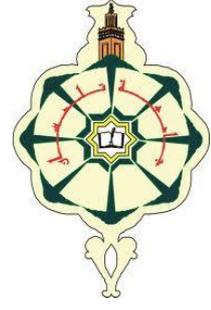


وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -
الملحقة الجامعية - مغنية -
قسم العلوم الاقتصادية



مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية
تخصص اقتصاد بنكي ومالي

الموضوع:

تسيير المخصصات المالية المحلية -دراسة حالة بلدية مغنية-

الأستاذة المشرفة:

* بن شعيب فاطمة الزمراء

من إعداد الطالبين:

* بن دحو مشاء

* بوزيان وليد

أعضاء اللجنة المناقشة

د. بن عزة محمد أستاذ محاضرة - ب- جامعة تلمسان رئيسا

أ. بن شعيب فاطمة الزمراء أستاذة مساعدة - أ- جامعة تلمسان مشرفة

أ. بن لباد محمد أستاذ مساعد - أ- جامعة تلمسان ممتحنا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

'شَهِدَ اللَّهُ أَنَّهُ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ وَالْمَلَائِكَةُ
وَأُولُوا الْعِلْمِ قَائِمًا بِالْقِسْطِ
لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ الْعَزِيزُ الْحَكِيمُ'
صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

الآية 18 من سورة آل عمران

كلمة شكر

ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليّ بإتمام هذا البحث
وعلى ما مننت به عليّ من توفيق وسداد، وعلى ما منحني إياه من صحة وقدرة

على تخطي الصعاب وتذليل العقبات.

واقترء برسول الله الذي حثنا على الشكر فقال "الشكر قيد النعمة وسبب دوامها

ومفتاح المزيد منها" وحتى يتم شكرنا لله عز وجل

نشكر كل من ساهم من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل المتواضع.

ونخص بالذكر الأستاذة المشرفة "بن شعيب فاطمة"

التي تقبلت الإشراف على هذا العمل بصدر رحب سائلاً الله عز وجل أن يديم

فضلها وعطاءها.

كما نتقدم بالشكر الجزيل الى كل عمال وإطارات بلدية مغنية الذين ساهموا

في إثراء هذا الموضوع من خلال توجيحاتهم واقتراحاتهم

وكذا توفير مختلف الوثائق المتعلقة بالدراسة التي قمنا بها.

وشكراً...

إهداء

الحمد لله الذي تفتح بحمده الكلام والحمد لله الذي حمده أفضل ما جرت به الأقلام

سبحانه لا نحصي له ثناء عليه هو كما أثنى على نفسه وهو ولي كل إنعام. أما بعد

أهدي هذا العمل المتواضع:

إلى التي جعل الله الجنة تحت أقدامها، ريحانة حياتي، وبهجتها التي غمرتني بعطفها وحنانها،

وأثارت لي درب حياتي، وكانت لي عوناً، أُمي العزيزة حفظها الله وأطال في عمرها.

إلى الذي ألبسني ثوب المعرفة، ورعى بي إلى شاطئ العلم، الذي طالما سره نجاحي أبي الغالي

بارك الله لنا في عمره.

إلى روح جدي رحمه الله وأسكنه فسيح جنانه.

إلى جدتي أطال الله في عمرها.

إلى زوجة أبي، إخوتي وأخواتي.

إلى صغار العائلة محمد عبد الإله، سندس، عبد النور، ملاك، سهام، سيد أحمد، أسيا، وهناء.

إلى من قاسمني سطور هذا العمل "بوزيان وليد"

إلى كل الأصدقاء والأحبة خاصة "ياسين، رضوان، عز الدين، علي، محمد، نريمان، نسيم،

فتيحة، هناء وإكرام وكل طلبة الملتقى الجامعية بمغنية خاصة طلبة الماستر 2".

إلى كل من تربيت على يديه من معلمي وأساتذة.

هشام...

الإهداء

الحمد لله الذي وفقنا لهذا ولم نكن لنصل إليه لو لا فضل الله علينا

أما بعد

فإلى من نزلت في حقهم الآيتين الكريمتين في قوله تعالى

﴿وَخَفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ﴾.

أهدي هذا العمل المتواضع أُمِّي و أبي العزيزين حفظهما الله لي
اللذان سهرنا وتعبنا على تعليمي في إتمام هذا العمل من قريب أو من

بعيد...

وإلى أخواتي أفراد أسرتي، سندي في الدنيا ولا أحصي لهم فضل
جدتي وجدتي حفظهم الله و أطال عمرهم أعمامي و زوجاتهم و

أبناءهم عمتي و أبناءها

إلى كل أقاربي

إلى كل الأصدقاء و الأحباب من دون استثناء

إلى أساتذتي الكرام و كل رفقاء الدراسة أخص بالذكر سندي في هذا

العمل بن دحو هشام

وفي الأخير أرجوا من الله تعالى أن يجعل عملي هذا نفعا يستفيد منه

جميع الطلبة المتربصين المقبلين على التخرج

وليد...



الفهرس

الصفحة	العنوان
-	التشكرات والإهداءات.
-	فهرس المحتويات.
-	قائمة والجداول الأشكال.
أ-هـ	المقدمة
01	الفصل الأول التنظيم الإداري والمالي للبلدية
01	مقدمة الفصل الأول
01	المبحث الأول مفهوم البلدية واسهاماتها في التنمية المحلية
01	المطلب الأول نشأة البلدية وخصائصها
01	الفرع الأول الحكم المحلي قبل الاحتلال الفرنسي
02	الفرع الثاني البلدية في مرحلة الاستعمار
04	الفرع الثالث البلدية في مرحلة الاستقلال
06	الفرع الرابع خصائص البلدية
07	المطلب الثاني أجهزة البلدية
07	الفرع الأول المجلس الشعبي البلدي
07	الفرع الثاني رئيس المجلس الشعبي البلدي P APC
08	المطلب الثالث اسهامات الإدارة المحلية في التنمية المحلية
08	الفرع الأول مفهوم التنمية المحلية
09	الفرع الثاني دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية

11	المبحث الثاني استقلالية البلدية وهيئات تسييرها
11	المطلب الأول استقلالية البلدية
11	الفرع الأول الاستقلالية الإدارية
12	الفرع الثاني الاستقلالية المالية
12	المطلب الثاني هيئات تسيير البلدية
12	الفرع الأول المجلس الشعبي البلدي
15	الفرع الثاني رئيس المجلس الشعبي البلدي
16	المطلب الثالث إدارة ولجان البلدية
16	الفرع الأول الأجهزة الإدارية التنفيذية
18	الفرع الثاني الأجهزة الاستشارية
28	المبحث الثالث صلاحيات واختصاصات هيئات البلدية والنقائص الحاصلة فيها
29	المطلب الأول اختصاصات المجلس الشعبي البلدي
29	الفرع الأول في المجال الاقتصادي
32	الفرع الثاني في مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز
33	الفرع الثالث في المجال الاجتماعي والثقافي
36	الفرع الرابع في المجال المالي
36	المطلب الثاني صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي
36	الفرع الأول رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة
37	الفرع الثاني رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للبلدية
38	الفرع الثالث رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذ للمجلس

38	المطلب الثالث النقائص المحاصلة في البلدية
42	خلاصة الفصل الأول
43	الفصل الثاني واقع تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية
43	مقدمة الفصل الثاني
43	المبحث الأول ميزانية البلدية
44	المطلب الأول قواعد الميزانية، بنيتها ومراحل إعدادها
44	الفرع الأول قواعد الميزانية
46	الفرع الثاني بنية الميزانية
49	الفرع الثالث مراحل إعداد الميزانية
50	المطلب الثاني تنفيذ الميزانية والرقابة عليها
50	الفرع الأول وكلاء تنفيذ الميزانية
52	الفرع الثاني فترة ومراحل تنفيذ الميزانية
56	الفرع الثالث المراقبة على تنفيذ الميزانية
57	المطلب الثالث وثائق الميزانية
58	الفرع الأول الميزانية الأولية
58	الفرع الثاني الميزانية الإضافية
59	الفرع الثالث الحساب الإداري
60	المبحث الثاني تحليل واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات الجزائرية
60	المطلب الأول الموارد المالية للبلدية
60	الفرع الأول التصنيف الإداري

61	الفرع الثاني التصنيف الجبائي
61	الفرع الثالث التصنيف حسب ترتيب المخطط المحاسبي
82	المطلب الثاني تحليل واقع تسيير الموارد المالية للبلديات
82	الفرع الأول تشخيص التسيير الحالي للموارد الجبائية
88	الفرع الثاني تشخيص التسيير الحالي للموارد الغير جبائية
99	المبحث الثالث معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية وتأثيرها على الوضعية المالية للبلديات
100	المطلب الأول أهم معوقات السير الأنجع للموارد المالية للبلديات
100	الفرع الأول عدم التطابق بين الموارد والأعباء
101	الفرع الثاني ضعف الموارد البشرية
104	الفرع الثالث عدم ترشيد نفقات البلدية
105	الفرع الرابع غياب الرقابة
105	الفرع الخامس عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال
106	المطلب الثاني أثر سوء تسيير الموارد المالية على الوضعية المالية للبلديات
107	الفرع الأول عجز ميزانية البلديات
107	الفرع الثاني مشكلة التنمية المحلية
107	الفرع الثالث أثر التمويل المركزي على الاستقلالية المالية للبلديات
109	خلاصة الفصل الثاني
110	الفصل الثالث دراسة حالة بلدية مغنية
110	مقدمة الفصل الثالث
110	المبحث الأول لمحة تعريفية عن بلدية مغنية

110	المطلب الأول بطاقة فنية عن البلدية
110	الفرع الأول لمحة تاريخية
111	الفرع الثاني التعريف ببلدية مغنية
112	المطلب الثاني الهيكل التنظيمي لبلدية مغنية
113	الفرع الأول الأمانة العامة
114	الفرع الثاني مصالح البلدية
116	المبحث الثاني وضعية الموارد المالية للبلدية وتسييرها
116	المطلب الأول تحليل قسم التسيير
116	الفرع الأول تحليل إيرادات قسم التسيير
123	الفرع الثاني تحليل نفقات قسم التسيير
127	المطلب الثاني تحليل قسم التجهيز
127	الفرع الأول تحليل إيرادات قسم التجهيز
134	الفرع الثاني تحليل نفقات قسم التجهيز
138	خلاصة الفصل الثالث
139	الخاتمة
143	المراجع

قائمة الأشكال

الصفحة	العنوان	الرقم
19	مصالح البلدية	01
20	مديرية الموظفين	02
21	مديرية التنظيم والمنازعات	03
22	مديرية المالية والشؤون الاقتصادية	04
23	مديرية الشؤون الاجتماعية	05
24	مديرية الثقافة والرياضة	06
25	مديرية البناء والتهيئة العمرانية	07
26	مديرية الموارد والعتاد	08
27	مديرية الأشغال	09
77	منحى بياني يوضح تطور إعانات التوزيع بالتساوي الممنوحة للبلديات من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية	10
79	رسم بياني يوضح تطور عدد بلديات الوطن العاجزة من 1994 إلى 2004.	11
103	رسم بياني يبين تركيبة مستخدمي البلديات لسنة 2000	12
113	الهيكل التنظيمي لبلدية مغنية	13
117	رسم بياني يوضح تطور إيرادات التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014 الوحدة دج	14
119	رسم بياني يوضح تطور الإيرادات لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	15
121	رسم بياني يوضح نسبة مداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال إلى إجمالي إيرادات التسيير	16
122	رسم بياني يوضح مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي موارد التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	17
124	رسم بياني يوضح تطور نفقات التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	18
126	دائرة نسبية تمثل مساهمة الإيرادات الجبائية، مداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال في تغطية نفقات التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	19

128	رسم بياني يوضح تطور إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	20
130	رسم بياني يوضح مساهمة إعانات الدولة والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	21
131	رسم بياني يمثل مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	22
133	رسم بياني يمثل مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	23
134	رسم بياني يوضح تطور نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	24
136	رسم بياني يوضح مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	25

قائمة الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
01	وضع البلديات المختلطة من حيث المساحة والسكان 1874	03
02	توزيع السكان حسب عدد البلديات لسنة 1963	04
03	نفقات وايرادات فرع التسيير لميزانية البلدية	47
04	نفقات وايرادات فرع التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية	48
05	نسب الضريبة على الأملاك	65
06	توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة للفترة (1992-2010)	70
07	يوضح الموارد المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة الممتدة من سنة 2000 إلى غاية 2004 (الوحدة مليار دج).	75
08	إيرادات صندوق التضامن للجماعات المحلية للفترة الممتدة من سنة 1993 إلى غاية 2000 (الوحدة مليون دج)	76
09	تقييم إعانات التوزيع بالتساوي المقدمة للبلديات خلال الفترة الممتدة من سنة 2000 إلى غاية 2006 (الوحدة ألف دج).	77
10	تطور عجز ميزانية بلديات الوطن والإعانات المقدمة لها من طرف FCCL (من 1994 إلى 2004 الوحدة دج).	78
11	إعانات التجهيز المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة (1999 إلى 2003 الوحدة دج).	80
12	تطور المصادر المالية للبلديات "قسم التسيير" للفترة الممتدة بين 2003 و 2005	83
13	توزيع الجباية بين الدولة. الجماعات الإقليمية والصندوق المشترك للجماعات المحلية	85
14	تطور مداخل الممتلكات للبلديات للفترة الممتدة من سنة 2003 إلى غاية 2005 الوحدة آلاف دينار جزائري	91
15	تطور مداخل الاستغلال للبلديات للفترة الممتدة من سنة 2003 إلى غاية 2005 (الوحدة ألف دينار جزائري)	97

99	جدول يوضح تطور مديونية البلديات (الوحدة مليار دج)	16
102	يوضح تركيبة مستخدمي البلديات لسنة 2000	17
117	تطور إيرادات قسم التسيير لبلدية مغنية (2010 إلى 2004) الوحدة دج	18
118	تطور الإيرادات الجبائية لبلدية مغنية ونسبة مساهمتها من إيرادات التسيير. الوحدة دج	19
120	نسبة مداخيل الممتلكات وناتج الاستغلال إلى إجمالي إيرادات التسيير. الوحدة دج	20
122	نسبة مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	21
123	تطور نفقات التسيير ونسبها لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	22
125	تطور مساهمة الإيرادات الجبائية، مداخيل الممتلكات وناتج الاستغلال في تغطية نفقات التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	23
128	تطور إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	24
129	نسبة مساهمات إعانات الدولة، الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	25
131	نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	26
132	نسبة مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	27
134	تطور نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	28
136	نسب مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج	29

المقدمة العامة

إن التطرق إلى موضوع تسيير الموارد المالية المحلية من شأنه معالجة القضايا التي تهتم بالإيرادات وكيفية تحصيلها باعتبارها الواجهة الأولى لعملية التنمية لتلبية حاجيات المواطن ويتجلى ذلك في توجيهها في شكل نفقات، الهدف الأساسي منها هو تحقيق النفع العام بغض النظر عن الربح أو الخسارة، فكثيرا ما تلجأ الدولة إلى القيام بمشاريع دون أن تأخذ عوامل الربح والخسارة بالحسبان، وباعتبار أن المجتمع يتطلع إلى حاجات عامة مثل: الصحة، الأمن، السكن. وأن الفرد يتطلع إلى حاجات خاصة، فإن الدولة عهدت ذلك إلى هيئات وإدارات عامة تعمل على توظيف هذه الموارد من أجل اشباع تلك الحاجات بالطريقة الأمثل.

إن توظيف هذه الموارد لتحقيق تنمية مستدامة يوجب إيجاد علاقة ربط بين مصادر هذه الأموال واستعمالها (في شكل إنفاق) من أجل التنسيق فيما بينها لتحقيق التوازن وهذا ما يتضح في الميزانية، إن القيام بهذا النشاط من جلب الأموال والموارد ثم استخدامها والعلاقة الموجودة بينهما لا يمكن أن يكون بمنأى عن وجود تنظيم إداري محكم يساهم بشكل كبير في عقلنة هذا النشاط حيث أن هذا التنظيم قائم في الجزائر على أساس فكرة اللامركزية الإدارية، التي انتهجتها الدولة في استراتيجيتها التنموية، ويتجلى ذلك من خلال تخلي السلطة المركزية عن العديد من الاختصاصات للجماعات المحلية ولاسيما البلديات، وإذا أبقَت الدولة لنفسها مسك زمام السيادة والقوة العمومية وضبط الوتيرة التي يجب أن تبقى مقصورة على الدولة كمخطط استراتيجي. فإن البلديات الجزائرية وجدت نفسها ملزمة بتوفير وتأمين حاجات لامتناهية أولها السكن وليس آخرها تهيئة المحيط وضمان الأمن وبين الأولى والثانية تحتل مهمة تحقيق التنمية المحلية مركزا ليس بالمتأخر في سلم المسؤوليات المنوط للبلديات القيام بها، الأمر الذي يتطلب موارد مالية تتسم بالوفرة والديمومة وهنا أصبح من الأهمية بمكان وضع مشاكل التمويل في أولى العقبات التي تقابل الإدارة المحلية في كافة مراحلها من بداية نشأتها إلى الآن، ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

إن الإيرادات المالية للبلديات الجزائرية المتعلقة بمدخيل الأملاك والإيرادات الداخلية ونواتج الاستغلال تتسم بضعف مردوديتها ولا تساهم إلا بنسب ضئيلة من مجموع الموارد المالية الإجمالي للبلديات، وهذا إن دلّ على شيء فإنما يدل على أن ممتلكات البلدية تعاني التهميش والإهمال وبالرغم من أنها تشكل موارد دائمة للبلديات إلا أنها لا تحظى بالاهتمام المطلوب.

وبصفة عامة تبقى موارد البلديات ضعيفة ومرتبطة أساسا بالمساعدات والإمدادات التي تأتيها من الإدارة المركزية وبحصتها من الضرائب والرسوم المحلية، وهذا ما يظهر بوضوح في ارتفاع عدد البلديات العاجزة وهو ما يتنافى مع مبدأ الاستقلال المالي، فكون الموارد المالية للبلدية تبقى دون المستوى المطلوب فإن ذلك يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤونها حيث لا تمنح المساعدات المالية للجماعات المحلية سواء التي تأتيها من طرف الدولة أو تلك التي تأتيها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا بسلسلة من الشروط تقلص من حريتها. إنه بالرغم من الإصلاحات المتعددة التي قامت بها الدولة الجزائرية في سبيل حل معضلة إشكالية البلديات الجزائرية على الميزانية العامة للدولة بدءا بالتعديلات الجبائية على فترات زمنية متعددة مروراً بتأسيس الصندوق المشترك للجماعات المحلية وصولاً إلى القانون الجديد رقم 11_10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، حتى وإن كان هذا الإصدار حديثاً، فإن المشكلة لن تری الحل في القريب المنظور وهو ما يذهب إليه الكثير من المختصين في هذا المجال، الأمر الذي يؤدي بنا إلى التطرق لإشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية التي تعنى بتحسيد الفعالية والكفاءة في عملية الحصول على المخلات (تحصيل الإيرادات وتوجيهها نحو المخرجات. أي عملية الإنفاق).

وهو الموضوع الذي سنحاول الغوص فيه من خلال هذا البحث بنوع من التفصيل.

إشكالية البحث:

تتلخص مشكلة البحث في تسيير الموارد المالية المحلية (البلدية) والمتغيرة بشكل دائم تبعاً للظروف المحيطة بالبلدية، فعدم تسيير تلك الموارد بالشكل الكفء يعد من المشاكل والصعوبات التي تعاني منها بلديات الجزائر. ما يؤدي إلى نتائج تنعكس بشكل مباشر على مصلحتها العامة، ويعود ذلك لعدة عوامل أهمها عدم إتباع أسلوب فعال لاستغلال تلك الموارد بالشكل الأنجع لتمويل الخدمات التي تقدمها البلديات للمواطنين.

انطلاقاً مما سبق يمكن حصر إشكالية البحث في السؤال الجوهرى التالي:

ما هو واقع تسيير الموارد المالية المحلية في الجزائر؟

ويشتق من صميم هذا التساؤل الرئيسى أسئلة فرعية أخرى تتمحور وتدور الدراسة في الإجابة عليها وهي:

- ✓ ماهي أبرز مصادر التمويل المحلي للبلديات الجزائرية؟
- ✓ فيما تكمن خصائص التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات؟ وما هي أهم محددات التسيير الأنجع؟
- ✓ هل تعتبر الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية الوسيلة الديناميكية لتحقيق التنمية؟

✓ كيف تساهم الجماعات المحلية في تحقيق التنمية؟

✓ على أي أساس يتم تحديد نفقات البلدية؟

✓ ما المقصود بميزانية البلدية وما أهم مكوناتها؟

فرضيات البحث:

1. تعاني البلديات الجزائرية من مشاكل تتعلق بماليتها المحلية، مرتبطة بشكل أساسي في افتقارها للأسلوب الأنجع لتسيير مواردها المالية.

2. إن الاستقلال المالي الذي تنص عليه القوانين لا يعكس الاستقلال المالي الحقيقي للبلدية.

أسباب اختيار الموضوع:

يعود اختيارنا لهذا الموضوع لعدة أسباب نذكر منها:

➤ أهمية الموضوع بالنسبة لتخصصنا، خاصة أنه يعالج جزء من المالية العامة المتمثل في المالية المحلية.

➤ لقد كثرت في الآونة الأخيرة الحديث عن ضرورة إرساء نظام اللامركزية الإدارية، لما أصبحت تحققه من مقاصد

وتطورات إيجابية في كافة مناحي الحياة في الدول الغربية التي أخذت بهذا النهج، وهو ما كان دافعا للجزائر للتفكير

الجددي في التوجه نحو اللامركزية أكثر ومنح حرية أكبر في التسيير للجماعات المحلية، لكن الوضع المالي المتسم بالعجز

لهذه الأخيرة وخصوصا البلديات أصبح بمثابة عائق يحول دون تكفلها بشؤونها المحلية بنفسها وهو ما كان سببا في

جعل اللامركزية الإدارية بالنسبة للجزائر خيارا لا مناص منه، الأمر الذي دفع بنا لمحاولة تناول هذا الموضوع بغية إلقاء

الضوء عليه خاصة فيما يخص تجسيد الكفاءة و الفعالية في استعمال الأموال.

➤ الوظيفة التي تشغلها البلدية في الحياة العملية ساهمت في دراسة كل المعوقات والعراقيل التي تحد من تحقيق التنمية.

أهمية وأهداف البحث:

نسعى من خلال هذه الدراسة إلى تبيان الواقع الحقيقي لتسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية وكعينة للدراسة بلدية

مغنية، لما في ذلك من أهمية عظمى تعود على البلديات لقيامها بواجباتها أمام المجتمع ويساعدها في حماية مواردها

وزيادة فعاليتها وكذلك ضمان تدبير وتوفير الموارد المالية لمواجهة المتطلبات المستقبلية بالشكل الصحيح، مما يساهم في

تنمية الثروة الشخصية للبلديات وبالتالي وضع الحلول المناسبة للمشكلات التي تواجهها أو على الأقل التقليل من

حدتها.

تهدف هذه الدراسة لأن تكون إسهاما في وضع حجر الأساس للدراسات في مجال ميزانية البلديات، المالية المحلية عموما والجباية المحلية خصوصا، ولتكون كمرجع لإطارات البلدية والمنتخبين المحليين للاسترشاد بها وقت الحاجة حتى تتوحد الرؤى.

يتم استخدام المنهج الوصفي عند التطرق إلى الجانب النظري للتعريف بكل من البلدية واستقلاليتها المالية إضافة إلى صلاحياتها والقواعد التي تنظم ميزانيتها، كما يتم استخدام منهج دراسة الحالة التي تتم على مستوى بلدية مغنية وذلك بدراسة ميزانيتها وكيفية تنفيذها.

الدراسات السابقة:

✓ عولمي بسمة، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، جامعة تبسة، 2015، مذكرة لنيل شهادة الماجستير.

تعتمد الدولة الجزائرية في تسيير المرافق العمومية على الجماعات المحلية والمتمثلة أساسا في البلدية والولاية، اذ تعمل السلطة الحكومية على تعبئة الموارد المالية المتاحة من أجل تمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي، إلا أن تخصيصات الموارد المالية ولا سيما الموارد الجبائية لا تكفي لتغطية المصاريف المحلية للبلديات على مستوى جل ولايات الوطن، حيث أصبحت تعاني من عجز مالي مزمن ومتراكم، تعزى أسبابه إلى تزايد وتيرة الديون المفرطة وإلى سوء التسيير وعدم كفاءة السلطات المحلية، فضلا على عدم عدالة توزيع الموارد الجبائية نتيجة لاحتكار السلطة المركزية لعملية التوزيع.

✓ عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، جامعة بسكرة، 2007، مذكرة لنيل شهادة الماجستير.

إن مقدرة السلطات المحلية في البلديات على تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين مرتبطة بشكل أساسي بالموارد المالية للبلدية وإمكانية تنميتها، فعندما توزع المهام وتحدد البرامج، تبرز الحاجة إلى التأكد من أن السلطات المحلية لديها الموارد الضرورية لتأمين هذه الخدمات وتنفيذ تلك البرامج، ومن ثمة يمكن طرح تساؤلات كثيرة حول مدى تحكم البلديات في مصادر تمويلها، أي مدى الاستقلالية المالية التي تتمتع بها البلدية في الجزائر عن السلطة المركزية.

✓ شباب سهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، جامعة تلمسان 2012، مذكرة لنيل شهادة الماجستير.

المساهمة ولو بجزء يسير لوضع حجر الأساس للبحث في هذا الموضوع الذي يكتسي قدرا كبيرا من الأهمية في أجندة الحكومات كونه يساعد المسؤولين المحليين في معرفة السبل والاستراتيجيات المثلى لتسيير واستغلال الموارد التي بحوزتها بصورة عقلانية خاصة أن عقلانية التسيير الحديث هي تسيير لامركزي ديمقراطي.

محتويات الدراسة:

تتضمن الدراسة مقدمة عامة يتبعها ثلاث فصول ثم نتائج هذه الدراسة على النحو التالي:

الفصل الأول التنظيم الإداري والمالي للبلدية: حيث قمنا بتسليط الدراسة على مختلف المفاهيم المتعلقة بالبلدية ومالياتها وكذا التنمية المحلية من خلال ثلاث مباحث:

المبحث الأول: تم تخصيصه لماهية البلدية ودورها التنموي من خلال التطرق لمفهوم الإدارة المحلية وعلاقتها بالتنمية.
المبحث الثاني: تناولنا فيه مالية البلدية وكيفية تسييرها وذلك من خلال التطرق إلى الهيئات المشرفة على تسيير البلدية ومدى الاستقلالية المالية للبلدية وحدودها.

المبحث الثالث خصص لدراسة صلاحيات واختصاصات هيئات البلدية وتسليط الضوء على مختلف النقائص الحاصلة فيها.

الفصل الثاني واقع تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية: تناولنا في هذا الفصل ثلاث مباحث:

المبحث الأول تطرقنا فيه إلى ميزانية البلدية وكيفية إعدادها وكذا طرق ومراحل الرقابة عليها.

المبحث الثاني تناولنا فيه تحليلا لواقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات الجزائرية.

المبحث الثالث قمنا فيه بجمع أهم معوقات التسيير الأنبج وأثرها على الوظيفة المالية للبلدية.

الفصل الثالث دراسة تطبيقية لميزانية بلدية مغنية: من أجل إعطاء نظرة أكثر وضوحا حول الوظيفة المالية المحلية ارتأينا في هذا الفصل التطرق إلى دراسة واقع بلدية مغنية من خلال تشخيص وضعية الموارد المالية للبلدية واستعراض ميزانيتها ومصادر إيراداتها بنوع من التحليل وصولا إلى تقييم عام وشامل عن نوعية التسيير المنجز بخصوص مالياتها. أما الخاتمة فقد تضمنت خلاصة للدراسة مرفقة ببعض النتائج والسبل المثلى لمعالجة المشكل.

مقدمة الفصل الأول:

عصفت بدول العالم الثالث متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية جعلتها تتبنى منهجا لا مركزيا في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، فقد تعززت حركة الديمقراطية السياسية وساد مفهوم وممارسة التوجه نحو خيار السوق الحر لمواجهة المشكلات الاقتصادية مع ما حملته هذا التوجه من مظاهر الخصوصية وتنازل الحكومات عن كثير من وظائفها التقليدية لصالح المؤسسات الا مركزية والقطاع الخاص. ذلك أن مفهوم التنمية أصبح هو العنوان الجديد للأمن والسلم الدوليين نظرا لما تعاني منه البشرية من تخلف موروث ومعقد الحل.

أمام هذا الوضع اتجهت دول العالم المتقدمة منها والنامية منذ النصف الثاني من القرن العشرين للأخذ بنظام الحكم المحلي ونظام الادارة المحلية كما ظهرت فلسفات وأساليب جديدة دفعت الحكومات إلى توجيه اهتماماتها ناحية الحكم المحلي أو الادارة المحلية، حيث تعتبر البلدية الهيئة القاعدية لهرم الإدارة العامة للدولة من خلال دورها الفاعل في رفع كفاءة الأداء الإداري والتنموي للدولة وفي تقريب الإدارة من المواطنين بما يسمح بتنمية المجتمع وتحقيق رفاهيته. ونسعى من خلال هذا الفصل إلى إلقاء الضوء حول الإطار التنظيمي والمالي للإدارة المحلية من خلال ثلاث مباحث.

المبحث الأول: مفهوم البلدية وإسهاماتها في التنمية المحلية

المطلب الأول: نشأة البلدية وخصائصها

قبل تقديم أي تعريف يجدر بنا تقديم ولو لمحة وجيزة عن تاريخ هذه الهيئة التي نشأت خارج التراب الوطني، حيث كانت نشأتها في فرنسا، ثم انتقل هذا التنظيم إلى جملة الدول التي استعمرتها هذه الأخيرة ومنها الجزائر بداية من سنة 1830.

الفرع الأول: الحكم المحلي قبل الاحتلال الفرنسي (العهد العثماني)¹

إن نفوذ الدولة العثمانية لم يمتد إلى الجزائر بغزو عسكري أو تدخل مباشر، بل جاء التدخل نتيجة ازدياد الصراع بين الإسلام والمسيحية في حوض الغربي للبحر الأبيض المتوسط في أوائل القرن السادس عشر، ولقد دام الحكم التركي بالجزائر أكثر من ثلاث قرون (1518_1830) ومر عبر مراحل:

1. مرحلة البايات أو البيلربكوات: (1558_1588) وفيها كان النظام مركزيا مركزية مطلقة وسيطر فيها الحاكم على البلاد سيطرة تامة.

¹جعفر انس قاسم: أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ط2 سنة 1988 ص ص40.39.

2. مرحلة الباشوات: (1558_1659) وفي ظلها استمر الحكم مركزيا وحاول الانكشاريون الاستقلال بالجزائر لمصلحتهم الخاصة ولكنهم لم يتمكنوا لمعارضة الدولة العثمانية من جهة والسكان من جهة أخرى.
3. عهد الأغوات: (1659_1671) وأصبح فيها الحاكم يلقب بالأغا وهو أحد الضباط الإنكشاريين وكان نظام الإدارة في هذه المرحلة مضطربا وعمت الفوضى نظرا لأن الإنكشاريين كانوا مصدر فوضى ونهب في البلاد.
4. عهد الدايات: (1671_1830) وهي المرحلة التي تمثل العهد التركي الحقيقي في البلاد حيث نضجت الإدارة التركية بالجزائر، واستقرت الأوضاع وكان يرأس الدولة ما يسمى بالداي.

وفي هذه المرحلة طبق نظام الإدارة المحلية بعض الشيء إلى جانب وجود السلطة المركزية وكانت أجهزة الدولة هي:

1. الداى: هو رئيس السلطة التنفيذية والقائد العام للجيش ويده كل السلطات.
2. المجلس الخاص وهو شبيه في اختصاصه بمجلس الوزراء حاليا.
3. المجلس العام ويسمى بالديوان ويقوم بأعمال السلطة التشريعية ومن بين أعضاء هذا المجلس يتم انتخاب رؤساء المقاطعات المحلية التي كانت موجودة في ذلك الوقت وهي:
 - أ. دار السلطان وكانت تشمل الجزائر العاصمة وشرشال.
 - ب. بايلك الشرق وكانت أكبر المقاطعات وعاصمتها قسنطينة وتشمل عنابة، جيجل، بجاية ...
 - ج. بايلك التيطري وعاصمتها المدية وتشمل منطقة المدية وعين المهدي.
 - د. بايلك الغرب وكانت عاصمتها في البداية مازونة ومعسكر وأخيرا وهران بعد جلاء الإسبان عنها في عهد الباى بوشلاغم وهذه المقاطعات كانت تنقسم إلى مناطق وقيادات على رأس كل منها قائدان أحدهما مكلف بالشؤون العسكرية والأخر مكلف بالشؤون الإدارية وكل دائرة تنقسم إلى عدة عروش أو قبائل يتولى أمر القبيلة أو العرش شيخان، ويلاحظ أن تقسيم المقاطعات إلى مناطق أو قيادات كان على أساس جغرافي وقبائلي.

الفرع الثاني: البلدية في مرحلة الاستعمار¹

منذ 1844 أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارة عرفت بالمكاتب العربية مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير.

وبعد الانسياب النسبي للوضع بالجزائر، عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف وملائمة التنظيم البلدي تبعاً للأوضاع والمناطق.

¹ محمد الصغير بعلي: دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، ص 104.105

وهكذا ومنذ 1886 أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات:

1. **البلديات الأهلية:** وقد وجد هذا الصنف أصلا في الجنوب الجزائري وفي بعض الأماكن النائية في الشمال إلى غاية 1880 وقد تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع العسكري إذ تولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي تم تعيينهم تحت تسميات مختلفة.
2. **البلديات المختلطة:** وقد كانت تغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري، حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها التواجد الفرنسي بالقسم الشمالي للجزائر.

ترتكز إدارة البلدية إلى هيئتين رئيسيتين:

- أ. المتصرف Administrateur: والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب.
- ب. اللجنة البلدية: ويرأسها المتصرف مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين من الفرنسيين وبعض الجزائريين (الأهالي) الذين يتم تعيينهم من طرف السلطات الفرنسية، استنادا إلى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية (عدة خيمات) هي الدوار.

الجدول رقم 1 وضع البلديات المختلطة من حيث المساحة والسكان 1874

المجموع	السكان				المساحات بالهكتار	عدد البلديات	العمالات
	410	603714	25	2281			
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	711	1569566	539	12248	8750391	77	المجموع

المصدر: de Peyer (a): «administration de communes mixtes» Alger.1884.p10

3. **البلديات ذات التصرف التام (العمالة):** وقد أقيمت أساسا في أماكن ومناطق التواجد المكثف للفرنسيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي والذي ينشئ بالبلدية هيئتان هما:

أ. المجلس البلدي: وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية الأوربيين والجزائريين، حسب المراحل والتطورات السياسية والتاريخية، مؤثرة بذلك على الوضع الانتخابي للجزائريين، سواء كناخبين أو منتخبين بنسب محدودة وله صلاحيات متعددة.

ب. العمدة: ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه.

وبهدف قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية 1945 دعمت السلطات الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث:

✓ الأقسام الإدارية الخاصة (s.a.s) في المناطق الريفية.

✓ الأقسام الإدارية الحضرية (s.a.u) في المدن.

وهي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي وتتحكم فعليا في إدارة وتسيير البلديات.

الفرع الثالث: البلدية في مرحلة الاستقلال

تلقت البلدية الجزائرية غداة الاستقلال نفس الأزمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الأخرى فإما أن تختفي أجهزة البلدية بسبب مغادرة المسؤولين فيها، وإما يجب أن تحل كإجراء إداري، ففي عام 1962 كان هناك أكثر من 500 بلدية مشلولة عن العمل إنسانيا أو تقنيا أو ماليا، وكان من المستحيل في تلك الظروف إيجاد إداريين بعدد كاف ليتحملوا عبئ هذا العدد من البلديات وفي 16 ماي 1963 صدر مرسوم بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات بحيث أدى إلى لتخفيض عددها إلى 676 بلدية وقد أكمل هذا المرسوم بعدة نصوص أخرى في نفس الاتجاه (أمر 28 أكتوبر 1963) وأصبح متوسط عدد السكان في البلدية نحو 8 آلاف ساكن مقسمة على الشكل التالي:

جدول رقم 2: توزيع السكان حسب عدد البلديات لسنة 1963

عدد البلديات	عدد السكان	الرقم
38	من 0 إلى 5000 ساكن	1
209	من 5000 إلى 10000 ساكن	2
275	من 0 إلى 20000 ساكن	3
113	من 20000 إلى 40000 ساكن	4
34	من 40000 إلى 100000 ساكن	5
07	أكثر من 100000 ساكن	6
676 بلدية	المجموع	

المصدر: أحمد محيو، "محاضرات في المؤسسات الإدارية" ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر 1979. الطبعة الرابعة، 2006 ص 179.

ولقد احتلت البلدية صدارة الاهتمام من قبل المسؤولين الجزائريين وأصبحت قضية ذات أولوية بعد الاستقلال مباشرة تجسدت هذه الأهمية في دستور 1969.

حيث نصت المادة 09 منه على أن " المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية هي البلدية " ومن ذلك تمت المحافظة على هذه المؤسسة لجعلها في خدمة المواطن لا غير¹.

ولقد تعززت هذه المؤسسة لاحقا بإصدار القانون البلدي بموجب الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 والذي يعرف البلدية في بيان الأسباب على أنها " هي الخلية الأساسية في تنظيم البلد، هي قريبة جدا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية وفي أعمالهم بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري لبلدنا حيث تكون قادرة بصفة خاصة على القيام بالإنجازات التي يجب أن تلبى الحاجيات الأساسية للسكان".

هذا من جهة أنها مسؤولة عن ضرورة تلبية الحاجيات للمواطنين بحكم قربها منهم، أما من حيث أنها تمثيلا للدولة نجد دائما في بيان أسباب أن البلدية باعتبارها الخلية الأساسية للأمة، هي وحدة مدججة في الدولة ومن واجبها أن تكون في خدمتها وهي مع ذلك وحدة لامركزية مكلفة بالقيام مباشرة بإعمال التنمية التي تخصها وحدها.

ولأهمية هذه المؤسسة أضيفت 15 بلدية بموجب المرسوم الصادر في 20 جانفي 1971 ليصبح مجموع البلديات 683 بلدية ثم اتبعت بعض التعديلات ليصبح عدد البلديات 704 عبر كامل التراب الوطني.

تميز تواجد البلديات بالاستقرار الساسي والاقتصادي للبلاد على نحو من التنظيم إلى غاية 1984 حيث قسمت البلديات القديمة وأحدثت أخرى جديدة بغرض تقريب الإدارة من المواطن وتكريسا لمبدأ اللامركزية والاستقلالية فتضاعف عدد البلديات ليصل إلى 1541 بموجب قانون 04 فبراير 1984 إلا أن عدد الدوائر الجدد بموجب مرسوم رقم 910/86 المؤرخ في ديسمبر 1986 قدر ب 226 دائرة، والخاص بقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة ليتضاعف هذا العدد إلى 522 دائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 306/91 المؤرخ في 24 أوت 1991 وهذا لغرض الإشراف الجيد والفعال على العدد الهائل للبلديات².

عرضنا فيما سبق التطور التاريخي للبلديات الجزائرية بصفة موجزة مما مكننا من استخلاص التعريف التالي لها:

"تحتل البلدية المركز القاعدي والخلية الأساسية في تكوين الدولة كما أنها تعتبر الإدارة الأكثر قربا من المواطنين، ومن مشاكلهم وشكاويهم، ومن هذا المنطلق تعتبر ركيزة وحجر الزاوية الذي يربط المواطن بالدولة. كما تعبر البلدية عن

¹ دستور 1996

² أحمد محيو "محاضرات في المؤسسات الإدارية" ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر 1979. الطبعة الرابعة 2006.

مشاركة الأفراد في شؤونهم المحلية، من خلال المجالس المنتخبة التي تسهم في تلبية حاجيات المواطنين. فالبلدية تعبر عن المدينة أو القرية أي يشعر الأفراد أنهم في موطنهم¹.

البلدية هي هيئة إدارية لامركزية محلية، وجماعة إقليمية سياسية إدارية اقتصادية واجتماعية وثقافية تتمتع بالشخصية المعنوية وذات ذمة مالية واستقلال مالي².

الفرع الرابع: خصائص البلدية³

يمكن ذكر الخصائص التالية للبلدية كما نص عليها القانون البلدي

- ✓ البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية وليست مؤسسة باعتبار أن المؤسسة لامركزية مرفقية.
- ✓ نظام البلدية في الجزائر هو الصورة الوحيدة اللامركزية المطلقة، حيث أن جميع أعضائها وأعضاء هيئاتها ولجان التسيير، يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر، حيث أنه لا يوجد من بينهم عضو يتم تكليفه أو تعيينه.
- ✓ تعتمد البلدية في النظام الإداري الجزائري أساسا على مواردها الذاتية في تلبية وتغطية نفقاتها، حسب نص المادة الأولى من القانون البلدي.
- ✓ تملك البلدية في النظام الإداري الجزائري وظائف سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية واسعة بالمقارنة بالنظم الإدارية الأخرى
- ✓ أن نظام الوصية السياسية والإدارية على البلدية دقيق ومحكم ومشدد حيث أن كافة الشروط والإجراءات التي يجب أن تعمل في نطاقها من أجل تسييرها وإدارتها محدد على سبيل الحصر تحديدا دقيقا وواضحا لا يجوز الخروج عنها وإلا أصبحت أعمال وتصرفات البلدية باطلة وغير مشروعة.
- مما سبق يمكن القول إن إنشاء البلدية بموجب القانون ورسم حدودها الإقليمية والذي يكون وفقا للتنظيم، الهدف منه هو إنشاء علاقة ربط بين الإدارة والمواطن، وذلك من خلال تقريره من الإدارة وتلبية حاجياته، من أجل تحقيق التنمية الإقليمية وإشباع أكبر قدر ممكن للحاجات وفقا للبرنامج المسطر طبقا للسياسة العامة للدولة.

