المتأتية من الجباية المحلية، وتؤكد لنا قلة الإعانات المتحصل عليها، والتي تدخل ضمن باقي إيرادات قسم التسيير خصوصاً سنة 2010، إلا أن هذه النسبة عرفت انخفاضاً سنة 2011، وتزايد الإيرادات المستلمة من الإعانات والمساهمات، ورغم ذلك تبقى قيمتها معتبرة و تُساهم بشكل كبير في إيرادات قسم التسيير، ويرجع سبب هذا الانخفاض إلى تناقص حصيلة الإيرادات الجبائية من سنة إلى أخرى نتيجة للتهرب والغش الضريبي، واتساع دائرة الاقتصاد الموازي.

الشكل رقم 05: يوضح نسبة الإيرادات الجبائية / إيرادات قسم التسيير



المصدر: من إعداد الطالب، بناء على معطيات الجدول رقم 20.

II-5- النسبة 05: الإيرادات الجبائية / عدد السكان

$$\text{الإيرادات الجبائية} = \text{ح 75} + \text{ح 76}$$

الجدول رقم 21: نسبة الإيرادات الجبائية / عدد السكان

السنوات	2010	2011
الإيرادات الجبائية	322316265,33	247978165,45
عدد السكان	70611	71658
النسبة	456467,49	346057,89

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الميزانية الإضافية للسنوات 2010-2011-2012.

توضح لنا هذه النسبة مدى مساهمة المواطن في الإيرادات الجبائية عن طريق دفعه للضرائب المباشرة وغير مباشرة، و يتبين لنا حسب ما تم تحصيله فعلاً من إيرادات جبائية أن هذه النسبة قد انخفضت سنة 2011، بسبب عدم تحصيل ما كان مقدر من إيرادات جبائية ، خصوصا إيرادات الضرائب غير المباشرة ، و تزايد التهرب والغش الضريبي.

II-6- النسبة 06: نفقات الإستغلال / عدد السكان

نفقات الإستغلال = نفقات قسم التسيير - ح64 - ح65

الجدول رقم 22: نسبة نفقات الإستغلال / عدد السكان

السنوات	2010	2011	2012
نفقات الإستغلال	518.190.977,69	696.121.823,28	1.127.926.633,97
عدد السكان	70611	71658	72518
النسبة	733.867,21	971.450,25	1.555.374,71

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الحساب الإداري للسنوات 2010-2011-2012.

تُبين لنا هذه النسبة مدى استفادة المواطن من الخدمات التي تقدمها البلدية، ويظهر لنا أن نصيب الفرد من هذه الخدمات في تزايد مستمر وفقاً لتزايد عدد السكان، حيث وصل مقدار نصيب الفرد حوالي 1555374 دج خلال سنة 2012، وتعتبر هذه المبالغ مقبولة إذا قُمنّا بمقارنة مدى مساهمة الفرد في تمويل ميزانية البلدية مع مقدار الخدمات المقدمة له من طرفها، إذ يُسجل تقارب بين ما يقدمه الفرد مقارنة بما يتحصل عليه من خدمات.

لكن الإشكال الذي يبقى مطروحاً هل يستفيد المواطن حقاً من هذه المبالغ و تجسد على أرض الواقع أم أنها توجه لجهات أخرى.

II-7- النسبة 07: مصاريف المستخدمين / نفقات التسيير

مصاريف المستخدمين = ح 63

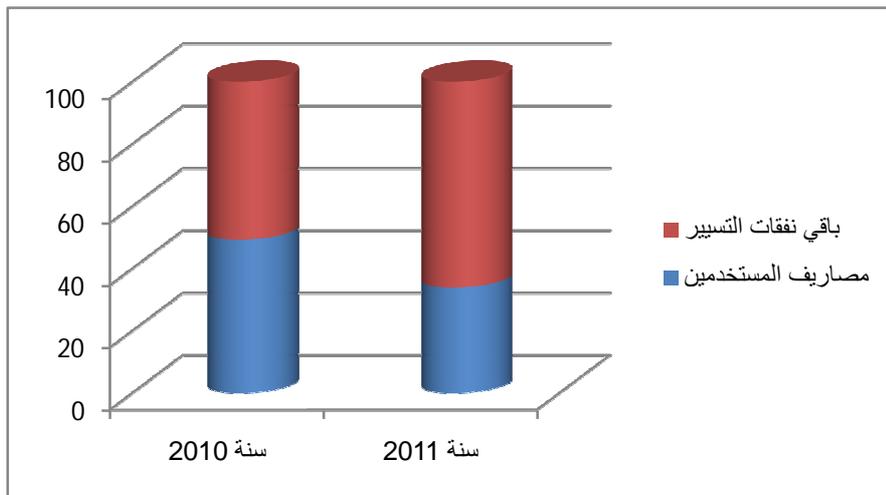
الجدول رقم 23: نسبة مصاريف المستخدمين / نفقات التسيير

2011	2010	النفقات
190.823.150,61	177.853.364,68	مصاريف المستخدمين
563.954.372,06	361.306.118,79	نفقات التسيير
%33,83	%49,22	النسبة

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الحساب الإداري للسنوات 2010-2011-2012.

تصل هذه النسبة في المتوسط إلى 40 % حسب وزارة الداخلية، ويُمكن لنا من خلال هذه النسبة أن نعرف نصيب المستخدمين من نفقات التسيير، فنلاحظ أنه في سنة 2010 وصلت إلى حدود 49 % ، حيث تجاوزت العتبة المحددة بفضل زيادة أجور الموظفين وزيادة عددهم، ثم انخفضت إلى 33 % في سنة 2011، وهذا يوحي إلى أن مصالح بلدية أدرار متحركة نوعاً ما في حجم العمالة التي تقوم بتشغيلها من خلال التحكم في مصاريف المستخدمين.

الشكل رقم 06: مصاريف المستخدمين إلى نفقات التسيير



المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الجدول رقم 23.

II-8- النسبة 08: النفقات المحولة للمساهمات والمساعدات / نفقات التسيير

الجدول رقم 24: نسبة النفقات المحولة للمساهمات والمساعدات / نفقات التسيير

2012	2011	2010	
42.594.046,57	39.895.943,86	29.418.131,35	النفقات المحولة للمساهمات والمساعدات
1.127.926.633,97	696.121.823,28	518.190.977,69	نفقات التسيير
%3,77	%5,73	%5,67	النسبة

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الميزانية الإضافية للسنوات 2010-2011-2012.

بسبب ضعف المبالغ المالية المخصصة لها، تجد البلدية نفسها في حرج عندما يتعلق الأمر بتمويل الجمعيات الثقافية التي تنشط في محيطها، خصوصاً إذا كان عدد الجمعيات كبير جداً، لذلك نجد أن هذه النسبة لا تتعدى 5% من إجمالي نفقات قسم التسيير، بل عرفت انخفاضاً سنة 2012، بسبب قلة الموارد المالية المخصصة لها، ما يستدعي على البلدية أن تُقلل من المبالغ المحولة للمساهمات ومساعدة الغير.

II-9- النسبة 09: إنجازات نفقات التسيير إلى تحديدات نفقات التسيير

الجدول رقم 25: نسبة إنجازات نفقات التسيير/تحديدات نفقات التسيير

2011	2010	
563.954.372,06	361.306.118,79	انجازات نفقات التسيير
609.822.859,26	391.873.029,48	تحديدات نفقات التسيير
% 92,47	% 92, 19	النسبة

المصدر: من إعداد الطالب، بناء على معطيات الحساب الإداري لسنة 2010-2011.

نستطيع من خلال هذه النسبة معرفة مدى إنجاز نفقات قسم التسيير المحددة ، ويتضح لنا من خلال تحليل النسب أن نسبة الإنجاز وصلت إلى 92 %، خلال سنتي 2010 و 2011، وهذا ما يبين لنا أن مصالح بلدية أدرار متحكمة لدرجة كبيرة في إعداد وتحديد نفقات قسم التسيير وتمتلك خبرة في ذلك، وتسعى جاهدة لصرف النفقات حسب أوجهها ، بحيث أن المبالغ المنجزة لنفقات التسيير أقل وبجزء بسيط من النفقات المحددة.

II-10- النسبة 10: إنجازات نفقات التجهيز/تحديدات نفقات التجهيز

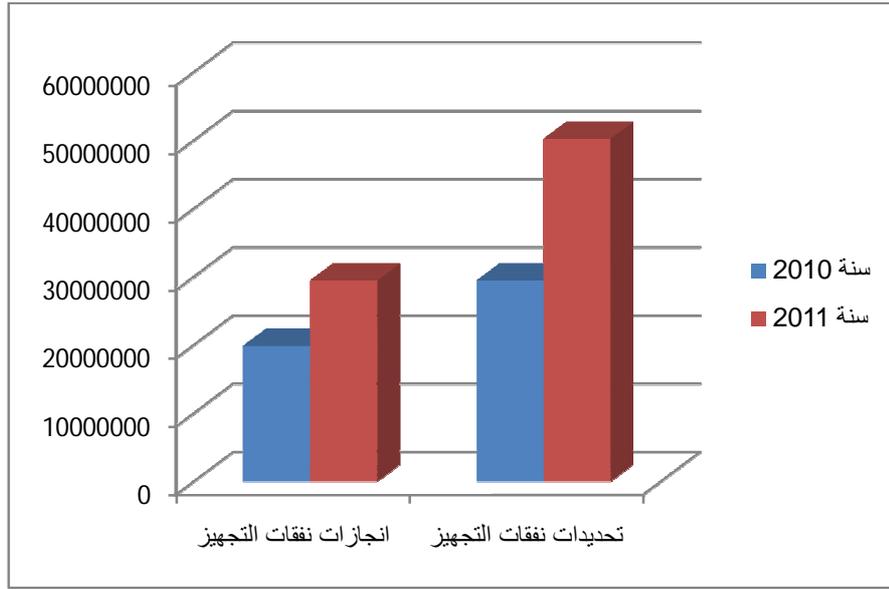
الجدول رقم 26: نسبة إنجازات نفقات التجهيز/تحديدات نفقات التجهيز

2011	2010	
250.211.564,29	199.173.664,89	إنجازات نفقات التجهيز
502.587.209,09	295.048.490,40	تحديدات نفقات التجهيز
%49,78	%67,50	النسبة

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الحساب الإداري لسنة 2010-2011.

من خلال قراءة المعطيات في الجدول أعلاه ، يتبين لنا انخفاض نسبة إنجاز نفقات التجهيز ما بين سنتي 2010 و 2011، وهذا راجع إلى أن ما حُدد كان أكبر من ما هو مفترض هذا من جهة، وكذا جزء من هذه المبالغ لم ينفق لعدم اكتمال المشاريع المتوقع إنجازها من جهة أخرى، فتسجل في جانب بواقي الإنجاز.

الشكل رقم 07: نسبة انجازات نفقات التجهيز/تحديدات نفقات التجهيز



المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الجدول رقم 26.

11-11- النسبة 11: نفقات التجهيز والاستثمار / عدد السكان

الجدول رقم 27: نفقات التجهيز والاستثمار / عدد السكان

السنوات	2010	2011	2012
نفقات التجهيز والاستثمار	482.558.751,14	621.981.292,72	896.722.802,28
عدد السكان	70611	71658	72518
النسبة	683404,49	867985,83	1236552,03

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الميزانية الإضافية للسنوات 2010-2011-2012.

تُبين لنا هذه النسبة نصيب الفرد من مجمل نفقات التجهيز والإستثمار، ويظهر لنا التزايد المستمر لنصيب الفرد من نفقات التجهيز توازياً مع زيادة عدد السكان بناء على المخطط البلدي للتنمية الذي يشمل البرامج التنموية و المشاريع التي من شأنها تطوير البنية التحتية من خلال إنشاء المرافق العمومية الضرورية و تحسن معيشة المواطنين.

12-II- النسبة 12: نسبة التمويل الذاتي للتجهيز والاستثمار إلى نفقات التجهيز والاستثمار

$$\text{التمويل الذاتي للتجهيز} = \text{ح } 83 + \text{ح } 100 .$$

الجدول رقم 28: التمويل الذاتي للتجهيز والاستثمار / نفقات التجهيز والاستثمار

2012	2011	2010	
159.861.546,77	87.162.034,70	78.975.442,51	التمويل الذاتي للتجهيز والاستثمار
896.722.802,28	621.981.292,72	482.558.751,14	نفقات التجهيز والاستثمار
%17,82	%14,01	%16,36	النسبة

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الميزانية الإضافية للسنوات 2010-2011-2012.

عرفت هذه النسبة تطور ملحوظ من سنة لأخرى، لكنها مازالت لم ترقى للمستوى المطلوب، فحتى تضمن البلدية الاستقلالية عن السلطات المركزية يفترض أن تحقق هذه النسبة ارتفاعا يتجاوز 50 %، ما يبين لنا أن بلدية أدرار لا تعتمد كثيراً على التمويل الذاتي للتجهيز والاستثمار.

13-II - النسبة 13: نسبة إنجازات إيرادات التسيير إلى تحديدات إيرادات التسيير

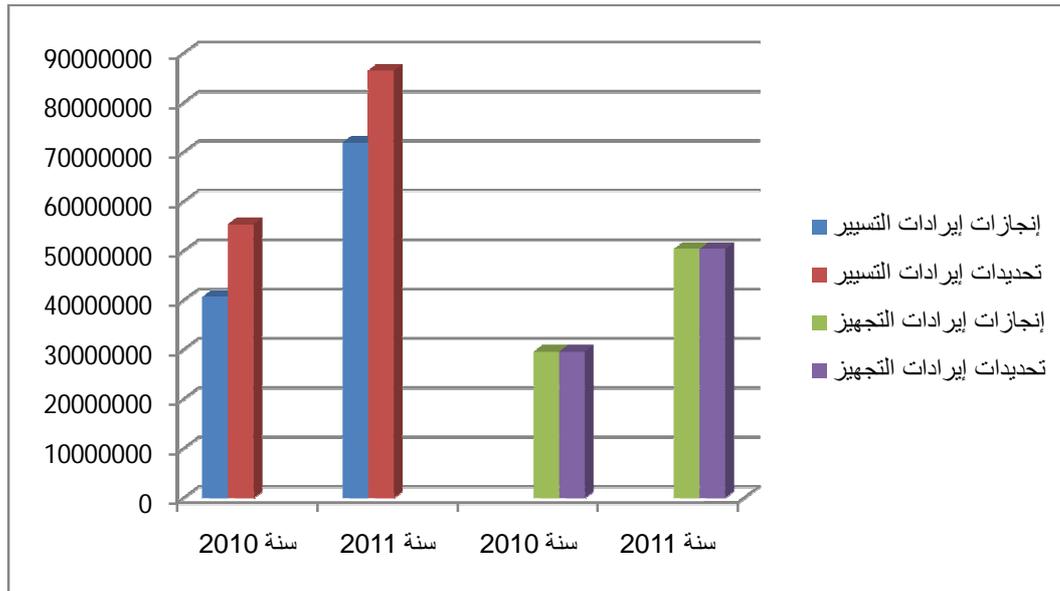
2011	2010	
719.296.150,66	406.861.488,82	إنجازات إيرادات التسيير
864.646.225,13	553.886.060,05	تحديدات إيرادات التسيير
%83,18	%73,45	النسبة
503.339.159,33	295.862.876,25	إنجازات إيرادات التجهيز
503.339.159,33	295.862.876,25	تحديدات إيرادات التجهيز
% 100	% 100	النسبة

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الحساب الإداري للسنوات 2010-2011.

حققت مصالح بلدية أدرار نسبة 83 % كإنجاز لإيرادات التسيير المحددة، مسجلة ارتفاعاً عن سنة 2010 بـ 10 %، ويرجع سبب عدم توافق التحديدات مع الإنجازات إلى وجود مبالغ مالية لم يتم تحصيلها خصوصاً ما تعلق بالضرائب غير المباشرة ، وكذا نقص في الإيرادات المتأتية من الأملاك العمومية، في حين نجد أن ما تم تحديده من إيرادات لقسم التجهيز و الإستثمار لسنتي 2010 و 2011 قد تم إنجازه ، وهذا يبين لنا قدرة بلدية أدرار على التحديد الجيد والدقيق لقيمة مواردها، وكذا جهودها لتحصيلها دون أي نقص، وهذا يرجع بالدرجة الأولى إلى خبرة المسؤولين عن إعداد ميزانية البلدية.

ويمكن لنا أن نترجم معطيات الجدول السابق في الشكل التالي:

الشكل رقم 08: نسبة إنجازات إيرادات التسيير إلى تحديدات إيرادات التسيير



المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الجدول رقم 26.

III- دراسة تحليلية للموارد المالية لبلدية أدرار

III-1 تحليل إيرادات بلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012

تتشكل الإيرادات المالية لبلدية أدرار من مجموع العناصر التي تُدر عائداً مالياً لفائدة البلدية، باستثناء المساعدات المالية التي تتلقاها البلدية سواء من الدولة أو أي هيئة أخرى.

لذلك سنحاول تحليل هذه الإيرادات، ومعرفة إذا كان للبلدية مقدرة على أن تعتمد على إيراداتها المالية أو لا.

أولاً: إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012

نقوم في البداية بدراسة تطور إيرادات التسيير لبلدية أدرار، من خلال الجدول التالي:

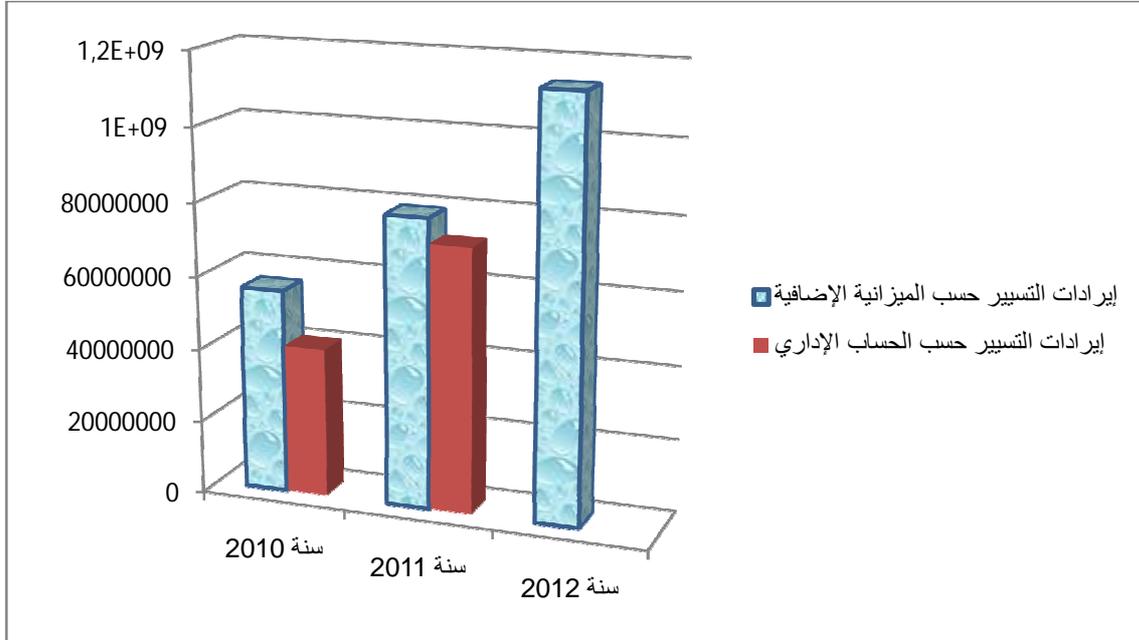
الجدول رقم 29: تطور إيرادات التسيير لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012.

السنوات المالية	2010	2011	2012
إيرادات التسيير حسب الميزانية الإضافية	557.669.435,20	787.520.230,98	1.136.571.815,62
إيرادات التسيير حسب الحساب الإداري	406.861.488,82	719.296.150,66	---

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الحساب الإداري و الميزانية الإضافية للسنوات 2010-2011-2012.

نمّثل معطيات الجدول السابق في الشكل التالي:

الشكل رقم 09: يوضح تطور إيرادات التسيير لبلدية أدرار خلال سنوات 2010-2011-2012.



المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الجدول رقم 29.

من خلال الشكل أعلاه يتضح لنا مدى تزايد مبلغ إيرادات التسيير لبلدية أدرار من سنة إلى أخرى ، فبينما سجلنا حوالي 400 مليون دينار جزائري في 2010 ، ارتفعت إلى أكثر من 700 مليون دينار جزائري ، وهذا راجع لتعدد مهامها وتطورها وتدخلها في مختلف مناحي حياة المواطنين.

أ- دراسة مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير:

لمعرفة أكبر وأهم مصدر تمويلي لإيرادات التسيير ، نستعرض الجدول التالي:

الجدول رقم 30: يبين مصادر تمويل إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012.

السنوات	2010	2011	2012
منتجات الاستغلال	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
نتاج الأملاك العمومية	35.520.186,00	44.417.871,72	47.253.491,96
تحصيلات وإعانات	55.908.380,00	9.527.600,00	368.303.104,59
ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية	105.776.823,00	156.937.556,00	131.575.265,00
ضرائب غير مباشرة	16.009.534,00	18.059.351,00	20.122.294,00
ضرائب مباشرة	182.564.532,00	364.997.911,00	267.625.807,00
نتاج وأعباء السنوات السابقة	160.889.980,20	192.579.941,26	300.691.853,07
المجموع	557.669.435,20	787.520.230,98	1.136.571.815,62

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الميزانية الإضافية للسنوات 2010-2011-2012.

من خلال قراءة وتحليل الجدول أعلاه، يتضح لنا أن بلدية أدرار تعتمد وبنسبة كبيرة على الإيرادات المتأتية من الضرائب المباشرة ، وكذا إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث ارتفع مبلغ الضرائب المباشرة لأكثر من 300 مليون دينار جزائري سنة 2011، وحوالي 267 مليون دينار جزائري 2012، في حين أن ممنوحات الصندوق المشترك وصلت إلى أكثر من 131 مليون دينار جزائري سنة 2012، و يلاحظ أيضاً ارتفاع مبلغ ناتج وأعباء السنوات السابقة، بحيث قفز من 557 مليون دينار جزائري سنة 2010 إلى أكثر من مليار دينار جزائري.

الفصل الثالث ————— دراسة تطبيقية لبلدية أدرار

ويمكن توضيح ذلك من خلال النسب في الجدول التالي:

الجدول رقم 31: يبين نسبة مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012.

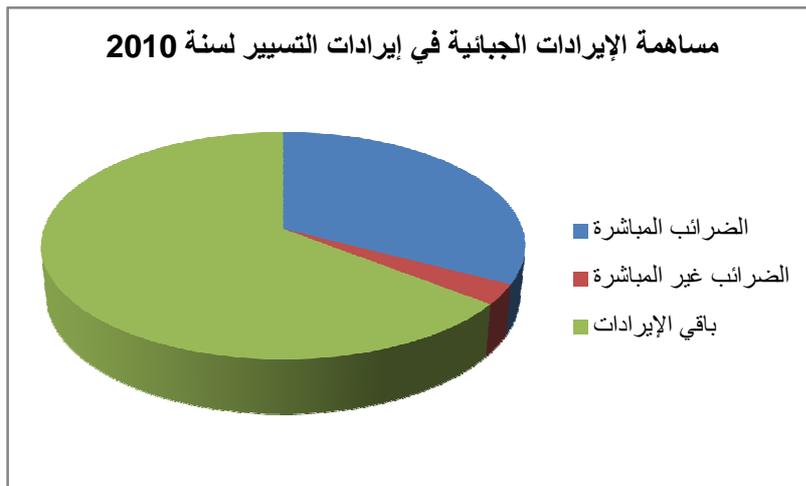
إيرادات	2010	2011	2012
ضرائب مباشرة	% 32,73	46,34	% 23,54
ضرائب غير مباشرة	% 2,87	2,29	% 1,77
مجموع النسب	% 35,6	% 48,63	% 25,31

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الجدول رقم 30.

عند تحليل الجدول أعلاه يتضح لنا بصفة عامة أن الضرائب المباشرة وغير المباشرة تحتل نسبة معتبرة من ميزانية بلدية أدرار، رغم تذبذب نسبتها من سنة لأخرى ، كما تمثل أهم نسبة في تكوين الموارد المالية للبلدية، وهذا راجع إلى الاستناد الشبه مطلق للبلديات على الموارد الجبائية.

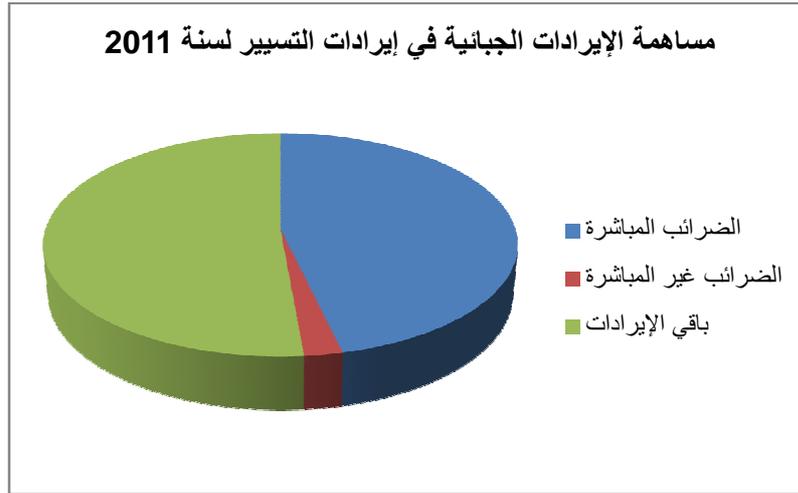
و عليه سنوضح المعطيات السابقة من خلال الأشكال التالية:

الشكل رقم 10: مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير لسنة 2010.



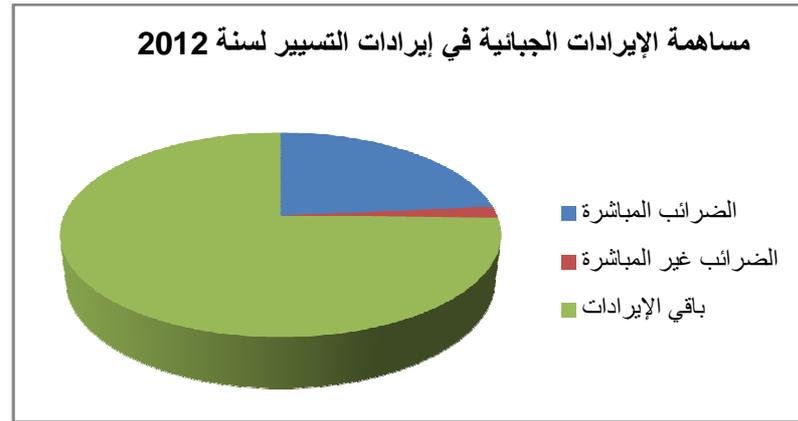
المصدر : إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم 31.

الشكل رقم 11: مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير لسنة 2011



المصدر : إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم 31

الشكل رقم 12: مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير لسنة 2012



المصدر : إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم 31.

وبناء على معطيات الحساب الإداري لبلدية أدرار لسنتي 2010 و 2011، يمكن أن نبين مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير، حسب ما أنجز فعلاً.

الجدول رقم 32: يبين نسبة مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار بناء على الحساب الإداري، خلال سنتي 2010-2011.

2011	2010	إيرادات
%31,78	% 74,81	ضرائب مباشرة
%2,69	% 4,40	ضرائب غير مباشرة
%34,47	% 79,21	مجموع النسب

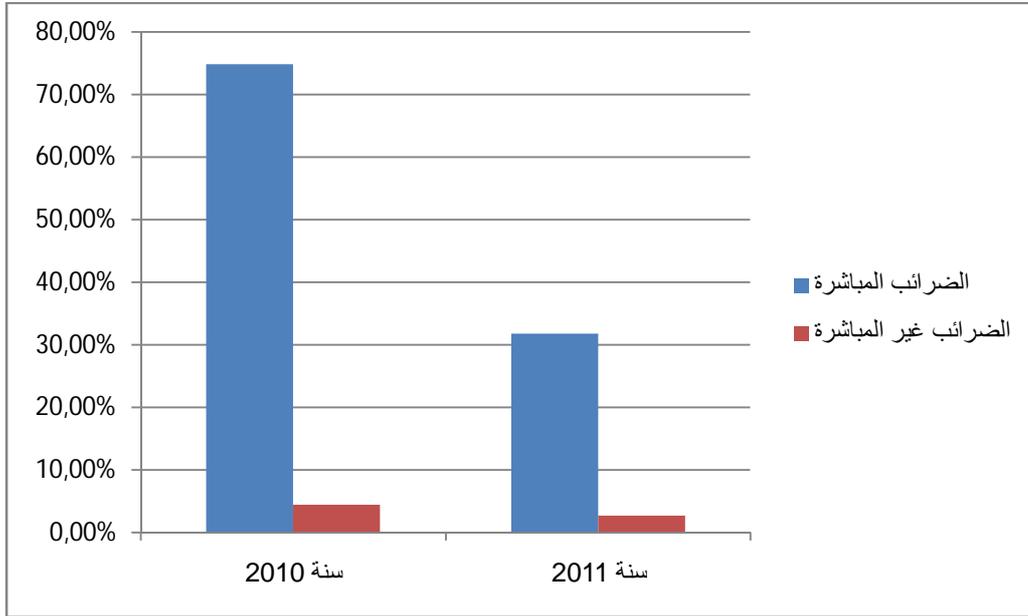
المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الحساب الإداري لبلدية أدرار للسنوات 2010-2011.

وقوفا عند معطيات الجدول أعلاه يتضح لنا جليا اعتماد بلدية أدرار ، مثل أغلب بلديات الوطن، على الإيرادات الجبائية في تمويل قسم التسيير، حيث تجاوز مجموع مساهمة الضرائب المباشرة وغير مباشرة 79% سنة 2010، ورغم انخفاضها إلى حوالي 34 % سنة 2011 ، إلا أنها تبقى تشكل مورداً هاماً وأساسياً لبلدية أدرار.

كما نستنتج أن ما تم تحصيله من إيرادات غير مباشرة أقل من ما تم تقديره خلال سنتي 2010 و 2011، وهذا ما يكبدها مبالغ مالية هامة بسبب سوء تقدير مصالح البلدية من جهة، و نتيجة لزيادة التهرب والغش الضريبي من جهة أخرى، بالرغم أن البلدية غير مسؤولة عن تحصيل الضرائب، إلا أنها ملزمة بأن تُقدر المبالغ الجبائية تقديراً جيداً بغية تفادي الاختلال في الميزانية، وتحقيق الفائض.

ومن ثم فإن أي خلل يحدث في تحصيل المبالغ الجبائية قد ينجر عنه عواقب وخيمة بالنسبة لميزانية البلدية، ما يفرض على البلديات أن تقوم بالتقدير الجيد للمبالغ الجبائية حتى تبتعد عن الاختلال في الميزانية.

الشكل رقم 13: مساهمة الإيرادات الجبائية في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار بناء على الحساب الإداري، خلال سنتي 2010-2011.



المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم 32.

ب-دراسة مساهمة باقي الإيرادات في إيرادات قسم التسيير:

أما مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فتأتي في المرتبة الثانية بعد الإيرادات المتأتية من الضرائب، إلا أننا نجد أن مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في انخفاض من سنة إلى سنة ، حيث بلغت سنة 2012 نسبة 11,5 %، موازاة مع الارتفاع الكبير في مبلغ إيرادات قسم التسيير لسنة 2012، حيث تجاوزت المليار دينار جزائري، وهذا راجع لارتفاع مبلغ التحصيلات والمساهمات والإعانات ، والذي تجاوز 300 مليون دينار جزائري، وهذا ما يمكن أن نبرزه من خلال الجدول التالي :

الفصل الثالث ————— دراسة تطبيقية لبلدية أدرار

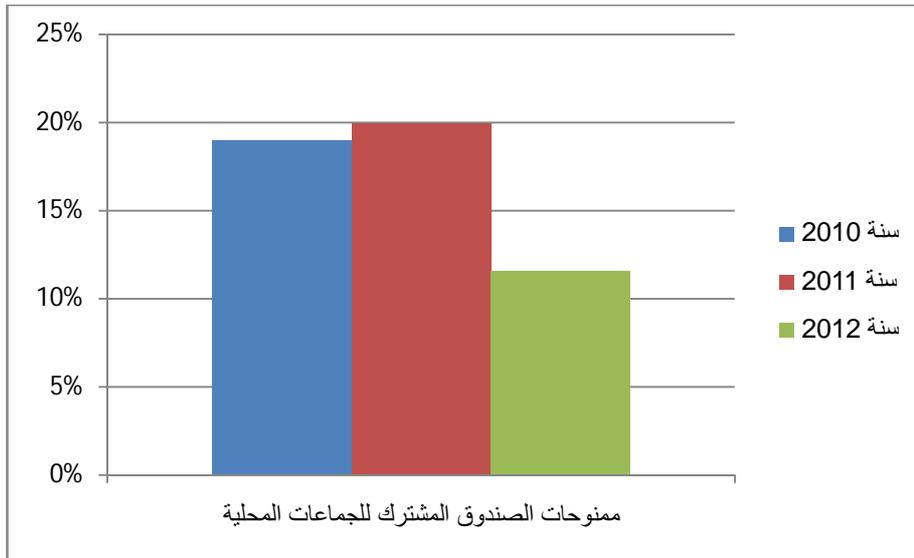
الجدول رقم 33: يبين نسبة مساهمة ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012.

2012	2011	2010	إيرادات
% 11,57	%19,92	% 19	ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية
1.136.571.815,62	787.520.230,98	557.669.435,20	إيرادات التسيير

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الميزانية الإضافية للسنوات 2010-2011-2012.

الشكل رقم 14: مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات التسيير لسنوات

2010-2011-2012.



المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الجدول رقم 33.

و تتمثل الإيرادات الأخرى المكونة لإيرادات التسيير في:

منتجات الاستغلال - ناتج الأملاك العمومية - تحصيلات وإعانات ومساهمات - ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة.

و حتى نتمكن من معرفة مقدار مساهمة كل عنصر في إيرادات التسيير نقوم بحساب نسبة مساهمة كل عنصر في الجدول التالي:

الجدول رقم 34: نسبة مساهمة باقي الإيرادات في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012.

الإيرادات	2010	النسبة	2011	النسبة	2012	النسبة
منتجات الإستغلال	1.000.000,00	%0,17	1.000.000,00	%0,12	1.000.000,00	%0,08
نتاج الأملاك العمومية	35.520.186,00	%6,63	44.417.871,72	%5,64	47.253.491,96	%4,15
تحصيلات وإعانات ومساهمات	55.908.380,00	%10,02	9.527.600,00	%1,20	368.303.104,59	%32,40
نتاج السنوات المالية السابقة	160.889.980,20	%28,85	192.579.941,26	%24,45	300.691.853,07	%26,45
إيرادات التسيير	557.669.435,20	45,85%	787.520.230,98	31,29%	1.136.571.815,62	63,08%

المصدر: إعداد الطالب، بناء على معطيات الميزانية الإضافية للسنوات 2010-2011-2012.

نستنتج من خلال الجدول أن نسبة مجموع باقي الإيرادات ترتفع من سنة لأخرى، وبلغت 63,08 % سنة 2012، بحيث تشكل نسبة معتبرة في تكوين إيرادات التسيير، نتيجة لارتفاع نسبة ناتج السنوات المالية السابقة، والتي تعبر عن المداخيل التي لم يتم تحصيلها في وقتها، وتحصل فيما بعد السنة المالية المحددة لها، بسبب تماطل البلدية في تحصيلها، كما أن نسبة التحصيلات والإعانات عرفت هي أيضا ارتفاعاً كبيراً سنة 2012، وبلغت 32,40 %.

من جهة أخرى نلاحظ أن الإيرادات المتأتية من منتجات الإستغلال ونتاج الأملاك العمومية هي ضعيفة ولا تتجاوز حتى 10 % وتراجع من سنة لأخرى، بحيث لم تتعدى 05 % سنة 2012، بسبب أن البلدية لم تحرص على تعبئة جميع

الفصل الثالث ————— دراسة تطبيقية لبلدية أدرار

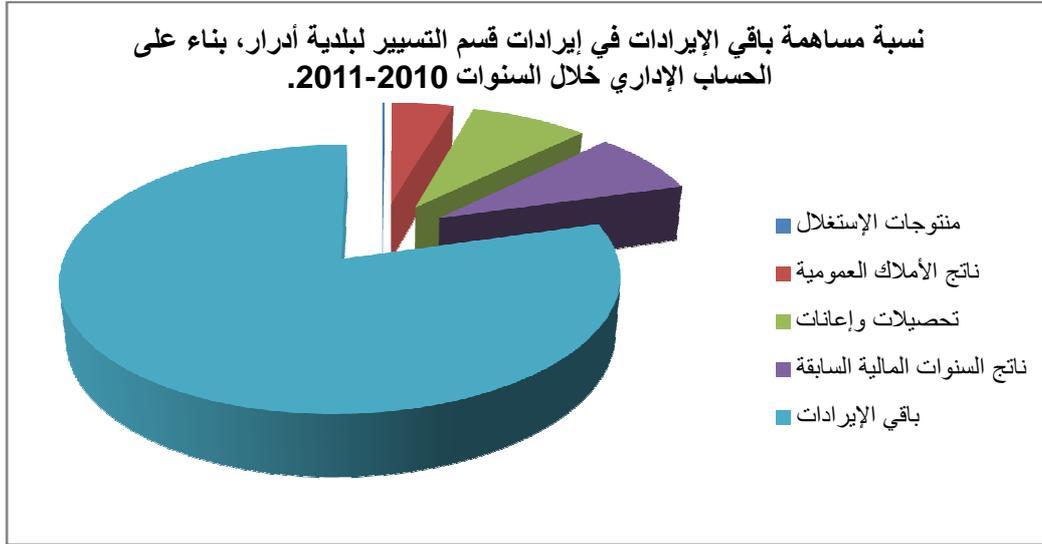
مواردها وإمكانياتها المتأتية من الأملاك، خصوصاً إذا كانت بلدية أدرار تقع وسط مقر الولاية وتمتلك إمكانيات وممتلكات لا تملكها بلديات أخرى.

و عند الحديث عن ما أنجز فعلاً، نجد من خلال معطيات الحساب الإداري ما يلي:
الجدول رقم 35: نسبة مساهمة باقي الإيرادات في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار، بناء على الحساب الإداري خلال سنتي 2010-2011.

الإيرادات	2010	النسبة	2011	النسبة
منتجات الإستغلال	410.200,00	%0, 1	1.238.700,00	%0, 17
نتاج الأملاك العمومية	17.418.995,07	%4,28	28.290.773,67	%3,93
تحصيلات وإعانات ومساهمات	33.445.696,98	%8,22	212.909.318,17	%29,59
نتاج السنوات المالية السابقة	32.352.249,82	%7,95	64.838.711,49	%9,01
إيرادات التسيير	406.861.488,82	%20,55	719.296.150,66	%42,7

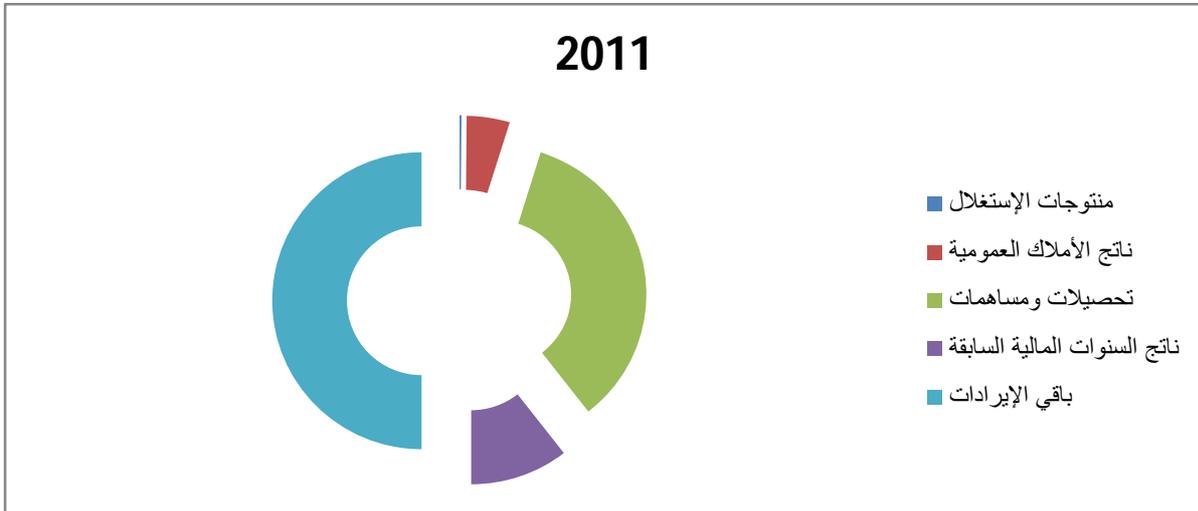
المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الحساب الإداري لسنوات 2010-2011.

الشكل رقم 15: مساهمة باقي الإيرادات في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار، بناء على الحساب الإداري خلال سنة 2010.



المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم 35.

الشكل رقم 16: مساهمة باقي الإيرادات في إيرادات قسم التسيير لبلدية أدرار، بناء على الحساب الإداري خلال سنة 2011.