¹ François valenbois : la commune et les associations. Guide pratique berger – levraut. Paris. avril 2004. 2eme Édition. P 131

² أبو منصف. "مدخل إلى التنظيم الإداري والمالية العامة. دار المحمدية. الجزائر. ص 47

³ المواد 04.03.02.01 من القانون البلدي رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/07

المطلب الثاني: أجهزة البلدية

للبلدية هيئتان هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي¹

إضافة إلى ذلك فإن الإدارة البلدية قائمة على أجهزة إدارية أخرى تضم موظفين عموميين وعمال، وتختلف هذه الأجهزة باختلاف حجم البلدية والذي بدوره له علاقة كبيرة بحجم السكان، فكلما زاد حجم السكان وتعداده بالمنطقة أو إقليم معين زادت أهمية البلدية من حيث الدور وكذا حجم المصالح وأجهزتها الإدارية وكذا زاد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث يمكن أن تشمل أساسا ما يلي: أمانة عامة ومصالح إدارية كالمصالح التقنية، الحالة المدنية، المحاسبة وغيرها.

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية²، كما أنه القاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية³، كما يجري المجلس الشعبي البلدي خلال دوراته مداولات تحكمها قواعد أساسية مثلة في العلانية، لغة المداولة، التصويت، الوكالة، وباعتباره قاعدة اللامركزية والإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته فإن القاعدة العامة تقضي بأن تكون مداولات المجلس علنية إلا أنه تكون استثناء مغلفة في حالتين:

✓ فحص الحالات الانضباطية للمنتخبين.

✓ دراسة المسائل المتعلقة بالنظام العمومي والأمن.

في هذا السياق يحق للشعب الاطلاع على مداولات المجلس سواء كان ذلك عن طريق الحضور للجلسات أو أثناء تعليق هاته المداولات بمقر البلدية وذلك خلال 8 أيام الموالية للدورة.

أما فيما يخص تشكيل المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته فسنطرق إليه بشيء من التفصيل في المبحث الموالي.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي PAPC

يمكن التعرف على رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك من خلال التطرق إلى نقطتين أساسيتين هما كيفية تعيينه وإنهاء مهامه وصلاحياته كل هذا سنقدمه في المبحث الموالي.

¹ المادة 13 من القانون البلدي رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990

² المادة 14 من دستور 28 نوفمبر 1996

³ المادة 16 من دستور 28 نوفمبر 1996

المطلب الثالث: إسهامات الإدارة المحلية في التنمية المحلي

تواجه هيمنة الدولة على إدارة الحكم تحديا كبيرا إثر التغيرات الكبيرة التي تعرفها العلاقة بين الدول والأسواق والمجتمع المدني، بفعل العولمة والتغير التقني السريع، حيث لم يعد دور الدولة في التنمية بمنأى عن مثل تلك التغيرات، ولا أدل على ذلك تخليها عن الكثير من الأعمال التنموية لفائدة أجهزة الحكم على مستوى إقليمي أو محلي في إطار سياسة اللامركزية. فالدولة الإقليمية (الوطنية) بعد تراجع هيمنتها بادرت بالرجوع إلى الهيئات المحلية والفاعلين المحليين¹.

مما انبثق عنه ظهور ترتيبات محلية جديدة وبرز عناصر فاعلة على المستوى المحلي في ظل اللامركزية، والتي اتبعتها الدولة بحثا عن أنماط جديدة لاندماجها².

الفرع الأول: مفهوم التنمية المحلية

ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية لكونها وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القطري، فالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لا تقل أهمية عن جهود الحكومة في تحقيق التنمية، عبر مساهمة السكان في وضع وتنفيذ مشروعات التنمية³، مما يستوجب تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، وإدماجها في التنمية القطرية.

وهناك عدة تعاريف للتنمية المحلية، فقد عرفها⁴ Greffe: "التنمية المحلية 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، وصولا إلى رفع مستوى معيشة المواطن المحلي ودمج جميع الوحدات المحلية في الدولة".

وهناك من يعرفها على أنها تلك العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات الوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك المجتمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة⁵.

¹ أحمد رشيد. "التنمية المحلية". دار النهضة العربية. القاهرة. 1986. ص 74.

² Peqrueur (B) : « Le développement local pour une économie des territoires » ED. SYROS. 2006. P55

³ موسى رحمانى، وسيلة السبتي. "مداخل حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية". في إطار ملتقى دولي حول: واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة 2010/02/01.

⁴ د. معطي الله خير الدين، أ.جدي عبد الحليم: "مداخلة حول التنمية الذاتية في البلديات حالة ولاية قالمة" كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة قالمة. ص10

⁵ د. عبد المطلب عبد الحميد "التمويل المحلي والتنمية المحلية" الدار الجامعية بالإسكندرية. مصر 2001 ص13.

ومهما تعددت التعاريف فإن جميعها تقوم بالتركيز على عنصرين هامين هما:

- ✓ المشاركة الشعبية في تحقيق التنمية المحلية، والتي تقود إلى مشاركة السكان في جميع الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم ونوعية الحياة ونوعية الحياة التي يعيشونها معتمدين على مبادراتهم الذاتية.
- ✓ توفير مختلف خدمات ومشروعات التنمية المحلية بأسلوب يشجع الاعتماد على النفس والمشاركة.

أما من حيث الأهداف المرجوة منها، فإن التنمية المحلية تهدف إلى:

- ✓ تطوير عناصر البنية الأساسية كالنقل والمياه والكهرباء حيث يعتبر النهوض بهذه القطاعات أساس عملية التنمية وتطوير المجتمع المحلي.

- ✓ زيادة التعاون والمشاركة بين السكان مما يساعد في نقل المواطنين من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة.
- ✓ زيادة حرص المواطنين في المحافظة على المشروعات التي يساهمون في تخطيطها وتنفيذها.

فمنطلق التنمية المحلية إذن هو تبني مبدأ البناء من الأسفل، بأن تجعل من تنمية الجماعات المحلية نقطة الانطلاق الأساسية لتنمية المجتمع ككل. فكيف تساهم الإدارة المحلية في تحقيق ذلك؟

الفرع الثاني: دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية

بما أن اللامركزية هي الحالة أو الوضع الذي يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغى ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، فهي إذا أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة، وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فعاليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها.

1. الإدارة المحلية كإطار ملائم لتخطيط وتنفيذ التنمية المحلية: إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ

ومتابعة خطط التنمية عامة، والتنمية المحلية خاصة قضية يجب التعامل معها على أنها أساسية وضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، إذ أن فشل كثير من خطط التنمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي ناجم بالأساس عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس عن فقر في محتوى

عملية التخطيط نفسها¹، على صعيد آخر فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط اللامركزي مقارنة بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كاستراتيجية لتنمية محلية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي والمحلي يجب أن تملك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه.

إن عملية التخطيط في ظل الإدارة المحلية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عملية إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من الأسفل، فالتخطيط والبناء من الأسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيسي من مبادئ التنمية الناجحة وهذا المبدأ يتمثل في تعزيز الحرية، لكن ليس بمفهومها السياسي فقط، وإنما بمفهومها الإنساني الشامل الذي يسمح ويعظم من قدرة الإنسان على الاختيار كما أنه يساعد في تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط.

إن تطبيق الإدارة المحلية بفعالية في مجال التنمية المحلية، يعمل على تطوير برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، كونها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد²، وهذا يهيئ فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن كما يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، ويسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية ونظيرتها المحلية وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه. ولعل مساهمة الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية تتجلى في كونها تساعد على:

✓ الحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري والتنموي، مما يساهم في إيجاد توزيع عادل نسبياً لسلطة صنع القرار والموارد داخل الدولة.

✓ تنازل هيئات الحكم المركزي عن جزء من صلاحياتها لصالح هيئات الحكم المحلية، هذه الهيئات التي تتعايش مع مشكلات السكان المحليين بشكل مستمر وتدرّك أسبابها وأبعادها، وهذا الوضع يمنح هذه الهيئات القدرة على

¹ عبد القادر منصور، نصر الدين بن شعيب وسليمان مرابط: "أليات وأدوات تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية" مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الإدارة المحلية والتنمية المحلية. المنعقد يومي 26-27/04/2003 كلية العلوم الاقتصادية. جامعة قسنطينة. بالتعاون مع بيار منداسو غرونوبل. فرنسا ص14.

² عبد القادر العليان: "الجانب الاقتصادي لعمل الجماعات المحلية التنموي بالمغرب" مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الإدارة المحلية والتنمية المحلية المنعقد يومي 26-27/04/2006 فرنسا ص20.

- ربط برامج ومشاريع التنمية بالحاجات المتعددة للمناطق والأقاليم والشرائح السكانية المختلفة، وبالتالي يضمن تحقيق أهداف خطط التنمية الوطنية بصورة فاعلة وإيجابية.
- ✓ إيجاد الاتصال المباشر والمستمر بين هيئات التخطيط التنموي والسكان، وهذا يمكن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقة حول أوضاع مناطقهم، ويساعد على إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية وفعالة ومؤثرة.
- ✓ 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.
- ومن هنا يظهر جليا مدى التوافق والترابط ما بين الإدارة المحلية والتنمية المحلية، حيث تعد الثانية مضمون الأولى وهدفها في كل النظم، وبالتالي كلما بنيت الإدارة المحلية على قناعات وطاقت ذاتية، يتم تحقيق الفعالية والكفاءة في الأداء.

المبحث الثاني: استقلالية البلدية وهيئات تسييرها

المطلب الأول: استقلالية البلدية

إن تمتع البلدية بالشخصية المعنوية ما هو إلا نتيجة طبيعية لقيام نظام اللامركزية الإدارية، ولحماية مصالحها القانونية وعليه فإن الاعتراف لها بالشخصية المعنوية يبرز خصائص تتميز بها البلدية باعتبارها جماعة محلية قاعدية وتمثل في الاستقلالية الإدارية والمالية.

الفرع الأول: الاستقلالية الإدارية

لا يكفي وجود مصالح متميزة ومنح الشخصية المعنوية للوحدة المحلية لقيام نظام الإدارة المحلية، إذ لا بد من أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلا في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية¹.

وهي من أهم الميزات التي تنتج بشكل عادي من الاعتراف بالشخصية المعنوية، وهو ما أكدته المادة الأولى من القانون البلدي في الجزائر، فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع

¹ صفوان المبيطين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، "المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية"، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن 2011، ص40.

الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة، وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطة المركزية للدولة، وتتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا نذكر منها ما يلي:

- ✓ تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.
- ✓ تجنب التباطؤ والإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- ✓ تفهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية.
- ✓ تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.

الفرع الثاني: الاستقلالية المالية

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للبلديات تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة، وينص قانون البلدية في الجزائر بأنه: "يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية".

بالإضافة إلى ذلك فن الاستقلالية المالية للبلدية تسمح لها بإدارة ممتلكاتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي، غير أن الاستقلالية الممنوحة حاليا للجماعات المحلية ككل ليست لها هذه الصفة من جهة حدود الميزانية، ومن جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية¹.

المطلب الثاني: هيئات تسيير البلدية

إن القانون 90-08 المتعلق بالبلدية، أعطى لها هيئتين المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس.

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

1. تكوين المجلس الشعبي البلدي: إن البحث في موضوع تكوين المجلس الشعبي البلدي يؤدي بالضرورة إلى دراسة النظام الانتخابي البلدي، اعتبارا من أن هذا المجلس هو مجلس منتخب، جعلت منه أحكام الدستور الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.

¹ لخضر مرغاد. "الارادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005، ص3.

يتكون المجلس الشعبي البلدي من عدة أعضاء ويتراوح عددهم ما بين 07 إلى 33 منتخب بلدي حسب عدد سكان البلدية¹، بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، وذلك لمدة 5 سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي بحسب عدد سكان البلديات وفق ما يلي:²

- ✓ 07 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة.
- ✓ 09 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10,001 و 20,000 نسمة.
- ✓ 11 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20,001 و 50,000 نسمة.
- ✓ 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50,001 و 100,000 نسمة.
- ✓ 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100,001 و 200.000 نسمة.
- ✓ 33 عضو في البلديات التي يفوق عدد سكانها 200,000 نسمة.

يجدر التنبيه إلى أن قانون البلدية لسنة 1990 لم يعطي الأولوية في الانتخابات لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها، وهذا خلافا للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية معترف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين المثقفين الثوريين وعليه، فإن شروط الترشح تتمثل أساسا في:³

- ✓ السن 25 سنة كاملة يوم الاقتراع
- ✓ أداء الخدمة الوطنية
- ✓ الجنسية الجزائرية
- ✓ الترشح في قائمة واحدة في البلدية الواحدة، ولا يحق له الترشح في بلديات أخرى.

2. تسيير المجلس الشعبي البلدي: لتسيير المجلس الشعبي البلدي يجب:

يعقد المجلس عدة دورات وإجراء مداورات خلال هذه الدورات ثم تشكيل لجان متخصصة.

أ. **الدورات:** يعقد المجلس الشعبي البلدي دورات عادية كما يمكن أن يجتمع في دورات استثنائية.

➤ **الدورات العادية:** يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاث أشهر بمعدل أربع دورات عادية في

السنة.

¹ المادة 97 من قانون الانتخابات 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق لـ 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المعدل والمتمم.
² د. عمار بوضياف، "الوجيز في القانون الإداري" دار جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص 271،
³ أبو منصف: "مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة" مرجع سابق، ص 48.

◀ **الدورات الاستثنائية:** يمكن للمجلس أن يعقد دورات غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية سواء بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو الوالي.

ولصحة عقد الدورة يشترط القانون البلدي حضور أغلبية الأعضاء الممارسين إلى الجلسة بناء على استدعاءات كتابية يوجهها الرئيس إلى الأعضاء قبل 10 أيام من موعد الاجتماع¹.

ب. المداولات: يجري المجلس الشعبي البلدي أشغاله بالغة العربية وتحرر المحاضر بنفس اللغة، ويتخذ القرار أثناء المداولة بأغلبية الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، وتسجل مداولات المجلس في سجل خاص يؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة، ويوقعه جميع المنتخبين الحاضرين.

ورجوعا إلى المواد 41 إلى 45 من القانون البلدي 90-08 نجد المشرع على غرار قانون الولاية وضع تقسيما رباعيا للمداولات، مداولة تنفذ ضمنا، وأخرى تحتاج إلى مصادقة صريحة، وأخرى باطلة بطلانا مطلقا، والرابعة باطلة بطلانا نسبيا، ونبين ذلك فيما يلي:

◀ **المصادقة الصريحة:** نصت المادة 42 من قانون البلدية 90-08 على انه لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي:

✓ الميزانيات والحسابات.

✓ إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

واضح من النص أعلاه أن جهة المصادقة هي الوالي، وأن موضوع المداولة ينبغي أن يمس أو يخص مسائل أو قضايا معينة.

◀ **المصادقة الضمنية:** الأصل لمداولات المجلس الشعبي البلدي هو التنفيذ بعد 15 يوم من تاريخ الإيداع لدى الولاية، فيما عدى المداولات المستثناة قانونا وهذا ما قضت به المادة 41 من قانون البلدية 90-08، وخلال هذه المدة يدي الوالي برأيه أو بقراره فيما يخص شرعية المداولة أو صحتها.

◀ **البطلان المطلق:** نصت المادة 44 من قانون البلدية 90-08 على ما يلي:

تعتبر باطلة بقوة القانون كل ما يلي

✓ مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارج اختصاصاتها.

✓ المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية والقوانين.

¹ المادة 14 من القانون البلدي رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ 7 أبريل 1990.

✓ المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.

ويعلن عن البطلان بموجب قرار معلل صادر عن الوالي، وهذا ما نصت عليه المادة 44 من القانون البلدي 90-08 في فقرتها الأخيرة.

◀ **البطلان النسبي:** طبقا للمادة 45 من قانون البلدية 90-08 تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للبطلان إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لبعض أو كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو الأشخاص الخارجين عن المجلس وهم وكلاء لهم¹، والحكمة من هذا البطلان واضحة وهي محافظة المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وإبعاد أعضائه عن كل شبهة.

وتبطل المداولة بموجب قرار معلل عن الوالي، يلزم كل عضو من المجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالحه بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

لمعرفة النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي نتعرض للأحكام المتعلقة بتعيينه وإنهاء مهامه وصلاحياته.

1. تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي: خلافا للوضع الذي كان سائدا في نظام الأحادية السابق سواء الوارد في القانون البلدي لسنة 1967 (المواد من 33 إلى 78) أو قانون الانتخابات لسنة 1980، يقوم المجلس الشعبي البلدي بجميع أعضائه بعد تنصيبه بانتخاب أحد أعضائه رئيسا وتماشيا مع النظام التأسيسي التعددي، يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي للمدة الانتخابية أي 5 سنوات، ويتم تنصيبه في مدة أقصاها 8 أيام من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع، على أن يعلن للعموم ويبلغ الوالي فوراً، وبعد تعيينه يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له يتراوح بين 2 و 6 نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما هو وارد بالمادة 50 من القانون البلدي 90-08.

2. إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي: إضافة إلى حالة الوفاة وانتهاء العهدة التي مدتها 5 سنوات، تنهى مهام رئيس المجلس للأسباب نفسها التي تنهى بها مهام أعضاء المجلس والمتمثلة في الاستقالة التي يتم إعلانها أمام المجلس ويخطر بها الوالي فوراً ويتم قبولها نهائياً بعد شهر من تقديمها، والإقالة والإقصاء وسحب الثقة، فقد نصت

¹ المادة 45 من قانون البلدية رقم 90-08

² المادة 50 من القانون البلدي رقم 90-08.

المادة 55 على ما يلي "تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه وتنهى مهامه عن طريق اقتراع علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه".¹

وإن كان الأجدر أن تترك مهمة سحب الثقة إلى أعضاء القائمة الفائزة دون غيرهم من الأعضاء فهم أصحاب الثقة الممنوحة لدى التعيين حيث ترتب على نص المادة 55 عدم الاستقرار. وفي كل الحالات فإنه خلال شهر ينتخب آخر من أعضاء القائمة نفسها التي كان ينتمي إليها.

المطلب الثالث: إدارة ولجان البلدية

إن الصلاحيات والمهام والمسؤوليات المخولة للبلديات وبموجب النصوص القانونية كثيرة ومتنوعة.

وللقيام بهذه الصلاحيات على أحسن وجه وبأكثر فعالية، لا بد من وجود تنظيم إداري يتكفل بهذا، وعلى مستوى البلدية فإن التنظيم الإداري يتكون من عدة مصالح يختلف عددها من بلدية لأخرى وهذا حسب أهمية كل بلدية، وهو ما جاءت به المادة 126 من القانون البلدي 90-08 التي تنص على ما يلي: " يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة إليها" ولكن بصفة عامة فإننا نجد على مستوى البلديات أجهزة إدارية تنفيذية وأخرى استشارية.²

الفرع الأول: الأجهزة الإدارية التنفيذية

وهي الأمانة العامة، المصالح الإدارية، المصالح التقنية وبعض المصالح الأخرى.

1. الأمانة العامة: يسيرها أمين عامر وهذا الأخير يعتبر الركيزة الأساسية في البلدية، ويعتبر المساعد الأول والمباشر لرئيس البلدية.³

يعين الأمين العام للبلدية من طرف السلطة الوصية أو باقتراح منها حسب وزن كل بلدية، فوزير الداخلية يعين الأمناء العاميين لبلديات مقر الولاية أو التي يتجاوز عدد سكانها 100 ألف نسمة وهذا باقتراح من الوالي، بينما يعين الوالي الأمناء العاميين لباقي البلديات الموضوعة تحت سلطته.

وتجدر الإشارة إلى أن وضعية الأمين العام للبلدية موجودة على مستوى كل بلديات التراب الوطني والتعيين فيها يكون حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 02 فيفري 1991 والمتضمن

¹ المادة 55 من القانون البلدي رقم 90-08.

² ناصر لباد: " القانون الإداري. التنظيم الإداري " الجزء الأول. الطبعة 03. (l.e.b.e.d). الجزائر 2005. ص290.

³ Zelouf Rachid : « l'organisation de la commune » in revue : la vie des collectivités locales, n°02, Alger.P23

القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-27 المؤرخ في 02 فيفري 1991 والذي يحدد قائمة الوظائف العليا لإدارة البلدية.

وفيما يخص صلاحيات الأمين العام، تنص المادة 119 من القانون البلدي رقم 90-08 على التالي:

"يتولى الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

✓ جميع مسائل الإدارة العامة.

✓ القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

✓ القيام بتنفيذ المداولات.

✓ القيام بتبليغ محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات للسلطة الوصية، إما على سبيل الإخبار أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والرقابة.

✓ تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها.

✓ ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.

وتظهر أهمية الأمين العام للبلدية خاصة عند تجديد المجالس الشعبية البلدية بحيث أثناء هذه المرحلة يصح تقريبا هو المسؤول الأول على إدارة البلدية، وهو أمر طبيعي كون أن منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون شاغرا.

2. المصالح الإدارية: تتمثل هذه المصالح خاصة في مصلحة التنظيم والشؤون العامة ومصلحة المحاسبة ومصلحة الحالة المدنية وغيرها من المصالح الأخرى.

3. المصالح التقنية للبلدية: تلعب المصالح التقنية دورا هاما في مجال التنمية، خاصة ما يتعلق بتجسيد المشاريع الإنمائية البلدية وإنجاز المدارس، فوجود المهندسين والمهندسين المعماريين وكذلك الاطباء البيطريين يساعد البلدية على تحسين تسيير مختلف نشاطاتها، سواء في قطاع الصحة أو في قطاع الإنجاز أو في ميدان التعمير والبناء.¹

4. بعض المصالح التقنية الأخرى: وهذه المصالح هي المصالح التقنية للدولة والمصالح المكلفة بالأمن:

أ. المصالح التقنية للدولة: ليس لكل بلدية القدرة على إنشاء مصالح تقنية تابعة لها، وعلى هذا الأساس تنص المادة 111 من القانون البلدي 90-08 على ما يلي:

"تقدم المصالح التقنية للدولة خدمة للبلديات غير المؤطرة لتمكينها من إنجاز ومتابعة بعض المشاريع، مثل قطاع الأشغال العمومية (طرق، جسور... إلخ) وكذلك أشغال الري".

¹ A. Meziane Cherif : « collectivités locales, gestion et enjeux » ENAG, Alger, 1995, p105

ب. المصالح المكلفة بالأمن: وتمثل هذه المصالح في شرطة البلدية والحرس البلدي من جهة، وفي المكلف بالأمن على مستوى البلدية من جهة أخرى.

الفرع الثاني: الأجهزة الاستشارية

من بين هذه الأجهزة نذكر اللجنة الاستشارية المتعلقة بالصفقات العمومية، حيث تنص المادة 101 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية على ما يلي:

"تحدث لدى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي لجنة استشارية تكون مهمتها البحث في النزاعات المتعلقة بالصفقات العمومية عن العناصر المنصفة الممكن اعتمادها أساسا لتسوية ودية، ويحدد تشكيل هذه اللجنة وعملها حسب الحالة بقرار من الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.

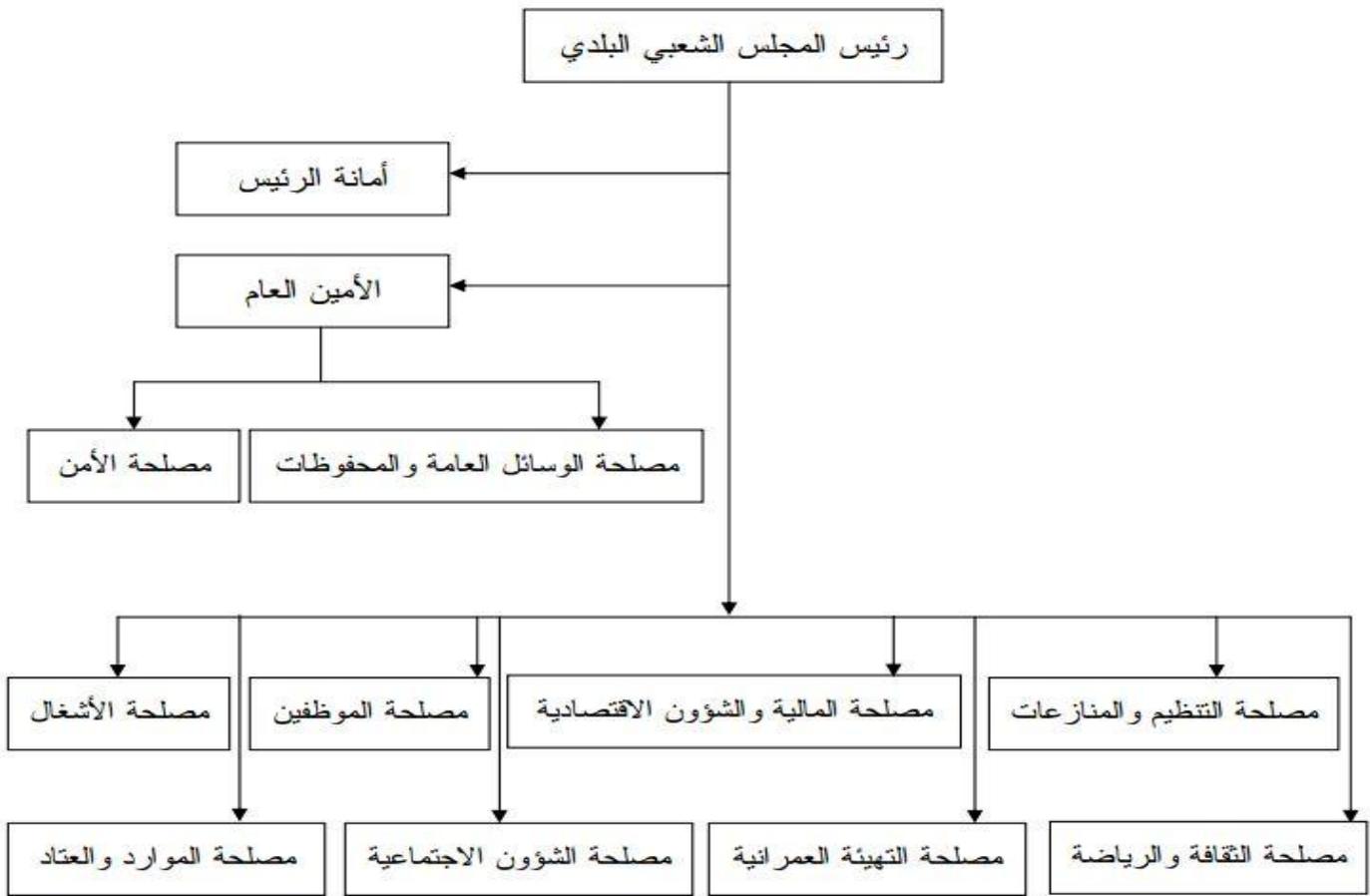
يجب على اللجنة أن تصدر رأيها في أجل أقصاه ثلاث أشهر ابتداء من تاريخ تبلغ صاحب الصفقة قرار الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي رفع القضية إليها.

يجب على طرفي النزاع أن يعبرا كتابيا عن قبولهما الرأي الصادر في القضية أو عدم قبولهما له خلال مدة قدرها شهر، وإذا اتفق الطرفان وجب أن يكون هذا الرأي موضوع وثيقة تعاقدية ويصبح نافذ رغم انعدام تأشيرة الهيئة المختصة بالرقابة الخارجية القبلية".

إلا أنه تجدر الإشارة أن هذه اللجنة الاستشارية لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالصفقات العمومية، قد ألغيت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية المتضمن تنظيم الصفقات العمومية¹، نظرا لكثرة الوظائف وتشعب المهام الموكلة للبلديات وبغرض تمكين المجالس الشعبية البلدية من أداء مهامها بطورة مثلى. ولتوضيح الرؤية أكثر واستخلاص ما سبق ذكره نستعين بالكل التالي الذي يعطي نظرة عامة عن هيكل البلديات في الجزائر التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة.

¹ قدوح حمامة: " عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري" ديوان المطبوعات الجامعية. بن عكنون. الجزائر. 2004. ص144.

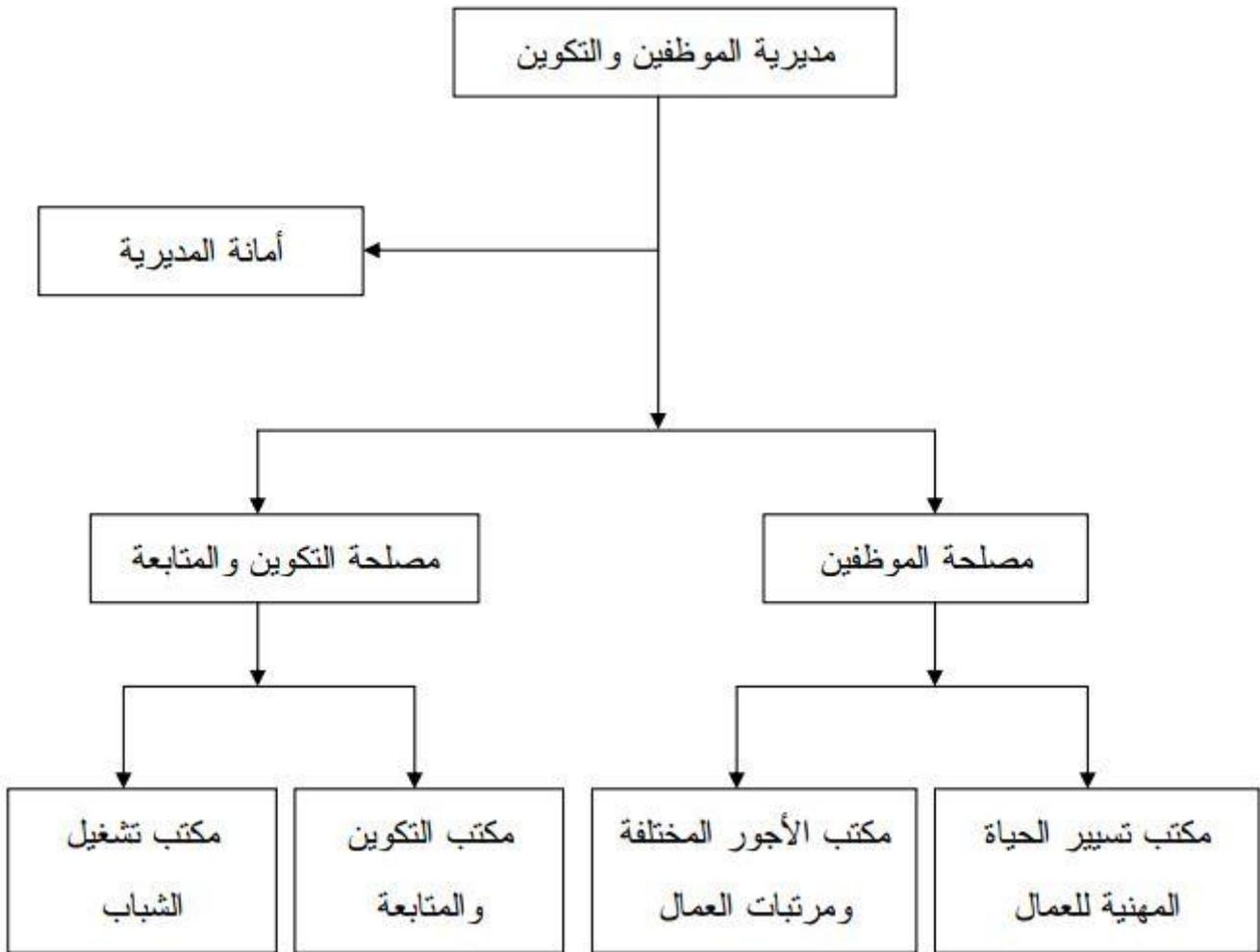
الشكل رقم 1: مصالح البلدية



المصدر: من إعداد الطالبين اعتماداً على الوثائق المستخرجة من مصالح البلدية

1. مديرية الموظفين والتكوين: تسهر هذه المديرية على متابعة المسار المهني للموظفين وتتكون من مصلحتين:
 - أ. مصلحة الموظفين: تسهر هذه المصلحة على 3 وظائف تتمثل في مكتب الموظفين ومكتب تسيير الحياة المهنية للعمال ومكتب الأجور المختلفة ومرتبات العمال.
 - ب. مصلحة التكوين والمتابعة: تسهر هذه المصلحة على أداء مجموعة من الوظائف تجتمع في مكاتبين هما مكتب التكوين والمتابعة ومكتب تشغيل الشباب.

الشكل رقم 2: مديرية الموظفين



المصدر: من إعداد الطالبين اعتماداً على الوثائق المستخرجة من مصالح البلدية

2. مديرية التنظيم والمنازعات: تجمع هذه المديرية جل مهام السلطة العمومية وتتكون من 4 مصالح زيادة على أمانة المديرية.

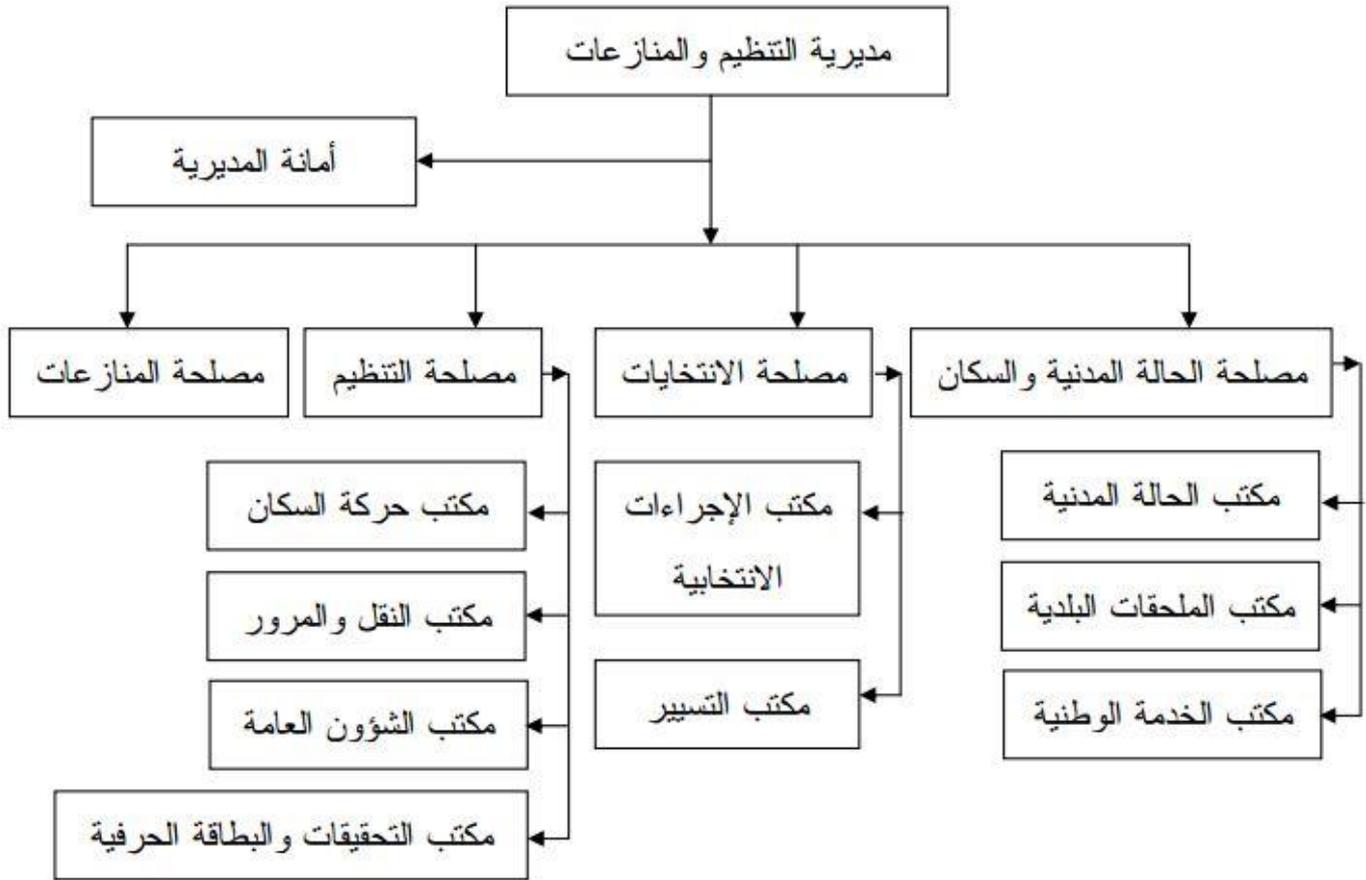
أ. مصلحة الحالة المدنية والسكان: تجمع هذه المصلحة بين مكتب الحالة المدنية ومكتب الملحقات البلدية ومكتب الخدمات الوطنية.

ب. مصلحة الانتخابات: المسؤولة عن كل الإجراءات الخاصة بالعملية الانتخابية وتتكون من مكتبين هما مكتب سير الإجراءات الانتخابية ومكتب التسيير.

ج. مصلحة التنظيم: تتكون هذه المصلحة من مجموعة من الوظائف المتمثلة في 4 مكاتب هي مكتب السكان، مكتب النقل والمرور، مكتب الشؤون العامة، مكتب التحقيقات والبطاقات الحرفية.

د. مصلحة المنازعات: وتختص هذه المصلحة في متابعة القضايا المتنازع فيها، وتمثيل مصالح البلدية لدى المحاكم، ومتابعة القرارات القضائية.

الشكل رقم 3: مديرية التنظيم والمنازعات



المصدر: من إعداد الطالبين اعتماداً على الوثائق المستخرجة من مصالح البلدية

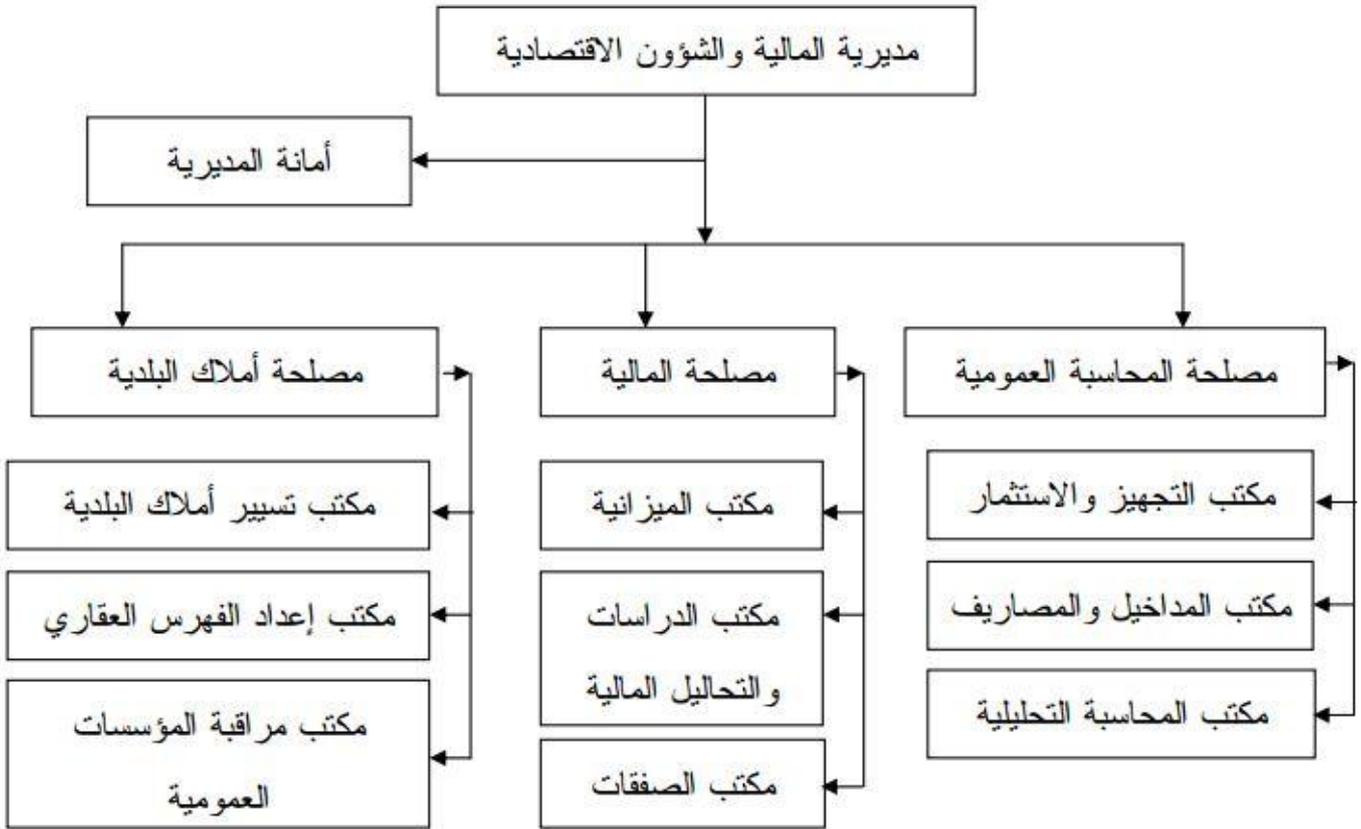
3. مديرية المالية والشؤون الاقتصادية: تسهر هذه المديرية تحت غشرف الأمين العام على مجموعة من المهام والوظائف موزعة على ثلاث مصالح.

أ. مصلحة المحاسبة العمومية: والتي تتمثل في مكتب التجهيز والاستثمار ومكتب المداخيل والمصاريف ثم مكتب المحاسبة التحليلية.