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم 35.

الفصل الثالث ————— دراسة تطبيقية لبلدية أدرار

إذا نتأكد من خلال ما سبق و حسب ما أنجز فعلاً ، ضعف الإيرادات المتأتية من منتوجات الاستغلال ونتاج الأملاك، بل سجلنا انخفاضها سنة 2011 مقارنة بسنة 2010، مع اعتماد بلدية أدرار على ناتج السنوات المالية السابقة و المساهمات و الإعانات.

وعلى العموم نخلص إلى أن بلدية أدرار تعتمد وبنسب كبيرة على الإيرادات المتأتية من الجباية المحلية، وكذا تتغذى وبنسب معتبرة من الإعانات و المساهمات المحصل عليها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ما يستدعي من البلدية البحث عن تفعيل الإيرادات المتأتية من منتوجات الإستغلال و الأملاك العمومية ، والبحث عن مصادر أخرى.

ثانياً: إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012.

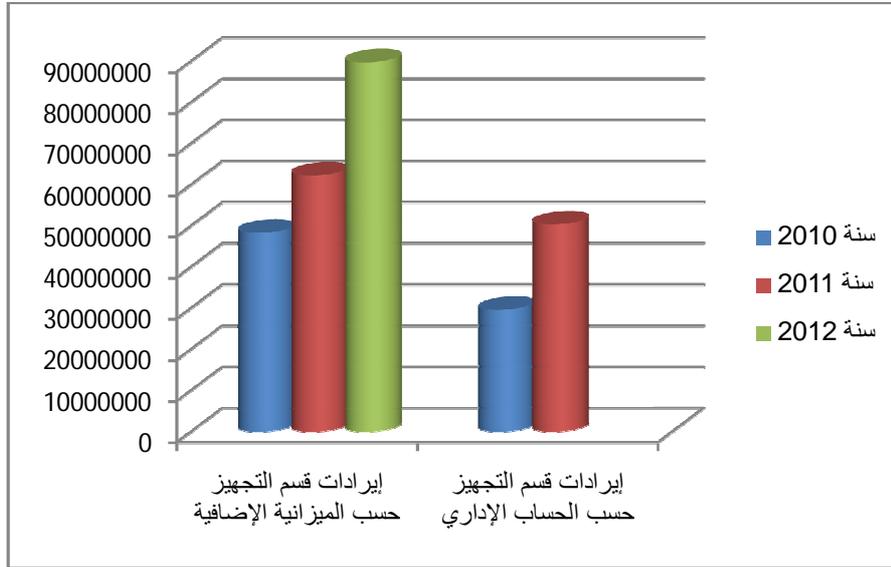
نستهل دراسة إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار ، بتبيان تطورها خلال الفترة من 2010 إلى 2012.

الجدول رقم 36: تطور إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار، خلال السنوات 2010-2011-2012.

السنوات المالية	2010	2011	2012
إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار حسب الميزانية الإضافية	482.944.779,14	622.409.650,57	897.474.752,52
إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار حسب الحساب الإداري	295.862.876,25	503.339.159,33	-

المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الحساب الإداري و الميزانية الإضافية لسنوات 2010-2011-2012.

الشكل رقم 17: تطور إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار، خلال السنوات 2010-2011-2012.



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول 36.

يظهر لنا جلياً من الشكل أعلاه، تزايد قيمة إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار، حيث بلغت ضعف قيمة سنة 2010 في حلول سنة 2012، بحيث تجاوزت 800 مليون دينار جزائري، وهذا راجع إلى النسبة المعتبرة للإيرادات الجبائية التي تحصل عليها بلدية أدرار، ما يساعدها على تخصيص اقتطاعات من إيرادات التسيير لتمويل بعض عمليات التجهيز، والتي تسمى باقتطاع نفقات التجهيز والاستثمار، مع أنه بإمكانها تمويلها عن طريق القروض واللجوء إلى المساعدات الخارجية للقيام بالمشاريع التنموية.

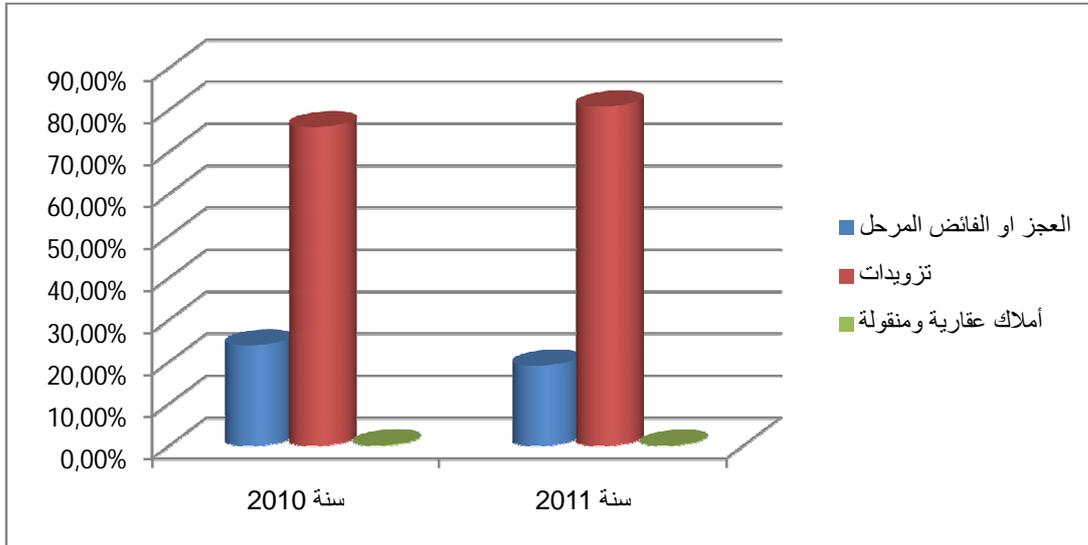
كما أننا نجد أن بلدية أدرار تعتمد على المبلغ الكبير لحصة التوريدات أو التخصيصات المالية التي يسدها الغير لصالح البلدية، وتعتمد على ممنوحات برنامج التنمية المحلية وممنوحات الولاية ومساعدات أخرى خارجية، والتي تمثل النسبة الأكبر في إيرادات التجهيز و الإستثمار بالإضافة إلى الفائض المرحل.

الجدول رقم 37: يبين مصادر تمويل إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار خلال سنتي 2010-2011.

النسبة	2011	النسبة	2010	السنوات المالية
%19,13	96.303.183,36	%23,94	70.844.587,63	العجز أو الفائض المرحل
%80,80	406.712.383,58	%75,91	224.589.930,77	تزويدات
%0,07	323.592,39	%0,15	428.357,85	أملاك عقارية ومنقولة
%100	503.339.159,33	%100	295.862.876,25	إيرادات قسم التجهيز والاستثمار

المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الحساب الإداري لسنوات 2010-2011.

الشكل رقم 18: مصادر تمويل إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011.



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم 37.

الفصل الثالث ————— دراسة تطبيقية لبلدية أدرار

من خلال تحليل نسب مساهمة مصادر تمويل إيرادات قسم التجهيز والاستثمار ، نجد أن نسبة التزويدات تحتل المرتبة الأولى بحيث تجاوزت 80 % سنة 2011، بعدما كانت 75 % سنة 2010، و تشكل بذلك أهم وأكبر مصدر لتمويل إيرادات قسم التجهيز، باعتبار أن بلدية أدرار تعتمد في ذلك على المبالغ المتأتية من الإعانات وممنوحات الولاية ومساعدات أخرى خارجية، حيث تجاوزت 400 مليون دينار جزائري.

كما يرجع هذا الارتفاع إلى زيادة قيمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار، نتيجة للنسبة المعتبرة للإيرادات الجبائية التي تحصل عليها بلدية أدرار ما يجعلها بمنأى عن اللجوء للقروض واعتماد على مواردها الذاتية.

في حين نسجل النسبة المعتبرة لقيمة الفائض المرحل و بواقي الإنجاز الناتجة عن التأخر في إنجاز مشاريع التجهيز لبلدية أدرار، أما الإيرادات المتأتية من التصرف في الأملاك العقارية والمنقولة، فلا تكاد تحتل أهمية بالنسبة لمصادر تمويل إيرادات قسم التجهيز بحيث لم تتجاوز نسبتها 1 %، نتيجة لضعف المصالح البلدية في تحصيل هذه الإيرادات المتأتية من الأملاك العقارية.

وانطلاقاً من أهمية التمويل الذاتي وباعتباره مؤشر مهم لنجاعة مالية البلدية ويسهم في القيام بالمشاريع التنموية، سنقوم من خلال مايلي ، بدراسة نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في إيرادات قسم التجهيز والاستثمار:

الجدول رقم 38: مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار لبلدية أدرار خلال سنتي 2010-2011.

النسبة	2011	النسبة	2010	السنوات المالية
21,90%	110.264.532,29	26,69%	78.975.442,41	اقتطاع نفقات التجهيز والاستثمار
100 %	503.339.159,33	100 %	295.862.876,25	إيرادات قسم التجهيز

المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الحساب الإداري لسنتي 2010-2011.

الفصل الثالث ————— دراسة تطبيقية لبلدية أدرار

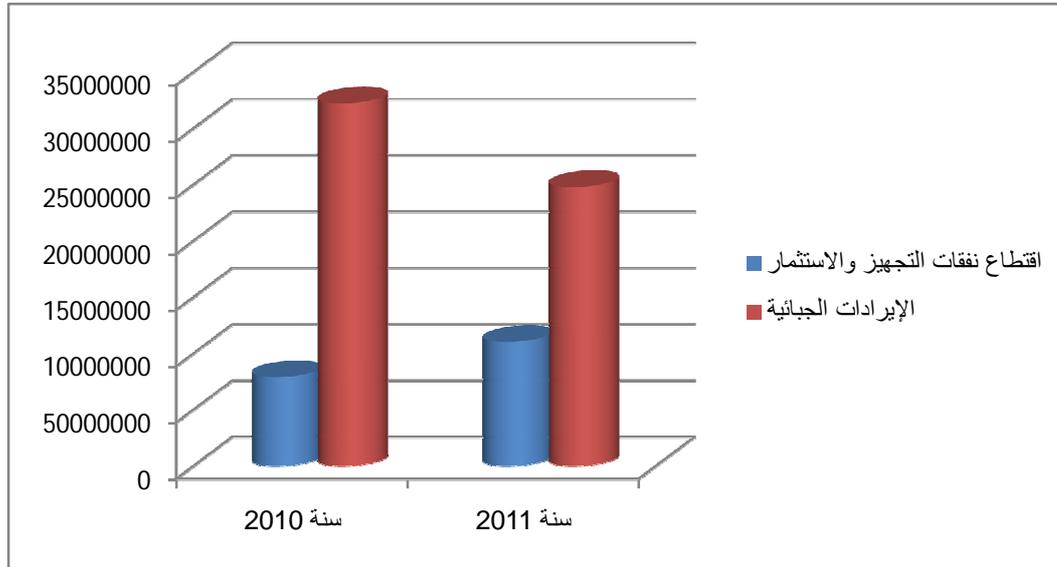
تحليلاً للجدول السابق، يتبين لنا أن بلدية أدرار تخصص مبلغ معتبر في شكل اقتطاع لنفقات التجهيز و الإستثمار من أجل تمويل مشاريع التنمية بالبلدية، حيث وصلت إلى 26 % في سنة 2010، و 21 % في سنة 2011، وهذا يدل على اعتماد البلدية بشكل نسبي على مواردها الذاتية، ما يجعلها تقلل من المساعدات الخارجية وتسعى لزيادة هذه النسبة.

الجدول رقم 39: نسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار إلى الإيرادات الجبائية لبلدية أدرار خلال سنتي 2010-2011.

السنوات المالية	2010	النسبة	2011	النسبة
اقتطاع نفقات التجهيز والاستثمار	78.975.442,41	% 24,50	110.264.532,29	% 44,46
الإيرادات الجبائية	322.316.265,33	-	247.978.165,45	-

المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الحساب الإداري لسنتي 2010-2011.

الشكل رقم 19: نسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار إلى الإيرادات الجبائية لبلدية أدرار خلال سنتي 2010-2011.



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم 39.

تتوقف اقتطاعات نفقات التجهيز والاستثمار على حجم الإيرادات المتأتية من الجباية المحلية، فكلما كانت هذه الإيرادات ذات مبالغ مالية معتبرة ، كلما ساهم ذلك في رفع قيمة الاقتطاعات لنفقات التجهيز والاستثمار، لذلك نجد أن نسبتها هذه الاقتطاعات للإيرادات الجبائية لبلدية أدرار مرتفعة ووصلت إلى 44 خلال سنة 2011، حسب ما أنجز وتحقق فعلا بناء على الحساب الإداري لبلدية أدرار ، ما يؤكد اهتمام بلدية أدرار بالتمويل الذاتي لتمويل قسم التجهيز والاستثمار، انطلاقاً من الحصة المعتبرة للإيرادات الجبائية لبلدية أدرار، لكن ما تزال تحتاج لرفع هذه النسبة حتى تعتمد على نفسها أكثر في تمويل المشاريع ، ما يحتم عليها التقدير الجيد للإيرادات الجبائية ومحاولة الرفع من حصتها ، وعليه فالإيرادات الجبائية تُعتبر متغيراً مهماً في تطور قيمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار.

بصفة عامة ومن خلال دراستنا لإيرادات قسم التجهيز و الإستثمار، نجد أن بلدية أدرار تعتمد على المبالغ الكبيرة لحصة التزويدات أو التخصيصات المالية وممنوحات الولاية والمساعدات الخارجية، وهي تحتل النسبة الأكبر في إيرادات التجهيز و الإستثمار بالإضافة إلى الفائض المرحل، كما أنها تتوقف على حجم الاقتطاعات لنفقات التجهيز والاستثمار، والتي بدورها تتحدد بناء على حصة الإيرادات الجبائية. وبالتالي على البلدية رفع حصة الإيرادات المتأتية من التصرف في الأملاك العقارية والمنقولة، والاعتماد على التمويل الذاتي لتمويل مشاريع وبرامج التنمية المحلية.

III-2- تحليل نفقات بلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012

بعد دراسة إيرادات بلدية أدرار تبين لنا أنها تتوفر على إيرادات كبيرة تجاوزت المليار دينار، والتي تعتمد فيها بالدرجة الأولى على الإيرادات المتأتية من الجباية وكذا الإعانات والمساهمات المقدمة من طرف الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

و تسعى من خلال هذه الإيرادات إلى تغطية نفقاتها، والتي تشمل جميع المبالغ التي تُتفقها البلدية قصد السير الحسن لجميع مصالحها والعمل على إنجاز المشاريع و البرامج التنموية.

أولاً: تحليل نفقات قسم التسيير خلال السنوات 2010-2011-2012.

ندرس في البداية تطور نفقات التسيير ، من خلال الجدول التالي:

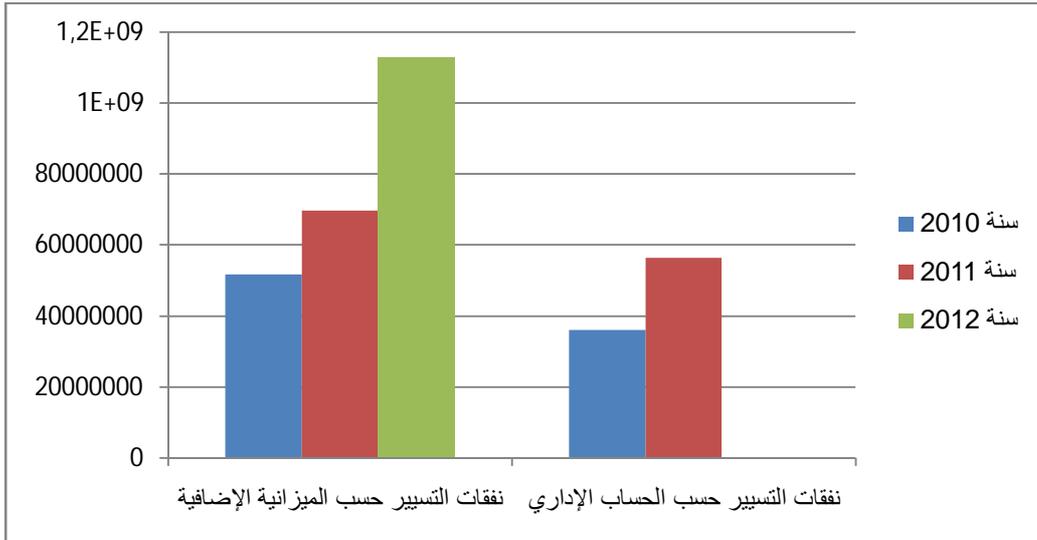
الجدول رقم 40: تطور نفقات قسم التسيير خلال سنوات 2010-2011-2012

السنوات المالية	2010	2011	2012
نفقات التسيير حسب الميزانية الإضافية	518.190.977,69	696.121.823,28	1.127.926.633,97
نفقات التسيير حسب الحساب الإداري	361.306.118,79	563.954.372,06	-

المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الحساب الإداري لسنتي 2010-2011.

يلاحظ من خلال الجدول أعلاه التطور الذي شهدته نفقات قسم التسيير لبلدية أدرار ، حيث بلغت حوالي 518 مليون دينار سنة 2010، لترتفع بالضعف وتصل إلى أكثر من مليار دينار جزائري، ويبرر ذلك بتطور إيرادات البلدية المتأتية من الجباية و دعم صندوق الأموال المشتركة، وكذا اتساع حجم نشاط البلدية وتزايد أعبائها مثل : تزايد أعباء المستخدمين، تغير أسعار عوامل الإنتاج، تحملها لنفقات ليست من اختصاصها، تقديمها مساعدات للجهات المحرومة، وتدخّل البلدية في عدة مجالات اجتماعية ، اقتصادية، بيئية... إلخ.

الشكل رقم 20: تطور نفقات قسم التسيير خلال سنوات 2010-2011-2012



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم 39.

أ- دراسة النفقات المكونة لإجمالي نفقات التسيير:

لمعرفة النفقات المشكلة لمجموع نفقات التسيير وأيها تستحوذ على أكبر حصة،

نستعرض الجدول التالي:

الجدول رقم 41: مكونات نفقات قسم التسيير خلال سنوات 2010-2011-2012

السنوات	2010	2011	2012
سبع ولوازم	56.900.000,00	87.606.334,49	115.600.000,00
أشغال وخدمات خارجية	55.050.000,00	72.000.000,00	89.600.000,00
مصاريف التسيير العام	10.760.000,00	15.860.000,00	23.660.000,00
مصاريف المستخدمين	221.493.603,84	253.992.425,07	303.896.735,07
منح وإعانات	22.955.183,91	55.402.824,48	57.645.960,45
مساهمات وحصص لفائدة الغير	29.418.131,35	39.895.943,86	42.594.046,57
أعباء استثنائية	42.300.000,00	83.863.644,50	334.770.497,00
أعباء السنوات المالية السابقة	338.616,18	338.616,18	297.848,11
الافتتاح لنفقات التجهيز والاستثمار	78.975.442,41	87.162.034,70	159.861.546,77
المجموع	518.190.977,69	696.121.823,28	1.127.926.633,97

المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الميزانية الإضافية لسنة 2010-2011-2012.

بناء على معطيات الجدول السابق يتبين لنا أن مصاريف المستخدمين تضم النصيب الأكبر من نفقات التسيير ، والتي تضم رواتب وأجور عمال وموظفي بلدية أدرار، حيث تزايدت هذه النفقات لتصل لأكثر من 300 مليون دينار جزائري سنة 2012، وهو ما يوحي بأن بلدية أدرار توظف عدداً كبيراً من العمال، وهو الشيء الملاحظ عند زيارة مصالح البلدية ، حيث يتبين لك للوهلة الأولى كثرة الموظفين داخل المكاتب.

ونلاحظ خلال سنة 2012 إرتفاع في نفقات البلدية التي تجاوزت المليار دينار، بسبب ارتفاع قيمة الأعباء الاستثنائية، وهي أعباء تتحملها البلدية نتيجة لظروف خاصة تمر بها البلدية سواء طبيعية أو اقتصادية ، لتسيير مصالحها، والتي وصلت إلى حدود 334 مليون دينار جزائري ، كما نسجل أيضا ارتفاع في الاقتطاع لنفقات التجهيز، والذي يُبين مدى قدرة البلدية على توفير مبالغ مالية للقيام بالمشاريع والبرامج عن طريق مواردها الذاتية.

و من ثم فإن نسبة كبيرة من نفقات التسيير تستحوذ عليها مصاريف المستخدمين، والأجدر بالبلدية البحث عن أوجه أخرى استثمارية لصرف هذه النفقات، ونقف على شرح حصة هذه النفقات من خلال النسب حسب ما أنجز فعلاً بناء على الحساب الإداري لسنتي 2010 و 2011، وفقاً للجدول التالي:

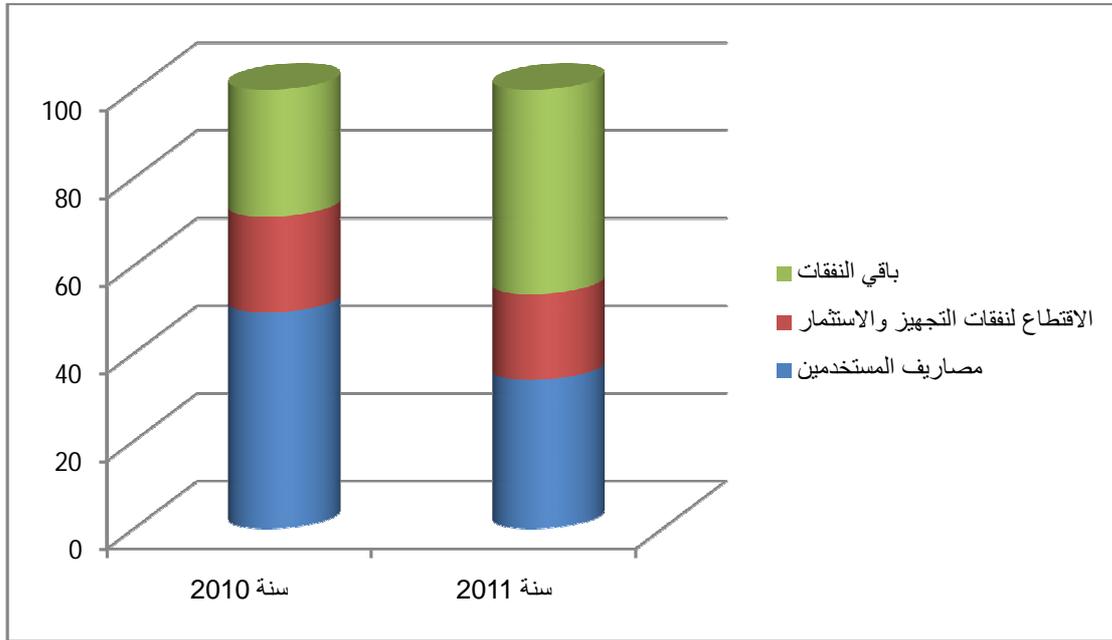
ب-دراسة حصة نفقات المستخدمين من إجمالي نفقات التسيير:

الجدول رقم 42: نسبة مصاريف المستخدمين من نفقات التسيير خلال سنتي 2010 و 2011.

2011	2010	النفقات
%33,83	%49,22	مصاريف المستخدمين
%19,55	%21,85	الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار
%46,62	%28,93	باقي النفقات
563.954.372,06	361.306.118,79	نفقات التسيير

المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الحساب الإداري لسنتي 2010-2011.

الشكل رقم 21: نسبة مصاريف المستخدمين والاقتطاع لنفقات التجهيز من نفقات التسيير خلال سنتي 2010 و 2011.



المصدر: من إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم 42.

حسب معطيات الحساب الإداري وبناء على ما أنجز من نفقات، بلغت مصاريف المستخدمين لوحدها بالتقريب إلى نصف نفقات التسيير، أما مجموع مصاريف المستخدمين والاقتطاع لنفقات التجهيز، فوصلت نسبتها إلى 70 % سنة 2010، وهي نسبة مرتفعة جداً ، فنجد أن نسبة مصاريف المستخدمين قد تجاوزت العتبة المحددة بـ: 40 %، وهذا راجع لعدة أسباب منها ارتفاع أجور الموظفين والعمال، والنقص الذي سجلته البلدية في المناصب ما جعلها تفتح مناصب جديدة ، وكذا فتح ملحقات بلدية جديدة ، ولكن يبقى التساؤل مطروحاً: ما مدى مردودية الموظفين مقارنة بالمبالغ الكبيرة المرصودة لمصاريف المستخدمين.

وبالرغم من انخفاض هذه النسبة سنة 2010، إلا أن مجموع نفقات المستخدمين و الاقتطاع لنفقات التجهيز ما زال يتجاوز نصف نفقات التسيير الإجمالية بنسبة وصلت إلى 52 %،

إذا نخلص إلى أن بلدية أدرار تصرف مبالغ مالية كبيرة على المستخدمين، وقد يكون لذلك مبررات عديدة مثل رفع كفاءة الموارد البشرية وتحسين الأداء ، وتغطية

الفصل الثالث ————— دراسة تطبيقية لبلدية أدرار

الزيادات في الأجور ، إلا أنه يستوجب على البلدية العمل على ترشيد النفقات وتوجيهها للنهوض بالتنمية المحلية، بدل صرف هذا الكم من النفقات على المستخدمين.

ج-دراسة حصة باقي النفقات إلى إجمالي نفقات التسيير :

بالإضافة إلى نفقات المستخدمين تضم نفقات التسيير النفقات التالية:

سلع ولوازم- أشغال وخدمات خارجية- منح وإعانات- مساهمات وحصص لفائدة الغير- أعباء استثنائي- أعباء السنوات المالية السابقة.

و قصد معرفة مقدار مساهمة كل عنصر في إيرادات التسيير نقوم بحساب نسبة مساهمة كل عنصر في الجدول التالي:

الجدول رقم 43: نسبة حصة باقي النفقات إلى إجمالي نفقات التسيير خلال سنتي 2010-2011.

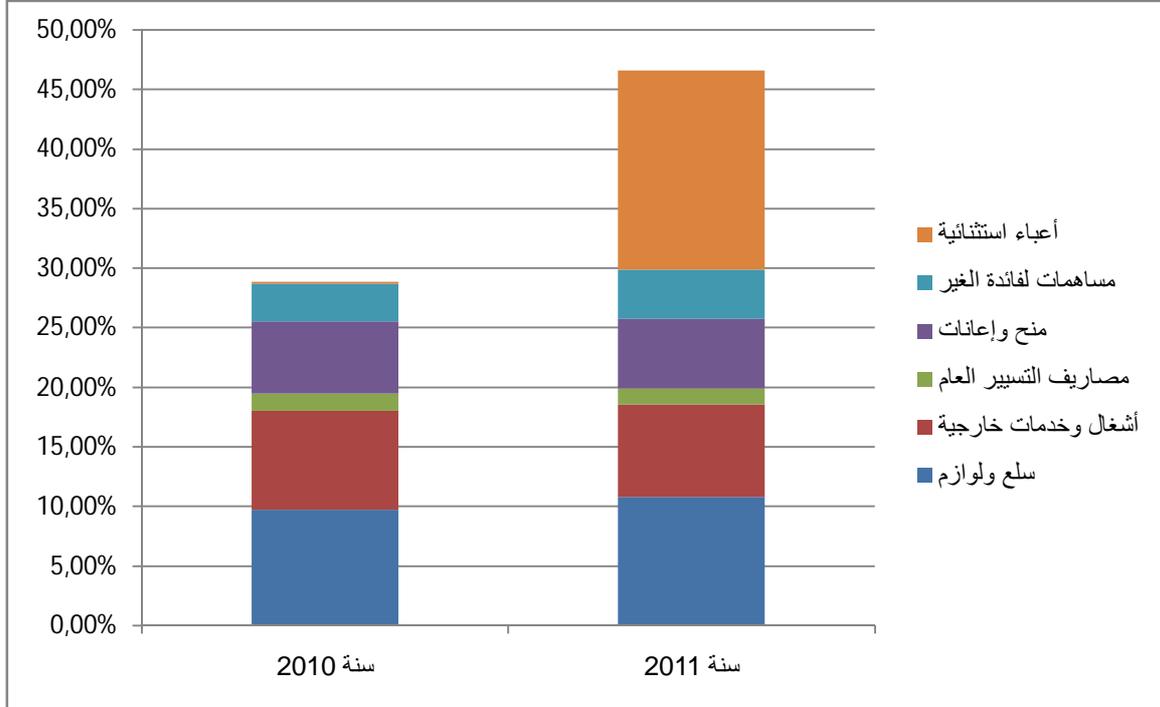
الإيرادات	2010	النسبة	2011	النسبة
سلع ولوازم	35.246.161,56	%9,75	61.165.724,17	%10,84
أشغال وخدمات خارجية	30.013.995,23	%8,30	43.509.357,23	%7,7 1
مصاريف التسيير العام	5.271.813,43	%1,45	7.595.827,11	%1,34
منح وإعانات	21.878.021,37	%6,05	32.958.249,10	%5,84
مساهمات وحصص لفائدة الغير	11.464.131,35	%3,17	23.305.543,86	%4,13
أعباء استثنائية	603.188,76	%0, 16	94.291.219,2	%16,71
نفقات التسيير	361.306.118,79	%28,88	563.954.372,06	%46,57

المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الحساب الإداري لسنتي 2010-2011.

نوضح معطيات الجدول 43، من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم 22: نسبة حصة باقي النفقات إلى إجمالي نفقات التسيير خلال سنتي

2010-2011.



المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول 43.

وفقاً لما أنجز فعلاً من نفقات بناء على الحساب الإداري لسنتي 2010 و 2011، لبلدية أدرار، نستخلص أن حصة باقي نفقات التسيير منخفضة، بحيث أن مجموع 06 عناصر من النفقات تقارب 46 %، بينما نفقات المستخدمين لوحدها تقريباً تصل إلى 40 %.

ويفسر ذلك حسب احتياج و نشاط البلدية ، فكلما كانت لها أنشطة إضافية من خلال تدخلها في مختلف الجوانب التي تخص المواطنين ومنح المساعدات ، زاد ذلك من حجم نفقاتها والعكس الصحيح ، لذا يجب أن تُعيد النظر في حجم النفقات التي تقوم بصرفها لتحاول أن تلمس مختلف الجوانب الكفيلة بضمان السير الجيد لمصالح وهيكل البلدية.

ثانياً: تحليل نفقات قسم التجهيز والاستثمار خلال السنوات 2010-2011-2012.

نستهل دراسة نفقات قسم التجهيز والاستثمار لبلدية أدرار، بدراسة تطورها خلال سنوات

2010-2011-2012.

الجدول رقم 44: تطور نفقات قسم التجهيز والاستثمار خلال السنوات 2010-

2011-2012.

2012	2011	2010	السنوات المالية
70.877.816,35	69.984.477,62	23.883.845,20	أموال عقارية ومنفولة
825.844.985,93	560.996.815,10	458.674.905,94	أشغال جديدة وتصليحات كبرى
896.722.802,28	621.981.292,72	482.558.751,14	إجمالي نفقات التجهيز والاستثمار

المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الميزانية الإضافية لسنوات 2010-2011-2012.

يتضح من خلال معطيات الجدول رقم 44 أن نفقات قسم التجهيز تعرف تطوراً ملحوظاً وتضاعفت من سنة لأخرى، فبينما سجلت حوالي 482 مليون دينار في سنة 2010، تضاعفت إلى حوالي 896 مليون دينار جزائري سنة 2012 وهو ارتفاع كبير، بحيث نلاحظ أن الزيادة مست مكوّنات نفقات التسيير المتمثلة في نفقات الأملاك العقارية والمنفولة ونفقات أشغال وتصليحات كبرى، والتي بلغت حصتها حوالي 825 مليون دينار، ما يعني أن معظم نفقات التجهيز والاستثمار توجه للقيام بأشغال جديدة وتصليحات كبرى، وحتى نبين حصة كل واحد منها نستعرض ذلك في الجدول التالي:

الجدول رقم 45: حصة الأملاك العقارية والتوصيلات الكبرى من نفقات قسم التجهيز والاستثمار خلال السنوات 2010-2011-2012.

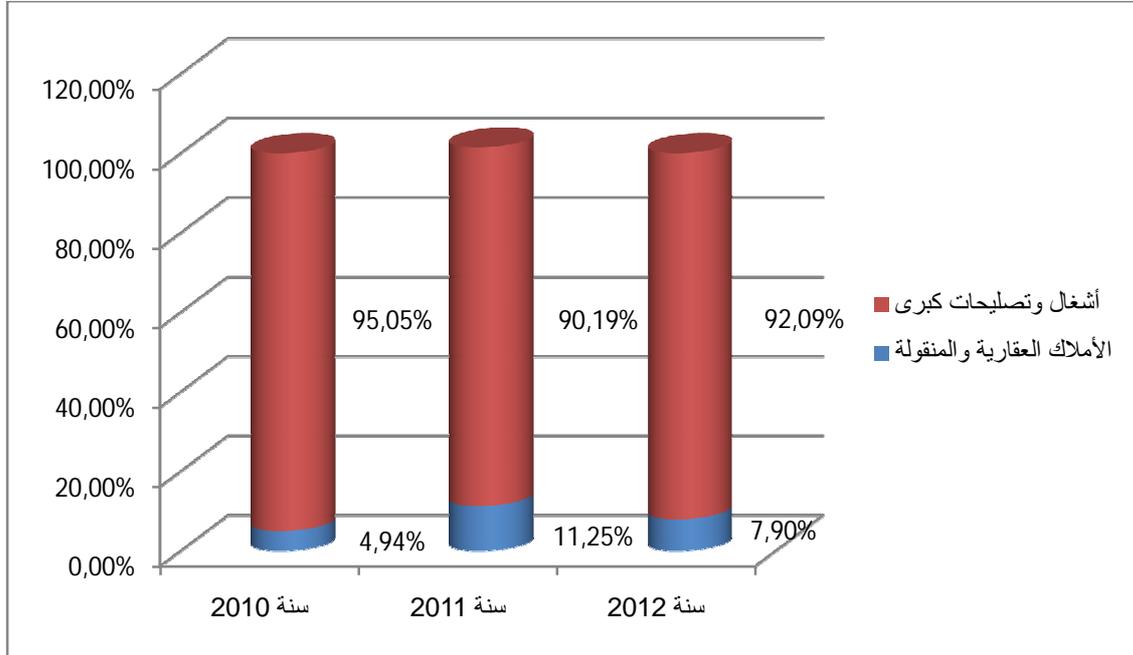
2012	2011	2010	السنوات المالية
النسبة	النسبة	النسبة	
%7,90	%11,25	%4,94	أملاك عقارية ومنقولة
%92,09	%90,19	%95,05	أشغال جديدة وتوصيلات كبرى
896.722.802,28	621.981.292,72	482.558.751,14	إجمالي نفقات التجهيز والاستثمار

المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الميزانية الإضافية لسنوات 2010-2011-2012. نخلص من خلال معطيات الجدول 45 ، إلى أن الحصة الأكبر من نفقات التجهيز والاستثمار لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012، تعود لنفقات أشغال جديدة وتوصيلات كبرى، بحيث دائماً تتجاوز 90 %، وهذا راجع إلى أن البلدية لا بد أن توجه أموال كبيرة للقيام بأشغال جديدة كل سنة كشراء العقارات وشراء العتاد والتجهيز والأثاث، وتقوم أيضا بمجموعة من الإصلاحات الكبرى التي تمس إصلاح وترميم المدارس الابتدائية ، هياكل البلدية ، الطرقات البلدية، المرافق العامة البلدية ، مشاريع تنموية تدخل في مختلف مجالات حياة المواطنين ، بالإضافة إلى تهيئة ونظافة المحيط ، وإنشاء المساحات الخضراء، والاهتمام بالعمران وحفظ الصحة ، ومن ثم قيام البلدية بكل هذه الأعمال يتطلب مبالغ مالية ضخمة ، لذلك نجد أن الأشغال الجديدة وتوصيلات كبرى تأخذ حصة الأسد من نفقات التجهيز والاستثمار.

أما نفقات الأملاك العقارية والمنقولة ، فنسبتها ضعيفة إلى إجمالي نفقات التسيير ، ولا تكاد تتجاوز 10 %، وهذا مرده إلى أن بلدية أدرار تهتم أكثر بجانب الأشغال الجديدة والإصلاحات التنموية التي تُبشرها لتطوير التنمية المحلية، وكذا عدم الاهتمام الكبير بجانب الأملاك العقارية نتيجة لعدم الإحصاء الجيد لها وجردها.

ونوضح معطيات الجدول السابق من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم 23: حصة الأملاك العقارية والتصليلات الكبرى من نفقات قسم التجهيز والاستثمار خلال السنوات 2010-2011-2012.



المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول 45.

ومن خلال دراستنا لنفقات قسم التجهيز و الإستثمار، يدفعنا ذلك إلى معرفة مدى تغطية الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار لنفقات التجهيز والاستثمار، ويمكن أن نوضح ذلك من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم 46: مدى تغطية الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار لإجمالي نفقات التجهيز والاستثمار لبلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012.

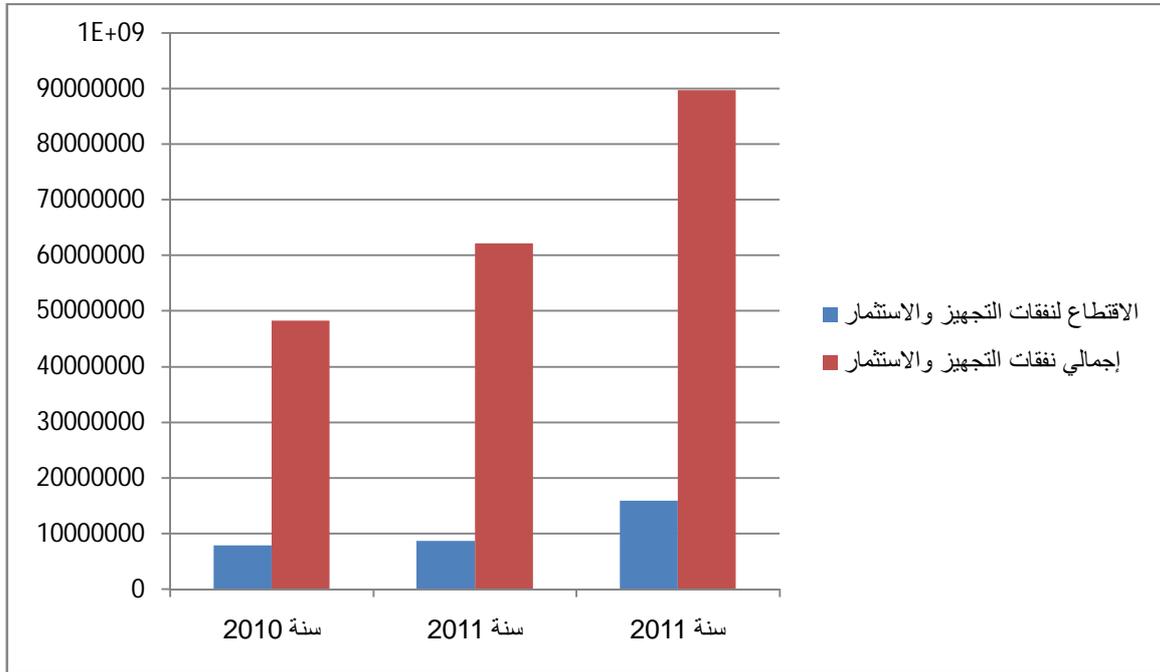
2012		2011		2010		السنوات المالية
النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	
%17,82	159.861.546,77	% 14,01	87.162.034,70	% 16,36	78.975.442,41	الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار
	896.722.802,28	% 100	621.981.292,72	% 100	482.558.751,14	إجمالي نفقات التجهيز والاستثمار

المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الميزانية الإضافية لسنوات 2010-2011-2012.

بناء على معطيات الجدول 46 نكتشف أن نسبة تغطية الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار لنفقات التجهيز والاستثمار تتأرجح من سنة لأخرى، فبينما سجلت نسبة 16,36 % سنة 2010 إنخفضت إلى 14,01 % سنة 2011، لترتفع إلى 17,82 % سنة 2012، ومع ذلك فنجد أن نسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار هي منخفضة نسبيا مقارنة بمبلغ نفقات التجهيز ، فتصل في المتوسط إلى 40 %، ويتوقف ذلك على حجم الإيرادات الجبائية التي تحصلها البلدية، فكلما كانت هذه الأخيرة مرتفعة كلما ساعد ذلك البلدية لكي تتمكن من تخصيص مبلغ أكبر لهذه النفقات، انطلاقاً من مواردها الذاتية.

وبالرغم من أن بلدية أدرار تتحصل على إيرادات ضريبية معتبرة ، إلا أن مبلغ الاقتطاع لنفقات التجهيز ما يزال منخفض نسبياً، لأن البلدية تعتمد على إعانات المخطط البلدي لتنفيذ مشاريع التنمية المحلية.

الشكل رقم 24: مدى تغطية الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار لإجمالي نفقات التجهيز والإستثمار لسنوات 2010-2011-2012.



المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول 46.