ب. مصلحة المالية: تعمل هذه المصلحة كذلك بثلاث مكاتب هي مكتب الميزانية الذي يعمل على تخضير مختلف الميزانيات ثم مكتب الدراسات والتحليل المالية والإحصاء، ثم مكتب الصفقات الذي يقوم بإعداد ومتابعة ومراقبة الصفقات العمومية.

ج. مصلحة أملاك البلدية: تقوم بالوظائف المتمثلة في المكاتب الثلاثة مكتب تسيير أملاك البلدية، مكتب إعداد الفهرس العقاري والجرد ثم مكتب مراقبة المؤسسات العمومية للبلدية.

الشكل رقم 4: مديرية المالية والشؤون الاقتصادية



المصدر: من إعداد الطالبين اعتمادا على الوثائق المستخرجة من مصالح البلدية

4. مديرية الشؤون الاجتماعية: تقوم تحت إشراف الأمين العام بمجموعة من الوظائف مجمعة في ثلاث مصالح

أ. مصلحة مخبر التحاليل: تقوم بالتحاليل للعينات وإعداد الشهادات المطابقة لها.

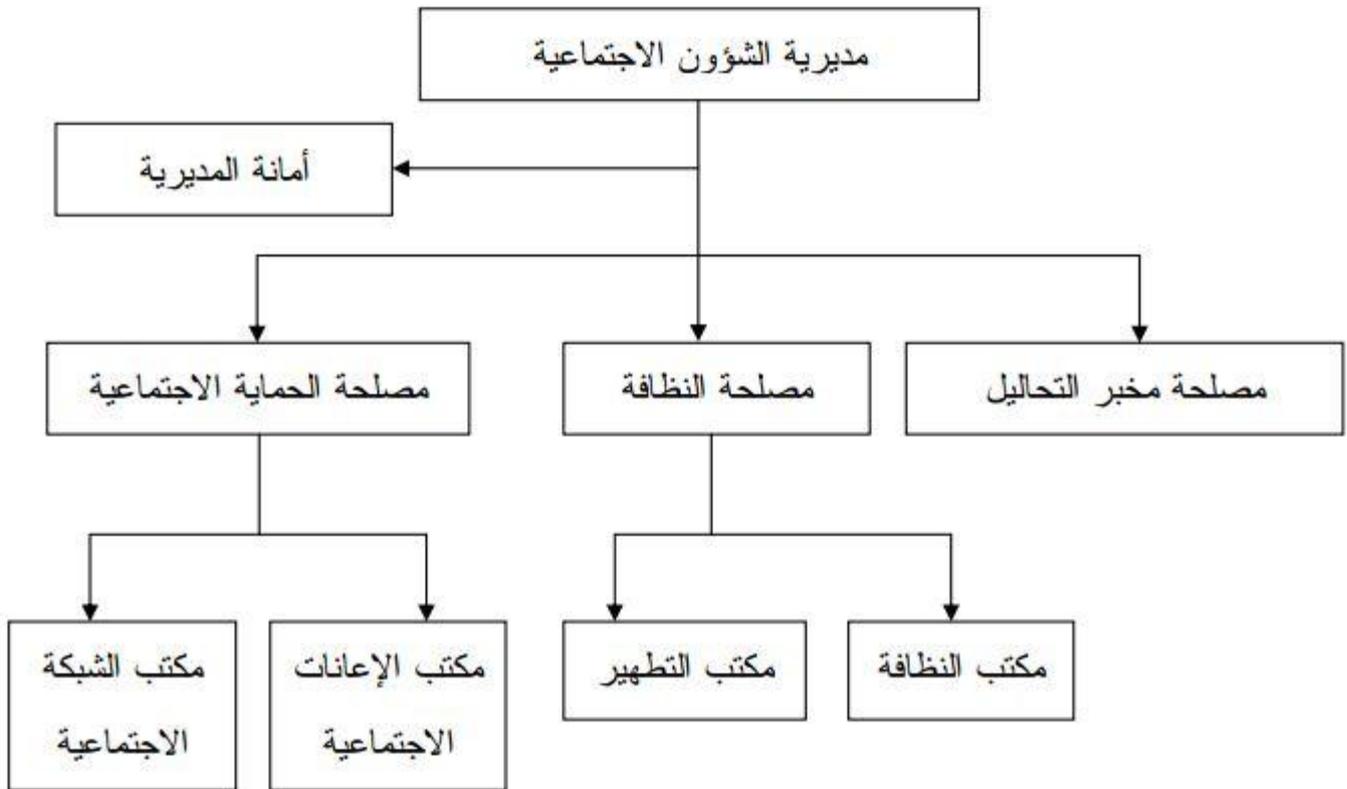
ب. مصلحة النظافة: المتكونة من مكتبين هما مكتب النظافة والذي يعنى بالقيام بدوريات فجائية لمراقبة المواد ذات

الاستهلاك الواسع والحرص على احترام قواعد النظافة والأمن. ومكتب التطهير الذي يقوم بتطهير المحلات والأماكن العامة من الحشرات الضارة.

ج. مصلحة الحماية الاجتماعية: تتكون أيضا من من مكتبين هما مكتب الإعانة الاجتماعية التي تسهر على دراسة

ملفات المنح والإعانات وإعداد بطاقات المستفيدين. ومكتب الشبكة الاجتماعية والذي يختص باستقبال ودراسة ملفات طلب المنحة الجزافية للتظامن ومخ النشاطات ذات النفع العام.

الشكل رقم 5: مديرية الشؤون الاجتماعية



المصدر: من إعداد الطالبين اعتماداً على الوثائق المستخرجة من مصالح البلدية

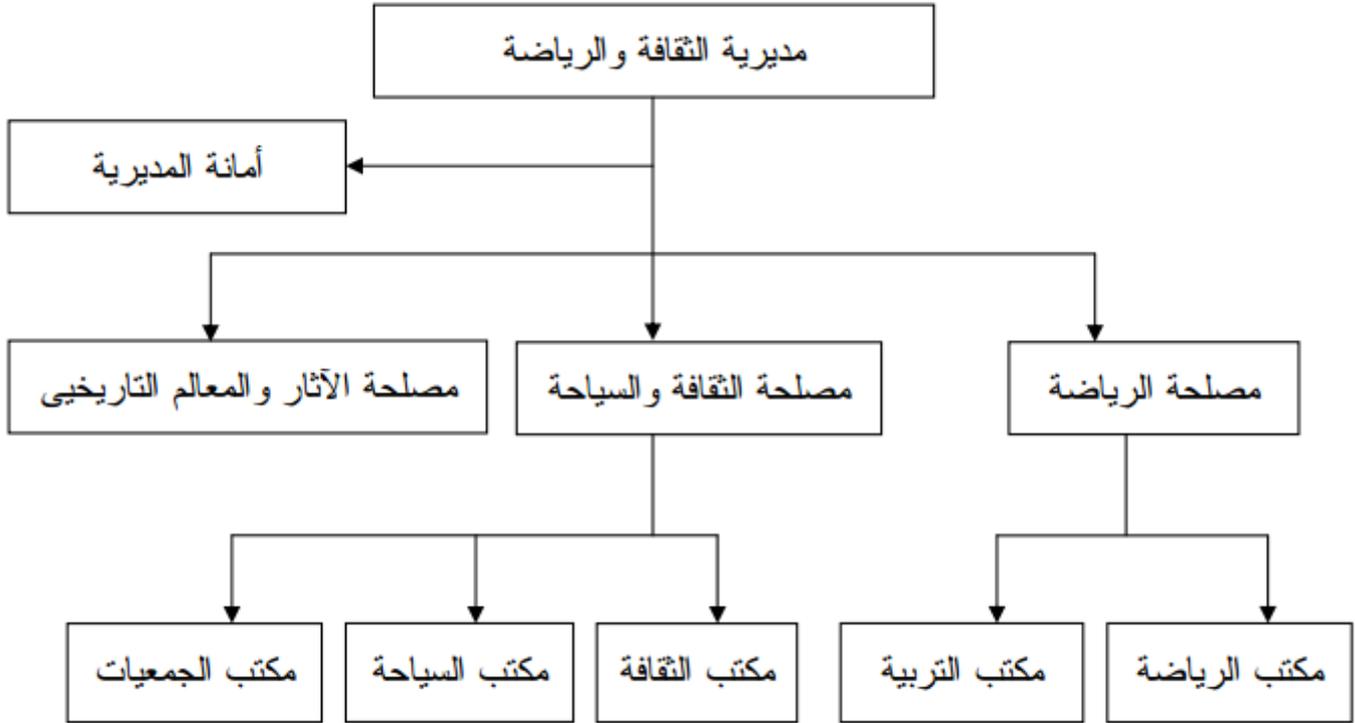
5. مديرية الثقافة والرياضة: تتكون هذه المديرية من ثلاث مصالح تجمع بين مختلف الوظائف الثقافية والرياضية تحت إشراف الأمين العام.

أ. مصلحة الرياضة: تسعى هذه المصلحة إلى تطوير وتنشيط هذا القطاع تحت إشراف مكتبين هما مكتب الرياضة ومكتب التربية.

ب. مصلحة الثقافة والسياحة: تجمع هذه المصلحة بين تنشيط القطاع الثقافي والمحافظة على الطابع السياحي للبلدية تحت مسؤولية ثلاث مكاتب هي مكتب الثقافة المختص في التظاهرات الثقافية ومختلف المناسبات والأعياد، ومكتب السياحة الذي مهمته المحافظة على الطابع السياحي وتنشيطه وتطويره وترقيته والتعريف به. وأخيراً مكتب الجمعيات الذي يسهر على دراسة البرامج السنوية للجمعيات ومنح الإعانات.

ج. مصلحة الآثار والمعالم التاريخية: تسهر هذه المصلحة بالتعاون مع وكالة الآثار التاريخية على المحافظة على المعالم التاريخية وجردها وإحصائها وتحضير الملفات الخاصة بتصنيفها.

الشكل رقم 6: مديرية الثقافة والرياضة



المصدر: من إعداد الطالبين اعتماداً على الوثائق المستخرجة من مصالح البلدية

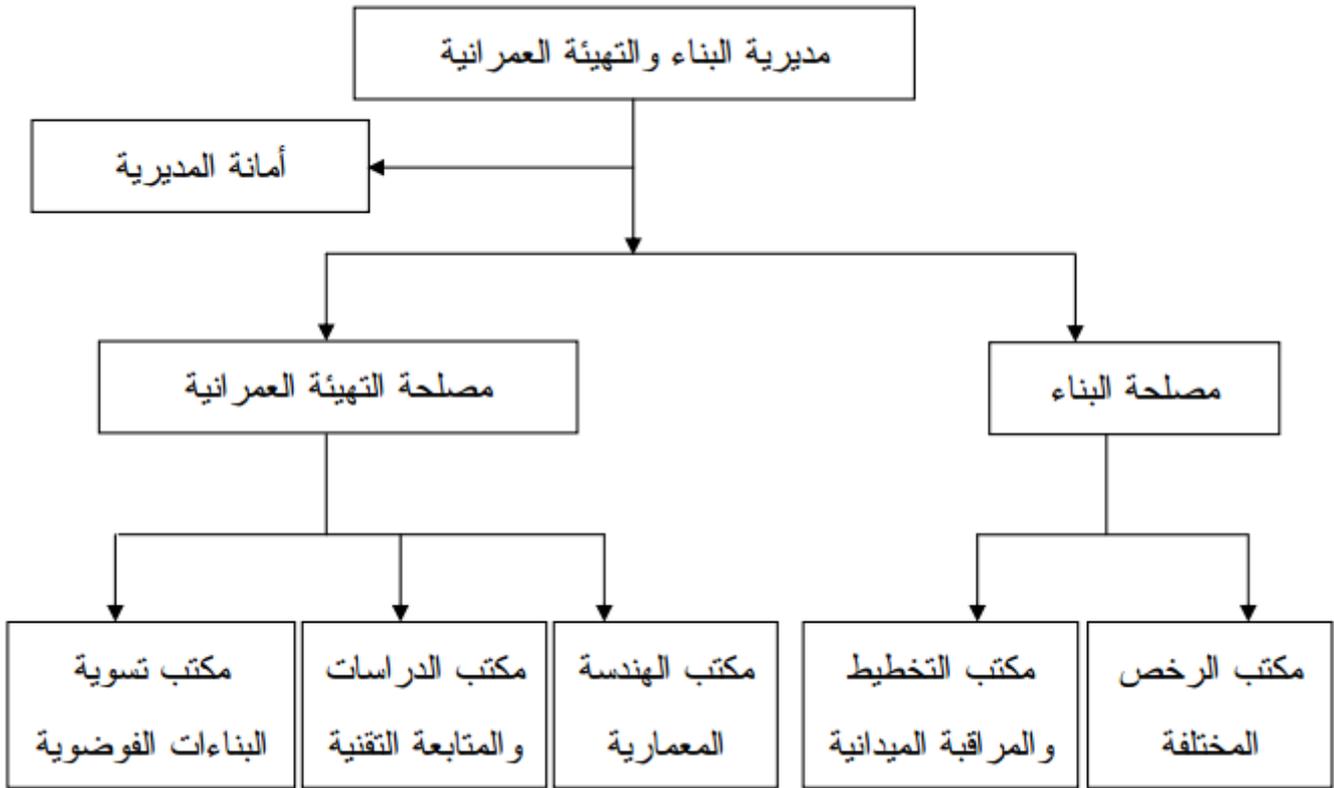
تعتبر هذه المديرية الخمسة بمثابة القسم الإداري للبلدية، وتمثل المديرية التالية القسم التقني باعتبارها مصالح الإنجاز والتهيئة والأشغال.

1. مديرية البناء والتهيئة العمرانية: تقوم هذه المديرية تحت إشراف الأمين العام بمجموعة من الوظائف تتوزع على مصليحتين.

أ. مصلحة البناء: تتكون هذه المصلحة من مكاتبين هما مكتب الرخص المختلفة كرخص البناء والهدم والمطابقة ومكتب التخطيط والمراقبة العمرانية، تنحصر وظائفه في المطابقة والبنائات الفوضوية.

ب. مصلحة التهيئة العمرانية: تنحصر وظائفه في ثلاث مكاتب هي مكتب الهندسة العمرانية والذي يسهر على إنجاز دراسات هندسية لمشاريع البلدية ومخطط النقل واحترام الطابع العمراني للبلدية، ومكتب الدراسات والمتابعة التقنية حيث يعني هذا الأخير باحترام مقاييس الهندسة المدنية والدراسات المتعلقة بهندسة المحيط، وأخيراً مكتب تسوية البنائات الفوضوية الذي يقوم باستلام ودراسة ملفات تسوية البنائات الفوضوية.

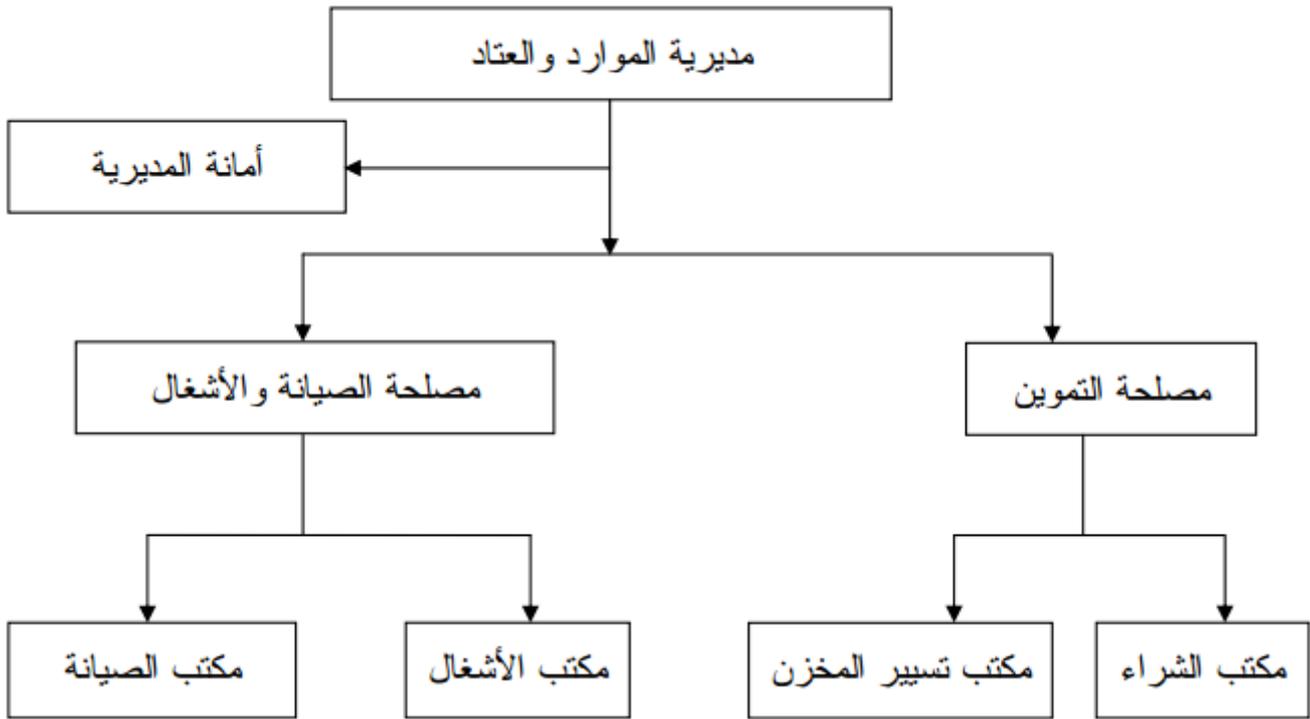
الشكل رقم 7: مديرية البناء والتهيئة العمرانية



المصدر: من إعداد الطالبين اعتماداً على الوثائق المستخرجة من مصالح البلدية

2. مديرية الموارد والعتاد: تتكون هذه المديرية من مصلحتين، مصلحة التموين ومصلحة الصيانة والأشغال.
 - أ. مصلحة التموين: تقوم هذه المصلحة بتوفير المواد الأولية كقطع الغيار ووسائل التجهيز وتتنوع مهامها في مكتبين هما مكتب الشراء الذي يقوم بتحضير طلبات التموين للتزويد بكل المستلزمات، ومكتب تسيير المخزن الذي يقوم بتخزين المقتنيات وتحضير جداول التخزين وتحرير بطاقات التخزين والجرد.
 - ب. مصلحة الصيانة والأشغال: تسهر هذه المصلحة على التكلف بكل الإصلاحات وصيانة كل العتاد وتتنوع هذه المهام على مكتبين هما مكتب الأشغال الذي يقوم بكل مهام تسيير العتاد وتنظيفه، ومكتب الصيانة الذي يسهر على التدخل التقني على مستوى العتاد وتسيير حضيرة البلدية.

الشكل رقم 8: مديرية الموارد والعتاد



المصدر: من إعداد الطالبين اعتماداً على الوثائق المستخرجة من مصالح البلدية

3. مديرية الأشغال: تتكون من مصلحتين

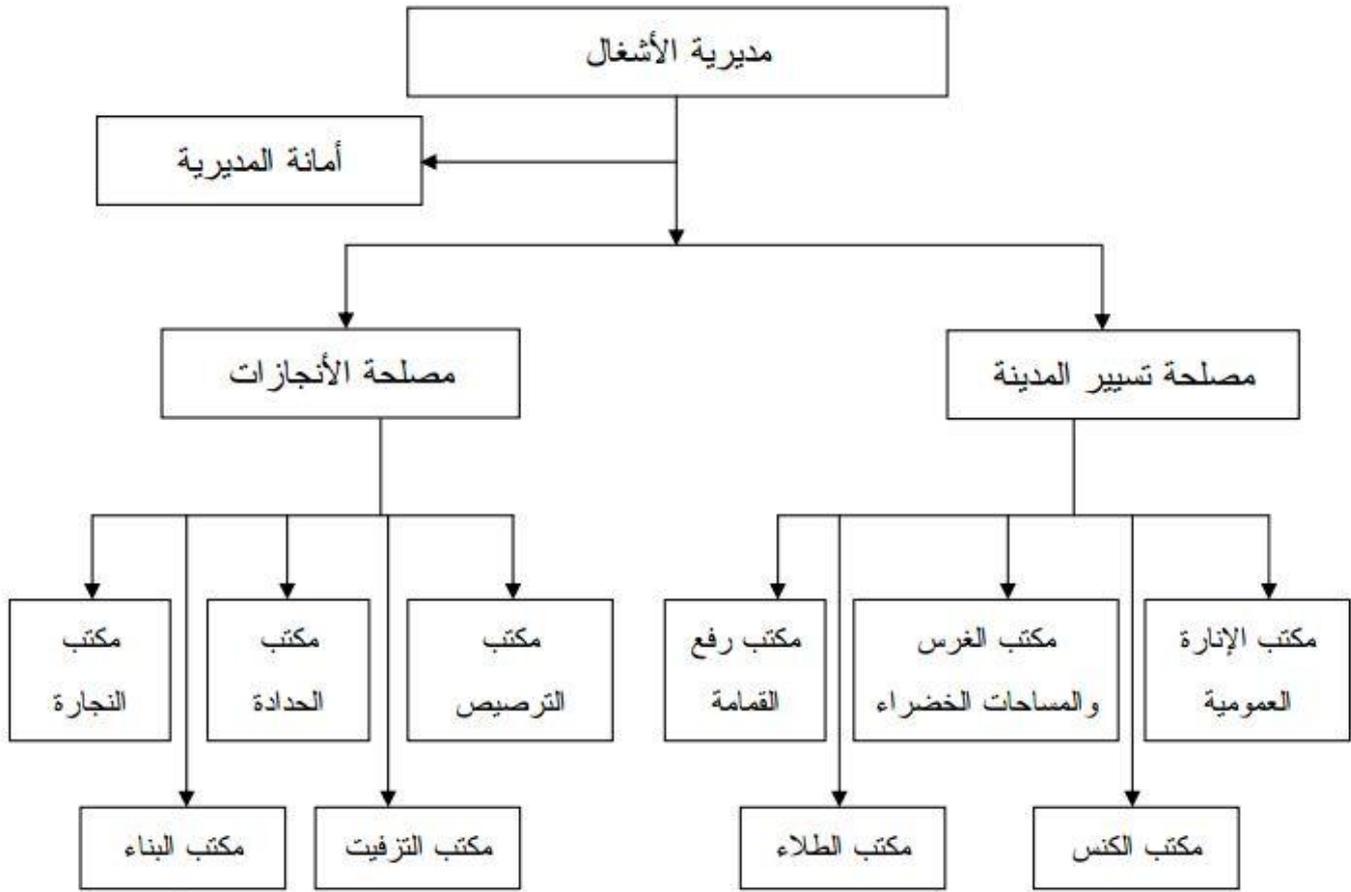
أ. مصلحة تسيير المدينة: والتي بدورها تتكون من خمسة مكاتب هامة هي

مكتب الإنارة العمومية والمختص في صيانة الإنارة العمومية على مستوى إقليم البلدية، مكتب الغرس والمساحات الخضراء الذي يقوم بصيانة والمحافظة على كل محيط أخضر في كامل تراب البلدية، مكتب رفع القمامة الذي يعنى بالمحافظة على نظافة الأحياء برفع وجمع القمامة المنزلية، مكتب الكنس وتمثل وظيفته في تنظيف الطرق العمومية، مكتب الطلاء يعمل على تزيين المدينة بطلاء الأزقة والأرصفة المتواجدة بكامل تراب البلدية.

ب. مصلحة الإنجازات: تتكون من خمس مكاتب تتوزع الوظائف فيها حسب اختصاص كل مكتب. وهي مكتب

الترصيص وصيانة مختلف شبكات المياه، مكتب الحدادة أي يعنى بإنجاز كل ما يتعلق بالحديد والصلب، مكتب النجارة الذي يقوم بصيانة أملاك البلدية فيما يخص الخشب وكذا صيانة المؤسسات التربوية، مكتب الترفيه يختص بتزفيت وصيانة كل طرق إقليم البلدية، مكتب البناء وهو يتكفل بكل برامج البناء والتصليح والتهيئة.

الشكل رقم 9: مديرية الأشغال



المصدر: من إعداد الطالبين اعتماداً على الوثائق المستخرجة من مصالح البلدية

تعمل كل هذه المديريات تحت إشراف الأمين العام الذي يسعى إلى التنسيق فيما بينها تحت وصاية رئيس المجلس الشعبي البلدي.

نظراً لكثرة الوظائف وتشعب المهام الموكلة إلى البلديات وبغرض تمكين المجالس الشعبية البلدية من أداء مهامها بصورة مثلى فقد أجازت المادة 24 من قانون البلدية 90-08 للمجلس إنشاء لجان دائمة وأخرى مؤقتة، حيث تقوم هذه اللجان بدراسة المسائل والمشاكل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية.

الفرع الثالث: اللجان الدائمة والمؤقتة

يشكل المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة أو من بين أعضائه لجاناً دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهتم البلدية وتمثل هذه اللجان أساساً في:

1. اللجان الدائمة¹: وقد جاء ذكرها في المادة 24 من المادة قانون البلدية 90-08 وهي كالتالي:

✓ لجان الاقتصاد والمالية.

✓ لجنة التهيئة العمرانية والتعمير.

✓ لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

يجوز للنائب البلدي أن يتولى عضوية أكثر من لجنة ويكون لكل لجنة رئيس من بين أعضاء الهيئة التنفيذية للبلدية يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي. وتعين كل لجنة مقررا لها من بين أعضائها.

2. اللجان المؤقتة²: حول القانون لأعضاء المجلس البلدي إنشاء لجان مؤقتة تتولى القيام بمهام يحددها المجلس

كمباشرة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة البلدية، أو تجاوزات على مستوى مصلحة تابعة للبلدية أو غيرها، ويجوز لكل لجنة من لجان البلدية الدائمة أو المؤقتة أن تستدعي لحضور الاجتماعات بصفة استشارية بحتة موظفي الدولة، الذين يزاولون أنشطتهم في نطاق الحدود الإدارية للبلدية، والذين يمكن الاستشارة بهم أن تضي نوع من الوضوح والدقة دراسة مسألة ما، وكذا مواطني سكان البلدية من ذوي الخبرة والدراسة والتخصص.

المبحث الثالث: صلاحيات واختصاصات هيئات البلدية والنقائص الحاصلة فيها

بحكم العلاقة المباشرة مع المواطنين وارتباطهم بها، تمثلها للدولة على المستوى القاعدي، فإن البلدية ملزمة بالتكفل ببعض الأمور وترك أمور وانشغالات أخرى للأطراف أخرى، خاصة المؤسسات العامة أو الخاصة أو تركها للمبادرة الخاصة الفردية منها والجماعية.

والبلدية مطالبة بالحد من تدخلاتها في كل شيء، بل عليها أن تصبح هيئة تنظيم وترتيب ومراقبة، وهي صلاحيات مرتبطة بالسلطة العمومية وتبتعد كل البعد عن مهام هي أقرب إلى المقاول والحماية والوصاية.

انطلاقا من هذا المبدأ فإن للبلدية مهام يجب تحقيقها خاصة فيما يتعلق بالإنجازات الأساسية التي تهم المواطن والتي هي على عاتق السلطة العمومية مادامت تشكل إطار للتعبير عن الديمقراطية، وتمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

¹ المادة 24 من القانون البلدي رقم 90-08.

² عمار عوابدي: "دروس في القانون الإداري" ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. 2002 ص194.

المطلب الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم من أهمها:

الفرع الأول: في المجال الاقتصادي¹

توكل البلدية بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي، وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين، ويمكن اختصار مجال الوظائف التي تختص بها البلدية في هذا المجال في النقاط التالية:

1. في ميدان التجارة: للبلدية صلاحيات القيام بكل عمل يستهدف تنظيم تنمية الأعمال التجارية والمهنية

والخدمات وتسهر زيادة على ذلك على توفير احتياجات السكان وحماية قدرتهم الشرائية وفي هذا الإطار تتولى البلدية على الخصوص ما يلي:

✓ تنظم وتراقب الأعمال التجارية في الأسواق البلدية لا سيما بتخصيص أماكن وتعيين مسيرها واختيار أعمالها.

✓ مراقبة إشهار الأسعار والتأكد من تطبيق الأسعار القانونية واحترام الأسعار المعلنة.

✓ مراقبة المواقع التجارية والمهنية والخدمات وتوزيعها الجغرافي تبعاً لاحتياجات السكان.

✓ تنجز وتسيير الأسواق البلدية وتنظم الأسواق المتنقلة المخصصة لتوزيع المنتجات والأدوات ذات الاستهلاك الواسع ولاسيما المنتجات الغذائية منها.

✓ تنجز أي هيكل أساسي تجاري وتسييره مباشرة أو تسند تسييره للغير.

✓ تشجيع تكوين تعاونيات الاستهلاك.

2. في ميدان السياحة: تساهم البلديات في إطار صلاحياتها في تحديد منطقة التوسع السياحي وإعداد المخطط

الرئيسي للتهيئة السياحية، لا سيما تخصيص الأراضي واستصلاح الأماكن والقيام بأشغال الهياكل الأساسية

والتجهيزات الجماعية وكذلك حماية منابع الحمامات المعدنية والمحافظة عليها، كما تساهم البلدية في تنمية

السياحة ذات الطابع الاجتماعي بإنشاء هياكل الاستقبال التي تتطلب تكنولوجيا عالية وتتولى على الخصوص:

✓ الفنادق.

¹ المواد من 109 إلى 110 من القانون البلدي رقم 90-08

✓ المطاعم التقليدية والعصرية.

✓ المراكز العائلية.

✓ مساحات التخميم.

✓ حظائر التسلية.

✓ الحمامات المعدنية الصغيرة.

✓ الشواطئ المهيأة.

3. في ميدان الصناعة والطاقة: تخول للبلديات صلاحيات القيام بكل عمل يرمي إلى وضع شبكة صناعية عبر

المناطق الترابية التابعة لها ويكون هدفها:

✓ المساهمة في توفير الاحتياجات المحلية انطلاقاً من الإنتاج المحلي.

✓ إقامة صناعة محلية ودعمها بترقية الأعمال السابقة واللاحقة بوحدة صناعية هامة.

✓ يمكن للبلدية وحدها أو بالاشتراك مع غيرها من البلديات في ميدان الصناعة الصغيرة والمتوسطة أن تقوم بإنجاز

أي وحدة صناعية للإنتاج أو الخدمات تعد لتوفير الاحتياجات المحلية وتسييرها وتقوم بصيانتها كما يمكن لها أن

تنشئ وتستغل أي مؤسسة حرفية لها علاقة مع إمكانية البلدية البشرية والمادية، كما تشجع زيادة على ذلك

إنشاء تعاونيات ذات طابع حرفي وتستغل أي مصنع أو محجر أو مصدر لمواد البناء يتطلب تسخير تجهيزات

صغيرة.

✓ تسرع على التموين المنتظم للمؤسسات الصناعية الخاضعة لوصايتها بالمواد الأولية والمنتجات الوسيطة.

✓ تنشئ وتهيئ مناطق صناعية ومناطق النشاط قصد الحث على التطور الصناعي عبر ترابها وفي إطار مخطط التهيئة

الخاصة بها، كما يمكن لها أن تنشئ مكاتب للدراسات الصناعية تتولى الدراسة العامة والإنجاز في القطاع

الصناعي والحرفي زيادة على هذا تسهر احترام قواعد حفظ الصحة والأمن في المحلات التي تأوي الأعمال

الصناعية.

4. في ميدان النقل: تقوم البلديات بأي عمل يستهدف تسهيل وسائل النقل في المناطق الترابية التابعة لها بحيث

تتخذ في ميدان النقل البري أي إجراء يستهدف ضمان النقل المنتظم عبر الخطوط ذات المنفعة المحلية لا سيما

التي تربط الأماكن المعزولة والمراكز الاقتصادية والإدارية والحضرية وتنظم زيادة على ذلك النقل المدرسي، كما

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن ينشئ أي مؤسسة للنقل العمومي للمسافرين والبضائع داخل تراب البلدية ويمكن أن يتم هذا الإنشاء مع بلديات أخرى.

5. في ميدان الفلاحة: تتولى البلدية بالاتصال مع المصالح المعنية في الولاية في مجال الأراضي الفلاحية بـ:

✓ إحصاء المساحات الفلاحية الصالحة التابعة لكل القطاعات.

✓ تتخذ جميع الإجراءات التي تحافظ على الأراضي الفلاحية أو ذات الطاقة الفلاحية.

✓ تشجع الاستقلال الكامل للأراضي الفلاحية وتنمية استصلاح الأراضي بإحياء أراضي جديدة.

وهي في هذه الحالة تأتي مساعدة الدولة للجماعات المحلية تقنيا لا سيما في مجال الدراسات والإنجازات وتكوين

المتخصصين في الأعمال الفلاحية قصد تعيينهم لدى الجماعات المحلية.

6. في ميدان البريد والمواصلات: تخول للبلدية صلاحيات القيام بكل عمل يستهدف تطوير البريد والمواصلات

بحيث تتولى ما يلي:

✓ تنجز الوكالات البريدية وتجهزها وتصونها.

✓ تقييم المباني المخصصة لإيواء مكاتب البريد.

✓ تقييم المباني للمراكز الهاتفية.

✓ تنجز قنوات الشبكات الحضرية للمواصلات.

✓ تركيب غرف هاتفية عمومية.

كما أجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي في المجال الاقتصادي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي

تتمتع بالشخصية المعنوية، إلا أن الجزائر وجدت نفسها تزخر بعدة مؤسسات وهيكل اقتصادية هامة لكن جعلها

تعاني من البيروقراطية الإدارية مع قلة الخبرة التقنية والعلمية في إدارة المؤسسات الاقتصادية مما أدى إلى التسيير

اللاعقلاني والاستعمال المكلف لهذه المؤسسات.

كما أجاز أيضا للبلديات المساهمة في تجسيد الاستثمار غذ تعتبر قطبا جغرافيا واقتصاديا في كل جهة من جهات

الوطن، فالكثير من بلديات الوطن تتوفر على ثروات باطنية لهذا فإن السياسة العامة للحكومة في مجال الاستثمار

تقوم على تشجيعها مع مساعدتها في استغلال هذا الطابع الاقتصادي وذلك عن طريق جعلها مراكز وقواعد

استثمارية بالدرجة الأولى وذلك حتى تستفيد وتضطلع بنوع من التطور والازدهار، فبالنظر إلى الإمكانيات الطبيعية

والبشرية التي تتوفر عليها بلديات الوطن إلا أنه من الملاحظ أن استغلال هذه الامكانيات والتخطيط لها لم يكن في المستوى المطلوب ولم يحقق النتائج المرجوة مع تفعيل اللامركزية وجعل البلديات تلعب دورا هاما في المجال الاقتصادي ولاسيما في مجال الاستثمار.

الفرع الثاني: في مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز¹

- ✓ يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي يخص البلدية ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد،
- أخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية، وما يساعد المجلس للقيام بهذه المهمة أن هناك بنك للمعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والاحصائيات الاجتماعية والعلمية المتعلقة بالولاية.
- ✓ من جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول، وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عملية البناء للتشريعات العقارية، وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية للبلدية، مع تسديد الرسوم التي حددها القانون، وأوجب المشرع ساعة وضع ومناقشة مخطط البلدية ونسيجها العمراني مراعات المساحات المخصصة للفلاحة، وكذلك تجانس المجموعات السكنية والطابع الجمالي للبلدية، وبهدف المحافظة على البيئة أوجب القانون استصدار قانون ترخيص المجلس الشعبي البلدي كلما تعلق الأمر بمشروع ينطوي على مخاطر.
- ✓ يعود على البلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية، وصيانة الطرق ومعالجة المياه القذرة، وتوزيع المياه الصالحة للشرب، كما يعود لها مكافحة الأمراض المعدية وحماية الثروة المائية.
- ✓ على صعيد آخر حمل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها مسؤولية حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف، وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية.

¹ المواد من 90 إلى 96 من القانون البلدي رقم 90-08 السالف الذكر.

الفرع الثالث: في المجال الاجتماعي والثقافي¹

أعطى المشرع للمجلس حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة، ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن، كما يمكن اختصار مجمل الوظائف التي تختص بها البلدية في هذا المجال في النقاط التالية:

1. في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين: نخول للبلدية صلاحيات القيام بأي إجراء من طبيعته أن يضمن حماية المواطنين الذين شاركوا في حرب التحرير (المجاهدين وأبناء الشهداء وضحايا الإرهاب) والمواطنين الذين يتطلب سنهم أو عجزهم عناية خاصة وترقيتهم الاجتماعية في المناطق الترابية التابعة لها.
 - أ. حماية المجاهدين وذوي الحقوق وترقيتهم الاجتماعية:
 - ✓ تساعد المجاهدين وذوي الحقوق على الصعيد الإداري كي يستفيدوا من الإجراءات ذات الطابع الاقتصادي والمالي أو غيرها.
 - ✓ تقوم البلدية بأي عمل من طبيعته ان يضمن ترقية المجاهدين مهنيا وادراجهم في الشبكات الاقتصادية لا سيما تشجيعهم على تأسيس التعاونيات للإنتاج والخدمات، وفي هذا الإطار تسهل لهم الالتحاق بالأعمال الفلاحية والتجارية والحرفية أو الخدمات وتمنحهم حسب الأحوال أراضي للبناء أو محلات مهنية.
 - ب. حماية المسنين وترقيتهم الاجتماعية:
 - ✓ تحصي البلدية المسنين الذين ليس لديهم سند عائلي ولا موارد.
 - ✓ تكون ملفات قبول المسنين في المراكز الخاصة بهم.
 - ✓ تمنح البلدية في إطار حماية المسنين مساعدات لهم كما تقوم بإنجاز مراكز استقبال المسنين وتسهر على حسن عملها.
 - ج. حماية المعوقين حركيا أو حسيا وترقيتهم الاجتماعية: تحصي البلدية المصابين بعجز وراثي أو مكتسب القاطنين في البلدية وتساعدهم على الصعيد الإداري للحصول على بطاقة عجز أو إعانة اجتماعية.
 - د. حماية الأطفال والمراهقين وترقيتهم الاجتماعية: تتخذ البلدية أي إجراء ضروري لقبول الأطفال المنتمين إلى الفئات المنصوص عليها في المادة 246 من قانون الصحة العمومية من مصلحة المساعدة العمومية للطفولة.

¹ المواد من 90 إلى 96 من القانون البلدي رقم 90-08 السالف الذكر.

2. في ميدان الصحة: تساهم البلديات في إعداد المخطط الوطني لتطوير القطاع الصحي وإنجازه وفي إعداد الخريطة

الصحية لها وتتعاون زيادة على ذلك في تعميم الطب المجاني، كما تتولى البلدية بالاتصال مع مدير القطاع

الصحي إنجاز الهياكل الأساسية البسيطة للصحة وتجهيزها لا سيما:

✓ قاعات العلاج.

✓ عيادات الولادة الحضرية والقروية.

✓ وحدات حماية الطفولة والأمومة.

✓ مراكز الصحة.

✓ العيادات المتعددة الاختصاصات.

3. في ميدان السكن: تختص البلديات في مجال السكن بتنظيم التشاور وخلق شروط الترقية العقارية العمومية

والخاصة وتنشيطها ولهذا تقوم بـ:

✓ المشاركة بأسهم الإنشاء مؤسسات وشركات البناء العقارية.

✓ تشجيع إنشاء التعاونيات العقارية في تراب البلدية.

✓ تشجيع كل جمعية للسكان وتنظيمها قصد حماية العقارات أو الأحياء وصيانتها أو تجديدها.

✓ تساعد في ترقية برامج السكن أو تشارك فيها.

✓ توزيع السكنات الاجتماعية التي قامت بإنجازها مؤسسة ديوان الترقية والتسيير العقاري.

4. في ميدان الثقافة: تحول للبلدية صلاحيات القيام بكل عمل من طبيعته أن يحفظ التراث الثقافي والتاريخي

ويضمن تطوره وذلك في المناطق الترابية التابعة لها وفي هذا الإطار تتولى البلدية في مجال الهياكل الأساسية إنجاز

مؤسسات ثقافية بلدية وتسييرها وتصونها وتمثل في:

✓ قاعات السينما.

✓ النوادي الثقافية.

✓ المتاحف البلدية.

✓ قاعات العروض والأفراح.

✓ المكتبات البلدية.

5. في ميدان العمل والتكوين المهني: تخول للبلديات القيام بكل عمل من طبيعته أن يضمن ترقية العمل وحمايته وتشجع كل عمل من شأنه أن يزيد في التشغيل والتكوين وتحسين المستوى المهني وتكلب البلدية بـ:

✓ تقويم الاحتياجات في مجال التشغيل.

✓ تقويم التكوين المهني المحتاج إليه.

✓ تنجز ملحقات مراكز التكوين المهني.

✓ تحصي إمكانات التمهين وتبلغها إلى المصلحة المعنية.

6. في ميدان الشبيبة والرياضة: تخول للبلدية في إطار التشريع الجاري به العمل، صلاحية القيام بكل عمل يرمي

إلى تشجيع تطور التسلية التربوية للشبيبة والأنشطة الرياضية في المناطق الترابية التابعة لها، حيث تنجز وتصون المنشآت الأساسية منها:

✓ ساحات الألعاب.

✓ دور الشباب.

✓ ملاعب الهواء الطلق.

✓ ملاعب مختلف الرياضات.

✓ أحواض السباحة.

✓ تهيئة ممرات ومساحات الرياضة في أماكن ملائمة.

7. في ميدان الشؤون الدينية والأوقاف: تخول للبلديات صلاحيات القيام بكل إجراء يرمي إلى تشجيع وتطوير

العمل الديني في المناطق التابعة لها، وعلى هذا الأساس تكلف أجهزة البلدية بالأمور التالية:

✓ تصون المساجد والمدارس القرآنية والمراكز الإسلامية.

✓ تصلح المقابر وتصونها وتنشئ المصالح العمومية المكلفة بتنظيم الجنائز.

✓ تنظم الندوات والمحاضرات والمعارض التي تتعلق بالثقافة الإسلامية تبعا للبرنامج الذي يقرره وزير الشؤون الدينية والأوقاف.

✓ تعد قوائم المترشحين لحج بيت الله الحرام.

8. في ميدان التربية: تخول للبلديات صلاحيات القيام بأي عمل من طبيعته أن يضمن تطوير المنظومة التربوية في

المناطق الترابية التابعة لها بحيث تتولى البلدية في المجال التربوي ما يلي:

- ✓ تنفيذ البرامج المحلية في التربية والتكوين.
- ✓ تنجز برامج المباني المدرسية من مؤسسات المرحلتين الأولى والثانية من الرحلة الأساسية والمطاعم المدرسية وتجهيزها
- ✓ تخصيص مجموعة من المساكن لمعلمي المدرسة.
- ✓ تقتني التجهيزات الأولية من أثاث مدرسي وتربوي وتخصص لمؤسسات التعليم.
- ✓ تساهم في إعداد الخريطة المدرسية لا سيما جمع المعلومات المرتبطة بها.
- ✓ تشجيع تأسيس جمعيات أولياء التلاميذ وتساعد على تطوير أعمالها لفائدة مؤسسات التعليم.
- ✓ تبادر بإنشاء مؤسسات التعليم التحضيري مثل مدرسة الحضانة ورياض الأطفال وتتولى تسييرها.

الفرع الرابع: في المجال المالي¹

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

وغني عن الذكر أن الدولة هي من تدعم البلديات ماليا، وما يلاحظ في المدة الأخيرة أن عددا كبيرا من البلديات يعاني من ظاهرة الديون، مما فرض على الدولة ضرورة التدخل من أجل التكفل بهذا الملف، من حيث بادرت وزارة الداخلية إلى إحصاء البلديات وجردها ديونها ومعرفة المؤسسات صاحبة هذه المستحقات.

المطلب الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

عهد قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات متنوعة ومهام عديدة، منها ما يعود إليه باعتباره ممثلا للدولة، ومنها ما يعود إليه باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي، ومنها ما يعود إليه باعتباره ممثلا للبلدية.

الفرع الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة

باعتباره ممثلا للدولة في إقليم البلدية، يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة وواردة بالقانون البلدي 90-08 والعديد من النصوص القانونية الأخرى، وتعلق بمجالات شتى منها:

¹ Ben issa Saïd : « l'aide de l'état aux collectivités locales » opu, Alger, 1983, p138

1. الحالة المدنية¹: بناء على المادة 68 من قانون البلدية 90-08، للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية استلام تصريجات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وهو ما أكده من قبل الأمر 20-70 المتضمن قانون الحالة المدنية.

2. الشرطة الإدارية²: في إطار تمثيله للدولة، وباعتبار سلطة من سلطات الشرطة والضبط الإداري، ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام، المتمثل أساسا في:

- ✓ الحفاظ على الأمن العام.
- ✓ الحفاظ على السكنية العامة.
- ✓ الحفاظ على الصحة العامة.

3. تنفيذ القوانين والتنظيمات³: باعتباره ممثلا للدولة، يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات، المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب البلدية.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية

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

1. التمثيل: يمثل رئيس البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات وفي جميع المراسيم التشريعية وفقا للأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها. كما يمثلها أمام الجهات القضائية وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية، يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد.

2. إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها⁴: حيث يتكفل الرئيس تحت مراقبة المجلس، خاصة بما يلي:

- ✓ يسهر على تنفيذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف.

1 المستشار عبد العزيز سعد. "نظام الحالة المدنية في الجزائر" دار هومة الجزائر. 1995. ص32.

2 المواد من 67 إلى 72 من القانون البلدي 90-08 وكذا المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 1010 1981 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

3 د. محمد الصغير بعلي. "قانون الإدارة المحلية الولاية والبلدية" دار العلوم للنشر والتوزيع. عنابة. الجزائر. 2004 ص 90.

4 د. محمد الصغير بعلي. "المالية العامة" دار العلوم. عنابة. الجزائر. 2003 ص54.

✓ التقاضي باسم البلدية ولحسابها.

✓ إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور الميزانية.

✓ إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والايجازات وقبول الهيئات والوصايا.

✓ القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

✓ اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

✓ السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.

وللتمييز بين صلاحيات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للبلدية وتلك التي يقوم بها تمثيلا للدولة قواعد نذكر منها:

أ. من حيث المسؤولية: تتحمل البلدية ما قد يترتب عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا لها، بينما تتحمل

الدولة المسؤولية عما قد ينجم من أضرار عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للدولة ولحسابها.

ب. من حيث الرقابة¹: حينما يمثل البلدية، يخضع الرئيس إلى رقابة أو وصاية إدارية من طرف الوالي، أما حين يمارس

الرئيس الصلاحيات المنوطة به كممثل للدولة، فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي، بكل ما يترتب من نتائج عن

التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية.

الفرع الثالث: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذ للمجلس²

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت هذه الصلاحية التحضير لجلسات المجلس، فهو يستدعي الأعضاء ويبلغهم

بجدول الأعمال، ويتخذ كل الإجراءات التي من شأنها تسهيل تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي.

وحتى يتمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من القيام بمهمة التنفيذ وفي آجال معقولة أجاز له المشرع الاستعانة بهيئة

تنفيذية تتولى الإشراف والمتابعة بخصوص مداورات المجلس، وتضم هذه الهيئة إضافة إلى الرئيس ونوابه يتراوح عددهم

من 02 إلى 06 نواب حسب عدد الأعضاء

المطلب الثالث: النقائص الحاصلة في البلدية

في غالب الأحيان يصل إلى رأس البلدية عن طريق الانتخاب أو التعيين كما هو معمول به حاليا في إطار المندوبات

التنفيذية أشخاص من آفاق مختلفة، فنجد مثلا أشخاص يمثلون وزنا شعبيا بدون ثقافة ولا دراية بعالم البلدية، كما

1 د. محمد الصغير بعلي. "قانون الإدارة المحلية" مرجع سابق. ص 92.

2 د. عمار بوضياف. "الوجيز في القانون الإداري" مرجع سابق. ص 297.

نجد أشخاصا يمثلون وزنا شعبيا ويملكون تكوينا عاليا وثقافة عامة ولا يفقهون في عالم تسيير البلدية شيئا وقليلًا جدا ما نصادف شخصا أصبح رئيسا للبلدية صاحب وزن شعبي وتكوين عالى ويملك برنامجا يتماشى وواقع البلديات ومهامها.

والحقيقة هذه القضية تعتبر أكبر ما يخذ به على الديمقراطية على المستوى المحلي بحيث أنه باسم الديمقراطية والانتخابات المحلية يفوز رجال يمثلون وزن جماهيري حقيقي وينتخب عليهم بكل شفافية، إما لكونهم يمثلون قوى لها وزنها في الواقع اليومي ولكن لا يعتد لا بقدراتهم على التسيير ولا على حل المشاكل اليومية للمواطن، ولا معرفتهم لفن التسيير ولا لمهام البلدية، بقدر ما يعتد بمعايير أخرى لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تحل محل العلم والتجربة والقدرة على التكفل بهذه المسؤولية، فالشعبية أو العروضية حسب المناطق تحل محل البرامج، والإخلاص يحل محل العلم، والأخلاق تحل محل القدرة وكأن البلدية أصبحت منصة يصل إليها من هو أكثر الناس شعبية وعروضية وإخلاصا وأخلاقا وليس من هو أقدرهم وأعلمهم لاستيعاب البعد الحقيقي لوظيفة البلدية.

فكم عشنا وسمعنا بأن الاختيار على رأس القائمة الانتخابية يكون إما للعرش الذي يملك أكبر عدد من الناخبين أو على الشخص الذي يملك أكبر قدرة على المناورة واللعب بعواطف الناس، كم عشنا أصحاب حرف لا علاقة لها بالتسيير فضلهم حزيم على عناصر أخرى من نفس الحزب ذات شهادات عليا واختصاص في ميدان الإدارة والتسيير والتقنيات أصبحوا نوابا لرئيس البلدية الذي لا يملك سوى امتيازات شكلية لا تسمح له بالقيام بهذه المهمة. وكم عايشنا من وضعيات نجد فيها المجتمع المدني مهمشا وطاقته مجمدة والإنتاج الثقافي أو الفكري منعدما، والاهتمام بتموين المواطنين بالضروريات كالمياه الصالحة للشرب أو المواد الاستهلاكية أو الخدمات الرئيسية لا تعني لرئيس البلدية وكأنه جيء به لتقلد مهام ورشة.

وهكذا تضيع مصالح المواطنين وتحطم مصداقية الدولة لا لشيء إلا لأننا مازلنا نعتبر الشعبية أولى من التخصص والتجربة في الميدان لا تتماشى والتغيير، والعشائرية هي أساس نظام الحكم.

إذن هذا الأسلوب من التفكير والعمل هو الذي جعل مصالح المواطنين معطلة ومشاكلهم متراكمة وآمالهم تتحطم على صخرة المناورات والجهل والتلاعب بالصالح العام.

فإلى متى ونحن مازلنا نقوم بتوكيل أمور بلدياتنا إلى الذين يحسنون فن الكلام على حساب فن العمل ويحسنون المناورات على حساب التخصص، ويتفننون بجهالتهم عوض اعتمادهم على علم وبصيرة، إنها فعلا الصورة السلبية للديموقراطية المحلية.

وهذا الواقع المتمثل في تفضيل أصحاب الاختصاص والبلوغ بهم إلى تسيير شؤون البلدية فالمواطن قد أفرز ممارسات سلبية فتطورت لتصبح قاعدة عامة يعتمد عليها دون غيرها. فكيف لا تعيش البلدية عجزا ماليا دائما ومجلسها لا يهتم إلا بالمدفوعات على حساب تقوية الإيرادات ولا حتى الاهتمام بها؟

وكيف لا تبقى البلدية مشلولة الحركة وهي دائما تطل بتسجيل مشاريع جديدة وهي غير قادرة على الاهتمام بتصفية رزنامة المشاريع المسجلة لصالحها.

وكيف لا يعيش موظفو البلدية حالات من الكسل والتباطؤ وقلة الاهتمام وهم يعيشون حالات التجاوز وقلة الاعتبار وعدم الثقة بهم وعدم احترام تخصصاتهم لا لشيء إلا أن الرئيس الجديد لا يملك من البرامج سوى برنامج تغيير الأشخاص من مناصبهم عوض تغيير إيجابي لطرق العمل؟

وكيف تحل مشاكل المواطنين ومسؤولو البلدية يعتبرون النظافة وتزيين المحيط والاهتمام بالحدائق وترميم الممتلكات وغيرها من الأمور التي لها علاقة بنظافة المحيط والتهيئة العمرانية والإطار العام أمورا ثانوية بل تبذيرا لا يستحق لا العناية ولا الرعاية؟

وكيف تسيير البلدية نحو التنمية المحلية ومؤسساتها عرضة للتلاعب والاستفزات والنهب واللامبالاة؟

إنها في الحقيقة وقائع لا يمكن نكرانها ولا تغطيتها بل يجب التشهير بها لمحاربتها والعمل على إيجاد نظرة تساهم في جعل البلدية إطارا محليا لإبراز المواهب والتعاون ولتقديم المبادرات الفردية منها والجماعة وهذا بوضع برنامج عمل يرتكز على مبادئ عامة وطنية وعلى خصائص محلية في إطار أسلوب جديد للتسيير واضح الأهداف والوسائل وبطبقه كل منتخب مهما كانت توجهاته السياسية وقناعته، ويطرح مختلف الجوانب التي هي من اختصاص البلدية والتي يتبعها المنتخبون في تسييرها بغية تقديم الخدمات إلى المواطنين في أحسن وضعية بما يتماشى والسياسة العامة للحكومة وحسب الواقع المحلي، وبهذا الإجراء وهذا النمط تستطيع البلديات فهم المهام والصلاحيات وتعطي النظرة الواقعية والاستراتيجية للتكفل بكل ما يهم حياة المواطن ومصلحة الدولة ومصداقية البلدية.

إن البرنامج هذا في الحقيقة خطة عمل توضح مختلف الجوانب التي هي من اختصاص البلدية والتي يتبعها المنتخبون في تسيير أمور البلدية لتقديم الخدمات إلى المواطنين في أحسن وضعية بما يتماشى والسياسة العامة للحكومة وحسب الواقع المحلي، وعليه فإن هذا البرنامج من الأحسن أن يكون:

✓ خطة عمل بين الدولة ومؤسساتها من جهة، وبين المنتخبين المحليين الملزمون بتطبيق سياسات الحكومة مع مراعاة الواقع المحلي من جهة أخرى.

✓ خطة عمل إلزامية التطبيق من عبقرية الأفراد وقدراتهم على التحكم في شؤون التسيير.

✓ مجموعة من الأهداف يجب تحقيقها ومجموعة من الإجراءات يجب احترامها ومجموعة من المبادئ التي يجب الأخذ بها.

✓ خطة واضحة لتطبيق مهام وصلاحيات البلدية والتعريف بها لدى المسؤولين المحليين.

✓ إن البرنامج هذا هو إطار تعاقدى بين طرفين، الدولة والمسؤولين المنتخبين والذي يهدف إلى تنفيذ مهام البلدية

وفق برنامج عمل محدد في الزمان والمكان وتحقيق مجموعة من الأهداف تدخل كلها ضمن صلاحيات الهيئة

المنتخبة وضمن صلاحيات البلدية، تسهر على احترام سلطة وصية وفق القوانين. على أن يعمل هذا البرنامج على تحقيق الأهداف التالية:

◀ تطوير وعصرنة أساليب التسيير الإداري والمالي للبلدية.

◀ تقوية مهام البلدية فيما يتعلق بالسلطة العمومية والمرفق العام.

◀ توجيه التنمية المحلية بمختلف أبعادها المادية والفكرية.

◀ تعزيز البعد التضامني والاجتماعي للبلدية.

◀ تأطير التشاور المحلي ووضع أسس الديمقراطية.

هذه الأهداف في حقيقة الأمر هي الصلاحيات الرئيسية لأي بلدية ولكن الواقع غير ذلك، فأغلب الأحيان لا

يقاس مدى نجاح أو فشل أي مسؤول على البلدية، إلا بمقياس واحد ألا وهو درجة استهلاكه للاعتمادات المالية

الممنوحة في إطار مخططات البلدية للتنمية أو مساهمة صندوق التضامن والانجازات المدروسة حتى وإن كان

الاستهلاك المالي على حساب المشروع نفسه، وكأن البلدية لا يهتمها من أمور مواطنيها غير الانجازات، كما سمعنا

عن رؤساء البلديات وحتى رؤساء الدوائر والولاية أن تقييمهم يتم على أساس عدد المشاريع المحزة ونسبة استهلاك الاعتمادات وليس على أسس تعتمد على نظرة واسعة لكل المجالات.¹

خلاصة الفصل الأول

إن البلدية بحكم تعاملها المباشر مع المواطنين في حل مشاكلهم والعمل على تحقيق سياسة الدولة تكتسي أهمية خاصة، لكونها الهيئة القاعدية الأولى التي يلجأ إليها المواطن سواء لطلب مصلحة أو للتعبير عن ضرر أو لطلب حماية، باعتبار البلدية رمز الدولة قاعدياً وتمثل وزناً شعبياً عن طريق المنتخبين فهي هيئة ومؤسسة وكيان وإدارة يعي العام قبل الخاص أنها وجدت لخدمة المواطن، فلا شك أن صورة الدولة على مستوى القاعدة تتجسد في بلدياتها، وهذا ليس بالتعبير الاعتباطي أبداً وإنما هو حكم مستند على حقائق موضوعية بحتة، ولعل أولى هذه الحقائق أن قرب البلدية من المواطن ومعايشتها لواقعه ومعرفة أولوياته وانشغالها بتلبية حاجياته، يفرض علينا أن نعتزف أن للبلدية كهيئة أنها النواة الأساسية في قوام الدولة، هذا الأمر وانطلاقاً مما يفرضه الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية من توزيع بعض وظائف الدولة وصلاحياتها على الهيئات العمومية التابعة لها يجعل البلدية تتحمل عبئ مسؤوليات عديدة وانشغالات عدة ووظائف ومهام كثيرة ومتشعبة.

إن تحقيق كل هذه الطموحات والقيام بالمهام والصلاحيات كافة والمتترجمة ميدانياً إلى نفقات مالية، يتطلب وجود مصادر تمويل تكون كفيلة بتغطية نفقات البلدية، وهو ما يدفعنا للتساؤل عن مصادر وقنوات تمويل هذا المرفق، والأهم من ذلك كله هو كيفية تسيير هذه الموارد المالية لجعلها أكثر مردودية ونجاعة وكافية لتلبية مختلف الاحتياجات.

¹ شباب سهام "إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية دراسة حالة بلدية معسكر" مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية فرع تسيير المالية العامة كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية جامعة تلمسان 2011

مقدمة الفصل الثاني

تشكل المالية المحلية العمود الفقري والعصب الرئيسي في حياة الجماعات الإقليمية، إذ تمكنها من القيام بالمهام والوظائف الموكلة اليها في أحسن الظروف والاحوال من جهة وكذا الاستمرار في الحياة والمحافظة على كيانها الهيكلي والتنظيمي من جهة أخرى.

وباعتبار البلديات كما سبق وأن أشرنا الجماعات الإقليمية القاعدية للتنظيم السياسي والإداري في البلاد مكلفة بحقيبة هامة وأساسية من المهام والصلاحيات فإن الأمر يتطلب توفرها على موارد مالية تمكنها من بلوغ أهدافها وتحقيق غاياتها، هذه الموارد تختلف من حيث طبيعتها ومصدرها ودرجة تأثيرها، إلا أنها تمثل في مجملها العنصر الجوهرية الذي تبرز من خلاله القيمة الحقيقية للبلدية.

وانطلاقاً من هذه الحقيقة، يظهر لنا جلياً مكانة الموارد المالية للبلديات، إذ لا يعقل أن تتمكن البلدية من الوصول إلى تحقيق فكرة السلم الاجتماعي (تلبية حاجيات ومتطلبات سكانها) وتنفيذ برامجها التنموية دون أن تكون لها موارد مالية تتزايد باستمرار واطراد وموازاتاً على الأقل مع حجم النفقات والمتطلبات ولما لا أن تفوق ذلك لتحقيق فكرة الادخار (التمويل الذاتي).

فأمام حجم الموارد المالية المتاحة للبلديات، فإن المحققة حالياً على مستوى البلديات الجزائرية لازالت دون المستوى المطلوب وتبقى قاصرة على لعب دورها في توفير فرص الانبعاث الاقتصادي والمالي للبلديات خصوصاً مع قلة وندرة الموارد من جهة وازدياد حجم المتطلبات من جهة ثانية، لاسيما مع انتقال الدولة نحو وضعية اقتصادية تتميز أساساً بتقليص حجم مساعداتها للجماعات المحلية وتبني ميكانيزمات السوق.

وأمام جملة هذه الانشغالات المطروحة حالياً بخصوص مصير ومستقبل التنمية المحلية بصفة عامة والبلديات بصفة خاصة، سنحاول من خلال هذا الفصل أن نعالج واقع تسيير الموارد المالية للبلديات وأهم معوقات التسيير الأنجح لها، وما لذلك من تأثير على الوضعية المالية للبلديات بنوع من التحليل، نظراً لما يعرفه هذا التسيير من الالاعقلانية والاختلالات التي تعترض قيام هذه الموارد بدورها كأداة جوهرية تسعى من خلالها البلدية تجسيد استقلالها المالي وتطلعها نحو الاستجابة لشروط ومبادئ اللامركزية

المبحث الأول: ميزانية البلدية

باعتبار البلدية الوحدة الإقليمية الأساسية في بنية الدولة، وباعتبارها جماعة أولى من جماعات الدولة تباشر أعمال التنمية التي تخصصها ضمن حدودها من خلال سياسة اللامركزية التي تتمتع بها فإنها تتكفل بمهام وخدمات عمومية كثيرة ومتنوعة، وتلبي الحاجات الأساسية للمواطنين المقيمين في إقليمها، إذن للبلدية نفقات واجبة الدفع وبالتالي ينبغي عليها أن تزود بموارد مالية وأن تطورها قصد مواجهة هذه النفقات، من أجل ذلك، فإن البلدية كشخص

معنوي مزودة بميزانية تتضمن موارد مالية والتي هي محل إنفاق تسمح لها التكفل بالمهام التي يخولها لها القانون¹، وتتضمن هذه الميزانية إطار وبنية محددتين، ويخضع إعدادها لقواعد خاصة بالبلدية. إن التنوع الكبير للنفقات والإيرادات لا يسمح بمجرد التسجيل الزمني على صفحات كشف أو سجل للعمليات عند حدوثها، بل يتطلب ميزانية مهيكلت قادرة على احتساب النفقات والإيرادات المتوقعة خلال السنة، فالميزانية عبارة عن وثيقة هامة، تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات لتغطية هذه النفقات عند فترة مقبلة عادة ما تكون سنة². وهي تعني بالنسبة للبلدية عملا سياسيا وإداريا تمثل مجموع الحسابات المالية التي تفيد لسنة ميلادية واحدة وتخص جميع الموارد المتاحة وجميع الأعباء التي يجب أداءها، فحسب ما جاء في المادة 149 من قانون البلدية 90-08: "ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل أمرا بالإذن للإدارة يمكن من حسن سير المصالح العمومية"

المطلب الأول: قواعد الميزانية، بنيتها ومراحل إعدادها

تشكل الميزانية بكل وضوح الإطار المرجعي للمنتخبين المحليين مادامت تحدد برنامج العمل لسنة معينة، ويضع هذا البرنامج في طياته تقويم نتائج تسيير السنوات المنصرمة من جهة وكذلك الطلب الناجم عن تزايد الاحتياجات القابلة للتقدير خلال السنة التي تنطبق عليها الميزانية من جهة أخرى.

الفرع الأول: قواعد الميزانية

إن متطلبات التسيير العمومي المحلي تلزم البلدية بإنجاز ميزانية متوازنة وغالبا ما يكون هذا التوازن بحثا شاقا وعملا تقديريا صعبا ودقيقا، يخضع إلى خمسة مبادئ أساسية:

1. مبدأ السنوية:

تعتبر الميزانية عملا توقعيا لمدة سنة، وذلك بموجب مبدأ سنوية الضريبة، لأن هذه الأخيرة تقتطع لمدة 12 شهرا. طبعا لا تلائم السنوية إلا قليلا إنجاز الاستثمارات التي تجاوزت السنة، بحكم حجمها ومدة إنجازها، القدرة المالية للبلدية لذلك يلجأ المنتخبون مبدئيا إلى القيام بإسقاط نظام مالي في إطار برجة متعددة السنوات والأهداف المراد تحقيقها³.

¹ Bourdin j : « les finances communales », ED. Economica, paris, 1998, p 54.

² دنيدي يحيى: "المالية العمومية". دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص135.

³ لعمارة جمال "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص85.

2. مبدأ القبليّة:

ينبغي أن يوضع الإطار المالي في بداية التسيير الجديد، الأمر يستلزم إعداد الميزانية قبل انتهاء السنة المالية الجارية، أي في وقت تكون فيه الموارد معروفة بدقة¹، وتأتي هذه العملية لتعزيز الطابع الاعتباطي للتوقعات المالية، ذلك أن الإيرادات قليلا ما تكون قابلة للضبط في شموليتها عند بداية السنة المالية.

3. مبدأ وحدة الميزانية:

مبدئيا ينبغي أن تدرج كل الإيرادات وكل النفقات في وثيقة وحيدة هي الميزانية، هذا المبدأ يضمن صراحة المعلومات المالية الموجهة لمجلس المداولة غير أنه يوجد في مجال التطبيق عدة وثائق خاصة بالميزانية:

✓ الميزانية الأولية كوثيقة أم.

✓ الميزانية الإضافية.

✓ فتح اعتماد مالي مسبق.

✓ الترخيص الخاص.

✓ الحسابات (الإداري بالنسبة للأمر بالصرف، وحساب التسيير بالنسبة للقابض البلدي).

ترتبط هذه الوثائق ببعضها البعض لتشكّل هكذا إذن، وبصورة موحدة الميزانية الوحيدة للبلدية².

4. مبدأ الشمولية:

ينبغي أن تقدم كل العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات وفقا لوثيقة عرض تسمى "قائمة الميزانية"، وينجم عن ذلك مانعان اثنان:

✓ منع القيام بتعويضات بين الإيرادات والنفقات قصد تخصيص الحسابات الشاملة وحدها.

✓ عدم تخصيص الإيرادات لتغطية النفقات.

فمبدأ وحدة الصندوق المالي هو الذي يسمح بتغطية أي نفقة بالرصيد المتوفر، مع ذلك هناك بعض الاستثناءات وهي مقصورة على بعض النفقات المحددة مثل: المنح المخصصة للمكفوفين والمساعدات المقدمة لكبار السن وحقوق الحفلات والهبات والوصايا المحملة بتخصيصات خاصة وبالتالي لا يستطيع الأمر بالصرف تغيير وجهتها³.

¹ براهيم محمد "الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية: دراسة حالة بلديات ولاية المدية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع: التخطيط كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر، 2005، ص 10.

² CHERIF RAHMANI : « les finances des communes algérienne : incertité : déficits et bonne gouvernance », ED.gasbah, Alger , 2002, p 21.

³ Meziane chrif (a) : « collectivités locales : gestion et évolution », édition .enag, Alger, 1995, p32.

5. مبدأ التوازن:

وهو أهم قواعد التسيير البلدي، أنه يهدف إلى المحافظة وبصورة حذرة على التسيير المستقبلي للبلدية وعلى ألا يكون المستقبل المالي لها رهنا للمشاكل والعراقيل¹.

إن احترام مبدأ توازن الميزانية يستدعي احترام قاعدتين: الدقة، وهي قاعدة تستبعد كل غش ممكن ويخضع لهذه الضرورة النفقات والإيرادات على حد سواء، وينبغي على رئيس المجلس الشعبي البلدي كذلك محاولة حصر الإيرادات والنفقات بدقة وهذه هي القاعدة الثانية التي ينبغي عليه احترامها، غير أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي ومن أجل مواجهة نفقات عاجلة أن يزود الميزانية باعتماد مالي من أجل تسديد نفقات طارئة.

الفرع الثاني: بنية الميزانية

إن المالية المحلية أصبحت الشغل الشاغل حتى للسلطة السياسية مما أدى إلى ضرورة إعادة الاعتبار للموارد التي تعود للجماعات المحلية، وهو ما ركزت عليه الإصلاحات المالية في العشرة الأخيرة. وبما أن ميزانية البلدية تمثل العمل المالي الأكثر أهمية، لذلك ينبغي أن يحتوي التقدير الخاص بالميزانية مخطط عمل حقيقي على المدى القصير والمتوسط، والذي يحدد الخطوط الرئيسية لتدخل السلطات المحلية². تتكون ميزانية البلدية من قسمين:

✓ قسم التسيير العمومي.

✓ قسم التجهيز والاستثمار. وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوبا³.

فبالنسبة لقسم التسيير العمومي، تعرض فيه توقعات لنفقات وإيرادات دائمة تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتسيير مجمل المصالح البلدية من الحالة المدنية، مصلحة الطرق الإنارة العمومية تنظيف الطرقات، المقابر مع صيانة الأملاك العقارية للبلدية... الخ⁴.

1. نفقات التسيير:

على خلاف فرع التجهيز والاستثمار الذي لا يسجل إلا العمليات التي تنمي ملكية البلدية أو تحدث فيها تغييرا، فإن فرع التسيير لا يسجل إلا العمليات التي تقوم بالحفاظ على نفس الملكية وسير مصالح البلدية، الحالة المدنية، الإدارة، الموظفين، الوقود، التوثيق، ويحتوي قسم التسيير على حسابات رئيسية تنقسم إلى مواد وإلى مواد فرعية⁵.

2. إيرادات التسيير:

سيتم التطرق إليها لاحقا في المبحث الثاني من نفس الفصل.

¹ Valembos (f) : « le budget communal », Ed. Sofiac, paris, 1993 p 59.

² الشريف رحمانى "أموال البلديات الجزائرية، الاختلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير"، دار القصة للنش، الجزائر، 2000، ص51.

³ المادة 151 من قانون البلدية 80-90.

⁴ Ainouche (m-c) : « les finances publique locales ou la problématique du financement du développement local », in revue du C.E.N.A.P, N°12, 1998, p p 10-11.

⁵ Article 05 du décret n°67-144 du 31 juillet fixant la nomenclature des dépenses et des recettes des communes.

الجدول رقم 03: نفقات وإيرادات فرع التسيير لميزانية البلدية.

الإيرادات	النفقات
الحساب 70: منتوجات المستقدرات	الحساب 60: محاصيل وتوريدات
الحساب 71: منتوجات أملاك الدولة	الحساب 61: أشغال وخدمات خارجية
الحساب 72: تغطيات، إعانات ومساهمات	الحساب 63: تكاليف الموظفين
الحساب 73: تقليص التكاليف	الحساب 64: ضرائب وتسعيرات
الحساب 74: تخصيصات مصلحة الصناديق المشتركة	الحساب 65: تكاليف مالية
الحساب 75: الضرائب غير المباشرة	الحساب 66: منح وإعانات
الحساب 76: الضرائب المباشرة	الحساب 67: مساهمات وحصص
الحساب 77: محاصيل مالية	الحساب 68: تخصيصات للاستهلاك
الحساب 79: محاصيل استثنائية	الحساب 69: تكاليف استثنائية
الحساب 82: محاصيل سابقة	الحساب 82: تكاليف سابقة
	الحساب 83: اقتطاعات

المصدر: الشريف رحمانى، مرجع سابق، ص 36.

فبالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار، فيسمح هذا القسم للمجلس الشعبي البلدي بالحفاظ على الأموال البلدية العامة أو الخاصة عن طريق استهلاك الديون أو الزيادة فيها عن طريق الاقتناءات المالية أو الإنفاقات الجديدة، وأيضا يسمح بوضع خطة للتدفقات المالية والقروض والإعانات¹.

3. نفقات التجهيز والاستثمار:

يحتوي هذا القسم على الحسابات والمواد سنعرضها بالتفصيل فيما يلي.

4. إيرادات التجهيز والاستثمار:

سيتم التطرق إليها لاحقا في المبحث الثاني من نفس الفصل.

¹ Adans (b), boyer (b) & laurent (p) : « la comptabilité communale », ed.L.G.D.J, paris 1998, p178.

الجدول رقم 04: نفقات وإيرادات فرع التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية.

النفقات	الإيرادات
60: عجز مؤجل	60: فائض مؤجل
10: تخصيص (نقل وإعانات)	10: إعانات (اقتطاعات، عطايا، وهبات إعانات)
13: إعانات مدفوعة من البلدية	14: مساهمات الغير في أشغال التجهيز
16: تسديد الاقتراضات	16: محاصيل الاقتراضات
24: اقتناء أموال منقولة وعقارية	17: مدخول القطاع الاقتصادي
25: قروض لأكثر من سنة من البلدية	23: تعويضات المنكوبين
26: إقتناءات لسندات وقيم (مالية)	24: نقل ملكية الأموال المنقولة والعقارية
27: تخصيصات للوحدات الاقتصادية البلدية	26: نقل السندات والقيم المالية
28: الأشغال الجديدة والعمليات الكبرى	

المصدر: الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص 37.

إن تحديد نفقات التسيير والتجهيز وتخصيص الإيرادات، ينبغي أن يكون مبدئياً مؤسساً كميًا وكيفياً على أهداف البلدية حسب مستوى الخدمات التي يريد المنتخبون المحليون تقديمها للمواطنين وكذا حسب تقسيم البلدية إلى وحدات تحليل ومراكز تكاليف تتناسب مع مختلف الخدمات المقدمة من طرفها مثل خدمات الحالة المدنية، أشغال الطرق، النشاط الاجتماعي، لذلك ينبغي أن تعد ميزانية البلدية وتصاغ باشتراك مختلف المسؤولين الفاعلين بالبلدية وبالاعتماد على التقنيات الحديثة للتسيير¹.

إن الصلة الوحيدة التي تربط بين قسمي الميزانية البلدية تظهر من خلال التمويل الذاتي والمسمى أيضا "الاقتطاع من أجل نفقات التجهيز العمومي" حساب رقم "83" نفقات ضمن قسم التسيير والمادة "100" ضمن إيرادات فرع التجهيز والاستثمار مما يسمح للبلدية ببذل جهد ادخاري من إيرادات التسيير لصالح التجهيز والاستثمار بغرض استهلاك أموالها الناقصة إلى الزيادة فيها².

¹ Arrête interministeriel du 16 avril 1988 sur la forme des cadre des budgets des communes.

² M. aliziane : « les finances publique locales : analyse et perspectives d'une economie en transition l'Algérie », thèse doctoral, faculté des sciences économiques et de gestion, Alger, 1991, p 191.

الفرع الثالث: مراحل إعداد الميزانية

نظرا للأهمية التي تلعبها وثيقة الميزانية في انجاز وتنفيذ الوظائف المنوطة بالبلدية، فإن إعدادها لا يتم إلا وفق مراحل متعددة، إذ يختص الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير الميزانية، ليصوت عليها فيما بعد من قبل المجلس الشعبي البلدي وتصادق عليها في الأخير السلطة الوصية.

1. تحضير الميزانية:

يعود إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحضير وثيقة الميزانية واقتراحها على المجلس الشعبي البلدي ويساعده في ذلك تأطير بشري مزود برصيد ثقافي. على المستوى البشري، يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي رؤساء المصالح فهم الذين يحددون المتطلبات المالية للاختبارات التي يقترحونها، ويصوغون مشروع الميزانية وفق المخطط المحاسبي. تخضع بعد ذلك الميزانية الأولية التي تم إعدادها، إلى التصويت من قبل المجلس البلدي ويتم ضبطها وفقا لأحكام القانون وينبغي أن يكون التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة التي تنطبق عليها هذه الميزانية، ويصوت على الاعتمادات من طرف المجلس الشعبي البلدي فصلا فصلا ومادة مادة بالنسبة للفرع الخاص بالتسيير ومادة بمادة وبرنامجا برنامجا بالنسبة للفرع الخاص بالتجهيز والاستثمار.

وعندما يتم وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المتخصصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي البلدي لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على المجلس الشعبي البلدي نفسه لمناقشته والتصويت عليه في جلسة علنية.

2. التصويت على الميزانية:

يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية بصفة الزامية على أساس التوازن، وهذا حسب ما ورد في نص المادة 151 من قانون البلدية 90-08: "تشمل ميزانية البلدية على قسمين: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوبا" ولقد حددت تواريخ التصويت على الوثائق المالية للبلدية في المادة 152 من قانون البلدية وهي كالتالي:

✓ بالنسبة للميزانية الأولية يجب التصويت عليها إلزاميا قبل 10/31 من السنة التي تسبق سنة تنفيذه.

بالنسبة للميزانية الإضافية، يصوت عليها قبل 06/15 من السنة المالية التي تطبق فيها.

وتتم عملية التصويت فيما يخص الاعتمادات باب باب ومادة مادة.

3. المصادقة على الميزانية:

تقدم الميزانية للمصادقة عليها إلى السلطة الوصية الأقرب (الولاية أو الدائرة) حسب الحالة، ووفقا للأحكام القانونية تكون مرفقة بمدولة المجلس والتقرير الخاص بتقديم الميزانية ودفتر الملاحظات الذي يحتوي قدر الإمكان توضيح محتوى كل مادة.

فإذا رفضت الميزانية من طرف السلطة الوصية لأسباب تتعلق بلا توازن الميزانية يعتقد أنها غير مؤسسة، فإنه ينبغي عرضها من جديد على المجلس خلال الأيام العشرة التي تلي رفضها من أجل تحقيق توازنها الضروري وبالتالي تسويتها، فإذا افترض أن المجلس لم يصوت على ميزانية متوازنة أو أن تصويت المجلس بعد قراءة ثانية لم يستجيب لملاحظات السلطة الوصية، فإن هذه الأخيرة تقوم بتدوين ذلك وتقوم هي نفسها بتسوية الميزانية، ثم تقوم بإجراءات تحقيق توازنها بصورة مباشرة دون أن يستطيع المجلس البلدي الطعن في قرار السلطة الوصية.

المطلب الثاني: تنفيذ الميزانية والرقابة عليها

تمثل الميزانية التعبير المالي لبرنامج عمل سنوي، هكذا فإنه إذا كان إعداد ميزانية حقيقية حسب تقديرات جيدة يمثل عملا هاما في حياة بلدية ما، فإن تنفيذها ومراقبتها ليست مع ذلك نشاطات رمزية¹، أنها تستدعي كل الاهتمام من قبل المنتخبين والمسيرين المحليين كونها تشكل الأنشطة الكبرى المطابقة لمراحل أساسية من الحياة المالية المحلية. نسعى من خلال هذا المطلب إلى تحليل تنفيذ الميزانية البلدية ومراقبتها، بعد تحليل المبدأ الذي ينظم فصل السلطات بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

الفرع الأول: وكلاء تنفيذ الميزانية

بخصوص تنفيذ ميزانية البلدية، فإن نفس المبادئ السارية المفعول بالنسبة لوكلاء تنفيذ الميزانية 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، رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا بالصرف، والقابض البلدي بصفته محاسبا عموميا².

1. الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب:

تسمى عمليات الصرف التي تعود إلى الأمر بالصرف عمليات إدارية، والعمليات التي تعود إلى القابض البلدي عمليات حسابية.

أ. مبدأ الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب:

حتى يتمكن القيام بتسيير سليم للمالية المحلية فإن تنفيذ عمليات الميزانية والحزاة تتوقف على الأمرين بالصرف والمحاسبين ولبدأ الفصل هذا عدة فوائده وهي كالتالي:

✓ تقسيم العمل.

✓ وحدة العملية المالية.

¹ Albert (j-l) : « exécution des budgets locaux », ED.ECONOMICA, paris, 1997, p p 19-20.

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

✓ المراقبة المتبادلة.

✓ تسيير الرقابة القضائية.

إذن بمقتضى هذا المبدأ نفرق بين الوظائف التي لها صلاحية الأمر والتقرير، والوظائف التي لها صلاحية التنفيذ، وهذا المبدأ يطبق على الإيرادات والنفقات.

إن مبدأ الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب هو الذي تقوم عليه الدورة الميزانية والحسابية والمالية للبلدية الجزائرية، ويتجسد هذا الفصل بواسطة وثيقتين لتنفيذ الميزانية:

✓ الحساب الإداري المقدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

✓ حساب التسيير المقدم من طرف المحاسب العمومي.

2. دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف البلدي:

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بصفته أمرا بالصرف تحت مراقبة المجلس ورقابة الإدارة العليا بما يلي:¹

✓ الحفاظ على أموال البلدية وإدارتها.

✓ تسيير إيرادات البلدية.

✓ تحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة البلدية.

✓ عقد الصفقات وإبرام عقود الأيجار.

✓ تمثيل البلدية أمام القضاء.

✓ القيام بكل الاجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني.

✓ منح سندات المداخيل وحوالات الدفع.

كما أنه يقوم في نهاية كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات ومتخلفات النفقات.

3. دور القابض كمحاسب بلدي:

للقابض البلدي وحده صفة تحصيل الإيرادات ودفع النفقات البلدية المنصوص عليها من طرف القوانين واللوائح التنظيمية، إنه إذن وحده مؤهلا لإدارة وحياسة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، بهذه الصورة أنه ملزم خصوصا بما يلي:²

✓ القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد.

✓ تنبيه الأمر بالصرف بانتهاء آجال الأيجارات.

¹ Article 02 du décret exécutif du 21 avril 1997. fixant les procédures relatives à l'engagement et l'exécution des dépenses publiques et délimitant les attributions et les responsabilités des ordonnateurs.

² Blanc(J).Remond (B) : « les collectivités locales ».Ed. Dalloz. Paris, 1995, p 103

✓ منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون.

إنه يدير بقوة القانون محاسبة الإيرادات والنفقات ويجرر مرحليا الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها، كما يجرر في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب تغطيتها وحالة المتخلفات الواجب دفعها، ويجرر عند الاقتضاء في نهاية السنة المالية حالات الحصص غير المغطاة للمحاصيل البلدية.

الفرع الثاني: فترة ومراحل تنفيذ الميزانية

إن ميزانية البلدية سنوية، ومبدأ السنوية يستدعي تنفيذ الميزانية خلال السنة الاجتماعية، أي من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من نفس السنة، مع أجل إضافي يمتد إلى السنة الموالية:

✓ إلى غاية 15 مارس بالنسبة لعمليات التصفية والأمر بالصرف خاص بنفقات تناسب خدمات ثم تقديمها خلال السنة الاجتماعية وذلك بالنسبة لإصدار سندات إيرادات تناسب حقوق مكتسبة.

✓ إلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات دفع الحوالات الصادرة وبالنسبة لتغطية سندات المداخيل المحررة.

1. تنفيذ نفقات البلدية:

يحتوي تنفيذ النفقات البلدية على أربعة مراحل أساسية:

أ. **الالتزام بالدفع:** ينشأ الالتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين أو نتيجة لواقعة تستلزم إنفاقا من جانب الدولة أو إحدى الهيئات العامة التابعة لها¹. ويمكن إدراك الالتزام بدفع النفقات العمومية من زاوية قانونية أو جبائية.

◀ **الالتزام القانوني:** هو العقد الذي بواسطته تنشئ البلدية أو تثبت التزاما ينجم عنه تكليف، كما ينص على

ذلك المرسوم رقم 71-84 المؤرخ في 17 مارس 1984، المتعلق بالقائمة الإسمية لنفقات البلدية وإيراداتها.

بالنسبة للبلدية فإن الالتزام بدفع النفقة ينتج في الواقع عما يلي:

✓ عقد (صفقة أشغال أو تموين، اقتناء عقارات، اقتراض، إيجار، ضمان أو اشتراك).

✓ قاعدة تنظيمية أو قانون (أجور الموظفين، تعويضات، حصص ومساهمات على حساب البلدية).

✓ قرار قضائي (نزع ملكية بسبب منفعة عامة أو تعويضات مختلفة).