نخلص في نهاية دراستنا لنفقات بلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012، إلى أن :

- بلدية أدرار تخصص نفقات كبيرة فيما يخص نفقات قسم التسيير في شكل نفقات المستخدمين، بهدف زيادة عدد الموظفين والعمال للرفع من أداء البلدية من ناحية، و نتيجة للتغيرات والزيادات التي عرفتها أجور الموظفين في البلدية خصوصا في الجنوب من ناحية أخرى.
- أما فيما يخص نفقات التجهيز والإستثمار فحصة كبيرة منها توجه للقيام بالأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى ، كترميم المدارس، وإصلاح المرافق والهياكل البلدية وتعبيد الطرقات و تهيئة العمران ومشاريع أخرى تنموية .

بعدها تطرقنا إلى دراسة إيرادات ونفقات بلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012، نأتي في الأخير إلى دراسة مدى تغطية إيراداتها لنفقاتها.

III-3- مدى تغطية الإيرادات لنفقات بلدية أدرار

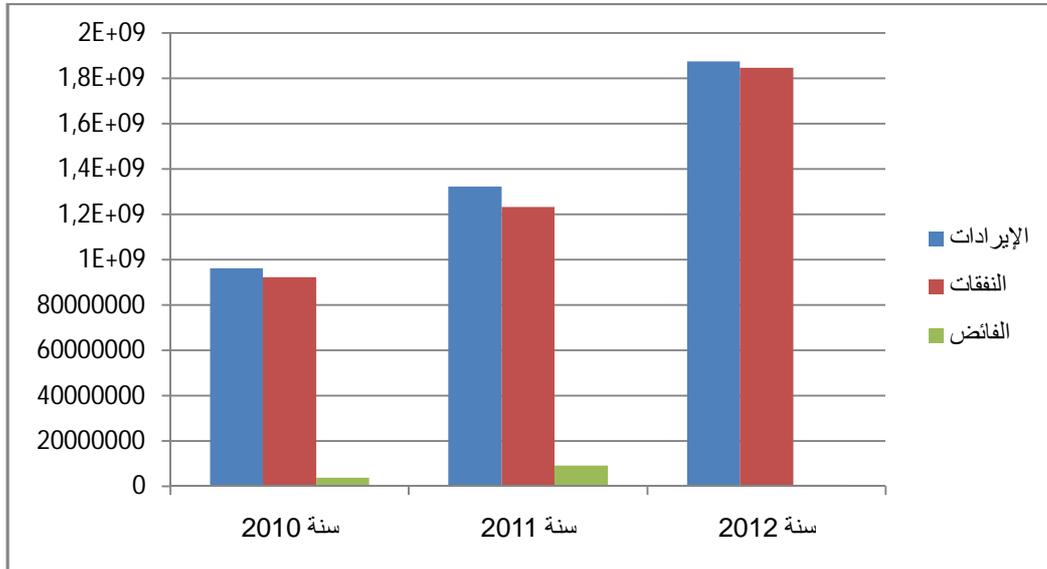
ينص قانون البلدية على ضرورة توازن ميزانية البلدية، بمعنى تساوي الإيرادات مع النفقات، إلا أننا نجد أن غالبية بلديات الوطن تُعاني العجز، لولا الإعانات المقدمة من صندوق دعم الجماعات المحلية، لذلك سنحاول معرفة مدى تغطية إيرادات بلدية أدرار لنفقاتها، ومن ثم هل تُحقق عجزاً أم فائضاً خلال سنوات 2010-2011-2012.

الجدول رقم 47: مدى تغطية الإيرادات لنفقات بلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012.

حسب الميزانية الإضافية لسنوات 2010-2011-2012			
الفائض	النفقات	الإيرادات	
39.864.485,51	921.774.286,42	961.638.771,93	سنة 2010
91.826.765,55	1.230.941.081,30	1.322.767.846,85	سنة 2011
9.397.131,89	1.864.787.889,48	1.874.185.021,37	سنة 2012
حسب الحساب الإداري لسنوات 2010-2011			
162.827.416,42	607.946.077,47	770.773.493,89	سنة 2010
255.575.316,11	1.002.145.536,06	1.257.720.852,17	سنة 2011

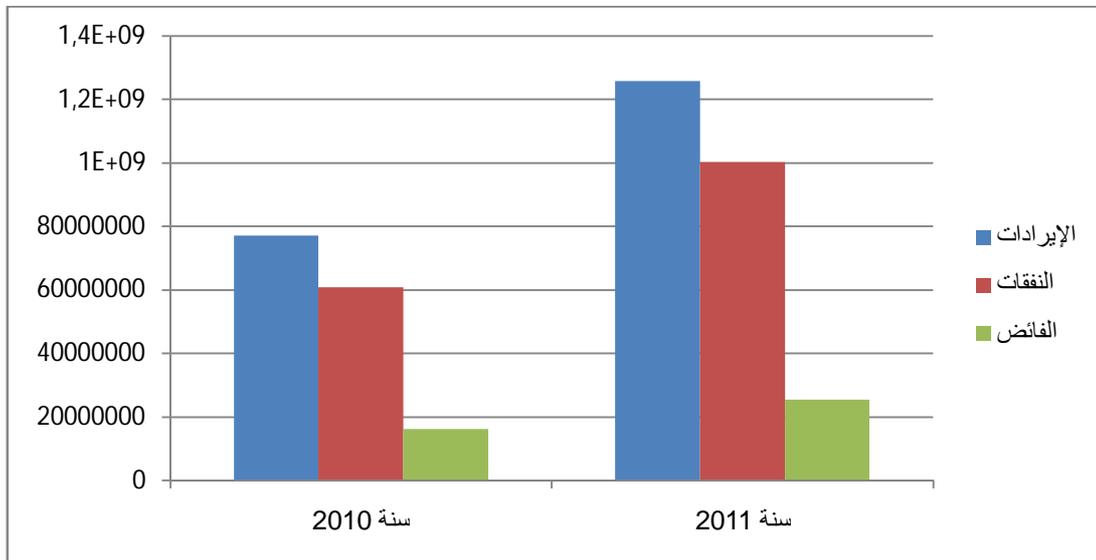
المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الميزانية الإضافية لسنوات 2010-2011-2012.

الشكل رقم 25: مدى تغطية الإيرادات لنفقات بلدية أدرار حسب الميزانية الإضافية خلال السنوات 2010-2011-2012



المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم 47.

الشكل رقم 26: مدى تغطية الإيرادات لنفقات بلدية أدرار بناء على الحساب الإداري لسنتي 2010 و2011.



المصدر: إعداد الطالب بناء على معطيات الجدول رقم 47.

يسعى مسيري البلدية دائماً لتحقيق الفائض في ميزانيتها ، و بلدية أدرار كغيرها من البلديات تعمل على تجنب حالة العجز، وهو ما يتضح لنا من خلال الجدول 47، والذي يبين لنا أن بلدية أدرار لم تحقق عجزاً خلال سنوات 2010، 2011، 2012، وتعرف نوع من الاستقرار في ميزانيتها وهي حالة صحية لميزانيتها ، و توحى على أن البلدية في راحة مالية لتغطية مختلف تكاليفها بالرغم من بعض النقائص المسجلة على مستوى ميزانيتها، لكن يبقى التساؤل مطروحاً ، هل يمكن للبلدية أن تحقق فائضاً دون الإعانات المقدمة لها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية ؟

لذلك قمنا بإنقاص مبلغ مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية من الإيرادات الإجمالية للبلدية، بناء على معطيات الحساب الإداري لبلدية أدرار خلال سنتي 2010 و 2011 لنرى هل يمكن لها أن تحقق عجزاً، فتبين لنا أنها لا تتأثر بهذه الإعانات كثيراً بل تُحقق فائضاً حتى بعد إنقاصها ما يجعلها في راحة من أمرها، وهذا راجع لأهمية الإيرادات الجبائية وتزايد مساهمتها في إيرادات البلدية، بالإضافة إلى خبرة مصالح البلدية التي توظف خبرتها للسنوات السابقة في الإعداد الجيد لميزانية البلدية بناء على تقديراتهم، والعامل المهم هو الموقع الاستراتيجي لبلدية أدرار بحيث تتموقع وسط مقر الولاية ، أين يكثر النشاط التجاري والصناعي وحركة الأموال والعقارات ، وكلها عوامل تساهم في زيادة إيرادات البلدية ، التي تصاحبها في نفس الوقت زيادة حاجيات المواطنين ما يتطلب نفقات أكثر لتلبيتها.

ومع ذلك فنشير إلى أن هناك موارد لم تُحصل من الجباية المحلية خلال السنوات الثلاث الماضية خصوصاً الضرائب غير المباشرة، بالإضافة إلى ضعف ناتج الأملاك العمومية المنتجة للمداخيل وتزايد نفقات المستخدمين ، فلو عملت البلدية على ترشيد نفقاتها والتحديد الجيد لمداخيل إيراداتها، والتقييد بإنجاز ما حدد من نفقات ،فإن ذلك حتماً سيعزز من الراحة المالية لبلدية أدرار ويضمن لها الاستقرار المالي، ويجعلها مكتفية بالتمويل الذاتي لميزانيتها بعيداً عن الإعانات والمساهمات التي يمكن أن تقدم لها.

خلاصة الفصل

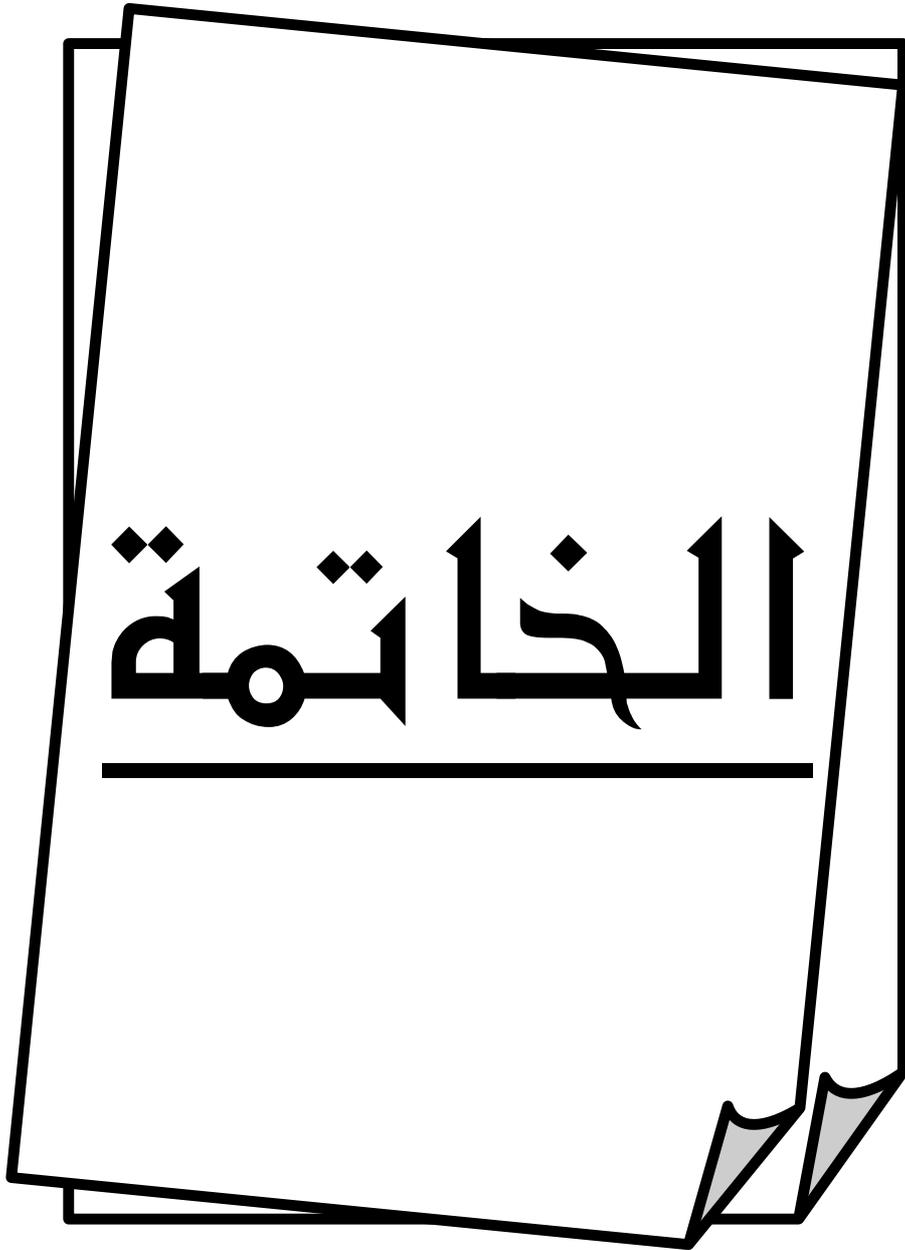
كانت ولا زالت إشكالية توفير الموارد المالية للجماعات المحلية محل اهتمام الجماعات المحلية، سعياً منها لتطويرها وتفعيلها والبحث عن مصادر جديدة، بناء على المهام الكبيرة المنوطة بها، والتي تسعى من خلالها لتحقيق التنمية المحلية، وبلدية أدرار كغيرها من بلدية الوطن تشترك في بعض التحديات التي تواجهها الجماعة المحلية، وتختلف عنهم في بعض الخصائص التي تميزها، ومن خلال هذه الدراسة التطبيقية التي اخترنا فيها بلدية أدرار كعينة للدراسة، خلصنا إلى النتائج التالية:

- من خلال استعراضنا لتطور إيرادات ونفقات بلدية أدرار وجدنا أنها في تطور مستمر من سنة لأخرى خصوصاً النفقات، وهذا راجع لعدة عوامل أهمها: التوسع العمراني وزيادة عدد سكان البلدية وتزايد الخدمات التي تقدمها، بالإضافة إلى متغيرات أخرى، و موقعها وسط مقر الولاية.
- تعتمد بلدية أدرار في تقدير إيراداتها بشكل كبير، على الإيرادات المتأتية من الجباية المحلية بالإضافة إلى مساهمات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- يسجل لبلدية أدرار ضعفها فيما يخص باقي الإيرادات المشكلة لإيراداتها باستثناء إيرادات الجباية المحلية، ما يستدعي من البلدية البحث عن تفعيل الإيرادات المتأتية من منتوجات الإستغلال والأموال العمومية، والبحث عن مصادر أخرى لتدعيم إيراداتها.
- كما أن ما تم تحصيله من إيرادات غير مباشرة أقل من ما تم تقديره، وهذا ما يكبدها مبالغ مالية هامة بسبب سوء تقدير مصالح البلدية من جهة، و نتيجة لزيادة التهرب والغش الضريبي من جهة أخرى، بالرغم من أن البلدية غير مسؤولة عن تحصيل الضرائب، إلا أنها ملزمة بأن تقدر المبالغ الجبائية تقديراً جيداً بغية تفادي الاختلال في الميزانية وتحقيق الفائض.
- إعتقاد بلدية أدرار على المبالغ الكبيرة لحصة التوريدات أو التخصيصات المالية وكذا ممنوحات المخطط البلدي للتنمية، وهي تحتل النسبة الأكبر في إيرادات

التجهيز و الإستثمار بالإضافة إلى الفائض المرحل، كما أنها تتوقف على حجم الاقتطاعات لنفقات التجهيز والاستثمار، والتي بدورها تتحدد بناء على حصيلة الإيرادات الجبائية.

- تزايد نفقات تسيير بلدية أدرار خصوصاً نفقات المستخدمين لزيادة عدد الموظفين وارتفاع أجورهم، ويلاحظ ارتفاع قيمة الأعباء الاستثنائية، وهي أعباء تتحملها البلدية نتيجة لظروف خاصة تمر بها البلدية سواء طبيعية أو اقتصادية ، لتسيير مصالحها.
- إرتفاع في الاقتطاع لنفقات التجهيز، والذي يُبين مدى قدرة البلدية على توفير مبالغ مالية للقيام بالمشاريع والبرامج، عن طريق مواردها الذاتية.
- الحصة الأكبر من نفقات التجهيز والاستثمار تعود لنفقات أشغال جديدة وتصليحات كبرى، كترميم المدارس، وإصلاح المرافق والهياكل البلدية وتعبيد الطرقات و تهيئة العمران .
- نفقات الأملاك العقارية والمنقولة ، نسبتها ضعيفة إلى إجمالي نفقات التسيير .
- كما لاحظنا تغطية إيرادات البلدية لنفقاتها وتحقيقها فائضاً خلال 03 سنوات الماضية.

وفي العموم فإنّ الوضعية المالية لبلدية أدرار تعد مريحة نسبياً ، فهي تحقق فائض في ميزانيتها ، كما أنها تمتلك خبرة في الإعداد والتقدير الجيد لميزانيتها، إلا أنها تحتاج لتفعيل مواردها في نواحي عديدة ، والبحث عن مصادر أخرى لتدعيمها، وتعزيز المشاريع التنموية داخل محيط البلدية.



تعود نشأة الإدارة المحلية إلى زيادة وظائف الدولة الحديثة؛ مما اضطرها لتحويل الإدارة المحلية بعض الأعمال للبت فيها على المستوى المحلي، و مرد هذا الاهتمام يعود لأفضلية الإدارة المحلية كونها أكثر النظم تحقيقاً للمشاركة الديمقراطية وأكثرها كفاءة في إشباع الحاجات، إضافة إلى منح الفرصة للمواطن لكي يتدرب على تحمل المسؤولية، و تؤكد لنا من خلال دراستنا للإدارة المحلية أن الأسلوب الأنجع لتسيير الإدارة المحلية هو تطبيق اللامركزية الإدارية، الواجب ترقيتها ضمن مسعى ديمقراطي، باعتبار أنها تمنح المواطن فرصة مشاركة السلطة المركزية في تسيير شؤونه.

و من ثم أصبح للإدارة المحلية وزن هام في النظم السياسية والاقتصادية، ولم تعد سمة خاصة بالدول المتقدمة، ذلك أن لها عدة وظائف ضرورية لرفع كفاءة الأداء و تحقيق الأهداف المنشودة لعل من أبرزها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية. إن انتقال الجزائر إلى اقتصاد السوق صاحبه إعادة النظر في دور الدولة من خلال منح لامركزية إدارية أكبر في تسيير الجماعات المحلية من جانب اتخاذ القرارات وإعداد البرامج التنموية وخطط الإنفاق العام على اعتبار أن الجماعات المحلية مسؤولة عن الاستجابة لاحتياجات المواطنين وتحقيق التنمية المحلية. لذلك فالحد من النظرة السلبية للجماعات المحلية لن يتم إلا عن طريق إدارة محلية عصرية تخضع لأساليب علمية؛ و حتى يكون التسيير المحلي أكثر نجاعة ومسؤولية يجب حتما إدراج منهج جديد في تسيير الجماعات المحلية بحيث يسمح بتقدير طرق التسيير المحلي والقدرة على التحكم في الموارد الموضوعة تحت تصرفها وحسن استعمالها والعمل على زيادتها.

إلا أن نظام الإدارة المحلية في الجزائر يواجه مجموعة من التحديات التي تحول دون تحقيقه الأهداف المرجوة منه ، خاصة ما تعلق بالتنمية المحلية، ومن جملة هذه التحديات محدودية الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية، ما جعلها تعتمد و لفترة طويلة على الأموال الممنوحة لها من طرف الدولة، الشيء الذي أدى إلى غياب التفكير في أساليب جديدة لاستغلال الموارد المتاحة لها والتركيز على المالية المحلية كعنصر هام في دعم الجماعات المحلية لتنفيذ برامجها وتحسين حياة المواطنين.

فالواقع الجديد يفرض على الجماعات المحلية البحث في تفعيل المصادر المالية المحلية والاعتماد عليها؛ و إن كان لإصلاح الجانب المالي للجماعات المحلية أهمية كبيرة فإنه لا يجب إهمال الجوانب الأخرى بحيث لا يمكن حصر النهوض بالجماعات المحلية بالاهتمام بالجانب المالي فقط بل هناك جوانب أخرى لا تقل أهمية، الأمر الذي يتطلب بالإضافة إلى وجود الإطار المؤسسي، الكوادر المؤهلة علمياً للرفع من أداء الجماعات المحلية والتلبية النوعية لاحتياجات المواطن، واعتماد الشفافية وتقنيات تسيير جديدة و الإهتمام بالموارد البشرية والتكوين ومشاركة المواطن.