✓ قرار وحيد الجانب (منح إعانات، مكافآت، مساعدات).

◀ **الالتزام الحسابي:** يتطلب كل مشروع مهما كانت نفقته استخدام اعتمادات مالية لتنفيذه والأمر بالصرف

الذي هو رئيس المجلس الشعبي البلدي ينبغي له التحقق من نشأة المشروع من توافر الاعتمادات الكافية لتسديد

¹ محمد عباس محرز: "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 448

قيمة النفقة، هذه العملية تسمى بالالتزام الحسابي، وإذا حصل أنه لسبب ما لم ينفذ عقد الالتزام بالنفقة فإن الاعتمادات المخصصة تضم من جديد إلى الاعتمادات المتوافرة لإمكان استخدامها في نفقات أخرى.

◀ **فترة الالتزام:** لا يمكن لنفقات التسيير أن تتم بعد 30 نوفمبر، غير أنه عند الضرورة يمكن أن تتم حتى إلى غاية 31 ديسمبر.

ب. التصفية: باعتبارها مرحلة ثانية لتنفيذ الميزانية فإن التصفية تحتوي في الواقع على عمليتين: معاينة الخدمة المقدمة، والتصفية بالمعنى الخالص للكلمة.

◀ معاينة الخدمة المقدمة:

باستثناء العمليات الاستثنائية المنصوص عليها بوضوح من طرف القوانين والتنظيمات مثل تسيقات على صفقة ما، فلا يمكن لأي نفقة بلدية أن تتم إلا إذا أسديت خدمة أو أنجزت عمل، حسب الشروط المنصوص عليها في عقد الالتزام، حتى هذه القاعدة لا تنطبق على بعض النفقات مثل الإعانات والمساعدات التي تعود المبادرة بها إلى الإدارة البلدية.

◀ التصفية الخالصة:

تكمن هذه العملية الثانية في حساب مبلغ دين البلدية بصورة دقيقة والتأكد من أنه حقيقي وواجب الأداء، وبالتالي فإنه لم يسدد بدفع سابق أو لم يسقط أجله بمرور أربع سنوات عليه.

إن التحقق من الخدمة المقدمة والتصفية بمعناها الحصري يتم بتجسيدها بوثائق ثبوتية ينبغي أن تثبت حقيقة الخدمة المقدمة وحقوق دائني البلدية، ويجب أن يشار إلى دليل التصفية في الوثيقة الثبوتية حيث تظهر العبارة التالية: "إن رئيس المجلس الشعبي البلدي الممضي أسفله يشهد بأن الأعمال والتمويلات والنقل قد تم القيام بها، وأن الكميات والأثمان صحيحة وأن الأداءات قد حصلت في الآجال المحددة".

ج. الأمر بالصرف الخاص بالنفقة: يمثل الأمر بالصرف أو الإذن بالصرف المرحلة الثالثة في تنفيذ الميزانية البلدية، ويتم عندما يوفي دائن البلدية بالتزاماته أي بعد تصفية الدين، إن هذه المرحلة هي ملازمة للتصفية وتتوقف عند 15 مارس من المرحلة الإضافية الخاصة بالجماعات المحلية¹.

د. دفع النفقة: إن الأمر بالصرف وتحويل حوالات الدفع أو سندات الإيرادات للقابض البلدي هي التي تنهي المرحلة الإدارية، وترجع العملية الأخيرة أي عملية الدفع إلى القابض البلدي، الذي يمارس في نفس الوقت دور الدافع ودور أمين صندوق البلدية، وفي إطار هذين الدورين تدخل مسؤولية المحاسب، وطبقا لأحكام المرسوم رقم

¹ Article 21 de la loi N° 90-21 du 15 aout 1990.op-cit.

90-21 المؤرخ في 15 مارس 1990 والمحدد للالتزامات المحاسب فإن القابض مطالب بمباشرة بعض المراقبات

التي تخص أساسا ما يلي:

✓ صفة الأمر بالصرف.

✓ توفر الاعتمادات.

✓ مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات السارية المفعول.

2. اجراءات تنفيذ الايرادات البلدية:

تشمل عملية تنفيذ الايرادات أربع مراحل وهي:

أ. الإثبات: هو عملية تكريس حق الدين العمومي مثل: تحديد الوعاء الضريبي.

ب. التصفية: هي عملية تحديد مبلغ الدين الواجب تحصيله (مثل مبلغ الضريبة، نسبة الضريبة أو الرسم أو الغرامة)

وذلك عن طريق إصدار وثائق تحدد ذلك وهي عملية تمهيدية لإصدار الأمر بالتحصيل ومن بين هذه الوثائق:

✓ جداول للتنفيذ مثل العقارات المبنية والغير مبنية.

✓ كشوف النواتج مثل الرسم على التظاهرات.

✓ الأمر بالدفع مثل حقوق الاحتفالات.

✓ العقود مثل عقد الإيجار ومحضر المزايدات.

ج. الأمر بالتحصيل: ويصدره الأمر بالصرف ويتم التحصيل إلى غاية 03/31 من السنة الموالية لتنفيذ الميزانية،

وهذا الأمر يحدد طبيعة الإيراد، أساس الحساب وسند القيمة المستحقة ويحمل رقم تسلسلي حسب السنة

وحسب الأقسام (تسيير أو تجهيز واستثمار).

د. التحصيل: وهو اجراء يقوم به المحاسب (أمين الخزينة البلدي) وهناك¹:

◀ التحصيل الودي: وهو اشعار المدين واعطاءه مهلة تسديد ما عليه.

◀ التحصيل الجبري: عدم استجابة المدين في الفترة المحددة في التحصيل الودي (أي التخلي عن التسديد)،

ويصبح الأمر هنا أمر تنفيذي وتسمى بالبيانات التنفيذية (سند تنفيذي).

يتم التحصيل من طرف المحاسب انطلاقا من تسجيل الأمر بالصرف لسندات التحصيل في كشف يسمى الملحق

رقم "12" الذي يفصل فيه بتسلسل مواد الميزانية، مبلغ كل سند، المبلغ الإجمالي للسندات لكل مادة وغيرها، ويتم

إعداد الكشف رقم 12 بأربع نسخ ترسل منها ثلاث نسخ للمحاسب العمومي الذي بعد الرقابة عليها يعيد إرسال

نسخة للأمر بالصرف ونسخة لمديرية الضرائب قصد الإثبات.

¹ Direction générale des impôts : « Guide pratique : vérifications des mandats de paiement », 1996, p 12

فيما يتعلق بسندات التحصيل، لابد من التطرق إلى الحالات التالية:

✓ **سندات على عدة سنوات:** وتتعلق بالعقود المختلفة مثل الايجار، حيث يسجل الأمر بالصرف على الكشف رقم '12' مبلغ السنة المالية المعنية ويعمل المحاسب في بداية كل سنة على جمع المبالغ الكلية على كشف خاص رقم '13'.

✓ **إيرادات محصلة قبل اصدار السند:** هناك إيرادات يحصلها المحاسب قبل إصدار السند من طرف الأمر بالصرف منها: الهبات، الإعانات والرسوم على الطرق والأماكن، وفي نهاية كل أسبوع يقوم المحاسب بتسجيل المبالغ المحصلة على كشف خاص رقم '14' ويرسل نسخة منه للأمر بالصرف للإثبات وإصدار السند على الكشف '12' الموالي.

✓ **التحصيل من قبل الموكلين:** تحت مسؤوليته وتصرفه يقوم المحاسب بتكليف شخص معين لتحصيل بعض إيرادات البلدية.

✓ **تعديلات على السندات:** قبل نهاية السنة المالية بإمكان إجراء تعديلات على الإيرادات إما برفع المبلغ أو تخفيضه أو إلغاءه.

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

● **حساب التسيير:** إن حساب التسيير الذي يعده القابض البلدي يقترب من الحساب المالي أكثر من الحساب الإداري، مادام يحتوي زيادة على حساب ميزاني مفصل جدا، سجلات مفصلة وحساب ختامي، إن هذا الحساب بعد مراجعته والإقرار بصحته من طرف السلطة الإدارية للمحاسب، يحول إلى الأمر بالصرف الذي يراجع مدى مطابقة السندات الواجبة التحصيل والحوالات مع محركات الحساب الإداري، ثم يحوله إلى المداولة لإقراره في نفس الوقت مع الحساب الإداري، هذا من دون أن يصبح حسابا للمسيرين المحليين مادام هذا الأمر يمثل الحساب الإداري.

● **الحساب الإداري:** يعتبر بمثابة نتيجة السنة المالية حيث يقدم لنا كل المصاريف الحقيقية التي انصرفت والإيرادات التي تحصلت فعلا أثناء السنة المالية، وكل البواقي التي سجلت سواء بالنسبة لقسم التسيير أو قسم التجهيز والاستثمار.¹

¹ بهية عمراني "ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع: إدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1998، ص 24.

الفرع الثالث: المراقبة على تنفيذ الميزانية

تخضع الميزانية إلزاما للرقابة باعتبارها تمثل أموال عمومية تترجم في شكل نفقات برامج وخدمات عامة وإيرادات تترجم في شكل تحصيل المال العام وكل ذلك في إطار القوانين السارية المفعول منها القانون الخاص بالبلدية والقانون 90-21 الخاص بالمحاسبة العمومية، والمراقبة نوعان: المراقبة أثناء التنفيذ والمراقبة بعد التنفيذ.

1. المراقبة المسبقة أو أثناء التنفيذ: وتتم هذه المراقبة على الأمر بالصرف وعلى المحاسب.

أ. مراقبة المحاسب الموكل من طرف المجلس الشعبي البلدي: إن القابض البلدي مكلف كما رأينا بالتحقق من شرعية النفقات والإيرادات.

ب. المراقبة الواقعة على الأمر بالصرف: في كل الحالات يستطيع المجلس الشعبي البلدي في كل حين أن يطالب رئيسه بتفسيرات وتبريرات عن نشاطاته المالية.

ج. مراقبة التوازن الميزاني: عندما لا تكون الميزانية قد صوت عليها في توازن حقيقي، أي تساوي إجمالي النفقات مع إجمالي الإيرادات، تبعث بها السلطة المعنية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في أجل 15 يوم بعد إيداعهما، ليقدّمها الرئيس في 15 يوما الموالية إلى المجلس الشعبي البلدي لقراءتها ثانية والذي ينبغي أن يجتمع كذلك خلال 15 يوما الموالية لتسلمها، فإن أقيم التوازن تصادق السلطة المختصة على الميزانية وخلافا لذلك إذا لم يمكن إقامة التوازن خلال شهر فإن السلطة المختصة تسوي الميزانية تلقائيا.

د. التوازن الميزاني السنوي: يؤكد قانون البلدية قبل كل شيء على أن يقدم كل فرع للاستثمار أو التسيير بتوازن، ويجب أن يكون هذا التوازن حقيقيا على أساس تقدير سليم لإيرادات ونفقات السنة دون مبالغة في تقدير المحاصيل وبخس التكاليف.

2. المراقبة بعد تنفيذ الميزانية وتشمل:

أ. رقابة المفتشية العامة للمالية: تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الاشتراكية والقطاع المسير ذاتيا، وصناديق الضمان الاجتماعي والتقاعد والمنح العائلية وكل مؤسسة تتلقى إعانة من الدولة¹. وتتمارس المفتشية العامة للمالية عملها تحت سلطة وزارة المالية، إذن فالمفتشية هي جهاز رقابة خارجي يمارس رقابة بعدية، أي أنها تتدخل بعد تنفيذ ميزانية البلدية²، وتتمارس هذه الهيئة عملها بواسطة مفتشين ماليين ومساعدين، يتمثل دورهم في المراجعة والتحقق ويشمل ذلك ما يلي:

1 علي زغدود، "المالية العامة" مرجع سابق، ص144.

2 المادة 04 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990.

- ✓ شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي مباشر.
- ✓ صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها.
- ✓ مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو لبرنامج الاستثمار.
- ✓ شروط استعمال وتسيير الوسائل الموضوعية تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة.
- ✓ تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات ومختلف الموارد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين، وكل وثيقة أو مستند ضروري لهذه الرقابة.
- ب. **رقابة مجلس المحاسبة:** قد نصت المادة 170 من دستور 1989 المعدل على أنه: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية".
- إن مجلس المحاسبة زيادة على رقابته البعدية فهو مؤسسة استشارية خارجية، وتخضع هذه الهيئة إلى سلطة رئيس الجمهورية مباشرة ولا تخضع لسلطة الحكومة، ولقد أشار القانون البلدي في المادة 176 إلى هذه المهمة حيث تنص على أنه: "يتولى رئيس مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها وكذا تصفية حسابات البلدية"، ومن ضمن اختصاصات مجلس المحاسبة نذكر:¹
- ✓ التأكد من الامتثال لقوانين المالية وقواعد الميزانية وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية وكل ما يتعلق بتسيير الأملاك العمومية.
- ✓ رقابة صحة الحسابات وانتظامها ودقتها.
- ✓ 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 كتابيا وتبلغ فوراً إلى الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وعلى هذين الأخيرين أن يجيبا كتابيا في ظرف شهرين.

المطلب الثالث: وثائق الميزانية

إن الوثائق الخاصة بالميزانية عددها ثلاثة، وإن كانت لا تمثل كلها قيمة ميزانية، فإنها تشكل على الأقل مجموعاً يسمح بإعطاء الميزانية البلدية قيمتها كعمل للمجلس الشعبي البلدي بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

¹ بن شعيب نصر الدين، "إشكالية تمويل البلديات وسبل ترفيتها"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2002، ص 6.

الفرع الأول: الميزانية الأولية

وترصد التقديرات الخاصة بالنفقات المسموح بها، والإيرادات المتوقعة بالنسبة للسنة المعتمدة، وهي تحتوي على فرع للتسيير وفرع للتجهيز والاستثمار.

1. فرع التسيير: ويحتوي على ثلاثة أعمدة مدرج فيها ما يلي:

✓ العمود الأول: "للتذكير ميزانية سابقة" يحتوي تخصيصات الميزانية الاضافية السابقة.

✓ العمود الثاني: "اقتراحات" يحتوي الاقتراحات المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي.

✓ العمود الثالث: "مصادقة" يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية.

2. فرع التجهيز والاستثمار: يحتوي هو الآخر كذلك كما هو الشأن لفرع التسيير على ثلاثة أعمدة:

✓ العمود الأول: "للتذكير" يحتوي تخصيصات الميزانية السابقة.

✓ العمود الثاني: "اقتراحات" يحتوي التقديرات المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي.

✓ العمود الثالث: "مصادقة" يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية.

الفرع الثاني: الميزانية الإضافية

وهي عبارة عن وثيقة تعديلية للميزانية الأولية يدمج فيها ميزانية السنة المالية السابقة، وتحتوي الميزانية الإضافية على فرعين كذلك، فرع التسيير وفرع التجهيز والاستثمار.

1. فرع التسيير: ويحتوي على خمسة أعمدة مدرج فيها ما يلي:

✓ العمود الأول: "ميزانية أولية" يحتوي تخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها.

✓ العمود الثاني والثالث: موحدين تحت عنوان "تعديلات" يحتويان الزيادات أو التخفيضات الخاصة بتخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها.

✓ العمود الرابع: "اقتراحات جديدة" يحتوي التخصيصات الجديدة وهو مجموع الأعمدة السابقة.

✓ العمود الخامس: "مصادقة" يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية.

2. فرع التجهيز والاستثمار: يحتوي على ستة أعمدة مدرج فيها ما يلي:

✓ العمود الأول: "ميزانية أولية" يحتوي تخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها.

✓ العمود الثاني: يحتوي تحويلات السنة المالية المنصرمة أي الفائض أو العجز، وما لم يتم القيام به من نفقات وإيرادات.

✓ العمود الثالث والرابع: موحدين تحت عنوان "تعديلات" يحتويان الزيادات والتخفيضات الخاصة بالتخصيصات المسجلة في العمود الأول، وكذلك التخصيصات الجديدة غير المقدرة في الميزانية الأولية.

✓ **العمود الخامس:** "اقتراحات جديدة" يحتوي التخصيصات الجديدة المتضمنة في مواد الأعمدة الأربعة السابقة.

✓ **العمود السادس:** "المصادقة" يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية.

الفرع الثالث: الحساب الاداري

يعتبر الحساب الاداري وثيقة أساسية للحكم على نوع التسيير الذي قام به الأمر بالصرف وخصوصا من خلال أهمية

الفرق بين التقديرات الميزانية والانجازات الفعلية، ويقدم الحساب الإداري عموما في أربعة أعمدة مدرج فيها ما يلي:

✓ **العمود الأول:** "ميزانية أولية وترخيص استثنائي" يحتوي تخصيصات الميزانية الاضافية والترخيصات التي تمت

الموافقة عليها.

✓ **العمود الثاني:** "تقييدات" يحتوي تقييدات الايرادات والنفقات.

✓ **العمود الثالث:** "انجازات" يحتوي النفقات والايادات المنجزة أو المنفذة.

✓ **العمود الرابع:** "مالم ينجز" يحتوي البقايا الواجب تنفيذها من ايرادات البلدية.

إذن فالحساب الإداري هو ذلك الحساب الذي يبين لنا وضعية الموارد المالية المخصصة لإنجاز البرامج وكذا مراحل

انجاز هذه الأخيرة وهنا نشير إلى أن هناك ثلاثة أنواع بالنسبة لكل قسم التسيير وكذا قسم التجهيز هي كالتالي:¹

✓ البرامج المنتهية وهي البرامج التي تتساوى التزاماتها مع إنجازاتها.

✓ برامج في طور الانجاز وهي البرامج التي تكون نفقاتها أقل من التزاماتها.

✓ البرامج الغير منجزة وهي البرامج التي سجلت ولم تعرف التزاما.

ولذلك يجب أن يقدم الحساب الإداري للسنة المنصرمة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل المصادقة على

الميزانية الإضافية وذلك قبل 21 مارس من السنة الموالية للتطبيق ويمكن استخراج نتيجة السنة المالية من خلال

جدول الحساب الإداري سواء كانت النتيجة عجزا أو فائضا في الرصيد المحاسبي، ويسجل الرصيد المستخرج في

الميزانية الإضافية في نفس السنة التي تم فيها إعداد الحساب الإداري، فاذا وجد عجز في الحساب يتم امتصاصه في

الميزانية الإضافية عن طريق أموال البلدية أو عن طريق إعانات من الصندوق المشترك للجماعات المحلية وذلك بعدما

تقوم وزارة الداخلية بدراسة ملف طلب الإعانة وتوافق عليه.²

من خلال ما تم استعراضه خلال هذا المبحث، فإنه يمكن القول أن ميزانية البلدية ليست مسألة فنية تتعلق بعملية

الصرف فقط، وإنما تمثل رؤية لما يريد مسيرو البلديات تحقيقه، فهي بمثابة الوعاء الذي يشمل جميع النفقات المقرر

صرفها والايادات المنتظر الحصول عليها، هذه الأخيرة تعتمد عليها البلدية في تسيير شؤونها المحلية والنهوض

¹ الشريف رحمان، "أموال البلديات الجزائرية، الاختلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير" مرجع سابق، ص41

² بن عثمان ساعد: "ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها"، مذكرة التخرج لما بعد التدرج، تخصص إدارة أعمال، المدرسة الوطنية للإدارة، حيدرة، الجزائر،

بمتطلبات وحاجيات مواطنيها، وبالتالي تحقيق التنمية على المستوى المحلي بالدرجة الأولى ثم المساهمة في مساعدة الدولة في تخفيف العبء عليها من خلال تقليصها لحجم الإعانات المقدمة لأغلب البلديات من جهة أخرى.

المبحث الثاني: تحليل واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات الجزائرية

تشمل مدخرات البلديات الموارد الطبيعية والبشرية والمالية والإمكانات المادية المتاحة والقوانين والتشريعات واللوائح والنظم القائمة وغيرها. ومن المعتبر أن الموارد المالية تعتبر مدخر هام من مدخرات البلدية، ولهذا فالبلديات ملزمة في هذا الشأن التعرف على مواردها وإمكاناتها من جهة ودراسة المشكلات التي تواجهها مع وضع الحلول المناسبة لها من جهة أخرى، قصد القيام بمهامها وتحقيق أهداف معينة تكمن أساسا من تحقيق الاستقرار والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتي هي في النهاية نصيب من التنمية المحلية. وتتوقف كفاءة البلديات من مقدرتها في الحصول على موارد مالية وتعبئة أكبر قدر ممكن منها في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الراهنة، بل أكثر من ذلك التحكم الجيد في تسيير هذه الأموال واستغلالها بطريقة كفأه وفعالة تمكنها من بلوغ أهدافها وتجسيد جميع صلاحياتها والتكفل بطلبات مواطنيها.

سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى أهم المصادر المالية للبلديات الجزائرية بالاعتماد على التصنيف الإداري للموارد، مروراً إلى تحليل وتشخيص الواقع الحالي لتسييرها.

المطلب الأول: الموارد المالية للبلدية

كشخص معنوي من أشخاص القانون العام، فإن البلدية تحتاج إلى موارد مالية لقيامها بالوظائف الموكلة لها. وللموارد البلدية مصادر جد متنوعة فهي ترد إليها خصوصا من إيرادات الضرائب المحلية وموارد أملاكها الخاصة العمومية وتخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية ومساعدة الدولة وأخيرا الاقتراض. هذه الموارد وغيرها تم تصنيفها بعدة تصنيفات نعرضها فيما يلي:¹

الفرع الأول التصنيف الإداري: يبرز زيادة على الطبيعة القانونية للإيراد مصدره التمويلي، ويحصر التمويل في شقين:

1. المصادر الذاتية أو الداخلية: وتشمل جميع الموارد المالية الذاتية للبلدية من:

✓ موارد جبائية: مباشرة وغير مباشرة.

✓ موارد غير جبائية: منتوج الاستغلال، ومداحيل الأملاك والنتاج المالي.

2. المصادر الخارجية: والتي تتمثل في الاعلانات والمساعدات والقروض.

¹ RAYMOND MUZZLEC : «finance publiques »,5 eme Ed, SIREY, France, 1986, P 11.

إن لهذا التصنيف جملة من المزايا فزيادة على أنه يحرص جملة مصادر التمويل بتحديد طبيعتها القانونية فإنه يبرز مصدر هذه الموارد إما ذاتية أو خارجية، الأمر الذي يسهل استنتاج مدى استقلالية البلدية وسلامتها المالية بالنظر إلى حجم مواردها الذاتية أو مدى تبعيتها وعدم استقلالها المالي بالنظر إلى حجم الإعانات المالية التي توفرها لها السلطات الوصية.

الفرع الثاني التصنيف الجبائي: حسب هذا التقسيم تصنف الموارد المالية حسب مصدرها الجبائي أي حسب طبيعة المصدر القانوني وبضم هذا التقسيم:

1. **المصادر المالية الجبائية:** يحرص فيها كافة مداخيل الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة.

2. **المصادر المالية غير الجبائية:** تحتوي على مداخيل الممتلكات، الإعانات، المساعدات والقروض.

الفرع الثالث التصنيف حسب ترتيب المخطط المحاسبي: يتم حسب وجهة النظر هذه، وهي الأكثر استعمالا تبيان إيرادات التسيير المسماة سابقا المداخيل العادية، والمقسمة فرعيًا في الحساب إلى سبعة محاصيل حسب النوع وحسب الفصل وإيرادات التجهيز أي حسابات الصنف 01 رساميل ثابتة وحسابات الصنف 02 استثمارات. باعتمادنا على التصنيف الإداري للموارد المالية، سنتطرق بنوع من التفصيل لكل من المصادر الداخلية مع إبراز نسبها وحجمها في تكوين الميزانية.

1. **المصادر المالية الداخلية:**

يتم اجراء تقسيم الموارد المالية للبلديات إلى موارد ذاتية انطلاقًا من الإمكانيات الذاتية التي تتوفر عليها، ومنه الاعتماد الذاتي للبلديات على نفسها في تمويل التنمية المحلية وتحقيق أهدافها دون الاعتماد على الموارد الخارجية¹. وتتمثل الموارد الذاتية للبلديات أساسًا في:

أ. **حاصل الجباية (le produit de la fiscalité):** من بين جملة الموارد المالية للبلدية، تحتل الجباية

المكانة المميزة وتمثل المورد الأساسي لتمويل أنشطة الجماعات المحلية².

فتصفح ميزانيات البلديات نجد أنها تعتمد وبصورة كبيرة على الموارد الجبائية لتمويل أنشطتها، لذا فقد سمح القانون لها بتحصيل الموارد ذات الطبيعة الجبائية الشيء الذي جعلها تتمتع بالاستقلال المالي.

يتضمن حاصل الجباية كلا من الضرائب مباشرة وغير المباشرة.

لقد رتب المشروع الجباية حسب الأصناف الثلاثة وذلك طبقًا للأشخاص العامة المستفيدة منها:

✓ **الضرائب المحصل عليها لصالح الدولة.**

¹ عبد المجيد عبد المطلب، "التمويل المحلي"، مرجع سابق، ص72.

² BELTRAME (la fiscalité en France », Ed. Hachette ,paris2000 , p 20.

✓ الضرائب المحصل عليها لصالح الجماعات المحلية.

✓ الضرائب المحصل عليها لصالح البلديات وحدها.

◀ **الضرائب المحصل عليها لصالح البلديات وحدها:** تنفرد البلدية على الخصوص بحاصل الضرائب التالية:

- **الرسم العقاري (la taxe foncière):** أسس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967 والمتضمن القانون المعدل والمكمل المالية لسنة 1967، ثم تم تعديله بموجب المادة 43 من قانون 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 الذي يتضمن قانون المالية لسنة 1992، وهذا القانون المطبق أسس لتعويض مجموعة من الرسوم تخص العقار، وهو ضريبة عينية تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة على مستوى التراب الوطني، توجه حصيلته إجمالا إلى ميزانية البلدية. ينقسم هذا الرسم فرعيا إلى ما يلي:

* **الرسم العقاري على الأملاك المبنية:**

❖ **الأملاك الخاضعة للرسم:** يتم سنويا فرض الرسم العقاري على الأملاك المبنية التالية:¹

الإنشآت الموجهة لإسكان الأشخاص وإيداع الأموال أو تخزين المواد، المنشآت التجارية الواقعة في محيط المطارات والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الحافلات، بما في ذلك توابعها متمثلة في المخازن والمعامل اليدوية وورشات الصيانة، الأراضي غير المزروعة المستعملة استعمالا تجاريا أو صناعيا من قبل الورشات وأماكن تخزين السلع والمواضيع الأخرى.

❖ **أساس فرض الضريبة:** إن أساس فرض الضريبة ناجم عن محصول قيمة الإيجار والضريبة على المتر المربع للملكية المبنية مضروبا في المساحة الخاضعة للضريبة، يحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق نسبة اقتطاع تساوي 02% سنويا لأخذ القدم بعين الاعتبار، مع ذلك لا يمكن لهذا الاقتطاع أن يتجاوز 40% كنسبة قصوى، أما فيما يخص المصانع فإن نسبة الاقتطاع محددة بصورة موحدة بـ 50%.²

❖ **كيفية حساب الرسم:** يحسب هذا الرسم وفقا للعلاقة التالية:

$$\text{الرسم العقاري} = \text{القيمة الإيجارية} * \text{المساحة} * \text{المعدل} * \text{نسبة التقادم}$$

وفيما يخص المعدل فقد حددته المادة 216 من قانون الضرائب المباشرة وهو كالتالي:

المعدل المطبق على الملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة هو 03%.

المعدل المطبق على الأراضي التي تشكل ملحقا للملكيات محدد كالتالي:

✓ 05% عندما تقل مساحتها أو تساوي 500م مربع.

¹ بليش شاوش بشير: "المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 171.

² SAID BENAÏSSA : « fiscalité, produits dominiaux, parafiscalité », 3ème Ed, alger, 2001 p 54-55

✓ 07% عندما تفوق مساحتها 500م مربع أو تساوي 1000 متر مربع.

✓ 10% عندما تفوق مساحتها 1000 متر مربع.

* الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

❖ الأملاك الخاضعة لهذا الرسم هي:

الأملاك غير المبنية، الأراضي الزراعية، الأراضي الواقعة في القطاع العمراني أو القابل للتعمير، مناجم الملح والملاحات، المحاجر والمرامل والمناجم المكشوفة.

* أساس الإخضاع للرسم: وينجم عن محاصيل القيمة الإيجارية الضريبية معبرا عنها بالمتر المربع أو الهكتار مضروبا

في المساحة الخاضعة للضريبة، أما المعدلات المطبقة فهي كما يلي:¹

الأملاك غير المبنية الواقعة في قطاعات غير عمرانية 05%.

الأراضي العمرانية، النسب المطبقة كما يلي:

✓ 05% عندما تكون مساحتها أقل وتساوي 500م مربع.

✓ 07% عندما تكون مساحتها أكبر من 500م مربع وأقل من 1000 متر مربع.

✓ 10% عندما تكون مساحتها أكبر من 1000م مربع.

✓ 03% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

يحسب هذا الرسم وفقا للعلاقة التالية:

$$\text{الرسم العقاري} = \text{القيمة الإيجارية} * \text{المساحة} * \text{معدل الرسم}$$

- الرسم التطهيري (La taxe d'assainissement): إضافة للرسم العقاري و بالموازاة معه تستفيد الجماعات المحلية على وجه الخصوص البلديات بنسبة 100% من رسم يدعى رسم التطهير أسس هذا الرسم بموجب القانون رقم 80-12 الصادر في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981، وذلك مكان الرسوم الفرعية القديمة (الرسم الخاص بالصب في المجاري المائية ورفع القمامات المنزلية)، وقد نص قانون المالية 1993 في مادته 30 على التفرقة بين رسم رفع القمامات المنزلية ورسم تصريف المياه في المجاري المائية، لكن قانون المالية رقم 93-18 لسنة 1994 ألغى في مادتيه 25 و 26 رسم تصريف المياه في المجاري المائية، هذا الرسم الذي يفرض على الملكيات المبنية المجهزة بشبكة القنوات، و عوضت المادتين (25 و 26) برسوم وحيد وهو رسم رفع القمامات المنزلية .

¹ المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة رقم 76-105 المؤرخ في 09 ديسمبر 1997 المعدل والمقدم

يؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تشغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية وذلك على الملكيات المبنية داخل إقليم البلدية، ومنه يعتبر هذا الرسم ملحقا بالرسم العقاري، فهو مرتبط باستفادة أصحاب الملكيات المبنية من رفع القمامات يوميا، كما أن أي بناء تعرض للهدم يبقى خاضعا للرسم.

وقد تم تحديد مبلغ رسم رفع القمامات المنزلية كما يلي:¹

✓ 375 دج عن كل منزل واقع في بلدية يقل عدد سكانها 50000 نسمة.

✓ 500 دج عن كل منزل واقع في بلدية يبلغ عدد سكانها 50000 نسمة وأكثر.

✓ 1000 دج عن كل محل تجاري أو غير تجاري أو حرفي أو ما يماثله، واقع في بلدية تقل عدد سكانها 50.000 نسمة.

✓ 1250 دج عن كل محل تجاري أو غير تجاري أو حرفي أو ما يماثله، واقع في بلدية يبلغ عدد سكانها 50.000 نسمة أو أكثر.

✓ 2500 إلى 50.000 دج عن كل محل صناعي أو تجاري أو حرفي أو مماثل ينتج كميات فضلات أكبر من الأصناف المذكورة أعلاه.

◀ **الضرائب المحصل عليها لصالح الجماعات المحلية:** تستفيد الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية من الضرائب التالية:

● **الضرائب المباشرة:**

* **الرسم على النشاط المهني²:** «**la taxe sur l'activité professionnelle**» لقد أنشئ هذا

الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996، وقد عوض النظام السابق الذي كان يحتوي الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (taic) والرسم على النشاط الغير التجاري (tanc)، يفرض الرسم على النشاط المهني على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاط صناعي أو تجاري أو غير تجاري، فهو يحسب على أساس رقم الأعمال الذي حققه هؤلاء الأشخاص بغض النظر عن نتيجتهم المحققة.

ثم تحديد معدل الرسم على النشاط المهني بـ 02% وذلك بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001 وتوزع حصيلة هذا الرسم كما يلي:

✓ الحصة العائدة للولاية 0.75%.

✓ الحصة العائدة للبلدية 1.66%.

✓ الحصة العائدة للصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.14%.

¹ يليس شاوش بشير، "المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 172
² المواد من 217 إلى 231 من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة السابق الذكر.

* **الضريبة على الأملاك: «l'impôt sur le patrimoine»** تعتبر هذه الضريبة حديثة النشأة، يرجع تأسيسها إلى قانون المالية لسنة 1991، وجاءت لتستخلف الضريبة التضامنية على الأملاك العقارية. يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الذين يمتلكون الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية والحقوق العينية العقارية والأموال المنقولة مثل السيارات ذات أسطوانات تفوق 1.800م مكعب وسفن النزهة وحيول السباق، غير أنه تعفى من الضريبة، الأملاك المهنية وحصص وأسهم الشركات والأموال التي لا تزيد قيمتها عن 80000000 دج¹. وتجدر الملاحظة أن هذه الضريبة تضاف إلى الرسم العقاري، وإن كانت تشابهه غير أنها تختلف عنه في كونها تفرض على الأموال العقارية والمنقولة على السواء. وتحدد نسبة الضريبة على الأملاك كما يلي:

الجدول رقم 5: نسب الضريبة على الأملاك.

النسبة	قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاصة للضريبة
0%	يقبل عن 30.000.000 دج
0.25%	من 30.000.001 إلى 36.000.000 دج
0.5%	من 36.000.001 إلى 44.000.000 دج
0.75%	من 44.000.001 إلى 54.000.000 دج
1%	من 54.000.001 إلى 68.000.000 دج
1.5%	أكثر من 68.000.000 دج

المصدر: المادة 13 من قانون المالية لسنة 2006.

يوزع حاصل هذه الضريبة طبقاً لأحكام المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة كما يلي:

✓ 60% لفائدة ميزانية الدولة.

✓ 20% لفائدة ميزانية البلديات.

✓ 20% لفائدة حساب التخصيص الخاص بعنوان "الصندوق الوطني للسكن".

* **الدفع الجزائي: «le versement forfaitaire»** تسمح المبالغ المدفوع من طرف أرباب العمل في

صورة رواتب وأجور ومنح بما فيها قيمة التعويضات العينية بدفع جزائي تستفيد منه كليا الجماعات المحلية ويوزع

محصوله كما يلي:

✓ 30% موجهة للبلديات.

¹ يليس شاوش بشير، "المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، مرجع سابق ص173

✓ 70% موجهة للصندوق المشترك للجماعات المحلية، هذه الحصيلة يتم بدورها توزيعها من جديد على الشكل التالي:

* 20% للولايات.

* 60% للبلديات.

* 20% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

إلا أنه وابتداء من 01 فيفري 2006 تم إلغاء هذا الرسم واستبداله بالضريبة الجزائرية الوحيدة.

● الضريبة الجزائرية الوحيدة: «l'impôt forfaitaire unique»

* تأسيس الضريبة: تنص المادة 282 مكرر من قانون المالية 2007 على ما يلي: "تؤسس ضريبة جزافية وحيدة محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعويض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني"

* مجال تطبيق الضريبة: يخضع لنظام الضريبة الجزائرية الوحيدة:¹

✓ الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار جزائري (3.000.000 دج)، بما في ذلك الحرفيين التقليديين الذين يمارسون نشاط حرفي فني.

✓ الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية) عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار جزائري (3.000.000 دج).

✓ لا يخضع الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون في آن واحد أنشطة تنتمي للفئتين المذكورتين في الفقرتين (01) و(02) للضريبة الجزائرية، إلا إذا لم يتجاوز سقف رقم أعمالهم ثلاثة ملايين دينار جزائري (3.000.000 دج)

* معدلات الضريبة: يحدد معدل الضريبة الجزائرية الوحيدة كالتالي:

✓ 06% بالنسبة لأنشطة الفئة الأولى.

✓ 12% بالنسبة للأنشطة الأخرى.

يوزع ناتج الضريبة الجزائرية الوحيدة كما يلي:²

50% ميزانية الدولة.

40% ميزانية البلدية.

¹ Journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire N° 85/45, année correspondant au 27-12-2005, p 04.

² Ministère des finances, direction des impôts/ »instruction générale«, N°0001'MF/DGI/DG/07 du 09/01/2007 .relative à l'impôt forfaitaire unique .p12.

05% ميزانية الولاية.

05% الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

● الضرائب غير المباشرة: تستفيد البلديات من الضرائب غير المباشرة التالية:

- * **الرسم الصحي على اللحوم (la taxe sanitaire sur les viands):** يفرض هذا الرسم على الحيوانات المذبوحة داخل إقليم البلدية كما يخضع لنفس رسم استيراد اللحوم¹، ويحدد مبلغ الرسم على وزن اللحم الصافي للحيوانات، حدد قانون المالية لسنة 1997 تعريفه الرسم ب 05 دج للكيلوغرام الواحد من اللحم²، ويخصص مبلغ 1.50 دج من هذه التعريفه لصندوق حماية الصحة الحيوانية، أما باقي المبلغ تستفيد منه البلدية التي وقعت في إقليمها الذبيحة ويخصص مبلغ الرسم بكامله للصندوق المشترك للجماعات المحلية لما يتم تحصيله في مؤسسة للتبريد أو التخزين لا تملكها البلدية و التي لا توجد على ترابها، أو عندما يحصل عند الاستيراد.
- * **حقوق الاحتفال (les droits de fete):** يتضمن التشريع الجبائي الجزائري نوعين من الاقتطاعات في مجال تنظيم الاحتفالات: رسم عن الاحتفالات العائلية ورسم عن الاحتفالات المنظمة في القاعات المخصصة لذلك.
- * **الرسم على الاحتفالات العائلية³:** تأسس هذا الرسم بموجب المادة 105 من قانون المالية لسنة 1996، يؤسس لمصلحة ميزانية البلديات في المناطق التي تنظم فيها احتفالات الأفراح العائلية مع الموسيقى. لقد عدلت المادة 36 من قانون المالية لسنة 2001 تعريفه هذا الرسم كما يلي: 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساءً ومن 1000 إلى 1500 دج إذا امتد الحفل إلى ما بعد هذه الساعة، وتطبيقاً للمادة 107 من قانون المالية لسنة 1966 يخصص ناتج الرسم لتغطية مختلف الإعانات الممنوحة من طرف البلدية للمعوزين.
- * **الرسم على الاحتفالات المنظمة في القاعات:** تفرض حقوق الاحتفال حسب المادة 127 من قانون الرسوم على رقم الأعمال في حالتين⁴:
- ✓ إذا تمت الاحتفالات أو التظاهرات في قاعات أو مؤسسات عامة أو خاصة، وتكون نسبة هذا 20% من مبلغ نفقات التنظيم.

1 بليس شاوش، "المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، المرجع سابق، ص 176

2 القانون رقم 96-31 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 (المادة 58 المعدلة للمادة 452 من قانون الضرائب غير المباشرة) الجريدة الرسمية 85، عام 1996

3 الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 الجريدة الرسمية العدد: 108 عام 1965

4 المادة 148 من قانون المالية لسنة 1983 والمعدلة بالمادة 107 من قانون المالية لسنة 1985 والمعدلة كذلك بالمادة 50 من قانون المالية لسنة 1989

- ✓ إذا لم تنظم الاحتفالات في هذا النوع من المؤسسات ولم تستقبل الجمهور، يحدد مبلغ 500 دج.
- * **رسم الإقامة (la taxe de séjour):** لقد أسس هذا الرسم لفائدة البلديات ويجمع البلديات المصنفة في محطات سياحية أو مناخية أو هيدرومعدنية أو استجمامية، ويتم تصنيف هذه البلديات بموجب مرسوم¹.
- ويفرض الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلديات المصنفة وتحدد تعريفته على الشخص واليوم الواحد للإقامة، وهي تتراوح بين 20 و30 دج، بالنسبة للأشخاص واليوم الواحد، على ألا يتجاوز 60 دج على العائلة وعندما تكون الإقامة في مؤسسات مصنفة تحدد تعريفه الرسم كالتالي: 50 دج بالنسبة للفنادق ذات 3 نجوم و150 دج بالنسبة للفنادق ذات 4 نجوم و200 دج بالنسبة للفنادق ذات 5 نجوم.²
- * **الرسم الخاص على رخص العقارات:** أنشأ المشروع الجبائي لفائدة البلديات رسماً خاصاً على العقارات يفرض على الرخص والشهادات المتمثلة في رخص البناء ورخص تقسيم الأراضي ورخص التهديم وشهادات المطابقة، والتجزئة العمران ويتراوح مبلغ الرسم بين 1.875 دج و32.500 دج بالنسبة لرخص البناء ذات الطابع السكني وما بين 30.000 دج و100.000 دج بالنسبة للبناءات ذات الطابع التجاري والصناعي.
- * **الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية:** لقد تم تأسيس هذا الرسم بموجب أحكام المادتين 56 و57 من قانون المالية لسنة 2000، ولقد أنشأ لفائدة البلديات، استثناء الإعلانات والصفائح التي تتعلق بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني، ويؤسس هذا الرسم على:³
- ❖ الإعلانات على الأوراق العادية أو المطبوعات أو المخططة باليد.
 - ❖ الاعلانات التي تعرضت إلى تجهيزها قصد إطالة بقائها.
 - ❖ الإعلانات المدهونة والمعلقة في الأماكن العمومية.
 - ❖ الإعلانات المضئية الموضوعة فوق هيكل المبنى أو ركيزة ما.
 - ❖ الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بنشاط ومكان ممارسة العمل.
- ✓ **الإعلانات المعروضة:** ويحدد رسمها حسب عدد الإعلانات المعروضة، وحسب حجمها.
- ✓ **الإعلانات والصفائح المهنية:** ويحدد مبلغ هذا الرسم حسب الفترات السنوية وحسب حجم الإعلان.
- * **الرسم على القيمة المضافة: (taxe sur la valeur ajoutée):** يعتبر الرسم على القيمة المضافة أداة ضريبية لعصرنة الاقتصاد ودجمه في الاقتصاد العالمي⁴، وهو ضريبة حديثة واسعة التطبيق سواء في الدول المتقدمة

¹ المواد من 56 إلى 66 من قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية العدد 89 عام 1997

² بليس شوش، "المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، المرجع سابق، ص 175

³ خلوط عواطف: "اشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية: دراسة حالة بلدية تلمسان"، رسالة التخرج لنيل ماجستير العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان 2009، ص 131-132.

⁴ MATHIEU JEAN-LUC: "la politique fiscale". Ed Economoca. Paris ?1999. p 74.

أو النامية، وذلك لما تتمتع به هذه الضريبة من مجال واسع للتطبيق. أسس الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991، بالمقابل ألغى النظام السابق المتشكل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (TUGP)، والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات (TUGPS)، وذلك نتيجة للمشاكل التي شهدتها هذا النظام من حيث تعقده وعدم تلاءمه للإصلاحات التي يشهدها الاقتصاد الوطني، وتم تطبيق الرسم فعليا ابتداء من أول أبريل 1992.¹

❖ مجال تطبيق الرسم: يخضع للرسم على القيمة المضافة ما يلي:

✓ عمليات البيوع والأعمال العقارية وتقديم الخدمات غير تلك التي تخضع لرسم خاصة والتي تكتسب طابعا صناعيا تجاريا أو حرفيا، والتي تنجز في الجزائر بصورة معتادة أو ظرفية، عمليات الاستيراد، البيوع والتسليمات المنجزة من قبل المنتج، الأشغال العقارية، البيوع والتسليم للمنتجات والسلع المستوردة في حالتها والخاضعة للضريبة والمنجزة ضمن شروط الجملة من قبل التجار المستوردين، المبيعات التي يقوم بها تجار البيع بالجملة، التسليم الذي يقوم به الأشخاص لحسابهم، تثبيتات المنقولات من طرف المتبئين، أموال أخرى غير المنقولات المتبئة، إيجار أو تقديم خدمات، بيع بنايات أو محلات تجارية، عمليات فرز الأراضي التي قام بها المالكين العقاريين، المتاجرة في الأشياء القديمة غير المواد الثمينة التي تحتوي الذهب والبلاطين والفضة في مجموعها أو في أجزاء منها، أعمال الدراسات والبحوث المنجزة من طرف الشركات، العروض الفنية وألعاب التسلية، الخدمات المتعلقة بالهاتف والتلكس المقدمة من طرف البريد والمواصلات وأخيرا عمليات البيع التي تتم على المساحات التجارية الكبرى.

❖ معدلات الرسم: حدد قانون المالية لسنة 1992 أربعة معدلات للرسم على القيمة المضافة وهي كما يلي:

✓ المعدل المنخفض الخاص 07%.

✓ المعدل المنخفض 13%.

✓ المعدل العادي 21%.

✓ المعدل المرتفع 40%.

أما تحديد قائمة المنتجات الخاضعة لكل معدل وتعديلها فيتم بموجب قوانين المالية، وفي إطار هذه الأخيرة دائما ألغى المعدل المضاعف (40%) في قانون المالية لسنة 1995، كما تم تعديل المعدل المنخفض (14%) وفقا لقانون

¹ناصر مراد: " الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992 – 2003"، منشورات البغدادي، الجزائر، 2003، ص84.

المالية 1997، بينما في قانون المالية لسنة 2001 تم إعادة هيكلة معدلات الرسم على القيمة المضافة، حيث أصبح يشمل معدلين هما:¹

✓ **المعدل العادي 17%**: يطبق هذا المعدل على المنتجات والبضائع والخدمات والعمليات التي لا تخضع بصراحة إلى المعدل المنخفض 07%.

✓ **المعدل المنخفض 07%**: يطبق على بعض السلع والخدمات التي تمثل منفعة خاصة على الصعيد الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي.

❖ **توزيع حصيلة الرسم على القيمة المضافة**: سنوضح في الجدول التالي كيفية توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة ابتداء من سنة 1992، بالاعتماد على قوانين المالية والتعديلات التي طرأت على هذا الرسم وذلك كما يلي:

الجدول رقم 06: توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة للفترة (1992-2010)

المجموع	الهيئات المستفيدة			البيان
	ص.م.ج.م	الدولة	البلدية	
100%	11%	83%	06%	ابتداء من 1992 إلى 1994
100%	08%	85%	07%	من 1995 إلى 1996
100%	09%	85%	06%	من 1997 إلى 1999
100%	10%	85%	05%	من 2000 إلى 2005
100%	10%	80%	10%	ابتداء من 2006 إلى 2010

ص.م.ج.م: الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

المصدر: القوانين المالية، والقوانين المالية التكميلية للسنوات من 1992 إلى 2010.

ب. مداخيل الممتلكات (**les produits des domaines**): تتوفر البلديات على جملة من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، وباعتبار البلديات ذات شخصية معنوية واستقلال مالي جاز لها التصرف في

¹ خلاصي رضا: "النظام الجبائي الحديث (حماية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين)"، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر الطبعة الثانية، الجزائر، 2006، ص 142.

ممتلكاتها مادامت هذه الأخيرة توفر دخل مالي دائم وتعتبر من المصادر التي تعمل على استمرار أداء الخدمات العمومية. لقد أجاز المشروع للبلديات التصرف في عقاراتها عن طريق البيع إذا رأت البلدية مصلحة فيها أحسن من كرائها لسبب كثرة الأعباء المثقلة عنها، كأن تكون تكاليف صيانتها والمحافظة عليها تفوق مبالغ كرائها كما أوجب المشروع رئيس البلدية في حالة البيع الالتزام بشروط معينة كالإعلان عن مزايده علنية بعد تحضير دفاتر الشروط أو الأعباء الخاصة بهذه العقارات والمنافسة الشرعية بين المعنيين في الجلسة العلنية يحضرها كل الأطراف وتتم بكل شفافية ووضوح.

ويتضمن مورد مداخيل الممتلكات بالخصوص ما يلي:

✓ إيجار العقارات.

✓ حقوق الطرقات.

✓ أتاوى إشعار الأملاك العامة للبلدية، حيث يجوز للبلديات أن تتقاضى إتاوات عن الشخص الطبيعي أو المعنوي لشغل أملاكها العمومية كالترخيص المتعلق بإنشاء محطة توزيع البنزين.

✓ امتياز المقابر، رخص الأمر المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 للبلديات التنازل عن قطع أرضية داخل المقبرة إلى من يريدون أن يمتلكوا مكانا معيناً لتأسيس مرافق خاصة للدفن موتاهم¹ وتقسم التنازلات لمدة 30 سنة قابلة للتجديد أو مؤقتة لا تتجاوز مدتها 15 سنة غير قابلة للتجديد، لا يتم أي تنازل إلا بدفع مبلغ من المال إلى البلدية، وتقتصر هذه الأخيرة على الوالي تعريفات التنازل للمصادقة عليها، ويخصص حاصل التنازل كله للبلدية وحدها.

ج. موارد الاستغلال (**les recettes d'exploitation**): يعتبر منتج الاستغلال كل مقابل للخدمات

التي تقدمها البلديات عبر مصالحها العمومية، فتحصل بذلك على إتاوات من قبل الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات²، فعن طريق تحسين أداء هذه المصالح واستغلالها استغلالاً أمثلاً وسليماً يمكن للبلديات أن توفر بعض الإيرادات الدائمة حتى وإن كانت بسيطة في أماكنها الاستفادة منها لسد تكاليف استغلالها وتقليل عبئ هذه المصالح من ميزانيتها.

ومن جملة هذه الخدمات التي يمكن أن تحصل من خلالها على بعض المداخيل نذكر:

حقوق الوزن، الكيل وقياس السعة.

✓ الحقوق الثانوية المرتبطة بحقوق الذبح وحقوق استعمال غرف التبريد.

¹ المادة 16 من الأمر 79/75 المؤرخ ب 1975/12/15 المتعلق بدفن الموتى، الجريدة الرسمية العدد: 103، سنة 1975

² MOUHOUBI(S) : "L'Algérie a l'épreuve des réformes économiques" Ed.O.P.U. p 61

✓ استرجاع تكاليف التطهير والتعقيم والمراقبة الصحية التي تقوم بها مكاتب تنظيف البلدية للحمامات والمرشات...؛

✓ رسوم الأرصفة العمومية التي يستفيد منها أصحاب المحلات (والمقدرة بنسبة 50% على عاتق صاحب المحل المستفيد).

✓ حقوق مصالح الحجز على السيارات.

✓ حقوق تسليم العقود الإدارية (نسخ من العقود، نسخ من المداوولات، محاضر...).

د. الناتج المالي¹: يمثل الناتج المالي المداخيل الناجمة عن مردودية الأسهم التي يمكن للبلدية امتلاكها وكذا السندات، كما يمثل فوائد القروض التي تقرضها لغيرها من الوحدات الاقتصادية بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي حققتها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري غير أن مداخيل الناتج المالي تكون منعدمة في الغالب وذلك لغياب العمل بعمليات شراء الأسهم أو المشاركة في رأسمال شركات معينة مربحة، الشيء الذي قد يدر بعض المداخيل للبلدية، ونفس الأمر بالنسبة للسندات. أما فوائد القروض أو حصص الأرباح التي يمكن أن تجنيها البلدية من وحداتها الاقتصادية في غالب الأحيان معدومة، كما أن المضاربة بالأسهم والسندات عمل جديد بالنسبة للبلديات، لا تجرأ على خوضه لنقص التجربة وانعدام الكفاءات في هذا الميدان، بالرغم من أن المشروع الجزائري قد أجاز هذه العمليات.

هـ. التمويل الذاتي (l'autofinancement): لقد أزم قانون البلدية 08-90 (المادة 15 منه) على تخصيص حصة من موارد التسيير لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار: "يقتطع من مداخيل التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار. تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذا الإجراء عن طريق التنظيم". وفي 31 جويلية 1967 صدر مرسوم يحدد النسبة الدنيا لهذا الاقتطاع التي يمكن أن تقل عن 10% من إيرادات التسيير المحتملة، وفي سنة 1969 ارتفعت هذه النسبة إلى 15% غير أن نسبة الاقتطاع هذه منحصرة في حدها الأدنى أي 10%².

من خلال هذا العرض يمكن القول بحقيقة أن الجباية أو المصادر الجبائية تحتل الأهمية القصوى في إجمالي الموارد المالية للبلديات الجزائرية، بالمقابل لا تمثل مداخيل الممتلكات ومنتوج الاستغلال إلا النسب القليلة ولا أثر للناتج المالي.

2. المصادر المالية الخارجية: بصفة عامة تبقى موارد الجماعات المحلية ضئيلة ومرتبطة أساسا بالمساعدات والإمدادات التي تأتيها من الإدارة المركزية وبجصتها من الضرائب والرسوم المحلية. وكون أن الموارد للمالية للبلدية تبقى دون المستوى المطلوب أمرا من شأنه أن يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤون البلدية، حيث لا

¹ بن شعيب نصر الدين، "إشكالية تمويل البلديات وسبل ترفيتها"، مرجع سابق، ص106.

² Décret n° 70-156 du 22 octobre, relatif au prélèvement sur les recettes de fonctionnement.

تمنح المساعدات المالية للجماعات المحلية سواء التي تأتيها من طرف الدولة أو تلك التي تأتيها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا تحت سلسلة من الشروط تقلص من حريتها.

عموما تتمثل الموارد الأساسية للتمويل الخارجي للبلديات في ثلاثة موارد:

✓ مساعدة الدولة عن طريق برامج المخططات البلدية للتنمية وبرامج البناءات المدرسية.

✓ تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

✓ الاقتراض من المؤسسات المالية.

◀ مساعدات الدولة:

● مساعدات الدولة "المخططات البلدية للتنمية": أدخل أسلوب المخططات البلدية للتنمية في سنة 1973¹

بهدف تنظيم التنمية المحلية. ولقد جاءت هذه المخططات لتخلف النظام القديم المتمثل في "برامج التحيز المحلي". إذ تتكلف الدولة بتمويل بعض المشاريع المدرجة في المخططات البلدية للتنمية بعد أن تكون قد وافقت عليها.

وتندرج المخططات البلدية للتنمية في إطار سياسة التوازن الجهوي قصد إعطاء كل بلدية حظوظا متساوية في التنمية، وتستجيب مساعدة الدولة هذه إلى الانشغال بضمان قابلية اقتصادية نسبية للجماعات المحلية، وذلك بتكملة نشاطات المشروع فيها في إطار المخططات غير الممركزة والمعتمدة من طرف الولاية، وفي إطار الاستثمارات من الإجمالي الذي تقتطعه البلديات من مواردها الخاصة.²

المخططات البلدية للتنمية إذن هي عبارة عن برامج عمل تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني، ويتم إنجازها عبر مراحل، حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريعها التنموية وترفعها للولاية ثم وزارة التخطيط في السابق، غير أنه ابتداء من سنة 1988 لم تعد هذه المشاريع تخضع للمصادقة من وزارة التخطيط، وتتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين كالمياه والتطهير والمراكز الصحية وغيرها، وبالتالي فهي بمثابة مكمل للاستثمارات التي تباشرها السلطات العمومية.

وبموجب المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 08 اوت 1973 فإنه ينبغي أن تكون كل بلدية مزودة بقائمة إسمية تسمى "القائمة الإسمية البلدية" حيث تعرض بصورة ملزمة حسب القطاع والفصل والمادة رخص البرنامج والأجزاء السنوية لاعتمادات الدفع.

¹ المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 اوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، الجريدة الرسمية، العدد: 67 عام 1973 وكذلك التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 08 ديسمبر 1975 المتعلقة بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

² GUERMOUD : « le financement des PCD et PMU » in revue financière n° 01 et 02, 1977, p p 23-27

تشكل هذه القائمة الوثيقة القاعدية، حيث يسجل عليها كل العمليات مهما كانت طبيعتها أو مصدر تمويلها، وتقع مسؤوليتها من حيث الإعداد على عاتق المنتخبين المحليين.

- **مساعدات الدولة "البنائات المدرسية":**¹ وزع الأمر الصادر في سنة 1968 عمليات إنجاز المنشآت المدرسية بين البلديات والولايات، بحيث تتكفل البلديات بالمنشآت المدرسية الخاصة بالتعليم الابتدائي، أما الولايات فإنها تتعهد بالمنشآت الخاصة بالتعليم المتوسط والثانوي. غير أن تمويل هذه العمليات تتحمله الدولة كاملا.
- ◀ **مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:** من خلال اطلاقنا على مالية البعض من البلديات، اتضح لنا جليا الأهمية البالغة التي يكتسبها الصندوق المشترك للجماعات المحلية كون الغاية من وراء إنشائه هو خلق نوع من التضامن بين الجماعات المحلية عموما والبلديات خصوصا وذلك من خلال تقليص فجوة التفاوت المالي في ميزانية بلديات القطر الوطني.

يقصد بالصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) تلك المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمندرجة تحت رعاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية²، الذي أسندت إليه مهمة تسيير صناديق التضامن في الولاية والبلدية، أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 86-266 المؤرخ في 02 ربيع الأول 1407 الموافق لـ 04 نوفمبر 1986، حيث أعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، تخضع للوصاية المباشرة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية تعمل بهدف تقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية.

- يسير الصندوق المشترك من طرف مجلس للتوجيه يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية³ ويضم 14 عضوا (07 أعضاء معينين و 07 أعضاء منتخبين).⁴
 - تتكون موارد الصندوق من حصص الضرائب والرسوم المحددة في القوانين الجبائية والمعدلة عند الاقتضاء عن طريق القوانين المالية، وتتمثل هذه الموارد أساسا في:
 - ✓ الرسم على النشاط المهني.
 - ✓ الرسم على القيمة المضافة.
 - ✓ قسيمة السيارات.
- اقتطاع 2% من الإيرادات الجبائية التقديرية لكل بلدية.

¹ الأمر رقم 09-68 المؤرخ في 23 يناير 1968 المتعلق بالبنائات المدرسية الجريدة الرسمية العدد 09 عام 1968 والمرسوم رقم 68-77 المؤرخ في 3 يونيو 1968 المحدد لشروط تطبيق الأمر رقم 09-68 السابق الذكر، الجريدة الرسمية العدد 09 عام 1968.

² Article 1 du décret N°86-266 du 4 novembre 1986 portant organisation et fonctionnement FCCL.

³ Article 23 du décret N°86-266 op.cit.

⁴ Article 24 du décret N°86-266, op.cit.

والجدول التالي يوضح تطور الموارد المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة الممتدة من سنة 2000 إلى غاية سنة 2004.

الجدول رقم 07: يوضح الموارد المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة الممتدة من سنة

2000 إلى غاية 2004مليار دج

2004		2003		2002		2001		2000		الإيرادات
النسبة	المبلغ									
75.21	20500	72.89	20700	69.68	18610	64.93	16000	58.51	11000	الرسم على القيم المضافة
8.44	2300	8.81	2500	8.99	2400	10.82	2500	11.72	2200	الرسم على النشاط المهني
5.34	1460	9.51	2700	11.98	3200	13.43	3100	19.14	3600	الدفع الجزافي
11.01	3000	8.81	2500	9.35	2500	10.82	2500	10.63	2000	قسمة السيارات
100	27260	100	28400	100	26710	100	24100	100	18800	المجموع

المصدر: مديرية الإدارة المالية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

يتضح من الوهلة الأولى من خلال المعطيات المرصدة في الجدول أعلاه، أن هناك تطور في نسب المداخيل الموجهة إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، لكن بالمقارنة مع الاختلالات المالية للبلديات والإعلانات المقدمة من طرف هذا الصندوق للبلديات يظل هذا التطور محتشم.

✓ كيفية تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية: تتمثل اختصاصاته والتي هي مخولة إليه قانونا في تسيير كل من صندوق التضامن وصندوق الضمان للجماعات المحلية، وسوف نتطرق إلى طبيعة التدخلات الموكلة لكل صندوق على حدى.

● **صندوق التضامن:** يختص هذا الصندوق بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية، وتهدف هذه الإعانات إلى تقليص حجم الاختلالات المالية ما بين البلديات، حيث تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية، ومن بين أهم المهام الموكلة إلى الصندوق عملية توزيع الناتج الجبائي بين البلدية والولاية بالشكل التالي:

✓ 75% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي.

✓ 25% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن الولائي.

الجدول رقم 08: إيرادات صندوق التضامن للجماعات المحلية للفترة الممتدة من سنة 1993 إلى غاية 2000 (مليون دج)

السنوات المالية	المبلغ
1993	14.30
1994	16.00
1995	17.60
1996	18.70
1997	18.70
2000	22.50

المصدر: **Rapports du C.N.E.S «L'évolution a imprimé à la gestion des finances locale dans une perspective d'économie dr marché»**
alger.2001.p 34

* إعانة التوزيع بالتساوي: تعتبر هذه الإعانة المورد الرئيسي للجماعات المحلية التي تتصف بالفقر وقلة الموارد المالية التي تغطي الجزء الأكبر من نفقات ميزانيتها الولائية والبلدية، حيث يتم الاعتماد على هذه الإعانة اعتمادا كبيرا في إعداد ميزانية البلديات التي لا تتجاوز معدل إيراداتها المحلية المعدل الوطني، وتوزع هذه الإعانة سنويا في العموم على أساس تقديرات السنة السابقة وتفيد بالميزانية الأولية للمجموعة المحلية، ويتم تسويتها في الميزانية الإضافية حسب الزيادة أو النقصان. إن الغرض من إنشاء هذه الإعانة هو النهوض بالتنمية المحلية بصورة مستمرة مع مراعاة واقع البلدية وكذا المساواة بين بلديات القطر الوطني¹، ويخضع توزيع هذه الإعانة على البلديات لقاعدة حسابية تأخذ بعين الاعتبار مستوى الإيرادات وعدد السكان في كل بلدية، وذلك وفقا للصيغة التالية:

$$\text{منحة التوزيع بالتساوي} = (\text{معدل التوازن} - \text{المعدل البلدي}) * \text{عدد السكان}$$

معدل التوازن: نتحصل عليه تبعا لتغيرات المبلغ المخصص سنويا لمنحة التوزيع بالتساوي بضبط المعدل الوطني.
المعدل البلدي: نتحصل عليه انطلاقا من العلاقة التالية:

$$\text{المعدل البلدي} = (\text{الموارد الجبائية} + \text{موارد الممتلكات}) / \text{عدد السكان}$$

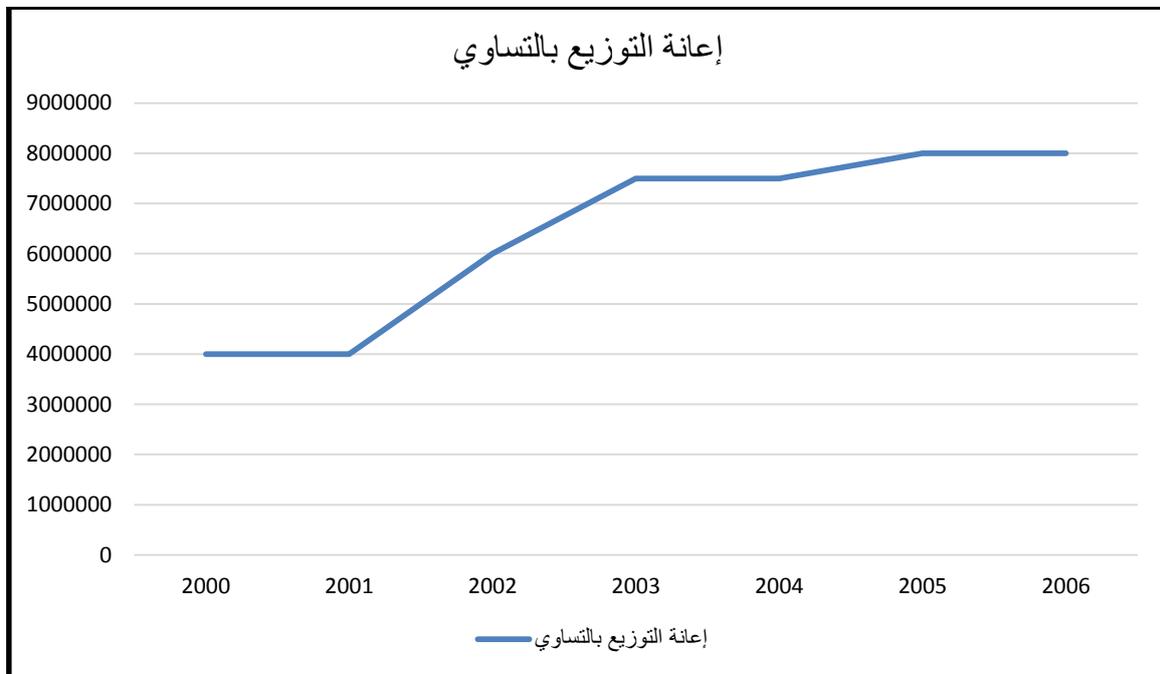
¹عبابسة امينة، "الصندوق المشترك للجماعات المحلية" مذكرة التخرج الدفعة 42، فرع. إدارة المحلية المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2009، ص16.

الجدول رقم 09: تقييم إعانات التوزيع بالتساوي المقدمة للبلديات خلال الفترة الممتدة من سنة 2000 إلى غاية 2006 (ألف دج).

السنوات المالية	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
إعانة التوزيع بالتساوي	4.000.000	4.000.000	6.000.000	7.500.000	7.500.000	8.000.000	8400.000

المصدر: مديرية الإدارة المالية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

الشكل رقم 10: منحى بياني يوضح تطور إعانات التوزيع بالتساوي الممنوحة للبلديات من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية



المصدر: من إعداد الطالبين انطلاقا من معطيات الجدول رقم 10.

من خلال معطيات الجدول رقم 10 والمنحى رقم 12، يتضح جليا الارتفاع المستمر في إعانات التوزيع بالتساوي الممنوحة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية للبلديات قصد تغطية مختلف احتياجاته، حيث بلغت هذه الإعانة مبلغ 4.000.000 ألف دج سنة 2000 لترتفع سنة 2006 ضعف ذلك لتبلغ 8.400.000 ألف دج، ويفسر هذا الارتفاع الذي تشهده إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالدرجة الأولى إلى زيادة حجم العجز الموازي للبلديات.

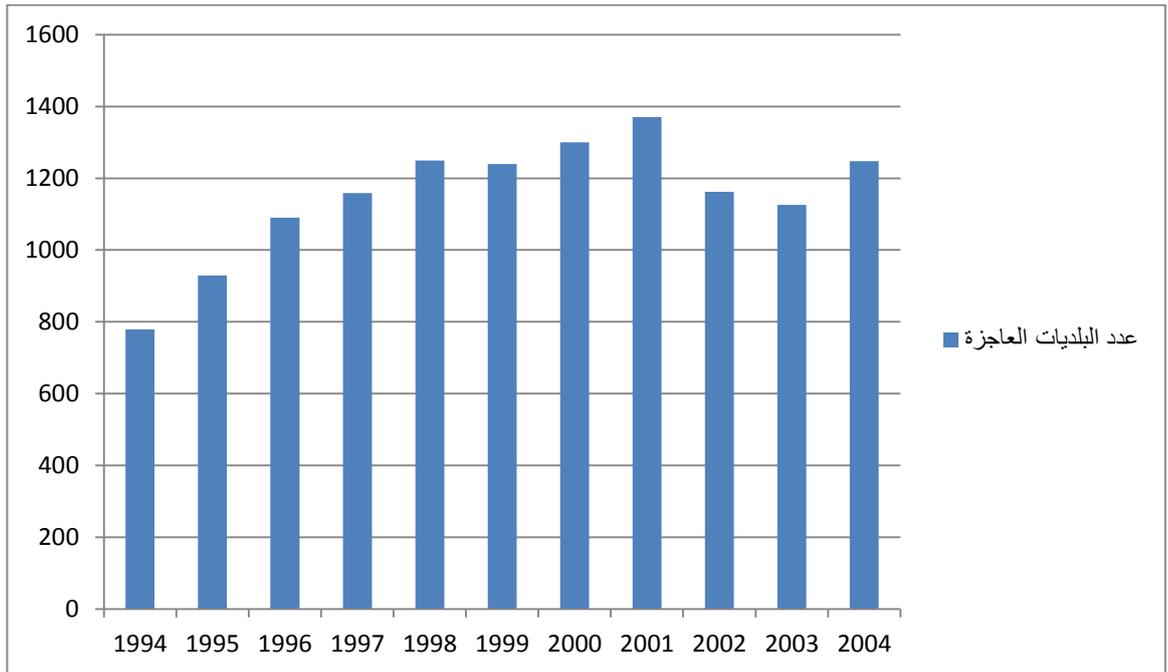
الجدول رقم 10: تطور عجز ميزانية بلديات الوطن والإعانات المقدمة لها من طرف FCCL من 1994 إلى 2004. الوحدة دج.

السنة المالية	عدد البلديات العاجزة	مبلغ الإعانة	النسبة المئوية إلى بلدية 1541
1994	779	2.908.495.596.00	50.55%
1995	929	4.931.373.9000.00	57.68%
1996	1090	6.711.002.400.00	70.73%
1997	1159	7.945.100.002.00	75.21%
1998	1249	8.968.526.000.00	81.05%
1999	1240	8.824.474.844.00	78.32%
2000	1300	4.000.000.000.00	83.06%
2001	1370	4.000.000.000.00	89%
2002	1162	6.000.000.000.00	75%
2003	1126	7.500.000.000.00	75%
2004	1248	7.500.000.000.00	81%

المصدر: حصيلة النشاطات المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية لسنة 2008.

والرسم البياني التالي يوضح الارتفاع المطرد في عدد البلديات التي أصبحت تحقق عجز موازي:

الشكل رقم 11: رسم بياني يوضح تطور عدد بلديات الوطن العاجزة من 1994 إلى 2004.



المصدر: من إعداد الطالبين انطلاقاً من معطيات الجدول رقم 11.

يعتبر هذا الرسم البياني بمثابة التعبير الدقيق الدال على تفاقم مشكل توالي وتسارع نمو عجز ميزانية البلديات الجزائرية. يغطي هذا العجز من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتقيد الإعانة التي يقدمها الصندوق في ميزانية البلدية ضمن الحساب 79، "منتوجات استثنائية"، لكن ليس في كل الحالات يغطي العجز بنسبة 100%، الأمر الذي أدى إلى تكرر وتراكم الديون البلدية وبالتالي صعوبة الوفاء بهذه الديون وعليه أصبح المتعاملون مع البلدية يشترطون التسديد المسبق ما يعني عرقلة التسيير اليومي لشؤون البلدية من جهة، وعدم التكفل الفعلي بانشغالات المواطنين، وتأثر وثيرة التنمية المحلية سلباً من جهة أخرى.

* **الإعانة الاستثنائية:** تخصص الإعانة الاستثنائية لموازنة الميزانيات المحلية لفائدة البلديات العاجزة التي لا تغطي مواردها الأعباء الإجبارية، حيث أنه طبقاً للمادة 11 من المرسوم 86-266 المؤرخ في 02 ربيع الأول 1407 الموافق لـ 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فإنه يمكن أن تمتح للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة إعانة استثنائية للتوازن، لتصبح هذه الإعانة فيما بعد تتكرر بصفة مستمرة ودورية ويتم استخدامها لتغطية النفقات الضرورية من أجور المستخدمين، وتكاليف الكهرباء والغاز والماء والهاتف، وغيرها من التكاليف المحتم أمر دفعها ويتم طلب هذه الإعانة عن طريق ملف تكونه البلدية ليرسل إلى مصلحة التنشيط المحلي على مستوى الولاية، ومن ثم يمرر إلى وزارة الداخلية.¹

¹التعليمية الوزارية رقم 93-103 المؤرخة في 25 جانفي 1993 المتعلقة بالإعانة الاستثنائية للتوازن.

* إعانة التجهيز: طبقا للمادة 13 من المرسوم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 نجد أن الصندوق المشترك للجماعات المحلية يتدخل بواسطة المنح السنوية للجماعات المحلية المحتاجة ومساعدات التجهيز المرتبطة بالتوجهات والأهداف المحددة في المخطط الوطني للتنمية والأعمال المتوقعة في إطار المخططات التنموية للجماعات المحلية، هذه الإعانة موجهة بصورة أولى إلى البلديات المحرومة من حيث موقعها الجغرافي، والتي يعاني مواطنوها من ظروف المعيشة الصعبة وتوجه كذلك إلى البلديات ذات الحاجة إلى تجهيزات جماعية ضرورية تفوق تكلفتها المقدرة التكاليفية والإمكانات المالية المتوفرة لدى هذه البلديات وتكون هذه الإعانة في شكل تخصيص مشاريع معينة تعيينا دقيقا، ولا يمكن تحويلها بأي حال من الأحوال إلى مشاريع أخرى وإذا ما ألغيت فيجب إرجاعها إلى الصندوق، تقترح هذه المشاريع من قبل البلديات بعد إعداد ودراسة الملفات التقنية والبطاقات الفنية الخاصة بها وتقديم إلى الولاية تم تبعث إلى الصندوق المشترك (وزارة الداخلية)، وتحدد الصادقة على هذه المشاريع من قبل مجلس وزراء مشترك وذلك حسب المخطط الوطني للتنمية.

الجدول رقم 11: إعانات التجهيز المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة 1999 إلى 2003. الوحدة دج.

السنوات المالية	المبلغ
1999	/
2000	1.000.000.000.00
2001	/
2002	9.000.000.000.00
2003	12.000.000.000.00

المصدر: MOULAI(K): «Les contraintes a l'action publique: Approche en termes de décisions financiers communales, cas de la wilaya de tizi ouzou », mémoire de magistère U.M.M.T.O, 2006, p111

● صندوق الضمان: بالإضافة إلى صندوق التضامن الذي تطرقنا إليه هناك صندوق الضمان والذي بدوره يعمل تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث يتكفل هذا الصندوق بتحصيل موارده المتمثلة في اشتراكات من البلديات بنسبة 02%.

من الموارد الجبائية لكل بلدية، يقوم بدوره هذا الصندوق بالتدخل في مالية البلديات وتمويلها عن طريق تقديمه لما يعرف بناقص القيمة الجبائية ويقصد بهذه الإعانة الفارق بين التقديرات والتحصيلات الجبائية الفعلية.

بمعنى آخر فإنه أثناء إعداد الميزانية الأولية للبلدية، ونتيجة للتأخير الذي غالبا ما يحصل في إرسال مبالغ التقديرات الجبائية من قبل مديرية الضرائب، تلجأ البلديات في ميزانيتها إلى اعتماد التحصيلات السابقة والمحققة في الحساب الإداري وإدراجها في الميزانية الأولية، غير أنه يمكن أن يكون هناك انخفاض في القيمة الجبائية المحصلة في السنة الحالية مقارنة مع السنة الفارطة، وهو ما يعني أن التقديرات الجبائية للسنة موضوع النشاط يكون مبالغاً فيها، وبالتالي تحتل ميزانية البلدية لهذا من التقديرات الجبائية السبب يقع العجز الموازي، وهنا يتدخل صندوق الضمان ليقدّم قيمة مالية في حدود 90% لتغطية هذا النقص أو العجز الحاصل.

● **مساهمات وإعانات أخرى:** بالإضافة إلى التخصيصات والإعانات المالية التي يقدمها الصندوق المشترك من خلال صندوق الضمان والتضامن، فهناك مساعدات ومساهمات أخرى يقدمها الصندوق تكتسي أهمية بالغة في تغطية بعض نفقات البلدية وهي على النحو التالي:¹

* **الإعانات المخصصة:** يتعلق الأمر هنا بالإعانة المالية المقدمة لفائدة الأشخاص المسنين، وذلك طبقاً لمداولة مجلس توجيه الصندوق المشترك للجماعات المحلية المؤرخة في 26 نوفمبر 1989 والتي تم بواسطتها إقرار مساعدة للأشخاص المسنين تقتطع من حصة الصندوق من الضريبة الجزائرية الوحيدة ويستفيد منها كل شخص مسن تتوفر فيه مجموعة من الشروط، من ضمنها ألا يملك هذا الشخص أي دخل أو مورد مالي.

* **إعانات تسيير أعباء الحرس البلدي:** طبقاً للتعليمية الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1995 والتي تحدد اجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي، أصبح الصندوق يتحمل جزء من أعباء تسيير هذه المؤسسة وتحمل ميزانية الدولة الجزء الآخر، وهذه الإعانة تأخذ جزء كبير من موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

◀ **مساعدة ميزانية الولاية:** وهي عبارة عن مساعدات تمنحها الولاية للبلديات على سبيل التجهيز وتقتطع من نفقات تجهيز الولاية، وتخص:

✓ التجهيزات الإدارية.

✓ التجهيزات الاجتماعية.

✓ التجهيزات الصحية.

✓ التجهيزات الرياضية والثقافية.

وغيرها من التجهيزات العمومية، غير أن هذه المساعدات مقارنة مع المساعدات الأخرى تعتبر ضعيفة جداً، وعلى هذا الأساس يمكن اعتبارها مساعدات رمزية.

¹ بن شعيب نصر الدين، "إشكالية تمويل البلديات وسبل ترفيتها"، مرجع سابق ص ص 141-142

◀ **الاقتراض:** لقد أجاز المشرع للبلديات أن تقوم بعملية الاقتراض لتمويل مشاريعها الاستثمارية غير أن هذه الإجازة مشروطة بقدرات التسديد التي تتوافر عليها الجماعات المحلية، ويكون مصدر هذه القروض إما الدولة أو الصناديق المشتركة للجماعات المحلية أو البنوك (بنك التنمية المحلية على الخصوص) إذ يصوت رئيس المجلس الشعبي البلدي على القرض وتصادق عليه السلطة الوصية ويتحدد في مداولة المجلس مبلغ القرض، مدته وكيفية استهلاكه. يرخص التشريع الجاري به العمل للوزير المكلف بالمالية منح ضمان الدولة لتغطية القروض والإلتزامات التي يتعهد بها المتعاملون الجزائريون في السوق الداخلية.¹

مما لا شك فيه، ومن هذا المنطلق للجرد الإحصائي لجملة المصادر المالية للبلديات الجزائرية يمكن القول إن هذه الأخيرة تمتلك مصادر جد هامة ومتنوعة من أموال خاصة، جبائية ومصادر خارجية كالمساعدات وغيرها، الشيء الذي يجعلها في منأى عن أي اختلال مالي من شأنه أن يعرقل سير مصالحها إن أحسنت استغلالها بصورة عقلانية. كما يلاحظ أيضا أن المصادر الجبائية لمختلف الضرائب والرسوم تشكل المورد الأساسي والمصدر الأكثر أهمية حيث تشكل ما يفوق 80% من موارد قسم التسيير الذي يقتطع منه نسبة للتجهيز والاستثمار، زيادة على المساعدات الخارجية والتي تشكل هي الأخرى العصب الأهم في إيرادات البلديات والمخصصة تخصيصا لمشاريع معينة ومحددة ليس للبلدية أية سلطة على تغييرها أو تحويلها.

هذه الملاحظات الابتدائية وغيرها تجعلنا نتساءل بصدى وبكل جدية عن واقع تسيير هذه الموارد ومدى كفايتها لتغطية كافة الاحتياجات وكذا الاختلالات والمشاكل التي تعترض التسيير الأنجع لها؟

المطلب الثاني: تحليل واقع تسيير الموارد المالية للبلديات

إن إجراء تشخيص لموارد التمويل المحلي يعد عملا ذو غاية مزدوجة، فهو يساعد على تحديد الموارد الموضوعية تحت تصرف البلديات وتقييم مدى نجاعتها ومردوديتها من جهة، ومعرفة مدى كفاية هذه الموارد في تغطية احتياجات ومتطلبات البلديات من جهة أخرى، ويتعلق التشخيص بصنفين من الموارد (جبائية وغير جبائية).

وعليه سنحاول بدورنا في هذا المطلب، بعدما تم التطرق إلى أهم المصادر المالية للبلديات، بتحليل واقع تسيير هذه الموارد مركزين على أهم النقائص والاختلالات التي يعرفها التسيير الحالي بغية التوصل إلى بعض السبل والاستراتيجيات التي من شأنها مساعدة البلديات على العقلنة والصرامة في تسيير مواردها المالية بكفاءة وفعالية.

الفرع الأول: تشخيص التسيير الحالي للموارد الجبائية

يشكل موضوع تسيير الجبائية المحلية من حيث التأسيس والتحصيل والتوزيع أمرا بالغ الأهمية، كون الموارد الجبائية تحتل أماكن الصدارة في ميزانيات البلديات وتتفرد بالنسب القصوى من إجمالي الموارد المالية، فبتصفح ميزانيات البلديات

¹ يليس شاوش بشير، "المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 184.

نجد أنها تتراوح ما بين 87% و81% من مجموع الموارد، هذا الاعتماد على الجبائية المحلية بالنسبة للبلديات يمثل إشكالا كبيرا في تكوين المصادر المالية من أجل مواجهة الأعباء التي توكل لها، فالقانون أجبر البلديات على أن تكون ميزانيتها متوازنة فعدم توازنها يؤدي إلى إحداث عواقب كبيرة تستوجب إعادة التوازن لولا تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

فحسب الإحصائيات المقدمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية نلاحظ أن المصادر الجبائية تشكل في الغالب 84% و79% من مجموع موارد التسيير. وهذا ما يبرزه الجدول أدناه.

الجدول رقم 12: تطور المصادر المالية للبلديات "قيم التسيير" للفترة الممتدة من سنة 2003 إلى غاية 2005. الوحدة دج

النسبة	2005	النسبة	2004	النسبة	2003	طبيعة الإيراد
4%	402.532.132	4%	361.336.482	3%	314.298.312	منتوج الاستغلال
7%	530.420.092	6%	420.321.650	5%	380.220.114	منتوج الأملاك
8%	718.769.819	9%	758.539.819	7%	692.016.414	مساهمة ص.ج.م
17%	2.780.943.886	21%	3.192.352.595	15%	1.405.802.641	الضرائب غير المباشرة
67%	9.994.894.841	66%	9.324.854.970	64%	7.553.858.149	الضرائب المباشرة
100%	14.82.560.770	100%	14.087.055.163	100%	10.546.195.630	مجموع الإيرادات

المصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

إنطلاقا من الجدول أعلاه يتضح أن كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة تحتل أهم نسبة في تكوين الموارد المالية للبلديات، إذ تتراوح نسبتها ما بين 79% و84% من إجمالي الموارد.

فبالرغم من أهمية هذا النوع من المداخل في ميزانية وحياة الجماعات الإقليمية، إلا أنه لا يمكن للبلديات حتى المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة التي تؤول إلى ميزانيتها، لأن هذا من اختصاص المشرع والقانون بحيث "لا ضريبة بدون قانون"، ومن فوائد هذا الإجراء وحدة النظام الجبائي على مستوى الوطن تدعيما للوحدة الوطنية¹، فمن الناحية السياسية مقبول إلى حد كبير غير أنه من الناحية الاقتصادية وبما أن النظام الجبائي هو الدعامة الأساسية للاقتصاد على مستوى العالم فإن توحيد الجباية وبصفة مطلقة على كل البلديات ينتج عنه آثار سلبية خاصة على البلديات الفقيرة، حيث أن هذه الأخيرة لا يمكنها أن تستفيد من الشيء الكثير وبالتالي تبقى هذه البلديات عالة على الدولة وتنتظر إعانة هذه الأخيرة.