وانطلاقاً من أن إشكالية توفير الموارد المالية باتت من المشاكل العويصة التي تقف عقبة أمام المسار التنموي للجماعات المحلية، ركزنا اهتمامنا في هذه الدراسة على مالية الجماعات المحلية، من خلال الإجابة على الإشكالية التالية:

ما هي سبل تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية ؟

بحيث عندما تناولنا بالدراسة والتحليل الموارد المالية للجماعات المحلية، وقفنا على وجود موارد ذاتية تعتمد فيها على الإيرادات المتأتية من الجباية المحلية، سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، و موارد مالية خارجية تتمثل في الإعانات المقدمة من الدولة، وبالتالي فحاجة الجماعات المحلية بالخصوص البلديات لموارد مالية هي ضرورة ملحة تفرضها طبيعة الصلاحيات والمهام المنوطة بها لضمان سيرورة عملها ، ما يستدعي أن تسعى البلديات إلى الحفاظ على مواردها والاستغلال العقلاني لنفقاتها. و من خلال استعراضنا لميزانية الجماعات المحلية، اتضح لنا أن هناك إيرادات تعود كلية للجماعات المحلية، وأخرى جزئية تشترك فيها مع غيرها بالإضافة إلى المبالغ المالية التي تحصل عليها في شكل إعانات.

لكن في واقعنا المعاش لاحظنا عجز الجماعات المحلية خصوصاً البلديات عن تغطية نفقاتها بسبب قلة وشح مواردها وتخبطها في مشاكل المديونية، التي أثرت على سير نشاطها و تجسيد برامجها، وأصبح العجز الموازي ملازماً لها لمدة طويلة ؛ بسبب ضعف الإمكانيات المتوفرة لبعض البلديات من جهة و إهمال بعض البلديات للثروات والعقارات و الأملاك التي تملكها من جهة أخرى ، إضافة إلى ضعف الإمكانيات البشرية ونقص الإطارات وصعوبة تحقيق الملائمة بين حجم الحاجيات

والمتطلبات ، ما يجعلها تنتظر إعانات الدولة للخروج من إشكالية العجز والمديونية، ولعل من أهم هذه الأسباب :

النمو السريع لنفقات الميزانية المحلية- جهل الأملاك العمومية - عدم الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية - تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة - ضعف التأطير وسوء إدارة الجماعات المحلية -تمركز الجباية في يد السلطة المركزية.

ومع ذلك لا يمكن تجاهل الدور الذي قامت به الدولة الجزائرية لمعالجة هذه الاختلالات باللجوء لجملة من الإصلاحات مست بشكل عام المالية والجباية المحليتين: كإصلاح المالية والجباية المحليتين، تحديث نظام المعلوماتية و الإتصال، مسح ديون الجماعات المحلية، برنامج دعم الجماعات المحلية - رقابة قبلية لنفقات البلديات ؛ مما ساهم في تقليص نسب العجز على مستوى بلديات الوطن.

كما تطرقنا من خلال هذه الرسالة إلى مختلف الآليات التي تساهم في تفعيل موارد الجماعات المحلية ، والتي لا تقتصر على الجانب المالي فقط، بل تتعداه إلى جوانب أخرى تنظيمية وقانونية وإدارية ، ومن بين هاته الآليات :

- تغيير أنماط التمويل المحلي- تحسين فعالية النظام الضريبي- دعم الاستثمار المحلي- ترشيد النفقات - تهمين الإيرادات- اللجوء للإقتراض- ترقية الأنشطة والثروات المحلية، كآليات مالية.
- إعادة الإعتبار للنشاط التنموي للجماعات المحلية-إعادة النظر في تنظيم البلديات-الاهتمام بالموارد البشرية- تطوير أساليب الإدارة والتسيير وتفعيل اللامركزية ، كآليات تنظيمية وإدارية.

و لأن الإعتقاد على دراسة حالة يُعزز من قيمة الرسالة العلمية، ويُعطي صورة أوضح عن واقع الجماعات المحلية، قمنا بدراسة تطبيقية تمحورت حول دراسة الوضعية المالية لبلدية أدرار، من خلال تقديم ميزانيتها و تحليل نفقاتها وإيراداتها لسنوات 2010 و 2011 و 2012، ومعرفة مدى تغطية مواردها لنفقاتها من خلال تحليل النسب والجداول والرسومات البيانية، ومن ثم وقفنا على أن الوضعية المالية لبلدية أدرار تُعد مريحة نسبياً ، فهي تُحقق فائض في ميزانيتها ، إلا

أنها تحتاج لتفعيل مواردها في نواحي عديدة ، والبحث عن مصادر أخرى لتدعيمها، وتعزيز المشاريع التنموية الاستثمارية داخل إقليم البلدية.

لذلك سنحاول في الختام عرض النتائج المتوصل إليها، وإعطاء التوصيات والحلول التي من شأنها معالجة المشاكل و الاختلالات المالية للجماعات المحلية ، و تبيان الآليات الكفيلة بتفعيل موارد الجماعات المحلية.

- نتائج الرسالة:

- إن التطور التدريجي لمفهوم الدولة وُلد الكثير من الاهتمام بالإدارة المحلية ، وذلك لإرسائها قواعد الديمقراطية وقيامها بدور فعال في التنمية المحلية لقرىها من المواطنين بحكم تعاملها المباشر مع المواطنين.
- إن نظام الإدارة المحلية نظام قديم لازم البشرية منذ أن ظهرت التجمعات السكانية على ظهر هذه الخليقة لغرض إدارة وتنظيم شؤون الجماعة.
- تعتبر الإدارة المحلية أكثر قدرة على إدارة الظروف والحاجيات المحلية، وهو ما جعل الاهتمام بالإدارة المحلية يأتي في سياق دولي ، ذلك أنها أثبتت وجودها و نجاعتها في دول كثيرة.
- هناك اختلاف بين الباحثين حول تحديد مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي فالبعض يعتبر هذين المصطلحين لمسمى واحد، والبعض الآخر يعمقون هذا الاختلاف.
- إن سياسة اللامركزية تُعد الوسيلة الكفيلة لضمان استقلالية الجماعات المحلية ومبادرتها في تنفيذ مشاريع تنموية محلية.
- بالرغم من أن الجدل ما زال قائماً بين مزايا وعيوب اللامركزية، فالبعض يرى أن للامركزية مزايا وإيجابيات، نجد البعض الآخر يشكك في مدى إيجابيتها، إلا أنه يمكن القول أن نظام اللامركزية يسعى لتحسين الكفاءة في توفير الخدمات وتعبئة الموارد .
- حاولت الجزائر ومنذ عدة سنوات مضت إرساء مبدأ اللامركزية، واتخذته أساساً لتطويرها وتنظيمها ووسيلة لإزالة العراقيل الإدارية وتحقيق الفعالية وتقريب الإدارة من المواطن.

- أُسندت مهمة إدارة المرافق المحلية إلى سلطات محلية منتخبة تمثلت في الولاية والبلدية، ومنحت لها كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن وتلبية احتياجاته والنهوض بالمرافق المحلية.
- تعتبر البلديات أكثر تجسيداً للامركزية الإدارية من الولاية لكون أن رئيس المجلس الشعبي البلدي منتخب من طرف الشعب، والوالي يعين من طرف الإدارة المركزية.
- يأخذ تدخل السلطات المركزية في الجماعات المحلية شكلين؛ الأول عن الطريق التدخل المباشر من خلال مختلف القوانين التي يتضمنها قانون البلدية و الولاية وقانون المالية، والثاني عن طريق التدخل غير المباشر الذي يُمارس عن طريق التعليمات المتتالية والتي تنزل بشكل متكرر عليها، أو بواسطة فرض منطق معين على الجماعات المحلية يجب إتباعه.
- العديد من البلديات الغنية لم تحقق الأهداف المرجوة منها رغم وفرتها المالية، و عليه فإن العنصر المالي غير كاف لكي تستطيع الجماعات المحلية تحقيق أهدافها.
- لا يتمتع بعض مسيري الجماعات المحلية بالقدر الكافي من الكفاءة والخبرة خصوصا ما تعلق بالمالية المحلية، نظراً لضعف مستواهم ولعدم اهتمامهم وشعورهم بحجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم، واهتمامهم بتوفير مصالحهم الشخصية.
- لا تملك الجماعات المحلية حق تأسيس الضرائب المحلية وتعديل القوانين الخاصة بها، وتوزيع الإيرادات الجبائية.
- إن العجز الحاصل في ميزانية الجماعات المحلية هو مؤشر واضح لوجود خلل في تسيير مواردها المالية.
- التحرك نحو الاستقلالية المالية أصبح في الوقت الحالي أمراً ضرورياً، لأن ذلك يزيد من فعالية ودور السلطات المحلية ، ولأن المسؤولين المنتخبين أكثر قدرة على تحديد حاجياتهم الفعلية لأنهم أقرب للواقع لتحديد المشاكل التي يعاني منها المجتمع المحلي.

- تُمثل إيرادات الضرائب المحلية أهم مصادر التمويل التي تعتمد عليها الجماعات المحلية، لكنها غير كافية لمنح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.
- تعتمد البلديات في الجزائر بشكل أساسي في تمويلها على الإعانات المقدمة من الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- التوزيع الغير متناسب لحصيلة الإيرادات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية ينعكس بالسلب على حصة هذه الأخيرة و يُقلل من إيراداتها الجبائية.
- بالرغم من تعدد وتنوع الإيرادات العامة للجماعات المحلية، إلا أننا نجد في حقيقة الأمر أن الهوة بين الموارد المالية المتاحة والأعباء المتزايدة تتسع أكثر ، وهو ما أدى إلى ظهور مشكل عجز ميزانية الجماعات المحلية.
- إن أغلبية الضرائب والرسوم التي تُجبي لفائدة الجماعات المحلية هي عبارة عن ضرائب ورسوم غير منتجة بكثرة.
- أدى تدهور الاقتصاد الوطني خاصة بداية التسعينات، إلى تفاقم المشاكل المالية للجماعات المحلية والذي أنعكس سلباً على مختلف الأنشطة الاقتصادية لجماعات المحلية مع تزايد أعبائها؛ ما أدى إلى إختلال التوازن المالي للجماعات المحلية.
- يرجع العجز المالي للبلديات إلى العديد من العوامل والظروف من بينها تمركز النشاطات الاقتصادية في موقع واحد، ما أدى إلى توزيع غير متساوي للوعاء الضريبي، بالإضافة إلى المديونية المتكررة للجماعات المحلية بالرغم من عمليات التطهير المنتالية علاوة على ضعف مردودية الأملاك المحلية، التي لا تتجاوز 7% من الموارد المحلية للجماعات المحلية، و ضعف الموارد البشرية المحلية وانعكاساتها السلبية على عصرنة تسيير المرافق العامة، والموارد المتوفرة بصفة عقلانية.
- شهدت مديونية البلديات تطوراً مستمراً خاصة أن أغلب البلديات لا تحترم الاعتمادات المالية المفتوحة، وعادة ما تلجأ الدولة لمسح ديونها لعلاج هذا الإشكال.

➤ باشرت الدولة العديد من الإصلاحات في سبيل تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية، وانطلاقاً من النتائج الأولية لإصلاح المنظومة المالية الجبائية والتنفيذ الجزئي لمجموعة برامج الدعم المختلفة، والتي باشرتها الدولة منذ سنوات قد أظهرت تطوراً محسوساً في إصلاح المالية المحلية، ومكنت من تقليص العجز المسجل في ميزانية البلديات، حيث أكدت وزارة الداخلية بأنها لم تُسجل أي عجز على مستوى البلديات خلال السنة المالية 2012، بفضل التضامن الجبائي الذي بادرت به السلطات العمومية عن طريق الاستعانة بالصندوق المشترك للجماعات المحلية.

➤ كما يرجع هذا التحسن إلى المراقبة الصارمة لمصالح الوزارة التي تركز عملها على جدية التوقعات المتعلقة بالإيرادات والمصاريف والتحكم الجيد في النفقات الإجبارية، والأخذ بعين الاعتبار فائض الإيرادات الناجمة عن الحسابات الإدارية للسنوات المالية الفارطة ومراجعة نمط حساب المساعدات الممنوحة للجماعات المحلية في إطار التضامن ما بين الجماعات.

➤ تعتمد بلدية أدرار بنسب معتبرة على الإيرادات المتأتية من الجباية المحلية، و تتغذى على الإعانات والمساهمات المحصل عليها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

➤ إيرادات ونفقات بلدية أدرار في تطور مستمر من سنة لأخرى خصوصاً النفقات ، وهذا راجع لعدة عوامل أهمها: التوسع العمراني وزيادة عدد سكان البلدية وتزايد الخدمات التي تقدمها، و موقعها الإستراتيجي.

➤ هناك موارد لم تحصل من الجباية المحلية خلال السنوات الثلاث الماضية، خصوصاً الضرائب غير المباشرة، بالإضافة إلى ضعف ناتج الأملاك العمومية المنتجة للمداخيل، وتزايد نفقات المستخدمين ، فلو عملت البلدية على ترشيد نفقاتها والتحديد الجيد لمداخيل إيراداتها والتقيد بإنجاز ما حدد من نفقات، فإن ذلك حتماً سيعزز من راحتها المالية ويضمن لها الاستقرار المالي.

- تزايد نفقات تسيير بلدية أدرار خصوصاً نفقات المستخدمين بسبب زيادة عدد الموظفين والعمال و الرفع من أداء البلدية من ناحية، و نتيجة للتغيرات والزيادات التي عرفتها أجور الموظفين من ناحية أخرى.
 - كما أن حصة كبيرة من نفقات التجهيز والإستثمار توجه للقيام بالأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى ، كترميم المدارس، وتعبيد الطرقات و تهيئة العمران البلدي، وإصلاح المرافق والهياكل البلدية، في حين أن نفقات الأملاك العقارية والمنقولة نسبتها ضعيفة إلى إجمالي نفقات التسيير.
 - يسجل لبلدية أدرار ضُعفها في تفعيل الإيرادات المتأتية من منتوجات الإستغلال والأملاك العمومية ، والبحث عن مصادر أخرى لتدعيم إيراداتها.
 - إن ما تم تحصيله من إيرادات غير مباشرة أقل من ما تم تقديره، وهذا ما يكبدها مبالغ مالية هامة بسبب سوء تقدير مصالح البلدية من جهة ، و نتيجة لزيادة التهرب والعش الضريبي من جهة أخرى، لكنها ملزمة بأن تقدر المبالغ الجبائية تقديراً جيداً .
 - كما لاحظنا تغطية إيرادات البلدية لنفقاتها وتحقيقها فائضاً خلال 03 سنوات الماضية.
- وفي العموم فإن الوضعية المالية لبلدية أدرار تعرف استقراراً وارتياحاً نسبياً يتطور من سنة لأخرى ، من خلال استطاعتها تحقيق الفائض في ميزانيتها في السنوات الثلاث الماضية (2010-2011-2012)، وبالرغم من أن إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية تعد من المصادر المهمة لمواردها، إلا أنها لا تتأثر في حالة عدم الحصول عليها ، من خلال تزايد إيراداتها الناتجة عن توسع أنشطتها و تركز الأنشطة التجارية والاستثمارية داخل مقر الولاية، بالإضافة إلى تحكمها الجيد في وضع ميزانيتها من خلال تقدير الإيرادات والنفقات، لكننا نجد أن موارد بلدية أدرار غير مُفعلة بشكل جيد، فالإيرادات المتأتية من منتوجات الإستغلال والأملاك العمومية ضعيفة ، بالرغم من أن بلدية أدرار تمتلك عقارات وأملاك منقولة ومساحات خضراء و مؤهلات تميزها عن بلديات أخرى باعتبارها تتوسط مقر الولاية ، ومتى استطاعت البلدية تفعيل هذه الموارد فإنها تستطيع أن

تزيد من مواردها المالية، وبالتالي التوسع في النفقات من أجل تحقيق التنمية المحلية والنهوض بمختلف المجالات التي تمس حياة المواطن.

توصيات الرسالة:

وحتى تستطيع الجماعات المحلية الخروج من المشاكل المالية وتفعيل مواردها المالية، وتتمكن من تحقيق أهدافها وبرامجها ومشاريعها التنموية المسطرة ، وعلى ضوء ما جاء في البحث نقترح التوصيات التالية:

☞ الاهتمام بالموارد البشرية والاستثمار فيها باعتبارها حجر الزاوية في تسيير زمام الأمور؛ ويتحقق هذا من خلال تكثيف الدورات والملتقيات و الرسكلة بصفة دائمة للإداريين والمنتخبين المحليين .

☞ إن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تتطلب رقابة مالية فعالة من خلال تنشيط وتفعيل الأجهزة الرقابية عن طريق إصدار قوانين جديدة لضمان حسن استخدام المال العام .

☞ إعادة الإعتبار للنشاط التنموي للجماعات المحلية ، بحيث ينبغي إعادة النظر في الصلاحيات المخولة للجماعات المحلية، وبالخصوص البلديات و ضرورة مطابقة هذه الصلاحيات مع الإمكانيات المتاحة، فالإختلالات التي تعرفها الجماعات المحلية تأتي انطلاقاً من عجزها على توفير الموارد اللازمة لتغطية الحاجات العامة.

☞ التأكيد على أهمية تجميع بعض البلديات ، وفقاً لتخمين علمي عميق يتوخى تحقيق التوازن بمختلف أبعاده، لأن هذا النموذج من شأنه التخفيف من نفقات تسيير البلديات من جهة وتحقيق التوازن النسبي ما بين البلديات من جهة أخرى، مع مراجعة خاصة للتنظيم الهيكلي لمصالح الجماعات المحلية من خلال ضبط وتحديد دقيق للمهام والمسؤوليات.

☞ القيام بفتح ملحقات إدارية بالمناطق شبه المعزولة للتخفيف على مقرات البلدية، من الاكتظاظ من جهة وتقريب الإدارة من المواطن من جهة أخرى، كما تُعدُّ عُنصرًا فعالاً لحصر المصادر الداخلية والخارجية في مؤسسة واحدة على

خلاف ما هو عليه من تشتت في الموارد المالية بين البلديات، بحيث لا تكفي الواحدة منها ميزانية تسييرها، فإجراء تجميع البلديات يوفر عنصر تراكم الأموال في جهة واحدة .

تفعيل دور المنتخبين المحليين سواء من حيث إعطائهم صلاحيات أكبر في التحكم وجمع وتسيير الجماعات المحلية وترك المجال لهم لتكييف ذلك وفقاً لخصوصيات الجماعة التي يُشرفون عليها .

لابد من الإشارة إلى أهمية الحركة والتحفيز داخل الجماعات المحلية لما لها من الأهمية في إعطاء نفس جديد للموظف وصقل معارفه المهنية، من خلال زيادة المنح ورفع الأجور، والتعويضات وتحسين ظروف العمل.

لا يُمكن إغفال عصرنة الإدارة، وذلك بالاعتماد على النظم الحديثة في التسيير الإداري كاعتماد تقنيات المناجمت العمومي و عقلنة الاختيارات العمومية من خلال دراسة المشاريع المبرمجة وإمكانية تنفيذها بحسب أولويتها وإنجازها ، ومدى تحقيقها للنتائج بحسب الإمكانيات المالية المتوقعة .

لا يجب إهمال الدور الذي يقوم به المجتمع المدني وأهميته في تفعيل حركة التنمية في المجتمع، وما يمكن أن يترتب على ذلك من تقدم وتطور حضري ملموس ونمو لمختلف مجالات الحياة ، و لكي تتمتع البلدية بمصداقية أكبر واحترافية في الأداء وقدرة على تجسيد دورها، يجب أن يسهر جهازها الإداري على العمل في شفافية تامة وبإشراك المجتمع المدني والأخذ بأرائه والاهتمام بكل ما من شأنه الرفع من مردودية إنفاق الأموال البلدية .

ضرورة تعزيز التعاون والتضامن ما بين البلديات، فنجد أن عدداً من البلديات تتخبط في أزمة مالية لقلة الموارد، في حين نجد بعض البلديات معروفة بغناها لكثرة إيراداتها وضخامة إمكانياتها وسعة رقعتها الجغرافية؛ الأمر الذي يستدعي تضافر جهود البلديات وتعاونها من خلال إنشاء مؤسسات عمومية بلدية أو اللجوء إلى المعاهدات البلدية ، أو الاعتماد على نظام التنازل.

إعتماد إستراتيجية تغيير أنماط التمويل المحلي، وتتجلى هذه الإستراتيجية في إعداد برنامج أو مخطط تقويمي يستند إلى رؤية جديدة ويوضح الدور الجديد

للجماعات المحلية كما يوضح الوسائل والأدوات التي من شأنها تحديد أنماط أخرى للتمويل بدل الاعتماد على إيرادات الجباية المحلية.

تأهيل البلديات لاستقطاب المستثمر المحلي و الأجنبي، مما يسهم في تحسين المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، ويفسح المجال لدخول الجماعات المحلية لمجال الاستثمار و توسيع مجال نشاطها.