من جهة أخرى فالدولة أيضا من اختصاصها توزيع المداخل الجبائية بين البلديات، هذه المهمة في الحقيقة لا تستند كما هو الحال الآن إلى معايير موضوعية محددة ومعروفة بل يتم توزيع الحصيلة وفقا لما يتمشى والمصالح المركزية للدولة، لأن الموضوعية تقتضي مراعاة الحقائق الجغرافية، الكثافة السكانية والظروف الاجتماعية... الخ، والواقع يظهر أن الدولة تحتكر معظم الضرائب المنتجة للمداخل والمتطورة على حساب الجماعات المحلية²، ما يفرض على هذه الأخيرة أن تبقى دائما تابعة تجاه الدولة وبالتالي زعزعة مفهوم الاستقلالية المالية للبلديات. وبالنظر للتركيب الجبائية المحلية حسب الجدول أدناه، يمكن استنتاج ما يليه

¹ حمداني نجات، فاطمة الزهراء: "الموارد الجبائية للجماعات المحلية" مذكرة ليسانس في العلوم الاقتصادية كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير المركز الجامعي مصطفى اسطبولي معسكر 2004 ص 71.

² REVUE du C.E.N.E.A.P. n° 12 «Finance locales et developement : les expériences des pays du Maghreb et d'Europe », Alger 1998, p 22.

الجدول رقم 13: توزيع الجباية بين الدولة، الجماعات الإقليمية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

طبيعة الضريبة	الدولة	الولاية	البلدية	الصندوق م ج م
رسم التطهير	/	/	100%	/
الرسم العقاري	/	/	100%	/
الرسم على النشاط المهني		0.75%	1.66%	0.14%
الضريبة على الممتلكات	60%	/	20%	20% الصندوق الوطني للسكن
الرسم على القيم المضافة	80%	/	10%	10%
رسم الذبح	/	/	100%	/
رسم الإقامة	/	/	100%	/
الرسم الخاص برخص البناء	/	/	100%	/
الرسم الخاص برخص الإعلانات والصفائح	/	/	100%	/
الضريبة الجزافية الوحيدة	50%	05%	40%	05%

المصدر: Code des impôts directs et taxes assimilées

من خلال الجدول السابق نلاحظ أن الدولة بالإضافة إلى المجموعة المعتمدة من مختلف الضرائب والرسوم كالضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات ومختلف الحقوق والرسوم الجمركية، وزيادة على الجبائية البترولية فهي تشارك الجماعات المحلية في نسب بعض الضرائب، كالرسم على القيمة المضافة التي تأخذ منها حصة الأسد 80% هذا من جهة ومن جهة أخرى، فبالرغم من صغر النسبة المخصصة للجماعات المحلية إلا أنها تشترك مع البلديات فيها كل من الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية ومن ثم فإن العائد منها للبلديات أقل.

1. اختلالات النظام الجبائي الحالي: إن النظام الجبائي الجزائري الحالي يتميزه عدة اختلالات تؤثر على السير

الحسن للمهام المختلفة للبلديات، ومن أهم ما يميزه:

- أ. تبعية النظام الجبائي للدولة: تتمثل تبعية النظام الجبائي للعديد من الدول في عدم وجود أو اعتراف بسلطة جبائية للجماعات المحلية¹. ولقد تبنت الجزائر هذا النظام، بحيث تنفرد الدولة بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب

¹ AMIRI(D) : « fiscale et financement du developement local », mémoire de magister en sciences économiques, U.M.M.T.O. 2005. P 102.

والرسوم، تحديد الوعاء والمعدلات، كما تقرر أيضا عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة وتنفرد بالحصيلة الغزيرة من الضرائب.

من هذا المنطلق فإن البلدية لا تملك أي سلطة في إحداث أي ضريبة أو رسم، فهذه الصلاحية هي من مهام المشرع ولا يمكن تفويضها للجماعات المحلية، غير أن المشرع أعطى بعض الصلاحيات في تحديد معدلات بعض الرسوم كرسوم التطهير مثلا، إلا أن هذه الحصص معتمدة بموجب قوانين المالية وما على المجالس المحلية إلا تحديد النسب الموافقة من بين النسب المفروضة، وبهذا يبقى المجلس المحلي في هذه الحالة دون مفعول وتبقى سلطته محدودة، فالإعفاءات المختلفة المؤقتة والدائمة التي يتم إقرارها بموجب القوانين المالية السنوية قد تؤدي إلى خفض مردودية الجباية دون أن يكون للبلديات احتياطات لمواجهة هذا النقص سوى اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية هذا ما يؤثر سلبا على وضعيتها المالية.

إضافة إلى هذا، فإن عملية تحصيل مختلف الضرائب والرسوم هي صلاحية خاصة من صلاحيات الدولة ليس للبلديات، كما أن أي دخل في هذه العملية سوى استلام حصتها السنوية من مديريات الضرائب في شكل وثيقة G50، عملية توزيع الموارد الجبائية على مختلف البلديات يتم عن طريق هذه المصالح التابعة للدولة (وزارة المالية)، ليس للبلديات أية سلطة على الطعن أو الرفض سوى الامتثال واستلام حصصها دون أدنى مراجعة للحسابات أو إعادة للتقييم.

هذه التبعية في النظام الجبائي وبالتالي في الموارد المالية تجعل من البلديات تفتقد إلى أي استقلالية مالية أو شخصية إعتبارية في إنجاز القرارات المحلية وبالتالي نقص الموارد الذي أدى بالعديد من البلديات إلى إعلان حالة العجز. ومن هذا المنطلق ما بقي لرئيس البلدية من مهام سوى مصالح الحالة المدنية أو تلك التي يقوم بها كممثل للدولة فقط، لا كمنتخب محلي يسعى إلى تجسيد برنامجا معيناً تم على إثره انتخابه.

ب. سهولة الغش والتهرب الجبائي: ترجع سهولة الغش الجبائي في معظم بلديات الوطن إلى القصور الذي يطبع النظام الجبائي الحالي ولعل العيب في هذا القصور يعود بالدرجة الأولى إلى كون النظام الجبائي الحالي لا يتناسب ومستوى المكلفين بتطبيقه (الكم والنوع)¹، الأمر الذي ساعد على وجود ثغرات عديدة وسهولة كبيرة للتحايل والتهرب من دفع الضريبة من طرف المتعاملين أو الخاضعين للضريبة عبر كامل التراب الوطني.

والمقصود بالتهرب الضريبي: أن يتجنب المكلف القانوني بدفع الضريبة دون مخالفة أحكام التشريع الضريبي القائم²، كما يعرفه البعض بعدم الالتزام بدفع الضريبة عبر وسائل مختلفة، ويمكن أن نجمل أسباب التهرب الضريبي في النقاط التالية:

¹ RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION NATIONALE DE LA REFORME FISCALE. ALGER. JANVIER 1989 .P25

² Paul marie gaudement/3PR2CIS DE FINANCES REPUBLIQUES3 Ed, MONCHESTIEN, 1970, p 134

- ✓ كلما ارتبطت الضريبة بتقديم تقرير عن الأرباح التجارية أو الصناعية، فالتهرب يزداد حدة لأن المكلف يخفي بعض الأرباح ولا يدرجها بالإقرار المالي.
 - ✓ ضعف الوعي الضريبي، ويقصد به: "شعور المواطن بواجبه نحو وطنه وما يقتضيه ذلك من تضحيات مادية تعين الدولة على مواجهة ما يلقي عليها من أعباء".¹
 - ✓ سوء تخصيص النفقات العامة، والذي يؤدي بالأفراد إلى الشعور بتبذير أموالهم في أوجه لا تعود بالمنفعة العامة، وهو ما يعتبر بمثابة دافع قوي إلى التهرب من الضريبة.²
 - ✓ 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.
 - ✓ قلة الرقابة الضريبية، حيث أنه بمجرد أن يشعر المكلف بضعف الرقابة الضريبية وعدم وجودها فإنه يزيد ميله للتهرب.
 - ✓ قلة الإطارات المكلفين بتحصيل الضريبة، مما يجعل البعض يخضع للضريبة دون الآخرين، وهذا يجر اللامساواة التي تفتح بدورها الباب على مصراعيه للتهرب الضريبي.³
- وتعتبر هذه النقاط بعض من جملة الأسباب التي تقف وراء التهرب الضريبي وهذا الأخير يعتبر كمؤشر عن عدم قدرة المصالح الجبائية القيام بدورها بالتنسيق مع مصالح البلدية، وهذا ما يؤثر على حصيلة الضريبة الموجهة للخزينة، وهو ما من شأنه أن يقلص من حجم الإيرادات الضريبية الموجهة إلى ميزانية البلديات.
- ج. تفاوت التحصيل الجبائي:** يحدّد الموارد الجبائية على الأنشطة الاقتصادية والتجارية يكون المشرع الجزائري قد ساهم وبشكل معتبر في حرمان البلديات الريفية والصحراوية التي تقل أو تنعدم فيها مثل هذه الأنشطة، فلقد أظهرت دراسات أجريت بالمركز الوطني من أجل الدراسات والتخطيط C.E.N.E.A.P أن 56% من البلديات العاجزة هي عبارة عن بلديات ريفية، بينما تشكل نسبة العجز في البلديات الحضرية نسبة لا تتجاوز 18 % وتعتبر هذه البلديات ذات دخل جبائي ضعيف لا يمكنها حتى من مواجهة المصاريف الاجبارية وخاصة أجور العمال ناهيك عن تحفيز التنمية المحلية.⁴
- فالعيب إذن ليس في تواجد عدد كبير من البلديات، إنما في أصل تكوين الجباية المحلية، فالتفاوت الحاصل سببه طبيعة المحاصيل الجبائية التي تتركز على الأنشطة التجارية والصناعية المتمركزة في المدن الكبرى، فالتفاوت هذا يبقى ما بقي

¹ داودي محمد "الإدارة والتحصيل الجبائي في الجزائر" رسالة التخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير جامعة تلمسان، 2006، ص 95.

² ناصر مراد "التهرب والغش الضريبي في الجزائر" دار قرطبة الجزائر 2004 ص 11

³ HAMDAD (T) : « essai de l'évolution de finances publiques communales en Algérie : cas des communes de wilaya de tizi ouzou » mémoire de magistère U.M.M.T.O 2008 p 175.

⁴ Revue du C.E.N.A.P. rapport de système fiscal. N 18 alg. 2007. P24

النظام الجبائي بصيغته الحالية لا يعطي اعتبارات لخصوصيات البلديات في كل ولاية، وخصوصية كل منطقة من مناطق الوطن.

انطلاقا من المكانة الهامة والمتميزة التي تحتلها الجباية في إجمالي الموارد المالية للبلدية، فإن التحكم الجيد في تسييرها واستغلالها استغلالا عقلانيا ورشيدا يساهم بشكل فعال في تدعيم مصادر التمويل المحلي، وبالتالي فإن البحث عن الفعالية الحقيقية للجباية المحلية يقتضي:

- ✓ تخويل الجماعات المحلية (البلديات) خصوصا الحق في التصويت على معدلات الضرائب والرسوم ذات القاعدة المحلية مثل الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري والضريبة على الأملاك وغيرها، وهذا في إطار هامش محدد عن طريق تحديد الدولة للمعدلات الدنيا والقصوى التي لا يمكن للبلديات تجاوزها.
- ✓ إعادة النظر في المنهجية المتبعة من طرف الدولة في فرض وتحصيل الضرائب والابتعاد عن التوزيع التمييزي لحصيلتها، والأهم من ذلك الانطلاق من قاعدة الفصل الكلي بين الجباية المحلية وجباية الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى محاولة تقليص عدد الضرائب والرفع من معدلاتها إلى الحدود التي تسمح بها الظروف الاقتصادية والقدرة التكاليفية للممولين والعمل على تثبيت ذلك، لأن كثرة التعديلات والتغيرات في المعدلات والأوعية جعلت حتى أعوان الإدارة الضريبية لا يسيرون ذلك، فكيف الأمر بالنسبة للأشخاص العاديين؟
- ✓ محاربة ومجابهة كافة أشكال الغش والتهرب الضريبيين.
- ✓ تحسين فعالية النظام الضريبي.
- ✓ تحسين الرقابة الجبائية.

الفرع الثاني: تشخيص التسيير الحالي للموارد غير الجبائية

1. تشخيص الوضعية الحالية لتسيير ممتلكات البلدية: إن الاعتراف للبلدية بالأهلية القانونية واعتبارها كهيئة إقليمية قاعدية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالذمة المالية المستقلة، وتحصيلها في إطار مبدأ اللامركزية الذي أقرته مختلف المواثيق الرسمية مسؤولية تقاسم أعباء ومهام التنمية والاستجابة لمتطلبات وحاجات المواطنين إلى جانب الدولة، لا يمكن أن يكون بأي حال من الأحوال معيارا كافيا لتجسيد هاته الفكرة، وإنما يجب أن تعزز وتدعم هذه الأهلية القانونية بحيازة البلدية على الوسائل الكافية ولاسيما الموارد المالية التي تملكها ملكية خاصة وتكون لها سلطة التصرف فيها وبكل حرية، مما يؤهلها لكي تضع برامجها ومشاريعها التنموية حيز التطبيق الفعلي وبالتالي تكون لها نتائج مرضية.

- أ. تشخيص وضعية أملاك البلدية من الناحية القانونية والتنظيمية: إن جميع المهام والوظائف الموكلة إلى البلدية بوصفها أحد المتعاملين الأساسيين للدولة، يجب أن يمارس ضمن إطار قانوني إذ لا يعقل إطلاقاً أن تقوم البلدية بممارسة عمليات الإدارة والتسيير لشؤونها المختلفة دون وجود إطار قانوني وتنظيمي محدد ومضبوط.
- ◀ **النقائص المسجلة في ميدان تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية:** إن الواقع المعيش على مستوى البلديات فيما يتعلق بتسيير واستغلال ممتلكاتها يتسم بوجود جملة من النقائص والسلبيات في مجال التطبيق المنهجي، الشكلي والموضوعي لجملة النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم الجانب الخاص بكيفيات تسيير واستغلال الممتلكات، حيث يلاحظ في هذا الشأن:
- ✓ سوء تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بتسيير واستغلال ممتلكات البلدية وعدم احترامها وكذا تجاهل إدارة البلدية وفي كثير من الحالات لبعض أحكام هذه النصوص، ذلك مثلاً أن العديد من البلديات قد تصرفت في أجزاء من عقاراتها ضمن شروط غير لائقة ودون أدنى احترام للنصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول، وكذلك الكثير من عقود الكراء التي أبرمت في مثل هذه الظروف قد مكنت المستفيدين من تحقيق فوائد جوهرية على حساب البلديات.
 - ✓ التفسير الخاص من طرف العديد من المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية خصوصاً فيما يتعلق بكيفيات حساب الآجال القانونية، تحديد وتقدير أسعار بعض الخدمات.
 - ✓ جهل العديد من المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية التي تم إلغاؤها وتوقف العمل بها نهائياً وهذا راجع بالدرجة الأولى إلى غياب أو قلة الإعلام القانوني على مستوى البلديات (مثلاً الاشتراك في الجرائد والمجلات المتخصصة).
 - ✓ غياب وجود إرادة حقيقية لدى المسؤولين البلديين في تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية نتيجة نقص المتابعة وتفشي روح الإهمال والاعتماد على ما هو سهل وبسيط والميل إلى العمل وفق الأنماط والأساليب القديمة الكثيرة التداول والهروب في كل ما هو جديد وحديث (مقاومة التغيير).
 - ✓ جهل العديد من المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل في إطار تسيير واستغلال الممتلكات، الأمر الذي يذهب بهؤلاء اللجوء إلى اعتماد تصرفات ليست قانونية إطلاقاً كالتأويل مثلاً.
 - ✓ انعدام وجود الفهرس العقاري، فمعظم البلديات تقريباً تفتقر إلى فهرس عقاري يحصي كل ممتلكات بكل أنواعها حتى البلديات التي تتوفر على هذا الفهرس فهو ناقص ولا يبرز كل الممتلكات.
 - ✓ تسجيل نقص في المعلومات بخصوص بعض الممتلكات المقيدة في السجلات.
 - ✓ عدم تحيين هذه السجلات سواء من الجانب الزماني لها أو من حيث الممتلكات في حد ذاتها.

✓ قدم هذه السجلات وعدم الشروع أو حتى التفكير في تجديدها.

✓ تعرض هذه السجلات ومن حين لآخر لعمليات الشطب والزيادات.

✓ غياب المتابعة المستمرة والجدية لهذه السجلات وما يطرأ عليها من تغييرات سواء شكلها أو مضمونها.

تبين لنا من خلال تشخيصنا لوضعية ممتلكات البلدية من الناحية القانونية والتنظيمية، أن أغلب البلديات لازالت إلى حد اليوم مستمرة في جهلها لقواعد تسيير الممتلكات، فالتعليمات المتعلقة بتنفيذ وتطبيق النصوص القانونية والتنظيمية في غالب الأحيان غير محترمة وغير مستغلة بطريقة فعالة، الأمر الذي نتج عنه أن العديد من المسؤولين المحليين يلجؤون إلى التصرف في بعض ممتلكات البلدية بأثمان سيئة التقدير وكذا الميل إلى التسعير الجزافي للعديد من الخدمات مما ينجر عنه تسجيل انحطاط مذهل في عائدات ومداحيل الممتلكات البلدية.

وأمام جملة هذه النقائص المسجلة على مستوى مصالح تسيير واستغلال ممتلكات البلدية والتي سبقت الإشارة إلى البعض منها، تبقى طموحات ورغبات المسيرين على اختلاف مستوياتهم في تامين وتقويم الممتلكات البلدية مجرد صيحات مادامت الطرق والأساليب المتبعة من طرف مصالح البلدية المتعلقة بتسيير واستغلال ممتلكاتها تتسم بالجمود وعدم التحسن من جهة وبالإهمال من جهة أخرى، وعليه تبقى حظوظ تامين وتقويم الممتلكات البلدية نسبية وضعيفة جدا.

1. تشخيص وضعية الأملاك البلدية من الناحية المالية:

إن مكانة الممتلكات البلدية ضمن المالية العامة للبلدية يجب أن تبرز من خلال النتائج المالية المحققة و المقيدة بطريقة منهجية ومنظمة عبر مختلف فصول ومواد الميزانية البلدية، فاعتماد البلديات على أدوات التقدير الجيد و المضبوط لعوائد ممتلكاتها يسمح لها بأن تقف على حقيقة مالها من إمكانيات مالية تستطيع بواسطتها إعداد ميزانيتها و توزيع برامجها ومشاريعها التنموية على أسس صحيحة ومعقولة و بالتالي تتفادى التقديرات الخيالية و الوهمية لمواردها و كذا التزاماتها بنفقات تفوق في غالب الأحيان إمكانياتها المالية الحقيقية.

فالدور المالي الذي من المفروض أن تؤديه هذه الممتلكات بالنسبة للمالية العامة للبلدية لاتزال إلى غاية هذا الحد ضعيفة و دون المستوى من حيث المردودية والفعالية المالية، فنتائج هذه الممتلكات إذن لا هي حسنة تدعوا إلى الافتخار بها، و لا هي مقبولة تدعوا إلى الرضى بها و عليها، وإنما هي ضعيفة تدعوا إلى الحذر منها والدعوة إلى العمل على تقويمها التقويم السليم الذي يجعل منها حقيقة أداة للمساهمة في عملية الانبعاث المالي والاقتصادي على مستوى البلدية، فبالرغم من الكم الهائل من الممتلكات التي توجد بجوزة أغلب البلديات الجزائرية فإن المداحيل المحصلة من هذه الموارد لم تستطع الوصول إلى تحقيق غايتها الجوهرية ألا وهي تمويل الميزانية البلدية بصفة مرضية ومقبولة .

ويلاحظ أيضا في هذا المجال أن عائدات البلديات المتأتية من استغلال ممتلكاتها لا تشكل سوى نسبة ضئيلة مقارنة بالمصادر الجبائية أو المساعدات الخارجية، وفي أحسن الأحوال فهي لا تتعدى 10% من مجموع إيرادات ميزانية التسيير، بالرغم من أن القانون البلدي سنة 1990 قد ألزم البلديات باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تامين أملاكها وجعلها أكثر، حيث تنص المادة 147 منه على أنه: "يمكن للبلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها ومصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة ونوعيتها".

فحسب الإحصائيات المقدمة من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية للسنوات 2003، 2004 و 2005، نجد أن هذه النسبة لا تتعدى 8% على أكثر تقدير وهو ما يوضحه الجدول أدناه.

الجدول رقم 14: تطور مداخيل الممتلكات للبلديات للفترة الممتدة من سنة 2003 الى غاية 2005

الوحدة ألف دينار جزائري

السنوات	إيرادات التسيير	مداخيل الممتلكات	% النسبة
2003	10.546.195.630	380.220.114	5.55%
2004	14.087.055.163	420.321.650	6.32%
2005	14.82.560.770	530.420.092	7.25%

المصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

من خلال هذا الجدول، يمكن إبراز وبكل وضوح نسبة مداخيل الممتلكات إلى مجمل مداخيل قسم التسيير، وبالرغم من النمو الحاصل في الممتلكات البلدية، إلا أنها لم ترقى إلى الغرض المطلوب وذلك لانعدام الطرق الكفيلة بالاستغلال الأمثل لهذه الموارد.

◀ **النقائص المسجلة من خلال عملية التشخيص المال:** لعله من الواقعية على البلدية قبل شروعها في أي انجاز للمنشآت التي تعمل جاهدة على المحافظة على ممتلكاتها المتواجدة، سواء تعلق الأمر بإحصائها أو ترميمها أو العمل على الاستفادة منها أو استغلالها أو استعمالها أو التصرف فيها بما يخدم مواطنيها ويعزز مداخيلها ويحد من مصاريفها.

وعملية المحافظة على ممتلكاتها من منشآت إدارية، تربية وثقافية أو غيرها من المنشآت القاعدية كالطرق والسدود والجسور والشبكات المختلفة أو العقارات، كلها تتطلب جهدا في الصيانة والتجديد والتصلح والحماية من كل عوامل التخريب والفساد والانذار.

وعليه، وفي وقت تعرف البلدية في ضغوطات مالية فإن عليها أن توجه مواردها نحو المحافظة على ما هو موجود خير من العمل على إنشاء المنشآت الجديدة مع إهمال كلي للممتلكات التي قد تتطلب مبالغ قليلة للحفاظ عليها

واستغلالها، والاستفادة منها، فكم من هياكل صارت وعمارات صارت خرابا وصرفت في انجازها أموالا كبيرة لم تستفد حتى من 2% من مجموع الغلاف المالي الذي أنجزت بها لصيانتها، وكم من طرقات وجسور وشبكات ضاعت بحكم عوامل طبيعية وبفعل الانسان نظرا لنقص الصيانة والتصليح والتعزيز والتجديد، وكم من عتاد وآلات ضاعت في الحضيرة ولا يتطلب تصليحها سوى قليل من الإرادة والغيرة وقليلًا من المال، وكم من منشآت إنتاجية كمحطات إنتاج الحصى والنجارة والحدادة والبناء تركت للنهب بدون محاولة تنظيمها ولا الحد من ضياعها وسرقتها ولا إلى الاستفادة من منتوجها.¹

وعموما يرجع الاستغلال اللاعقلاني لممتلكات البلدية من الناحية المالية لمجموعة من الأسباب نذكر منها:

✓ تدخل الإدارة المتزايد في وضع وتحديد أسعار تأجير وكراء ممتلكات البلدية، حيث يتم ذلك عن طريق مداولة تتخذ من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد مصادقتها من طرف جهات الوصاية دون الاعتماد في ذلك على المعلومات والبيانات الضرورية لذلك والتي من الواجب الحصول عليها من طرف المصالح المعنية (المصالح التقنية والمالية على مستوى البلدية).

✓ التسعير الجزافي لحقوق ومستحقات الايجار وتقديم الخدمات.

✓ عدم مراجعة أسعار الإيجار، فالعديد من الممتلكات مستأجرة بأسعار رمزية لا تغطي حتى تكاليف صيانتها ومنها ما هو مؤجر دون مقابل فزيادة الإنفاق العمومي الذي صاحب ظاهرة التضخم وارتفاع الأسعار لم يصاحبه مراجعة في الأسعار الإيجارية للممتلكات.

✓ مغالاة البلدية كثيرا في فكرة الحالات الاجتماعية التي كانت وفي كثير من الحالات سببا وراء تدني عائدات بعض الممتلكات من جهة، ومن جهة ثانية سببا وراء استفادة بعض الأشخاص من حقوق وامتيازات ليسوا إطلاقا بحاجة إليها.

✓ انخراط قيمة الممتلكات، جراء عدة أسباب منها ما هو داخلي خاص بإدارة البلدية نفسها من حيث سوء تسييرها واستغلالها لملاكها بالقدر الذي يمكنها من بلوغ النتائج المرجوة منها ومنها ما هو خارجي على إدارة البلدية ويتمثل أساسا في بعض السلوكيات الراسخة في أذهان الكثير من أفراد المجتمع والتي خلقت لديهم نظرة خاطئة اتجاه الأملاك العمومية بصفة عامة والأملاك البلدية بصفة خاصة، حيث تسيطر على أذهانهم فكرة "البابليك" التي تفهم وتفسر كمرادف لمعاني كثيرة كالنهب، التبذير والافلاس.... الخ، ومن جهة ثانية تفرط البلدية في أملاكها يمكنهم من الانفلات وفي كثير من الحالات من الرقابة والمتابعات القانونية بشأن سوء تعاملهم مع الأملاك العمومية بصفة عامة وأملاك البلدية بصفة خاصة.

¹ العمري بوحيط " البلدية الاصلاحات مهام وأساليب" شركة زعايش للطباعة والنشر، 1997، ص ص 25-26.

✓ استمرارية تبعية البلدية ماليا إلى الدولة، ويرجع سبب هذه الظاهرة إلى عدة أسباب رئيسية أهمها اعتماد البلدية على المساعدات المالية الخارجية، خصوصا الإعانات، هذه الأخيرة لا تشجع البلديات للاهتمام بمواردها الداخلية وعلى أساس ممتلكات البلدية، الأمر الذي نتج عنه ضعف النتائج المالية التي تحصل عليها البلدية من خلال تسيير واستغلال أملاكها وما نسبته 10% المشكلة لمجموع موارد أملاكها إلا دليل قاطع على ضعف هذه الأخيرة وعدم وصولها إلى المستوى المطلوب.

2. **تشخيص الوضعية الحالية لتسيير المرافق العمومية للبلدية:** تعتمد البلدية وفي جزء هام من ميزانيتها على منتجات الاستغلال التي تشكل هي الأخرى إحدى الموارد الأساسية المكونة للميزانية لما تتميز به من خصائص كالضمان، الاستمرارية والمرونة، الأمر الذي يجعل مهمة المحافظة عليها وتنميتها بالقدر الممكن من أولويات السياسة المحلية.

إن مفهوم المرفق العام، وإن كان من صلاحية البلدية وهذا بالضرورة التكفل به فإن تسييره متشعب وله أوجه عديدة تستطيع البلدية استعمالها حسب واقعها ومعطياتها ومحيطها وامكانياتها وهذا ما أجل الوصول إلى الأهداف التي من أجلها وجدت البلدية والتي تتمثل في:¹

✓ ضمان سير المرافق العمومية.

✓ إعطاء مصداقة لحركية الدولة.

✓ ضمان تسيير عقلائي للممتلكات والموارد.

هذه الأهداف كلها تصبح مستحيلة التحقيق في ظل الأسلوب الحالي لتدخل البلدية والمعروف بكثرة تدخلاتها في كل الأمور وإهمال رسالتها الأساسية. وعليه فإن عملية اختيار أي طريق من طرق الاستغلال من قبل المسؤولين المحليين، يجب أن يركز على اعتبارات موضوعية وليس على اعتبارات شخصية.

أ. **أساليب تدخل البلديات في تسيير المرافق العمومية:**

◀ **نظام الاستغلال المباشر** " نصت المادة 134 من القانون البلدي لسنة 1990 على أن للبلدية كامل

الصلاحيات والسلطات في استغلال مصالحها استغلالا مباشرا يتم على إثره تقييد الإيرادات والنفقات في ميزانية البلدية ويتولى القابض البلدي انجاز هذه المهمة حسب قواعد المحاسبة العمومية.

ويتجسد هذا الأسلوب على مستوى البلدية في النشاطات، لاسيما الإدارية منها والتي تكتسي طابع المصلحة العامة فهي التي تقوم بتأمينه عن طريق أسلوب التسيير المباشر ولا تستطيع التحلي عنه للأفراد²، ولكن هذا لا يمنع من أن تستخدم البلدية أسلوب التسيير المباشر في عدد من المرافق العمومية التجارية والصناعية إذا رأت البلدية مصلحة في

¹ العمري بوحيط: " البلدية الإصلاحات مهام وأساليب" مرجع سابق، ص 40.

² عباس رضوان، مرجع سابق، ص 52.

ذلك، حيث يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة إليها وهو ما تنص عليه المادة 126 من قانون البلدية.

ولكن الظاهر أن هذا الأسلوب أصبح هدفا وغاية رئيسية للبلدية على حساب مهامها الأصلية¹ فعوض اعتبار هذا الفرع تكملة للإنجاز والاستغلال ومساعدة للبلدية في تحقيق بعض مهامها أصبح الفرع هو أساس وجودها وغاية حركيتها، إلى درجة أن هذا النمط حول مسؤولي البلدية من خدمة المواطنين وممارسة مهام السلطة العمومية وضمن السير الحسن للمرافق العامة ومسايرة الحركة التنموية وتنشيط البعد الاجتماعي التضامني²، إلى مؤسسة تجارية ومؤسسة إنجاز مكلفة لتمويل الورشات بالمواد الأولية للبناء ومتابعة الورشات، ومراقبة الحضور اليومي للعمال وجردهم والتكفل بالمشاكل اليومية والاضطرابات، حيث صارت البلدية مقاوله بناء وصار معها رئيسها قائد ورشة لا يهتمه من أمور بلديته ومواطنيه إلا الورشات والتوظيف المفرط لإرضاء سواء نزوات قبلية أو لتحضير مناسبات انتخابية³. وقد تسبب أسلوب التسيير المباشر في مشاكل عويصة، مست جوانب عدة يمكن ذكرها فيما يلي:

- ✓ مساهمة ميزانية البلدية في ضمان المشروع، حيث تقوم مصالح البلدية بتوزيع الغلاف المالي للمشروع إلى قسمين: نسبة منه، تخصص لشراء المواد الضرورية، ونسبة أخرى تخصص لأجور العمال، وغالبا ما يتم هذا التخصيص بنسبة 60% و 40% للأجور، كما أن هذا الفرع، لا يمكنه أن يحقق أرباحا طالما أن غلافه المالي مقسم بطريقة لا تسمح بتحقيق الأرباح، وإن وجدت أرباح فإن على البلدية إما تخصيصها لشراء مواد البناء أو ضمان حقوق العمال، كالمخ المختلفة من عطل سنوية أو منح تعويضية.
 - ✓ تفويت الفرصة على مواطني البلدية بعدم استفادتهم من المشاريع المبرمجة لصالحهم، لعدم إنجازها، وهذا راجع إلى امتصاص الغلاف المالي للمشروع في ضمان رواتب العمال على حساب المشروع نفسه.
 - ✓ فقدان مصداقية البلدية لدى الهيئات التجارية الأخرى، لعدم قدرتها على تسديد فواتيرها لكون الغلاف المالي قد حول إلى رواتب. ولكي تسترجع البلدية مصداقيتها، ونضمن سيرا حسنا لمصالحها، وتفوق في ضمان تسيير المرافق العمومية التي هي من صلاحيتها، فإنه من الأحسن إلغاء كامل لهذا الأسلوب في نمط تدخلها.
- ◀ التسيير عن طريق المؤسسة العمومية المحلية: نصت المادة 136 من القانون البلدي لسنة 1990: "على أن البلدية بإمكانها أن تنشأ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية".

¹ CHRIF BENNADJI : « la concession des services public en Algérie », mémoire de la 4ème année option administration générale, 3ème promotion, ENA, 1997, p 03.

² شتلتحة وفاء احلام " المرفق العام للخدمات الاجتماعية الجامعية: تنظيم وتسيير " رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 116.

³ العمري بوحيط، " البلدية الاصلاحات مهام وأساليب " مرجع سابق، ص 34.

فعلى العكس ما تمت رؤيته بشأن تسيير واستغلال المرافق العمومية البلدية عن طريق الاستغلال المباشر فان تسيير المرافق العمومية البلدية عن طريق المؤسسة العمومية، سواء كانت ذات طابع إداري أو اقتصادي هو عبارة عن صفقة تتم بين البلدية والمؤسسة وتعتمد بمقتضاها هذه الأخيرة على ضمان تأدية خدمات مرفق عمومي محلي مثلا (القمامات المنزلية)، ففي هذه الحالة فإن عملية دفع مستحقات الخدمة المقدمة لا تتم عن طريق المستفيدين، وإنما تتم من طرف البلدية وفقا لشروط ومعايير يتم الاتفاق بشأنها بين الطرفين المتعاقدين.¹

إذن فالقانون يسمح للبلدية اللجوء إلى إنشاء مؤسسة عمومية بلدية، تعمل على إنجاز أو تسيير البرامج الموكلة للبلدية²، هذا الأسلوب جاء نتيجة لضرورة الفصل بين صلاحيات التخطيط والتمويل والرقابة من جهة، وصلاحيات الإنجاز والتسيير من جهة أخرى، بحيث توكل المهمة الأولى لإدارة البلدية باعتبارها إدارة تملك صلاحيات السلطة العمومية، وتوكل للمؤسسة العمومية البلدية مهمة الإنجاز، وهذا الفصل راجع إلى إعطاء كل طرف استقلالية خاصة من جانب تسيير الأموال.³

لقد كان وإلى وقت قريب أسلوب التسيير بواسطة المؤسسة العمومية المحلية من الأساليب المفضلة لدى الجماعات المحلية لتسيير المرافق العمومية، والاهتمام بهذا النوع من التسيير ودعمه وكان هدفه فني واجتماعي، فهو من جهة يهدف إلى تدعيم الولايات والبلديات بوسائل الإنجاز الضرورية لتنفيذ برامجها الاستثمارية، ومن جهة أخرى توفير مناصب شغل للأيدي العاملة المحلية.⁴

وبعد التغييرات التي بدأت تعرفها الدولة في التوجه نحو اقتصاد السوق تحت ضغوطات المؤسسات المالية الدولية، وبعد العجز المالي الذي بدأت بوارده في الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد سنة 1986 والتي كانت نتائجها تقليص الموارد المالية، الشيء الذي انعكس سلبا على المؤسسات العمومية سواء الوطنية أو المحلية، إذ لم يعد في وسع الدولة أن تمول المؤسسات العمومية العاجزة هذه الأخيرة التي أصبحت بين خيارات حتمية محدودة انتهت بضرورة حوصلة المؤسسات الاقتصادية العاجزة، وحل المؤسسات العمومية التي تقوم بتسيير مرافق عمومية وعودتها إلى الاستغلال المباشر بجميع عيوبه.⁵

¹ محاضرات اوكلي حسين في مقياس: "المالية المحلية" لطلبة التكوين ما بعد التدرج، تخصص التسيير العمومي المحلي، الدورة الثانية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1994-1995.

² محاضرات محمد بوسماح في مقياس، "المؤسسات العمومية" لطلبة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الحقوق بن عكنون، الجزائر 2009.

³ فريد النجار: "ادارة مؤسسات المرافق العمومية باليات القطاع الخاص، ادارة المرافق العامة بأساليب الخصخصة، 2005/04/14 المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، ص 10.

⁴ ضريف نادية، "تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة" رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2008، ص 25.

⁵ بن شعيب نصر الدين، "إشكالية تمويل البلديات وسبل ترفيتها" مرجع سابق، ص 299.

◀ أسلوب التسيير عن طريق الامتياز:

نصت المادة 136 من القانون البلدي لسنة 1990 على هذا الأسلوب من التسيير حيث أقر المشرع الجزائري أنه "إذا لم يكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالا مباشرا دون أن ينجم عن ذلك ضرر، جاز للبلديات منح هذا الامتياز "

ويعرف أسلوب الاستغلال عن طريق الامتياز: "بأنه عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عمومي واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأعمال يقدمها صاحب حق الامتياز على مسؤولية مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق". من هذا التعريف يتضح جليا أن الالتزام هو عبارة عن عقد يربط بين طرفين، غير أنه ذو طبيعة خاصة، حيث أن موضوعه يعني بإدارة مرفق عمومي وهذا الأخير تحكمه مجموعة من القواعد والأسس، كما أن هذا العقد لا يكون إلا لمدة محددة مسبقا تنتهي بانتهاء إلزامية العقد، كما أن أعباء المشروع وأخطاره المالية يتحملها الملتزم ومختلف المصاريف التابعة له، مقابل ذلك يتقاضى هذا الملتزم عوضا عن خدماته رسوما يحصلها من المنتفعين. إذن فأسلوب الامتياز يوفر إلى حد كبير حلا يجب أخذه بعين الاعتبار من قبل المسؤولين المحليين بالخصوص في قطاعات التجهيز والاستثمار كالتجهيزات الرياضية السياحية الاقتصادية وغيرها والتي تتطلب أموالا معتبرة تعجز البلديات على تحملها.¹

لكن ما يلاحظ على مستوى البلديات الجزائرية أن هذه الطريقة لا أثر لها خصوصا بالنسبة لبلديات صغيرة الحجم والتي تواجه مشاكل وعراقيل لا حصر لها في مجال تسيير واستغلال مرافقها العمومية، كمرفق المياه الصالحة للشرب، بحيث لازال يسير مباشرة وبطريقة فوضوية سواء من حيث نوعية الخدمة أو من حيث طريقة تحصيل مستحقاتها، الاستفادة من الخدمة، فأسعار المياه يتم تحديدها عادة بطريقة جزافية دون الاعتماد على أية معايير موضوعية (كاستعمال العدادات مثلا) أما التحصيل المالي لمستحقات الخدمة فهو يتم بطريقة فوضوية أيضا تتم بالتسامح المفرط والتخلف في الدفع حتى لعدة سنوات، مع العلم أنه كان من الأفضل للبلديات وفي مثل هذه الحالة أن تمنح صلاحيات تسييرها واستغلالها إلى من تتوفر فيهم شروط الالتزام بذلك .

ب. الاختلالات التنظيمية والتسييرية للمرافق العمومية البلدية:

من خلال تعرضنا لأهم الطرق المعتمدة من طرف البلديات في مجال تسيير والاستغلال لمرافقها، يمكن الإشارة إلى أن هذه الطرق لازالت تعرف تخلفا ملحوظا مقارنة مع ما هو جاري في مؤسسات القطاع الخاص، وهذا بلا شك راجع لوجود الاختلالات التالية:

¹التعليمية الوزارية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، رقم 842/94.3 المؤرخة في 07 سبتمبر 1994، المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، ص05.

- ✓ تضخم عدد الموظفين على مستوى المرافق العمومية الذين يفتقدون إلى مهام واضحة.
- ✓ غياب أساليب حديثة للتسيير، حيث يتم الاعتماد على مناهج تقليدية مما ينعكس سلبا على أدائها ومردوديتها ويشكل عائقا حقيقيا أمام التحولات الجديدة للمرافق العمومية وما تفرضه المنافسة، فأهم خلل تعاني منه مرافق العمومية البلدية هو نقص استعمال التكنولوجيا الحديثة التي تساعد على التطور المعلوماتي والاتصالي خاصة وأن الاتصال داخل المرفق يعد بمثابة المحرك الأساسي لسير عملها ويضمن لها فعالية أكبر.
- ✓ إضافة إلى افتقار مرافق البلدية للأدوات الحديثة فإن استعمال المناهج العلمية يكاد يكون منعدما، حيث نسجل غيابا تاما للمناجمت العمومي كمنهج ويسهل لها القيام بالوظائف بصفة علمية ودقيقة وتمكنها من تحقيق أهدافها.
- ✓ البيروقراطية وما تحمله من سلبيات، كتعطيل العمل نتيجة لكثرة الإجراءات القانونية مما يؤدي إلى القضاء على روح الابداع والمبادرة والتهرب من المسؤولية.
- ✓ غياب نظام معلوماتي جيد وفعال بوجود نوع من التواصل بين مختلف مرافق البلدية مما يضمن سيرها ونجاحاتها.
- ✓ غياب الأدوات الحديثة لمراقبة التسيير خاصة تقنيات المحاسبة وبالأخص المحاسبة التحليلية، التسيير التقديري، تقنيات تحليل القيمة، الكلفة/الفعالية، تقنيات تحليل ودراسة حجم الاحتياجات.
- ✓ عدم التحكم في النفقات وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة، باستخدام أكبر قدر من الموارد والدليل على ذلك ارتفاع نفقات الموظفين في إجمالي ميزانية التسيير للبلدية، إذ تشكل هذه النسبة حوالي 80% في حين يجب ان لا تتعدى 40% حسب العتبة المحددة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية. إذن هي جملة وجيزة من النقائص والاختلالات التي تعتبر حجر عثرة أمام حسن سير عملية تسيير واستغلال مرافق البلدية وترقية مداخيل استغلالها، هذا ما ينعكس فعلا على حصيلتها.

فمن خلال الإحصائيات المقدمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية للسنوات 2003، 2004، و2005 نجد أن هذه النسبة لا تتعدى هي الأخرى 06% وهذا ما يوضحه الجدول أدناه:

الجدول رقم 15: تطور مداخيل الاستغلال البلديات للفترة الممتدة من سنة 2003 إلى غاية 2005 الوحدة ألف دج

السنوات	إيرادات التسيير	مداخيل الاستغلال	% النسبة
2003	10.546.195.630	314.298.312	3.65%
2004	14.087.055.163	361.336.482	4.31%
2005	14.82.560.770	402.532.132	4.54%

المصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

فبالنظر إلى حجم الأعباء والصلاحيات الملقاة على عاتق البلدية يمكن القول إن هذه النسب لا تمثل حقيقة قيمة الخدمات المقدمة.

إن لضعف هذا المصدر أثر بين في انعدام نمو ميزانية البلديات التي يشهد محيطها طلبا متزايدا على الخدمات العمومية، ولانعدام إمكانية تصرف وتدخل المسؤولين المحليين في تقدير الجباية المحلية يبقى هذا الباب منفذا هاما يبرز من خلاله المسؤول الأول في البلدية مع مجلسه كامل الصلاحيات وطاقته لتطوير موارد البلدية دون أدنى انحراف عن النصوص أو القوانين المنظمة.