إن إشراك البلديات في عملية التحصيل مع توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لذلك، يساهم في تحسين أدوات التحصيل الجبائي ما يقتضي تنسيق الجهود بين البلديات ومصالح الضرائب والعمل سوياً لمجابهة الغش والتهرب الضريبي عن طريق انتهاج سياسة ترشيدية لفائدة المكلفين بالضريبة وتوعيتهم بالدور التنموي الهام الذي تلعبه الضرائب في خدمة المرافق العامة، ويتجلى ذلك من خلال تنظيم أيام دراسية ، حملات توعية ، توزيع مطويات تبرز مقومات والتزامات المكلفين بالضريبة بالإضافة إلى تنظيم أبواب مفتوحة .

إيجاد حل للتوزيع التمييزي لحصيلة الضرائب، فنجد أن حصيلة الضرائب المنتجة ترجع للدولة عموماً وبنسب مرتفعة كالرسم على النشاط المهني في حين نجد أن الضرائب غير المنتجة تخصص للجماعات المحلية وهو ما يعني تبعية الجماعات المحلية لسلطة المركزية، ويتجلى ذلك من خلال حتمية الإعانات المالية التي تُقدمها الدولة للجماعات المحلية من أجل تغطية العجز المالي لها.

إن عدم فعالية النظام الضريبي يُعد من الأسباب الرئيسية للتهرب الضريبي، لذلك وجب الاهتمام والأخذ بالإجراءات التي تسهم في تحسين النظام الضريبي من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية الخاصة بتحصيل الضرائب عن طريق صياغة التشريع الضريبي بطريقة سهلة وشفافة تسهل على المكلفين فهمه مع غلق الثغرات والمنافذ التي يمكن للمكلفين استغلالها للغش والتهرب الضريبي.

إن تجربة الاستثمار المالي للجماعات المحلية لم تطبق في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان إلا أنه في ظل الإصلاحات الجارية والتي تمس القطاع المصرفي ومع تبادل الخبرات الدولية فإنه يمكن الدخول في هذا

النوع من الاستثمار بشكل مباشر ايجابي وفعال يخدم أهداف التنمية ويرقيها ويحقق مكاسب وموارد مالية تمكن الجماعات المحلية من تحقيق مختلف البرامج التنموية، كذلك بإمكان الجماعات المحلية الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين ، وذلك في إطار مشروع تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط أو الأعباء.

يمكن للجماعات المحلية إنشاء شركة تكون فيها هي المسير والمالك الوحيد وتحمل جميع المسؤوليات والأعباء والمخاطر التي تلقى على عاتقها، كما يمكن أن تكون الجماعات المحلية مساهماً في شركة ما سواء عند تأسيسها أو عند افتتاح رأسمالها للجمهور.

إمكانية اللجوء للقروض باعتبارها إحدى العوامل الممكنة لتفعيل موارد الجماعات المحلية ، نظراً للامتيازات المتمثلة في وجود عامل التسديد بالتقسيت السنوي زيادة على نسبة معينة من الفوائد، كما يُمكن لإيرادات المشروع الاستثماري أن تساعد على تسديد الأقساط، إذا ما تم إنجازه في الآجال المحددة كحظائر السيارات أو المسابح وغيرها من التجهيزات المنتجة للمداخيل، بالإضافة إلى دراسة إمكانية الوفاء بالأقساط السنوية، ويبقى العنصر المهم في ذلك هو استعمال الأموال المقترضة لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل وذات مردودية.

ترشيد الإنفاق العام، و يُقصد به التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها.

تتمين نواتج الأملاك العمومية ، ما يستوجب على الجماعات المحلية السهر على إحصاء كل الممتلكات المتوفرة لديها، وذلك بإجراء عملية جرد وإحصاء شامل ومضبوط ودقيق لكامل العقارات و المنقولات، الأمر الذي يفرض على مصالحتها مسك فهرس المحتويات، بحيث تسجل فيه كل ممتلكات البلدية المنتجة وغير المنتجة، وجميع المعلومات المتعلقة بها بصفة إلزامية.

✎ إعادة تحسين أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال المهني عن طريق إجراءات المزايدة، حتى تعكس نوعاً ما الأسعار التجارية، وإعادة تثمين الأملاك دون أن تتحمل فوارق الأعباء التي تحصل من جراء ارتفاع أسعار المصاريف الأخرى المتعلقة بها.

✎ إعادة النظر في الخدمات التي تُقدمها البلدية مجاناً، والتي تثقل كاهلها وتؤدي إلى تزايد نفقاتها، وتخصيص نواتج مالية لهذه الخدمات.

✎ ربط كل إيجار للممتلكات العقارية للبلديات بعقد أو دفتر شروط يحتوي كل الشروط والالتزامات المفروضة على المستأجر وبالخصوص: " مدة الإيجار، توزيع الأعباء، شروط الإيجار، كيفية دفع الإيجار، شروط الفسخ ".

✎ إعادة تقييم إيجار المحلات التجارية أو المحلات المخصصة للسكن التي تُؤجرها البلدية باعتبار أن مبالغ الإيجارات ليست لها أي علاقة بالقيمة الحقيقية وهو ما أدى إلى تفهقر هام في مداخل الجماعات المحلية.

✎ التأكد من أن مختلف الممتلكات العمومية البلدية المشغولة ظرفياً ترتبط برخص انفاقية تبين حقوق وواجبات المستفيدين من هذه الرخصة.

✎ تثمين ناتج الاستثمار و يتعلق الأمر بمختلف المساهمات التي تقوم بها البلدية بواسطة الادخار أو الشراكة مع هيئات عمومية أو خاصة في نشاطات دون تسييرها.

✎ إعطاء أهمية لتحصيل رسم التعبئة الخاصة بالمرفق العام، وهي حقوق تقدمها الإدارات والمؤسسات في حالة شروعها في إنجاز مشاريعها فوق تراب البلدية.

✎ وجب الاهتمام بصفة عامة بالمنظومة الجبائية المحلية باعتبارها اللبنة الأساسية للمصادر المالية للجماعات المحلية، والتفكير في استحداث نظام جبائي محلي و إعطاء سلطة أكبر للمنتخبين، ويعني ذلك أن يكون للجماعات المحلية نظام جباية خاص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، و تخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- ✍ تعزيز الرقابة على المال العام، من خلال التأكد من دقة العمليات الحسابية وصحة المستندات المؤدية للصرف، و التحقق من التسيير الفعال والاستهلاك العقلاني للوسائل المادية الموضوعة تحت تصرف المصالح البلدية.
- ✍ تحتوي العديد من البلديات على المستوي الوطني العديد من الآثار والتقاليد لكنها غير مفعلة، وهي تعد مورداً هاماً من موارد الجماعات المحلية إذا ما تم استغلالها استغلالاً جيداً .
- ✍ إستغلال المناجم والمحاجر ومواد البناء المحلية كالأحجار، والتي تُشكل مورداً لا بأس به بالنسبة لبعض الجماعات المحلية.
- ✍ تطوير السياحة المحلية والصناعات التقليدية وأنشطة الصيد البحري وعمليات استرجاع النفايات وتثمين التراث الثقافي.
- ✍ الاهتمام بالثروات المحلية التي من شأنها أن تساهم كثيراً في دعم الموارد المحلية الداخلية خصوصاً إذا سهرت الجماعات المحلية على تحديد ممتلكاتها بدقة.
- ✍ وجب التفكير في إدراج الضرائب البيئية ضمن النظام المحلي الضريبي ، بحيث يجب تعزيز الرسوم المحلية، ما يمكن من التوفيق بين التقنية الاقتصادية واحترام البيئة، باعتبار أن الجماعات المحلية تضم العديد من الممتلكات في شكل أراضي ومساحات خضراء.
- ✍ اللجوء إلى العقود البلدية للنجاعة بهدف إعادة تأهيل البلدية بتشخيص واقعها و اقتراح برامج تصحيحية على المدى القصير و المتوسط .
- ✍ عقلنة اختيارات الميزانية وتجديد مناهجها مع ضرورة أن يرتبط تسيير الموارد المالية باختيار الوسائل الأنجع والأكفاً للوصول إلى تحقيق الأهداف بأقل التكاليف.
- ✍ تفعيل المساءلة الشعبية بعقد جلسات عمومية للتعرف على أولويات المواطنين بما يساعد على توجيه مخصصات الإنفاق والمشكلات التي تواجههم.

- ✦ عقد اتفاقيات مع الجامعات لتكوين وتدريب الإطارات على مستوى الجامعات المحلية لتنمية معارفهم وتطوير قدراتهم.
- ✦ استخدام نظام المقارنة المرجعية للاستفادة من خبرات وتجارب الدول الأجنبية في تسييرها لمواردها المالية، ومحاولة إسقاطها على المستوى المحلي بما يتماشى مع إمكانيات ومقومات الجامعات المحلية بالجزائر.
- ✦ الاعتماد على التقنيات الجديدة لتكنولوجيات الإعلام والاتصال لتسهيل العمل ورفع أداء الجامعات المحلية، من خلال التفكير الجاد و الانتقال من الإدارة التقليدية إلى الإدارة الإلكترونية.

نتائج إختبار الفرضيات: بالرجوع إلى فرضيات الرسالة تبين لنا ما يلي :

- ❖ أن ميزانية الجامعات المحلية هي وثيقة تقديرية للإيرادات والنفقات خلال سنة معينة، وتعتبر الصورة العاكسة لنشاطها وسياستها المنتهجة، أما مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات والتي تخص الهيئات المحلية فتُعبّر عن مالية الجامعات المحلية.
- ❖ لا تكفي موارد الجامعات المحلية في العموم لتغطية نفقاتها ما يجعلها تعتمد على الإعانات المقدمة من طرف الدولة لتمويل ميزانيتها.
- ❖ حسنت الإصلاحات التي اتخذتها الدولة من الوضعية المالية المتأزمة للجامعات المحلية لكن عليها مواصلة هذه الإصلاحات واتخاذ تدابير أكثر فعالية واستمرارية.
- ❖ يترتب عن عدم تفعيل الموارد المالية للجامعات المحلية تضييع المال العام وزيادة عجزها الميزاني و عرقلة أدائها التنموي المحلي.

وخلاصة القول أن واقع الجماعات المحلية في الجزائر يعرف تحسناً ملحوظاً من خلال الجهود التي تبذلها الدولة لمعالجة مشاكلها في مختلف الجوانب خصوصاً الجوانب المالية، إلا أن الجماعات المحلية نجدها في الواقع تُهمل ما تملكه من ثروات وممتلكات وعقارات و موارد ذاتية، وهو الأمر الذي يستوجب عليها الاهتمام بهذه الموارد والبحث عن مصادر أخرى مع الاعتماد على إمكانياتها ما يجعلها في استقرار وراحة مالية - بعيداً عن إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية التي نمت فيها روح الاتكال - و يفتح لها المجال للاهتمام بانشغالات المواطنين، مع ضرورة مواكبتها للتطور و العصرية في التسيير الإداري والمالي ، و عدم إغفال أهمية تطوير الموارد البشرية وتكوين الموظفين و إحساس المنتخبين المحليين بحجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم، وزيادة وعي المواطنين بأهمية مشاركتهم في النهوض بمجتمعهم المحلي.

وبهذا نرجوا أن نكون من خلال دراستنا لمالية الجماعات المحلية وتشخيص مشاكلها والأسباب المؤدية لها ودراسة وضعيتها المالية ، قد وفقنا و ساهمنا ولو بالقليل في توضيح الآليات الكفيلة بتفعيل موارد الجماعات المحلية، وساعدنا و لو بشيء بسيط كل من له اهتمام بالجماعات المحلية.



قائمة

المراجع والمصادر

أ- المراجع باللغة العربية

-أولا: الكتب

1. أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية، الجزائر، 2009.
2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيك، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1979.
3. أعمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة - النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومه، الجزائر، 2003.
4. أمين ساعاتي، أصول علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008.
5. أيمن عودة، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، 2010.
6. العمري بوحيط، البلدية - إصلاحات، مهام وأساليب، شركة زاعياش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997.
7. بطيخ رمضان، الإدارة المحلية في النظم الفدرالية، مؤسسة العين للنشر، جدة، 1998.
8. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988.
9. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1989.
10. خالد السمارة الزغبى، القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية، دار الثقافة، عمان، 1986.
11. خالد السمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، 1993.
12. خالد ممدوح، البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009.

13. خالد السمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1984.
14. رتشاد أنجستورم، الحكومة اللامركزية والمسائلة، قسم العلوم السياسية جامعة ولاية جورجيا، ترجمة إسراء عادل، قسم الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، نوفمبر 2006.
15. رشيد أحمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، 2002.
16. زكرياء المصري، أسس الإدارة العامة- النشاط الإداري - التنظيم الإداري، دار الكتب القانونية ودار الشتات للنشر، مصر، 2006.
17. سعيد السيد علي، أسس وقواعد القانون الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
18. سعيد بن عيسى، الجباية (شبه الجباية، الجمارك، أملاك الدولة، الوعاء والتعريف)، الطبعة الأولى، الجزائر، 2003.
19. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري-دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
20. سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000.
21. شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003.
22. شطناوي علي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
23. صالح فركوس، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، الجزائر، 2002.
24. صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
25. صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة - منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر، عمان، 2009.

26. عادل محمد حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
27. عبد الرزاق الشبخلي، الإدارة المحلية-دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2001.
28. عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
29. عبد الكريم صادق بركات، يونس أحمد البطريق، حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1986.
30. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية-مصر، 2001.
31. عصفور شاكر، أصول الموازنة العامة، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988.
32. علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، مصر، 2008.
33. علي زغدود، الإدارة المحلية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، الجزائر.
34. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
35. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2007.
36. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2009.
37. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
38. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.

39. كمال التابعي، تغريب العالم الثالث دراسة نقدية في علم اجتماع التنمية، دار المعارف، القاهرة، 1993.
40. لعمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
41. محمد أحمد الحجازي، المحاسبة الحكومية وإدارة المالية العامة، الطبعة الرابعة، الأردن، 1998.
42. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
43. محمد العربي سعودي، المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر - الولاية البلدية (1516-1962)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
44. محمد العزازي أحمد إدريس، الإدارة الحكومية الجديدة للبيئة العربية، مكتبة الجامعة الحديثة، مصر، 2009.
45. محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
46. محمد بدران، الإدارة المحلية - دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
47. محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومه، الجزائر، سنة 2001.
48. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
49. محمد مرسي فهمي، سيد لطفي عبد الله، الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين وتطبيقاتها العملية، القاهرة، 1999.
50. مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2005.
51. محمد مطلق الزيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العالمية ودار الثقافة، عمان.

52. محمد نصر مهنا، الإدارة العامة الحديثة- تحليل لخبرات مجموعة مختارة من الدول، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية.
53. مصطفى الكثيري، النظام الجبائي والتنمية الاقتصادية في المغرب، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، المغرب ، 1985.
54. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
55. محمد باي بلعالم، الرحلة العلية إلى منطقة توات لذكر بعض الأعلام والآثار والمخطوطات والعادات وما يربط توات من جهات، دار هومة، 2005.
56. محمد مصطفى سليمان، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، الدار الجامعية، مصر، 2006.
57. ناصر لباد، القانون الإداري - التنظيم الإداري، منشورات دحلب، 1999
58. ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، 2004.
59. نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007.
60. يلس شاوش بشير، المالية العامة- المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران - الجزائر، 2007.

- ثانياً: المجلات و المنشورات

1. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04، جامعة حسبية بن بو علي - الشلف، 2006.
2. محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر ، 2005.
3. مرشد الجماعات المحلية، المديرية العامة للتكوين والإصلاح الإداري، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مجلد رقم 01، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع.

4. محمد حاجي، إستراتيجية الجماعات المحلية لنظام التمويل، حالة البلدية الجزائرية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، العدد 16 جوان 2007.

5. مرزقة عيسى، معوقات تسيير الجماعات المحلية، بعض عناصر التحليل، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة باتنة، الجزائر، العدد 14، جوان 2006.

- ثالثاً: الرسائل والمذكرات الجامعية

1. أحمد بوعشيبية، المالية المحلية، في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية الاجتماعية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1991.

2. بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية، مذكرة تربص ، السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة ، فرع إدارة محلية، دفعة 39، الجزائر، 2005.

3. بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات- دراسة تطبيقية لبلديات سيد علي ملال- قرطوفة - جيلالي بن عمار ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2009 - 2010.

4. بن عيسى إبراهيم، الحكم الراشد المحلي في المالية العامة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان 2010 - 2011.

5. بن لباد محمد، مخصصات المالية المحلية لفئة الطفولة- دراسة حالة بلديات تلمسان، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011.

6. بهية عمراني، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1998.

7. بن شعيب نصر الدين، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، رسالة ماجستير تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2002.
8. سعاد طيبي، الرقابة على الميزانية المحلية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
9. سالم مكرودي، تمويل التنمية المحلية في ظل التحول إلى اقتصاد السوق - دراسة حالة بلدية أدرار، رسالة ماجستير، تخصص مالية نقود وبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البلدية، الجزائر، 2008-2009.
10. شباب سيهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية - دراسة تطبيقية حالة بلدية معسكر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011-2012.
11. صدوقي غريس، متطلبات اللامركزية المالية في الجزائر - دراسة حالة بلدية سعيدة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع المالية الدولية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011.
12. عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011-2012.
13. قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011.

14. محمد مسعودي، ميزانية الولاية بين التحضير والمتابعة، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006.
15. نضيرة دويابي، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2009-2010.

- رابعاً: الملتقيات

1. بريق عمار، تمويل الجماعات المحلية في الجزائر - واقع وآفاق، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، المنعقد يومي 12-13 ديسمبر 2010.
2. بن شعيب نصر الدين، طيبي بومدين، الجماعات الإقليمية ومقاربات التنمية، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير الجماعات المحلية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة البليدة، 2010.
3. بن شعيب نصر الدين، بومدين محمد، مراد بودية، ضعف الكفاءات وأثره على إدارة البلديات الجزائرية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي : المالية العمومية المحلية، واقع، إصلاح وتطلعات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، المنعقد يومي 19-20 سبتمبر 2012.
4. بن عبد الفتاح دحمان، يامة ابراهيم، تمويل البلديات في التشريع الجزائري - دراسة تقييمية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، المنعقد يومي 12-13 ديسمبر 2010.
5. بن لدغم فتحي، بن عمر عبد الحق، شليل عبد اللطيف، الإصلاحات المالية للجماعات المحلية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول : المالية

- العمومية للجماعات المحلية : واقع ، إصلاح وتطلعات ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة تلمسان، المنعقد يومي 19-20 سبتمبر 2012.
6. خالد الزغبى، العلاقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية وأساليب تكاملها، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، سلطنة عمان ، المنعقد يومي 18-20 مارس 2000.
7. ربحي كريمة، بركات زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، المنعقد يومي 01-02 ديسمبر 2004.
8. عبد القادر منصور، نصر الدين بن شعيب وسليمان مرابط، آليات وأدوات تدخل البلدية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الإدارة المحلية والتنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة ، المنعقد يومي 26-27 أبريل 2003.
9. علي دحمان محمد، خدير أسامة، إشكالية مديونية الجماعات المحلية وانعكاساتها على المالية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي : المالية العمومية للجماعات المحلية واقع، إصلاح وتطلعات ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، المنعقد يومي 19-20 سبتمبر 2012.
10. معطي الله خير الدين، جدي عبد الحليم، مداخلة حول التنمية الذاتية في البلديات - حالة ولاية قالمة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير ، جامعة معسكر، يومي 26-27 أبريل 2005.
11. موسى رحمانى ووسيلة السبتى، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي : تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، المنعقد يومي 01-02 ديسمبر 2004.
12. ناجي عبد النور، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول : مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة

ومجتمع المعلومات - حالة الجزائر، قسم العلوم السياسية، جامعة ورقلة، المنعقد يومي 04 - 05 ماي 2009.

- خامساً : القوانين، المراسيم، الأوامر

1. الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.
2. الدستور الجزائري لسنة 1963، الجريدة الرسمية رقم 69، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
3. الدستور الجزائري لسنة 1976، الجريدة الرسمية رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
4. الدستور الجزائري لسنة 1989، الجريدة الرسمية رقم 09، المؤرخة في 01-03-1989.
5. الدستور الجزائري لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.
6. القانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الموافق ل 15 أوت 1990.
7. القانون رقم 06-24 المتضمن قانون المالية لسنة 2007، المؤرخ في 26/12/2006، الجريدة الرسمية رقم 05 الصادرة بتاريخ 27/12/2006.
8. قانون البلدية رقم 11-10، المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق ل 22 يونيو 2011.
9. قانون الولاية رقم 12-07، الجريدة الرسمية 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.
10. قانون الولاية رقم 90-09، الجريدة الرسمية، المؤرخ في 12 رمضان عام 1410، الموافق لـ 07 أفريل 1990.
11. المرسوم التنفيذي 268/97، يحدد الإجراءات المتعلقة بالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها ويضبط صلاحيات الأمر بالصرف، المؤرخ في 21 جويلية 1997، الجريدة الرسمية رقم 48.
12. المرسوم التنفيذي 313/91، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمتلكها الأمر بالصرف، المؤرخ في 7 سبتمبر 1991.

13. المرسوم التنفيذي رقم 414/92، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992.
14. المرسوم رقم 266/86، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية رقم 45 الصادرة بتاريخ: 1986/11/05.
15. الأمر رقم 67-24 يتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 06، المؤرخ في: 1967/01/18.
16. الأمر 38-69، المتضمن قانون الولاية، المؤرخ في 23 ماي 1963.
17. الأمر رقم 75-58، المتضمن القانوني المدني المعدل والمتمم، المؤرخ في 20 رمضان عام 1395، الموافق 26 سبتمبر 1975.
18. التعليمات الوزارية رقم 93-1011، المتعلقة بالإجراءات الهادفة للسيطرة على النفقات وتحسين الإيرادات، المؤرخة في 20 أكتوبر 1993.

II - المراجع باللغة الأجنبية:

-أولا: الكتب

1. Lahcene Seriak, Décentralisation et animation des collectivités locales, ED .ENAG, Alger, 1988.
2. Robson.w.A , Development of Government , Greenwood press, London 1978.
3. Sbih Missoum, Les Institutions Administratives au Maghreb, Hachette , Paris, 1977.
4. Albert.j, Exécution des budgets locaux, ED, Economica, Paris, 1997.
5. Bachir Yelles Chaouche, le budget de l'état et des collectivités locales, OPU, Alger, 1990.
6. lanc.j, Remond.B, les collectivités locales, Ed. Dalloz, PARIS, 1995.
7. Bourdin joel, les finances communales, economica, 4eme édition, paris, 2008.
8. François Deruel et jacques Buisson, Finances publiques-budget et pouvoir financier, Mementos Dalloz, 13 Edition, Paris 2001.

9. François Valenbois, Réussir son budget communal, Edition berger levrault, paris, 2008.
10. Graba Hachemi, Les Ressources Fiscales des collectivités locales, ED, ENAG, Alger, 2000.
11. Greff.x, La décentralisation, ED, La Découverte, paris, 1992.
12. Hachemi Kherfi, l'administration territoriale en Algérie, Publication CEMERA, les éditions Guessous ,1989.
13. Jean Cathelineau, La fiscalité des collectivités, Armand colin, paris, 1990.
14. jean Catlineau, finances publique politique budgétaire et droit Financière, l .G.D.J, Paris, 1976.
15. Mohamed Sbihi, La gestion des finances communales, Librairie Babel, Rabat, 1992.
16. Muzellzec Raymond, Finances locales, 3ème édition, Dalloz, 1998.
17. Nadine Datonel, Droit des collectivités territoriales, Edition Breal, 3eme édition, 2007.
18. Nathan, Richard.P, Doolittle, Fred .C, and Associates, Regan and the States Princeton, NJ, Princeton University, press,1987.
19. Paul Masse Gandomet, finance publique, Edition Montriez, Paris 1981.
20. Raon Rmall, Young Kenn, Local Government since 1945, Blackwell publishers uk, 1988.
21. Raymond Muzellzec, Finances Publique, 5 eme édition, 1985.
22. Valembois.F, le budget communal, ED.sofiac, paris, 1993.

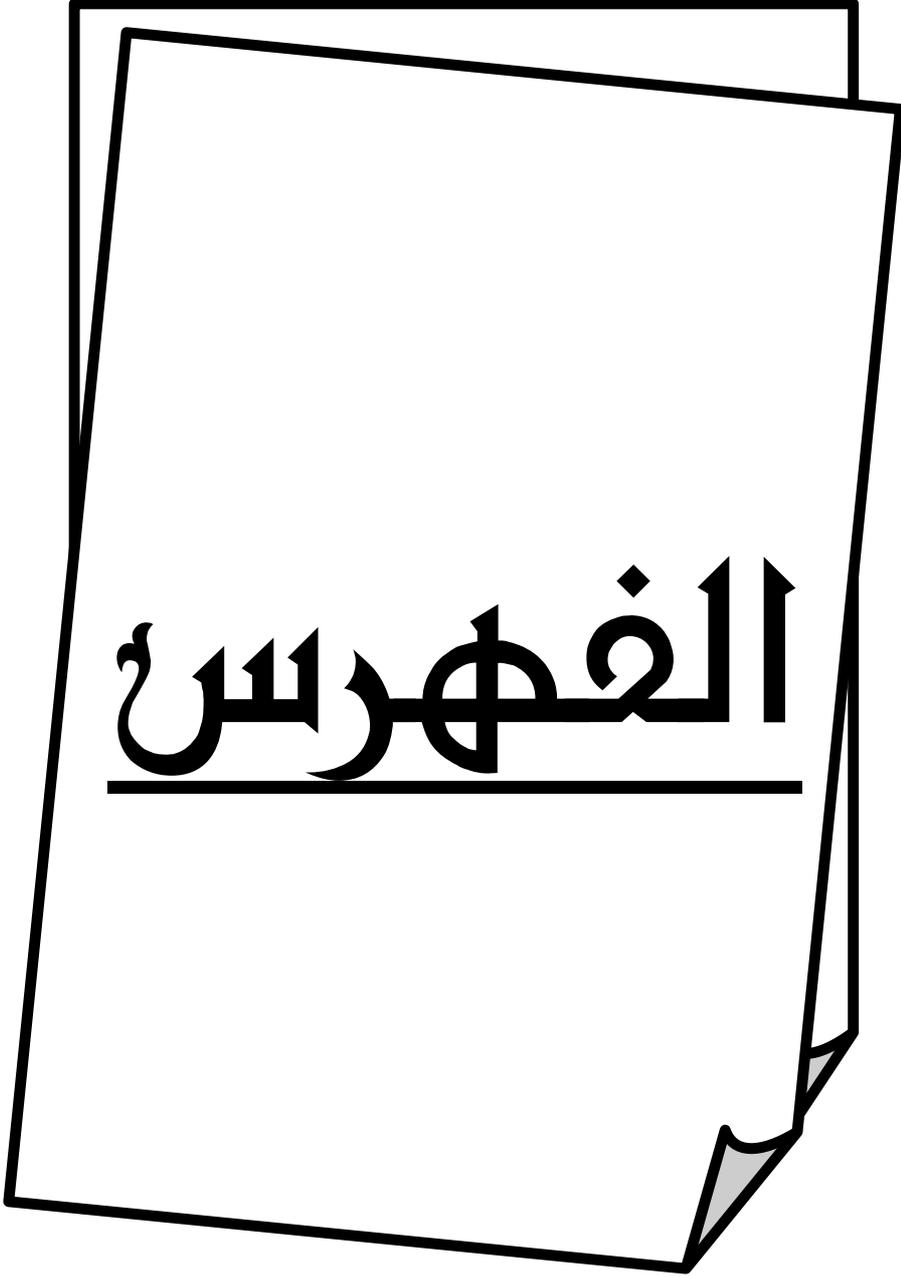
ثانياً: المجلات ، التقارير، القوانين

1. Ainouche.m, les finances publiques locales ou la problématique du financement du développement local, In Revue du C.E.N.A.P , n° 12, 1988.

2. Taibe.A, Fiscalité Ressources et Dis parties Régionales en Algérie, Finances Locales et Développement, la Revue de (C.E.N.A.P) N0 12, Alger, 1998.
3. Rapports du C.N.E.S, l'évolution à imprimer a la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, juin 2001.
4. la loi N^o 90-21, relative à la comptabilité publique.

ثالثاً : المواقع الإلكترونية

1. <http://www.interieur.gov.dz/Dynamics>.
2. <http://djazairess.com/achourouk/75755>.
3. <http://ar.wikipedia.org/wiki>.
4. <http://www.scoutsadrar.com/nwes/index.php> .
5. <http://rihanate.com/akhbarelyoum/7353>.
6. www.dgfp.gov.dz.



الفهرس

الصفحة	المحتويات
	الإهداء
	تشكرات
	خطة الرسالة
	قائمة الجداول
	قائمة الأشكال
أ	المقدمة
1	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية
2	تمهيد
3	المبحث الأول : الإدارة المحلية: المفهوم، الأهداف، المقومات
3	أ - مفهوم الإدارة المحلية وأسباب نشأتها
3	أ - 1 - مفهوم الإدارة المحلية
6	أ - 2 - أسباب نشأة الإدارة المحلية
11	ب - أهمية و أهداف الإدارة المحلية
11	ب - 1 - أهمية الإدارة المحلية
13	ب - 2 - أهداف الإدارة المحلية
16	ج - المقومات الأساسية والأدوار التنموية للإدارة المحلية
16	ج - 1 - المقومات الأساسية للإدارة المحلية
20	ج - 2 - الأدوار التنموية للإدارة المحلية
25	المبحث الثاني: الإدارة المحلية كنموذج للامركزية
25	أ - اللامركزية الإدارية: المفهوم، الأشكال، المزايا والعيوب
26	أ - 1 - مفهوم اللامركزية
27	أ - 2 - أشكال اللامركزية
29	أ - 3 - الأسباب الدافعة للأخذ بنظام اللامركزية الإدارية
30	أ - 4 - مزايا و عيوب اللامركزية
33	ب - مشكلات الإدارة المحلية ومميزاتها عن الحكم المحلي

الصفحة	المحتويات
33	1-1-11 - مشكلات الإدارة المحلية
35	11 - 2 - مميزات الإدارة المحلية عن الحكم المحلي
39	111 - الرقابة المركزية على الإدارة المحلية
39	111-1 - الرقابة الإدارية
40	111-2 - الرقابة التشريعية
41	111-3 - الرقابة الشعبية
41	111-4 - الرقابة القضائية
42	111-5 - الرقابة المالية
43	المبحث الثالث: واقع الجماعات المحلية في الجزائر
43	1 - تعريف الجماعات المحلية وتطورها التاريخي
44	1-1 - التطور التاريخي للجماعات المحلية
52	1-2 - تعريف الجماعات المحلية
56	11 - صلاحيات وهيئات تسيير البلدية
56	11-1 - صلاحيات البلدية
59	11-2 - هيئات البلدية
59	11-2-1 - المجلس الشعبي البلدي
65	111 - صلاحيات وهيئات تسيير الولاية
66	111-1 - هيئات الولاية
70	111-2 - صلاحيات الولاية
73	خلاصة الفصل
74	الفصل الثاني: الموارد المالية للجماعات المحلية
75	تمهيد
76	المبحث الأول: مالية الجماعات المحلية
76	1 - ميزانية الجماعات المحلية، المفهوم، المبادئ، الأنواع
76	1-1 تعريف الميزانية المحلية

الصفحة	المحتويات
78	1-2 مبادئ الميزانية
80	1-3 أنواع الميزانيات
82	II- التحضير والتصويت على الميزانية المحلية وأقسامها
82	II- 1 تحضير الميزانية المحلية
83	II- 2 التصويت على الميزانية
84	II- 3 المصادقة على الميزانية المحلية
86	II- 4 بنية الميزانية
92	II- 5 - تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية
102	III- الموارد المالية للجماعات المحلية ومراقبة تنفيذ الميزانية
102	III-1 - مراقبة تنفيذ الميزانية
106	III-2 الموارد المالية للجماعات المحلية
107	III-2-1- الموارد المالية المحلية الذاتية
114	III-2-2- الموارد المحلية الخارجية و الغير الجبائية
119	المبحث الثاني: إشكالية مديونية وعجز ميزانية الجماعات المحلية
119	I- واقع عجز ومديونية الجماعات المحلية
119	I- 1 عجز ميزانية الجماعات المحلية
122	I- 2 - مديونية الجماعات المحلية
123	II- أسباب عجز ومديونية الجماعات المحلية
123	II- 1 - أسباب عجز ميزانية الجماعات المحلية
123	II- 1-1 - الأسباب الداخلية
129	II- 1-2 - الأسباب الخارجية
131	II- 2 - أسباب مديونية الجماعات المحلية
133	III- إصلاحات الدولة لمعالجة عجز و مديونية الجماعات المحلية
134	III-1 إصلاح المالية والجبائية المحليتين
135	III-2 برنامج دعم الجماعات المحلية

الصفحة	المحتويات
137	III-3 تحديث نظام المعلوماتية والاتصال
137	III-4 مسح ديون الجماعات المحلية
139	III-5 رقابة قبلية لنفقات البلديات
142	المبحث الثالث: سبل تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية
142	I- تحديات الجماعات المحلية بالجزائر
143	I-1 - التحديات السياسية
143	I-2 - التحديات الإدارية
144	I-3 - التحديات المالية
145	I-4 - تحديات الفساد وغياب معايير تقييم أداء رؤساء وأعضاء المجالس المنتخبة
145	I-5 - تحدي الموارد البشرية والأساليب العصرية في التسيير
145	II - آليات تفعيل القانونية والتنظيمية
145	II - 1 - إعادة الإعتبار للنشاط التنموي للجماعات المحلية
149	II - 2 - إعادة النظر في تنظيم البلديات ومحاولة تجميعها
150	II - 3 - فتح فروع وملاحق إدارية
151	II - 4 - مراجعة تطوير علاقة الدولة بالجماعات المحلية
152	II - 5 - تنمية و تفعيل أداء الموارد البشرية
154	II - 6 - تخصيص دورات تكوينية
155	II - 7 - تطوير أساليب الإدارة والتسيير
156	II - 8 - مشاركة المجتمع المدني و إرساء مبدأ الشفافية
159	II - 9 - تفعيل التعاون المشترك بين البلديات
160	II - 10 - تفعيل اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية
161	III - آليات تفعيل المالية
161	III - 1 - تغيير أنماط التمويل المحلي
162	III - 2 - محاربة الغش الجبائي وتفعيل أدوات التحصيل

الصفحة	المحتويات
164	III -3- تحسين فعالية النظام الضريبي و إشراك الجماعات المحلية في وضعه
165	III -4- دعم الاستثمار المالي المحلي
165	III -5- ترشيد النفقات
167	III -6- تجميع الإيرادات
170	III -7- دعم الموارد بالجوء للاقتراض
172	III -8- إصلاح وتفعيل الجباية المحلية
176	III -9- عقلنة إختيارات الميزانية و التخلص من قيودها
176	III -10- تعزيز الرقابة على المال العام
178	III -11- ترقية الثروات و الأنشطة المحلية
178	III -12- استغلال رسوم المرور والتسيير الحضري
179	III -13- تفعيل الجباية الخضراء
179	III -14- العقود المحلية للنجاعة
180	خلاصة الفصل
181	الفصل الثالث: دراسة تطبيقية لبلدية أدرار
182	تمهيد
183	المبحث الأول : تقديم لبلدية أدرار وهيكلها التنظيمي
183	I - نبذة عن ولاية أدرار
183	I-1 الموقع والمساحة
184	I-2 -التقسيم الإداري و مناخ الولاية
185	I-3- الزوايا و المخطوطات القديمة بالولاية
186	I-4- المحروقات، الفلاحة والتجارة
186	I-5-السياحة، الصناعة التقليدية
187	II- نبذة عن بلدية أدرار
187	II-1- الموقع والمساحة

الصفحة	المحتويات
188	II-2- الجانب الاقتصادي لبلدية أدرار
190	II-3- الجانب الإجتماعي لبلدية أدرار
191	III- الهيكل التنظيمي لبلدية أدرار
191	III-1- مصلحة الأمانة العامة
191	III-2- مصلحة المستخدمين
191	III-3- مصلحة المالية
191	III-4- مصلحة الإيرادات والممتلكات
192	III-5- مصلحة الوسائل العامة
192	III-6- المصلحة التقنية
192	III-7- مصلحة البرامج
192	III-8- مصلحة السكن، الفلاحة والتنمية الريفية
192	III-9- مصلحة التنظيم والشؤون العامة، الشباب والرياضة والشؤون الاجتماعية
193	III-10- مصلحة الشبكات المختلفة
194	المبحث الثاني: دراسة وتحليل الموارد المالية لبلدية أدرار
194	I- تقديم لميزانيات بلدية أدرار لسنوات 2010-2011-2012
194	I-1 ميزانية بلدية أدرار لسنة 2010
197	I-2 ميزانية بلدية أدرار لسنة 2011
199	I-3 ميزانية بلدية أدرار لسنة 2012
200	II- تحليل ميزانية بلدية أدرار بالنسب لسنوات 2010-2011-2012
200	II-1 النسبة 01: إيرادات قسم التسيير / عدد السكان
201	II-2 النسبة 02: إيرادات الاستغلال و ناتج الأملاك / إيرادات قسم التسيير
202	II-3 النسبة 03: الإيرادات المستلمة من المساهمات والمساعدات/ إيرادات قسم التسيير

204	II-4 النسبة 04: الإيرادات الجبائية / إيرادات قسم التسيير
205	II-5 النسبة 05: الإيرادات الجبائية / عدد السكان
206	II-6 النسبة 06: نفقات الإستغلال / عدد السكان
207	II-7 النسبة 07: مصاريف المستخدمين / نفقات التسيير
208	II-8 النسبة 08: النفقات المحولة للمساهمات والمساعدات / نفقات التسيير
209	II-9 النسبة 09: انجازات نفقات التسيير إلى تحديدات نفقات التسيير
209	II-10- النسبة 10: انجازات نفقات التجهيز/تحديدات نفقات التجهيز
210	II-11- النسبة 11: نفقات التجهيز والاستثمار / عدد السكان
211	II-12- النسبة 12: نسبة التمويل الذاتي للتجهيز والاستثمار إلى نفقات التجهيز والاستثمار
212	II-13- النسبة 13: نسبة إنجازات إيرادات التسيير إلى تحديدات إيرادات التسيير
214	III- دراسة تحليلية للموارد المالية لبلدية أدرار
214	III-1- تحليل إيرادات بلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012
230	III-2- تحليل نفقات بلدية أدرار خلال السنوات 2010-2011-2012
247	III-3- مدى تغطية الإيرادات لنفقات بلدية أدرار
247	خلاصة الفصل
248	الخاتمة
265	قائمة المراجع

- الملخص :

إزدادت أهمية الجماعات المحلية وأصبحت تلعب دوراً هاماً في تنمية المجتمع المحلي، لإرسائها قواعد الديمقراطية وقربها من المواطنين وقيامها بخدمات عمومية كثيرة ومتنوعة، وانطلاقاً من المهام والصلاحيات التي أسندت لها؛ فإن ذلك يتطلب توفرها على موارد مالية كبيرة ، فلا يُمكن أن تحقق الجماعات المحلية أهدافها ومختلف المهام المنوطة بها دون أن تكون لها موارد مالية في تزايد و استمرار . لذلك تأتي هذه الرسالة لدراسة الموارد المالية للجماعات المحلية، ومعالجة الإختلالات والمشاكل المالية التي تُعاني منها، وتوضيح الآليات (المالية والتنظيمية) الكفيلة بتفعيل هذه الموارد وتنميتها ، مع الإعتماد على دراسة تطبيقية لتحليل الموارد المالية لبلدية أدرار، بهدف الوقوف على واقع مالية الجماعات المحلية في الجزائر .

الكلمات المفتاحية : الجماعات المحلية ، المالية المحلية، تفعيل الموارد المالية.

-Résumé

Importance accrue des communautés locales et a joué un rôle important dans le développement de la communauté locale, de mettre en place les règles de la démocratie et sa proximité avec les citoyens et de son public des services sont nombreux et variés, sur la base des fonctions et pouvoirs qui leur sont confiées; exigerait disponible sur les importantes ressources financières, il ne peut pas vérifier les objectifs des collectivités locales et différent les tâches qui leur sont assignées sans avoir à augmenter les ressources financières et la persévérance.

Venez donc cette lettre à étudier les ressources financières aux collectivités locales, et de corriger les déséquilibres et les problèmes financiers auxquels ils sont confrontés, et de clarifier les mécanismes (financiers et organisationnels) pour assurer activer ces ressources et précieux, avec la dépendance à l'étude appliquée pour analyser les ressources financières de la municipalité d'Adrar, dans le but de résister à la réalité des communautés financières en Algérie.

Les mots clés: Les collectivités locales, financières locales, l'activation des ressources financières.

-Abstract

Increased importance of local communities and has played an important role in the development of the local community, to put in place the rules of democracy and its proximity to the citizens and its services public are many and varied, on the basis of the functions and powers entrusted to them; would require available on the significant financial resources, it cannot check the local communities objectives and different the tasks assigned to them without having to increase financial resources and persistence.

So come this letter to study the financial resources to local communities, and to address the imbalances and the financial problems facing them, and to clarify the mechanisms (financial and organizational) to ensure activate these resources and valued, with the dependence on applied study to analyze the financial resources of the municipality of Adrar, in order to stand up to the reality of financial communities in Algeria.

Keywords: Local communities, local financial, activation of financial resources.