إذن فالبلدية مدعوة في هذا الشأن إلى الالتزام بالتسيير الأنجع مرافقها بإجراء عمليات التحليل المالي خصوصا من حيث الكلفة والفعالية وفي الأوقات المناسبة لذلك، الأمر الذي يتيح الفرصة بعد ذلك للمسيرين باتخاذ القرارات الملائمة من حيث:

✓ التعرف على القيمة الحقيقية المالية للمرفق.

✓ تحديد وتقييم احتياجات المرفق بدقة.

✓ تحديد ائمان المرفق وفقا للإمكانيات المتاحة.

3. تشخيص التسيير الحالي لقروض البلديات :

أ. تطور ديون بلديات الجزائر: تمثل المديونية في المالية العامة النفقات الالزامية الواردة في الاعتمادات التقديرية أي أنه في حالة نقص الاعتمادات يمكن تسديد هذه النفقات بتجاوز الاعتمادات.

وبخصوص المالية المحلية، هل يمكننا القول بأنه على البلديات ديون؟

ولالإجابة على هذا التساؤل نتطرق إلى مسألة أصل الديون، تم مديونية البلديات.

◀ أصل الديون: تجدر الإشارة هنا إلى أن المديونية للبلدية عدة أسباب أهمها:

✓ سوء تقدير المشاريع مما ينجر عنه امكانية ظهور وضعية ظرفية تتطلب مصاريف طارئة.

✓ الانعكاسات الناجمة عن الاصلاحات الاقتصادية (خلق المؤسسات وتسريح العمال... الخ مما يعني ظهور شريحة

جديدة تصبح عالية على البلديات، بالإضافة إلى زوال المساهمات المالية في الضريبة بعد اقتطاعها من أجور العمال.

✓ نقص الكفاءات المهنية والعملية المؤهلة للإشراف على الشؤون المالية للبلديات.

✓ تدخل البلديات في جميع الميادين تقريبا وفي كافة مناحي الحياة (السكن، المدارس، الشبيبة والرياضة، الثقافة،

الصحة... الخ) ما يتطلب موارد مالية ضخمة.

✓ التوازن الوهمي، بينما الميزانية غير متوازنة في الواقع مما يعني وجود عجز ذلك أن القانون الذي ينظم البلدية صريح بشأن إلزامية المصادقة على ميزانية متوازنة، وفي حالة العجز على البلديات أن تتحمل على عاتقها تدارك هذا العجز ولو بالاستدانة.

◀ **مديونية البلديات:** غالبا ما تعتبر المديونية بمثابة مؤشر يدل على حسن أو سوء التسيير، لكن ذلك لم يمنع من دوام هذه الظاهرة عبر جل بلديات الوطن.

ودائما كانت تلجا الدولة لمسح هذه الديون لحل هذه الإشكالية التي تشهد تطورا مستمرا، خاصة وأن مسؤولي الجماعات المحلية وفي معظم بلديات الوطن لا يحترمون الاعتمادات المالية المفتوحة، انطلاقا من فكرة أن الدولة (السلطة المركزية) سوف تتكفل آجلا أم عاجلا بمسح ديون البلديات، والجدول الزمني الموالي يبين تطور هذه الديون:

الجدول رقم 16: جدول يوضح تطور مديونية البلديات (الوحدة مليار دج)

السنوات	قسم التسيير	قسم التجهيز	المجموع
1995/12/31	1.414	3.548	4.962
1996/12/31	1.596	2.778	4.374
1997/12/31	2.996	5.084	8.053
1998/12/31	0.610	0.823	1.433
1999/12/31	8.7	13.3	22
2000/12/31	1.84	4.52	06
2001/12/31	2.37	5.63	08
2002/12/31	2.382	3.618	06
2003/12/31	0.422	1.578	02
2008/12/31	8.11	13.89	22

المصدر: مديرية الادارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

المبحث الثالث: معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية وتأثيرها على الوضعية المالية للبلدية

لأن مشكلة التسيير اللاعقلاني للموارد المالية للبلديات الجزائرية هي داء طال اعتلال المالية المحلية بها، ولأنها مشكلة متشعبة ذات علاقة بكافة الجوانب الإدارية، السياسية، الاجتماعية والثقافية فإن أسبابها لا تقتصر بالتأكيد على ندرة

الموارد المالية ومحدوديتها أو على سوء تسيير الجباية المحلية أو ممتلكات البلدية أو غيرها من الموارد المالية الأخرى، بل يتعدى الأمر ذلك إلى وجود عوامل أخرى أهمها التضارب بين حجم هذه الموارد والصلاحيات المفوضة للبلدية.

المطلب الأول: أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية للبلديات

الفرع الأول: عدم التطابق بين الموارد والأعباء

لقد سبق وأن أشرنا إلى جملة من المهام والصلاحيات الموكلة للبلديات القيام بها وفق القوانين والتشريعات المعمول بها، غير أن هذه الصلاحيات المتعددة والمتنوعة تفوق إمكانيات البلدية المتاحة سواء (المالية، البشرية أو المادية)، فأمام التطور المذهل للبلديات فإن مداخيل هذه الأخيرة لم تعرف نموا يفي بالغرض المطلوب وليس بمقدورها مجابهة جملة هذه الأعباء والصلاحيات، ومنه بدى سوء التسيير يتجسد في تدني مستوى أداء المصالح العمومية وخدماتها ثم تجسد في عجز ميزانيتها.

لقد نصت المادة 184 من القانون البلدي لسنة 1990 على أنه: "ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها".

فهذا النص الصريح الذي يلح على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاح أي مهمة، بعيد كل البعد عن المنطق المتجسد في الميدان، فحسب ما أوردناه فيما سبق عن الأعباء والموارد يلاحظ جليا ذلك الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتوفرة لتسيير المصالح وبين الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بصفة صحيحة. إن هذه الحقائق تجبر المشرع الجزائري على إعادة النظر في الصلاحيات والاختصاصات وفق المصادر المحلية المتوفرة، والإمكانيات المتاحة، وبالنتيجة إمكانية السيطرة على القدرات المالية المحلية وتوجيهها بطرق سليمة نحو الأهداف الإنمائية المحلية المسطرة. إن كثرة هذه المهام إذن يمثل عبئا ثقيلا على البلديات وبالخصوص على المنتخبين الذين ليس لهم خبرة تسيير الشؤون العمومية والتنمية وعلى هذا الأساس هناك بعض الاقتراحات المطروحة على هذه الانشغالات المجسدة: بإمكان البلديات الاحتفاظ بكل المهام غير أنه على الدولة أن تؤمن تمويل الأعباء ذات النفع العمومي. يمكن اشتراك القطاعات المعنية والمتعلقة بالمصالح ذات النفع الوطني مع البلدية في شكل اتفاقات برامج تتقاسم فيها الأعباء بالتساوي.

غير أن الغالب عند المتخصصين يرجحون الحل أو الاقتراح الثاني الذي مفاده أن تتكفل الدولة بتلك المصالح التي من صميم اختصاصاتها فلقد كتب أ. بوعشية أحمد¹ في مستهل أسباب تزايد نفقات الجماعات المحلية يقول: "تتحمل الجماعات المحلية بعض النفقات التي هي في الواقع من صلاحيات الدولة وتمويلها من اختصاص الوزارة المعنية مثل

1 أ. بوعشية أحمد. "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية" رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية. معهد العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير. جامعة الجزائر. 1991. ص54.

نفقات التعليم الخاصة بالبناء والتجهيز، وهي في الحقيقة من اختصاص وزارة التعليم الابتدائي والثانوي ونفقات الصحة التي هي من اختصاص وزارة الصحة..."

وخلاصة القول إن الصلاحيات الضخمة الموكلة للبلديات يجب أن يعاد النظر فيها يعين الحكمة والبصيرة وإلا أصبحت ظاهرة سوء تسييرها ظاهرة مرضية مزمنة يصعب الخروج منها.

الفرع الثاني: ضعف الموارد البشرية

إذا كان تطبيق اللامركزية قد ارتبط فكريا ومنذ البداية بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم، فقد بين الواقع أن التدابير التي تحيط بعملية اختيار وتعيين ممثلي وموظفي الجماعات المحلية أصبحت لا تتجاوب إطلاقا مع الواقع.

فعلى المستوى البلدي، ففي الوقت الذي تعاني منه البلدية لافتقارها للجانب النوعي، يأتي المرسوم رقم 26/91 المؤرخ في 1991/02/02، المتضمن القانون الأساسي لعمال البلديات في الاتجاه المعاكس ضاربا عرض الحائط مقتضيات الساعات وحاجيات البلدية الحقيقية متجاهلا الأمر الواقع، إذ يمنح لرئيس البلدية صلاحية التعيين والتسيير فالسؤال المطروح، ما الفائدة من منح هذه الاختصاصات في ظل غياب الموارد المالية الكافية لتغطية مثل هذه النفقات؟ إضافة إلى ذلك نتساءل هل ما يوفره سوق العمل يتلاءم وصلاحيات البلدية من حيث الكفاءة والاختصاص؟

فإلى حد الآن فإن الشروط التي تحيط بعملية تعيين الأعدان الإداريين وجلب الإطارات المؤهلة لا زالت محفوفة بكثير من الغموض، خاصة إذا علمنا أن الإطارات تميل في غالبها إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية، أو لدى الخواص وتنبذ الالتحاق بالجماعات المحلية وذلك بسبب انسداد أبواب الترقية وغياب المحفزات التشجيعية، وهذا ما أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من التأهيل اللازم، أي ضعف مستوى التأطير الناجم عن افتقار البلديات للمستخدمين ذوي الكفاءات المهنية والعلمية والشهادات الجامعية، ولعل الأرقام الموالية تعبر أحسن تعبير على التفاوت الكبير في نسبة التأطير بين الإدارات المركزية واللامركزية¹:

على المستوى الوطني نسبة التأطير 12%.

على مستوى الإدارات المركزية، نسبة التأطير 17%.

على مستوى الولايات، نسبة التأطير 11.85%.

على مستوى البلديات، نسبة التأطير 2.06%.

بالرغم من أن هذه النسب شهدت في السنوات الأخيرة تطورا ملحوظا إلا أنها لم تبلغ بعد الحدود المرجوة.

¹ RAHMANI A : « Essai d'analyse des finances d'évolution de la gestion du personnel de la fonction publique ». Revue Idara. Volume 7.n°02.ALGER.1997.p 18

فيما يخص تركيبة مستخدمي البلديات نجد أنها تتكون من ثلاث أصناف هي كالتالي:¹

أعوان التنفيذ: وهم الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تطلب أي كفاءة.

أعوان التحكم: وهم الموظفون المؤهلين الحاملين لدرجة (معاونين إداريين، كتاب إداريين، ملحقي إداريين وتقنيين ساميين).

الإطارات: وهم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادة الكفاءة، الذين لهم القدرة على التطور وفهم النصوص وتفسيرها.

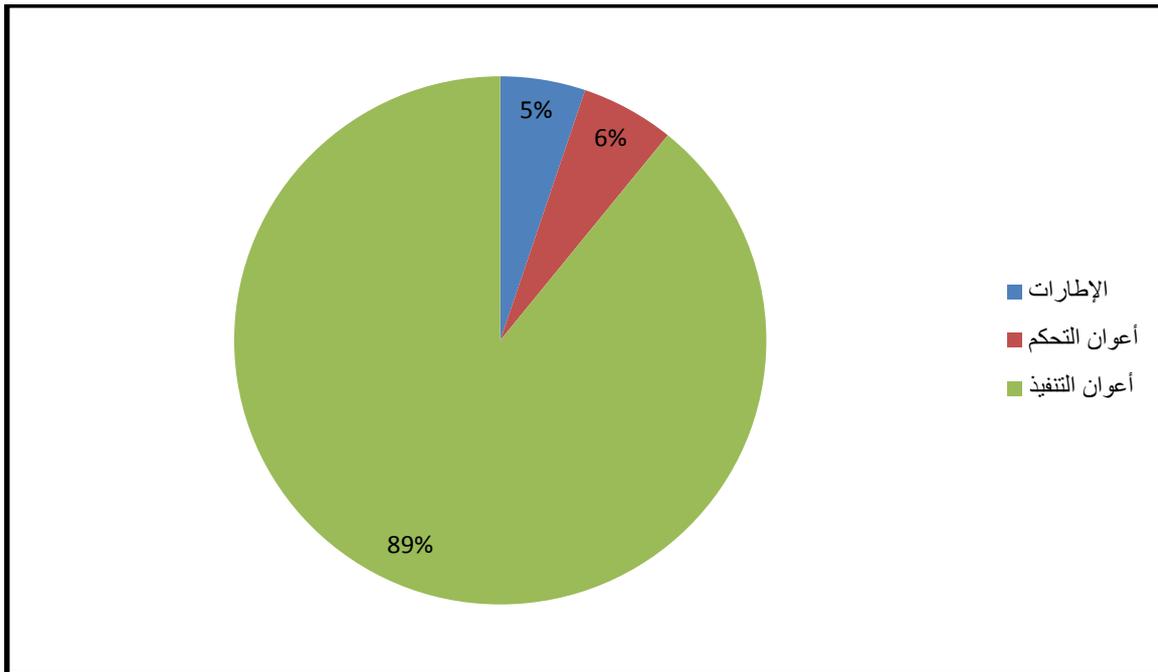
الجدول رقم 17: يوضح تركيبة مستخدمي البلديات لسنة 2000

التركيبة	العدد	المعدل
الإطارات	9549	5.17%
أعوان التحكم	10469	5.67%
أعوان التنفيذ	164619	89.16%
المجموع	184634	100

المصدر: rahmani a: «les ressources humaines des collectivités locales. Un état des lieux à la lumière de la conception de la décentralisation » in revue de C.E.N.A.P N 25.2002.p05

¹ C.E.N.E.A.P : « Etude sur l'évolution des ressources humaines dans les communes ».rapport préliminaire n°01.Alger.Mai 1990. P 01

الشكل رقم 12: رسم بياني يبين تركيبة مستخدمي البلديات لسنة 2000



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول

ولنا أن نرجع أسباب نقص الإطارات على مستوى البلديات الجزائرية إلى ما يلي:

- ✓ عدم احترام إجراءات التوظيف واعتماد طريقة الترقية الداخلية أكثر من التوظيف الخارجي، مما يجعل مناصب كثيرة تشغل من قبل موظفين لهم معارف عملية في حين يفتقدون للمعارف العلمية.
- ✓ ضعف الموارد المالية المتاحة لدى الجماعات المحلية، ما يجعلها تفتقر إلى المحفزات المالية (رواتب جيدة، منح، إعانات...)

- ✓ افتقار معظم البلديات إلى جداول تقديرية خاصة بتسيير الموارد البشرية وغياب سياسة واضحة للتوظيف، إذ نجد أغلب الإطارات الجديدة الموظفة في إطار تشغيل الشباب أو الشبكة الاجتماعية، أو عقود ما قبل التشغيل، أو عقود الإدماج المهني، ما يعني كبح فعالية الأداء لدى هؤلاء الإطارات لأنهم يفتقدون إلى المسؤولية، وينقصهم الإحساس بأنهم قطعة أساسية في تسيير البلدية، الأمر الذي ينعكس بالسلب على أدائهم الوظيفي.
 - ✓ عدم برمجة دورات تكوينية للموظفين باستمرار، وإن وجدت فهي تقتصر على عدد قليل من المستخدمين.¹
- وخلاصة القول يبقى عدم الاستثمار في العنصر البشري القاسم المشترك بين كل البلديات الجزائرية، سواء كانت تحسن تسيير مواردها المالية أو تسيء في ذلك أو تحقق فائضا ماليا أو عجزا وعليه من الأحسن إعادة النظر في تركيبة هذا المورد وإدخال عامل التكوين والتربص وتكثيف الملتقيات للمستخدمين والمنتخبين بصرامة لحمل الكل على النشاط الفعال والعمل الجدي لخلق الشعور بقداسة هذه المهام والصلاحيات التي تسعى لخدمة المجتمع.

¹ C.E.N.E.A.P : « Etude sur l'évolution des ressources humaines dans les communes ».op.cit. P 27

الفرع الثالث: عدم ترشيد النفقات البلدية

إن عملية التحكم في النفقات العمومية كان ولا يزال موضوع اهتمام الكثير من الباحثين في ميدان المالية العامة، أما على المستوى المحلي فإن هذا الإجراء أثناء إعداد الميزانية الأولية أمر مهم للغاية، يعمل في اتجاه تقليص نفقات وديون الجماعات المحلية التي أصبحت صعبة التحمل نظرا لتزايد الأعباء المتعلقة بصلاحيات هذه الجماعة.

لقد جرت العادة على أن البلدية بحكم ضعف مسيرتها أو جهلهم أو الضغوطات التي تخضع لها تتدخل في كل شيء، حتى في الأمور التي لها تعينها، أو ليست من صلاحياتها، أو لا يستفيد منها مواطنوها هذه التصرفات أوضاعا خطيرة هددت كيان البلدية ومصداقيتها، بل هددت حتى وجودها بسبب تدخلاتها المتكررة في كل شيء أو أحيانا بدون مقابل. فكم فرضت على البلدية التكفل بمصاريف أو إنجاز أشغال أو تحمل وضعيات لم تتسبب فيها، ولا تدخل في نطاق مهامها وربما غير متواجدة حتى فوق ترابها، فنجدها مثلا، تتحمل مصاريف وأعباء هيئات لا تدخل حتى في نطاق المرفق العام، تقوم بأشغال لصالح إدارة عمومية تملك ميزانية مستقلة بها، وتساعد التكفل ببعض الانشغالات كتزويد المقرات بالعتاد، وميزانيتها لا تسمح لها بذلك، أو على حساب أمور أكثر أهمية، كما نجد أنها تتحمل مثلا صيانة ممتلكات الغير وترميم عمارات، وتصليح ما أفسده الغير وغير ذلك من التجاوزات الخطيرة. إن الإنجازات التي على الدولة تحملها في هذا الشأن، لا بد وأن تلي معايير موضوعية علمية، لا شعبية، ولا لأغراض سياسية انتخابية وتؤدي خدمة حقيقية سواء في مجال حفظ صحة المواطن أو سلامته، أو استفادته من شروط الحياة الضرورية، ولكن في إطار العقلانية والتصرف المحكم والاستغلال الأمثل والمحافظة على الأموال العمومية. من هذه الأمثلة البسيطة يتضح أنه لو تم صرف 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، وعليه فعلى البلديات عند اعتماد الميزانية:

✓ التقييم الدقيق الذي يؤدي إلى عدم تجاوز الأغلفة المالية المحددة عند التنفيذ.

البرمجة الموضوعية للنفقات.

✓ البحث الفاعل للأنشطة الاقتصادية ذات الأولوية الكبرى.

✓ اتباع أسلوب المناقصات عند اقتناء البلدية للموارد والسلع والخدمات¹، وفي حالة المقتنيات ذات القيم الصغيرة والمتوسطة فالبحث عن موردين يعرفون هذه السلع بأسعار منخفضة هو حتمية كذلك لا تقل عن سابقتها، كما يجب تفادي مظاهر التفاخر في تأثيث المكاتب والالتزام بما تدعو الحاجة إليه ويؤدي المطلوب منه.

¹ المرسوم الرئاسي 338-08 المؤرخ بـ 2008/10/26. المادة 05 المحدد للمبالغ التي تشتترط بلوغها لعقد صفقة

الفرع الرابع: غياب الرقابة

إن غياب عنصر الرقابة الفعلي أغرق العديد من البلديات في وحل الرشوة والاختلاسات والتسيب والإهمال وهدر المال، حتى أصبح المسؤولون لا يتخرجون من الاعتراف بهذه الوضعية إلى حد حل المجالس الشعبية البلدية. فإذا كانت الرقابة موجودة رسميا فما العبرة من هذا الموجود الغائب عن الميدان؟ وإن كان موجودا حقيقة في الواقع فما فعاليته؟ وما مدى قوته وصرامته في كف المسؤولين عن إهدار الأموال العامة التي وصل إلى خط ما فوق الأحمر؟ دون أدنى تحرك من المصالح الوصية لوضع حد لهذه الوضعية المزرية التي أوصلت أغلب البلديات إلى الشلل، ومطالبة الدولة أن تدفع عنها وباء المديونية التي أصبحت وباء مزمنًا يثقل كاهل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فغياب الرقابة إذن بالرغم من وجودها المادي قد يكون سببا في التصرف اللاعقلاني والرشيد للمال العمومي المحلي، وعليه كيف يمكن أن يكون للرقابة دورا فعالا؟

من بين النقاط التي من شأنها تقليص التصرفات اتجاه استعمال المال العام المحلي نذكر ما يلي:

- ✓ اعتماد الشفافية والمساءلة كأداة مهمة لكبح جماح الفساد والقضاء عليه¹.
- ✓ جعل المحاسبة البلدية تحت مجهر أجهزة الرقابة.
- ✓ العمل على التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة المستخدمة من قبل إدارة البلدية، والتحقق من مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية بالسياسات المعتمدة.
- ✓ التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها.
- ✓ كشف الاختلاسات والتزوير والأخطاء الفنية، وكل ما يتنافى وقواعد المحاسبة العمومية².
- ✓ التأكد من دقة العمليات الحسابية وصحة المستندات المؤيدة للصرف.
- ✓ تعزيز دور هيئات الرقابة العامة في الدولة بما يضمن الكشف عن حالات سوء الإدارة، أو التعسف في استعمال السلطة، أو إساءة استخدام المال العام، وغياب الشفافية والنزاهة في الإجراءات المتعلقة بممارسة الوظيفة العامة³.

الفرع الخامس: عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال

إن التقديرات على مستوى البلدية غير متماشية مع طرق استعمال الموارد المسخرة لصالحها فتقديرات الميزانية غير مرتكزة على تقنيات حديثة والتي من الممكن أن توجه أصحاب القرار عند اختيارهم للمشاريع ومعرفة الإجراءات الواجب اتخاذها لتحسين الموارد، فالممارسات الحالية في مجال التقديرات تجرنا إلى الحقائق والوضعية التالية:

¹ محمد علي إبراهيم الخصيبة: "الفساد المالي والإداري ومكافحته". ورقة عمل في الملتقى العربي الثالث بعنوان: آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري. المنعقد في الرباط. المملكة المغربية. ماي 2008. ص 139

² محمد مصطفى سليمان: "حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري"، الدار الجامعية، مصر، 2006 ص 41.

³ سعد طيبي: "الرقابة على الميزانية المحلية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر، 2001، ص 28.

- ✓ تفاوت بين تقديرات الميزانية والنتائج المتضمنة في الحسابات الإدارية، إذ تلجأ البلديات إلى تضخيم تقديراتها باعتماد مناهج جزافية والتركيز على نتائج السنة المالية المنصرمة دون مراعاة المعطيات المتعلقة بتأثير الظروف الاقتصادية إيجاباً أو سلباً.
- ✓ عدم إنجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى، إذ تلجأ البلدية قبل إبرام الصفقات المتعلقة بالمشاريع إلى الدراسات التقنية و المالية والاقتصادية و الاجتماعية للمشاريع المراد إنجازها، الأمر الذي يترتب عليه عدم قدرة البلديات على تقدير التكلفة الإجمالية للمشروع ومردوديته المالية والاقتصادية والاجتماعية مما يعرضها ، كما هو الشأن بالنسبة للعديد من البلديات الجزائرية لتحملات مالية إضافية قد لا تتوفر على الاعتمادات اللازمة لتغطيتها وإنفاق موارد مالية ضخمة على إنجازها دون تحقيق المنافع والأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة¹.
- ✓ التأخر في إنجاز المشاريع البلدية، حيث تشرع هذه الأخيرة في إنجاز مشاريع اجتماعية واقتصادية، يتم بعد ذلك إهمالها وإيقاف الأشغال بها في إحدى مراحل إنجازها مما يعرض مصالح البلدية ومواطنيها خاصة عندما يتعلق الأمر بمشاريع مدرة للمداخيل (كأسواق الأسبوعية، المجازر، مواقف السيارات...).
- ✓ غياب برمجة متعددة السنوات في ميدان الإيرادات والنفقات.
- ✓ نادرا ما ترفق الميزانية بتقرير مفصل يحدد فيه الأهداف والأولويات.
- ✓ غياب النظرة الصحيحة للبلدية في مجال التكلفة الحقيقية والدقيقة، حيث ينظر لها على أساس الأحكام الذاتية في التقدير أكثر ما ينظر إلى الحقيقة كما هي، فمن خلال الممارسات اليومية، لا يسعى المسؤول إلى المعرفة والبحث عن التكاليف الجزئية للتسيير والتجهيز مثلا (كم يكلف كلم واحد من الطريق أو القسم المدرسي الواحد أو القمامة الواحدة؟.....).
- فإذا كان التقدير هو السبب في وجود الاختلالات، فحتى طرق الاستعمال في كثير من الأحيان لا تستند إلى قاعدة ثابتة أو مبدأ واضح.
- إذن هي جملة وجيزة من الأسباب التي تعتبر حجر عثرة أمام ترشيد أموال البلديات والتي تنصب في إطار زيادة عجز البلديات، إن لم تكن سببا في ذلك كما تحد من استقلاليتها وتؤثر على تنميتها.
- المطلب الثاني: أثر سوء تسيير الموارد المالية على الوضعية المالية للبلديات**
- تطرقنا فيما سبق إلى واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات وأهم الأسباب المعرقة له وسنحاول من خلال هذا المطلب إلى إلقاء الضوء على أهم ما يسببه سوء تسيير أموال البلديات من تأثير على الوضعية المالية للبلديات.

¹ أكلي حسين، "المالية المحلية" مرجع سابق، ص85.

الفرع الأول: عجز ميزانية البلديات

إن العجز المالي مهما كانت أسبابه، فإننا لا نتغاضى عن العجز التسييري الناتج عن سوء التصرف في الأموال وسوء استغلالها عقلا، فنجد مثلا بعض البلديات لها نسبة كبيرة من المداخيل (ضريبة، مداخيل الممتلكات، ناتج الاستغلال...) أو من أثرى البلديات، لكن مواطنوها يعيشون في مشاكل عويصة ولا تتوفر على أبسط مكونات الحياة. وعليه هذه الاختلالات تقع على عاتق المسؤولين المحليين وتوضح الواقع المالي الحقيقي للبلديات والعجز المالي لميزانيتها حتى وإن كان هذا الأخير انخفض مستواه في السنوات الأخيرة مقارنة بالسنوات السابقة وأصبح يبلغ 417 بلدية من إجمالي 1541 بلدية حسب إحصائيات، إلا أن هذا الانخفاض لا يعني أن البلديات الجزائرية كفئة في تخصيص أموالها أو التصرف فيها بطريقة كفئة وفعالة، وإنما هذا الانخفاض جاء كما سبق وأن أشرنا إلى الإعانات المقدمة من طرف الدولة وانتهاجها لسياسة مسح ديون البلديات وكذا كنتيجة لما أفضت إليه الانتخابات المحلية لسنة 2007 من تشييب وانخفاض المعدل العمري للمنتخبين.

الفرع الثاني: مشكلة التنمية المحلية

إن مشكلة التنمية المحلية ليست في إيجاد أو تنوع مصادر التمويل بقدر ماهي في سوء تسيير أموال للبلديات وغياب تنسيق الجهود والإمكانات المتواجدة، فنجد مثلا برمجة بناء وإنجاز قاعة علاج ممولة من برنامج التنمية المحلية دون استشارة للخريطة الصحية ولا للمصالح المختصة، ودون مراعاة للمقاييس في هذا الباب، ونجد مديرية الصحة تسجل مشروع إنجاز مركز صحي في إطار المشاريع القطاعية للتنمية دون معرفة وجود قاعة علاج في نفس المكان، لا لشيء إلا أن التنمية فهمها البعض أنها استقلالية دون مشاورة، وأنها انفرادية دون تكاملية، ومادام الوالي لا يستشار مسبقا من طرف الوزارات المعنية، ومادام المدراء المحليون لا يستشارون من قبل رؤساء البلديات، والعكس صحيح، فإن الجهود ستتبعثر ولن تحقق الإمكانات الموجودة والأهداف المحددة، وهكذا تضيع الأموال التي هي بحوزة البلديات دون تحقيقها لأدنى الاحتياجات.

الفرع الثالث: أثر التمويل المركزي على استقلالية المالية للبلديات

لم يتوانى المسؤولون المحليين عن إثارة انتباه السلطة المركزية إلى الفرق الشاسع بين الموارد المالية المخصصة لهم والاحتياجات المتزايدة التي يجب عليهم تلبيتها، ومن هنا لا يبقى للجماعات المحلية سوى إعانات الدولة لتغطية نفقاتها خاصة منها نفقات قسم التجهيز والاستثمار المتصلة بعملية التنمية المحلية، غير أنه يمكن القول أن الإعانة المالية الواردة من خزينة الدولة لا تكون حيادية بل مشروطة، ويرجع ذلك أساسا إلى كون أنه على الدولة أن تحقق

أهدافها الأساسية المتمثلة في كونها الضمان لكل مصالح المجموعة الوطنية، مثل العدالة الاجتماعية، حماية المال العام، المساواة على وجه الخصوص بين المواطنين...¹

بمعنى أن الدولة عليها مراقبة أموالها وكيف يتم صرفها من طرف الجماعات المحلية المستفيدة من الإعانات، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، ومن هنا تكون مسألة التنمية موضوع مشترك يهتم الدولة والجماعات المحلية، مما يجعل هذه الأخيرة تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، لذلك نلاحظ أن الموارد المالية تعتبر عنصرا هاما من عناصر الاستقلال المحلي، بحيث إذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مالية مستقلة فإن استقلال هذه الوحدات يعتبر ناقصا ويحول دون ممارسة الاختصاصات.

ومن هنا ونتيجة لنقص الموارد المالية من جهة وسوء استغلالها من جهة أخرى، تصبح ميزانية البلدية عاجزة مما يجعلها في حاجة ماسة إلى إعانات مركزية الشيء الذي يجعلها تحت رقابة شديدة ويزيد من سلطة تدخل الدولة وإشرافها عليها، وبغية حل هذه الإشكالية من حدة التبعية المالية المحلية للبلديات، لجأت الحكومة الجزائرية إلى رسم جملة من الحلول، حيث جاء على لسان الوزير السابق لوزارة الداخلية والجماعات المحلية أن الحكومة تعزم وضع صيغ جديدة لضمان مصادر تمويل للبلديات، ومن بين الصيغ التي درستها الدائرة الداخلية، كيفية تمكين المجالس المنتخبة من الحصول على قروض بنكية توجه لتمويل مشاريع التنمية ذات الطابع التجاري، في مقابل تقديم ضمانات عقارية من ممتلكات للمؤسسات المالية، ويأتي هذا المقترح من جملة المقترحات المتعلقة بإنعاش موارد البلديات، التي جاءت في سياق مشروع يحدد جباية البلديات وهو بمثابة إطار قانوني يعمل على استحداث موارد مالية جديدة للبلديات تمكنها من تسيير شؤونها، وحسب تصريح وزير الداخلية دائما فإن هذه القروض البنكية ستمكن البلديات من تمويل مشاريع التنمية الجوارية ويتعلق الأمر بالمشاريع التجارية، كبناء دور السينما والأسواق المغطاة، وكذا المرافق الرياضية على اعتبار أن استغلال هذه المشاريع سيوفر مداخيل للبلديات تمكنها من تسيير شؤونها ومسح ديونها لدى البنوك. من خلال تحليلنا لواقع تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، وانطلاقا من التشخيص الميداني لها، نلاحظ أن التسيير التقريبي والجزافي ولما لا نقول العشوائي لهذه الموارد هو السائد في أغلب بلديات القطر الوطني، كما يتم بعيدا عن المعايير العلمية والموضوعية الواضحة المعالم. فرغم تنوع المصادر المالية وتعددتها وامتلاك البلديات الحق في تسيير شؤونها المحلية، إلا أن الجهود المبذولة بخصوص تحسين استغلال الموارد المالية خاصة الذاتية منها تبقى غير كافية للنهوض بالتنمية المحلية. كما ان حجم هذه الموارد يتنافى والمهام والصلاحيات المخولة للبلديات، وبهذا تصبح هذه الموارد غير قادرة على تلبية كل الاحتياجات مما يجعل جل بلديات الوطن في حالة عجز تنتظر إعانة الدولة أو الصندوق المشترك

¹ مصطفى كراجي: "أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية، العلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 02، 1996، ص356.

للجماعات المحلية للنهوض بها. فأمام التحولات والظروف الراهنة، فإن البلديات الجزائرية ملزمة أكثر من أي وقت مضى أن تبذل قصارى جهدها من أجل التحكم الجيد في التصرف في أموالها وتخصيصها تخصيصاً أمثل قصد بلوغ الأهداف التي وجدت من أجلها، والنهوض بالتنمية المحلية الوطنية.

خلاصة الفصل الثاني:

تقتضي التغييرات المتجددة التي تعرفها المجتمعات إعادة تكييف دور الدولة بما يلائم أولويات ومتطلبات التنمية، يعني هذا السير نحو تسيير مثالي للمؤسسات العمومية ذات المنفعة العامة إضافة إلى الاهتمام بمشاكل الإدارة المحلية وبمواضيع التسيير العقلاني للموارد المالية، هذه الأخيرة تضبط وفقاً لأسس ومواد تنظيمية لتصبح في شكل ميزانية، وكما أن للدولة ميزانيتها العامة، فلبلدية ميزانيتها كذلك، والتي تحوي الإيرادات المالية المتأتية في الغالب من الجباية أو عائدات الأملاك العمومية المحلية والقروض، وكون هذه المصادر تمثل المصادر الرئيسية لتغطية النفقات المتسمة بالارتفاع المستمر، فالأمر هنا يستوجب إعادة الاعتبار لهذه المصادر بدءاً بالموارد الجبائية المحلية في تحديد الوعاء الضريبي ونسبها وكيفية تحصيلها، وفيما يخص مداخل أملاك البلدية، فالملاحظ عليها اتصافها بالضعف والإهمال، وحتى المستغل منها لا يتم استغلاله وفق معطيات ميدانية وحقيقية، ولهذا فالتحكم الجيد في تسيير هذه الممتلكات هو حتمية لا يجوز الحياد عنها، لأن الأملاك العقارية والمنقولة معتبرة في حين أن الحصيلة ضعيفة، فالمتفحص لواقع تسيير الموارد المالية للبلديات بالجزائر، يلاحظ أن التسيير التقريبي لهذه الموارد هو السائد، كما يتم بعيداً عن المعطيات الموضوعية والعلمية في وضع تقل فيه الوسائل القانونية والردعية التي تمكن المسؤولين المحليين من الحفاظ على الموارد المحلية.

لذلك آن الأوان لبذل المزيد من الجهود لتحسين استغلال الموارد المالية للبلدية بشيء من الصرامة والعقلنة، بغية التحكم الحسن في استعمال هذه الموارد والتخلص من حدة العجز المالي الذي تعاني منه البلديات الجزائرية أو على الأقل التخفيف من حجم الضعف الملازم للإيرادات مقارنة بالنفقات أو التوفيق بين حجم الموارد المالية ومهام البلدية.

مقدمة الفصل الثالث:

إن ما ميز المالية المحلية هو ظاهرة تزايد النفقات مقابل النقص الكمي والنوعي للإيرادات، إذ أضحت البلديات الجزائرية تفكر في كيفية تغطية هذه النفقات دون الاهتمام الجدي بتطوير وتحسين الموارد المتاحة أو البحث عن مصادر إضافية لتغطية هذه النفقات، لذا نجد أغلب بلديات القطر الوطني تعاني من صعوبات مالية المترجمة في العجز الدائم، الأمر الذي فرض على أغلبها الاتكال على الإعانات المالية المقدمة من طرف الدولة، هذا الواقع كان نتيجة لتراكم جملة من الأسباب والصعوبات أصبحت اليوم تفرض نفسها كدافع يجبر المسؤولين والمختصين على مراجعة نظام تسيير الجماعات المحلية ككل، وتشخيص الواقع تشخيصا علميا دقيقا.

وبناء على ذلك وعلى ما تم التطرق عليه في الفصول السابقة سنحاول في هذا الفصل تقديم دراسة تطبيقية لواقع بلدية مغنية فيما يخص استغلال الأموال الموضوعة تحت تصرفها ومدى مردوديتها وكفائيتها في تغطية مختلف نفقاتها وذلك من خلال تقديم تحليل لميزانية البلدية (قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار).

المبحث الأول: لمحة تعريفية عن بلدية مغنية

لقد وقع اختيارنا على بلدية مغنية نظرا للمكانة الهامة التي تحتلها في الناحية الغربية لولاية تلمسان منذ القدم، ونظرا للإمكانيات الكبيرة التي تحوز عليها خاصة في الجانب الفلاحي والصناعي بالإضافة إلى التعداد السكاني الهام.

المطلب الأول: بطاقة فنية عن البلدية

الفرع الأول: لمحة تاريخية

تؤكد البقايا الأثرية من الصخور المنقوشة أن مدينة مغنية كانت أهلة بالسكان منذ عصر ما قبل التاريخ وأمست قلعة عسكرية أثناء الاحتلال الروماني للجزائر فأطلق عليها اسم "نوميروس سيرووم" أو "سيرووم اوسير" نسبة إلى الجيوش التي جيء بها إلى المنطقة التي كانت معظمها من سوريا.

أما في العهد الإسلامي وخلال القرن السابع ميلادي فقد تحولت إلى مدينة إسلامية وصارت همزة وصل بين مدن الساحل كغزوات وندرومة وتلمسان، كما ظلت مدينة اتصال بين فاس وتلمسان في مختلف عهودها، وتحولت في

عهد الامير عبد القادر إلى حصن حيث اتخذها قاعدة لغزواته في الجزائر وينسحب منها إلى الأراضي المغربية دون مضايقة.

كما اتخذها الاستعمار الفرنسي مطلع القرن العشرين قاعدة انطلاقا لغزو فاس واحتلال المغرب سنة 1911. إن أصل تسمية المدينة بمغنية يعود إلى اسم امرأة طاهرة شديدة الورع كانت تحج باستمرار وربما سنويا، وتذهب مع قوافل الحجاج الذين كان بعضهم يمشي على قدميه كل تلك المسافة، وفي احدى المرات توقفت القافلة في هذه المنطقة فأعجبت بها الحاجة مغنية اعجابا شديدا وعند عودتها من الحج قررت البقاء في هذا المكان والاقامة فيه وفعلا بقيت فيه حتى ماتت تاركة سلالة من بعدها حيث تكونت قرية حول قبرها وبيتها حملت اسمها، ومازالت سلام الحاجة مغنية موجودة في المدينة، ويذكر أيضا أن ابن الحاجة مغنية مباشرة قاتل إلى جانب الأمير عبد القادر حتى قبض عليه وقتل. ومن سلالة الحاجة أيضا مجاهد اسمه الشيخ الموفق كان في الساحة الجزائرية بعد الأمير عبد القادر حيث قاد المقاومة ضد الاحتلال عند غزو المدينة سنة 1836 وقتل قرب مدينة تلمسان في احدى معارك المقاومة. كانت هذه خلاصة حكاية الحاجة مغنية كما ضمها كتاب الصحفي العربي محمد خليفة.

الفرع الثاني: التعريف ببلدية مغنية

1. **الموقع الجغرافي:** تقع بلدية مغنية في الشمال الغربي للجزائر تحديدا على الشريط الحدودي الجزائري المغربي وفي الجهة الجنوبية لولاية تلمسان حيث تتربع على مساحة تقدر بـ 294 كلم وذات كثافة سكانية تقدر بـ 115639 نسمة.
2. **الحدود:** يحد البلدية شمالا بلدية السواني وحمام بوغرارة، جنوبا بلدية بني بوسعيد، شرقا بلدية حمام بوغرارة، غربا المملكة المغربية.
3. **التضاريس:** تعتبر بلدية مغنية منطقة زراعية بامتياز بامتلاكها لأراضي خصبة غنية وقوية الإنتاج حيث تقع ضمن سهل التريفة الكبير وانتهاء بالمضاب الغاية لصبرة، وتنحصر بين جبال ترارة شمالا وجبال تلمسان جنوبا، كما تعد أراضيها أراضي فلاحية، بينما تتميز الناحية الشمالية بكونها جبلية ومتشعبة تقع فيها أعلى نقطة جبلية هي جبل العرعار بارتفاع 544م.
4. **المناخ:** بالرغم من المسافة التي تفصلها عن البحر فإن نواحي مغنية تمتاز بمناخ قاسي يتميز بشتاء بارد وممطر من شهر أكتوبر إلى غاية شهر مارس وبعدم انتظام الأمطار والجليد هذا من جهة، وبصيف حار وجاف من شهر

جوان إلى غاية شهر سبتمبر هذا ما يضيف على المنطقة مناخا شبه جاف وتعتبر نسبة تساقط الأمطار متوسطة تتراوح ما بين 350 و400 ملل في السنة ودرجة حرارة متوسطة تصل إلى 18 درجة في الشتاء وما بين 29-30 درجة صيفا.

5. **الموارد المائية:** تعتبر بلدية مغنية عدة أودية التي هي في الأغلب جافة لكنها تعرف فيضانات مفاجئة وخطيرة في موسم الرعود والأمطار الغزيرة، ومثال على هذه الأودية نجد واد عوينة، واد محاقن، واد واردفو، واد مويلح، واد بونعيم، واد بن سرية، واد خياسة.

6. **الطرق والاتصالات الدولية:** تربط بلدية مغنية بكل المدن الكبرى المجاورة بواسطة شبكتين هي الطريق الوطني رقم 7 ورقم 22.

الشبكة الحديد محور وهران، سيدي بلعباس، تلمسان.

كما ترتبط بالمدن الأخرى كما يلي:

بالغزوات عبر أجزاء الطريق الوطني رقم 7.

بندرومة عبر الطريق الوطني رقم 99 الذي كان طريق ولائي رقم 64 سابقا.

بمرسى بن مهدي بالطريق الوطني رقم 7.

بالرمشي عبر الطريق الوطني رقم 22.

بصبرة عبر الطريق الوطني رقم 7.

بالعابد بالطريق الوطني رقم 99.

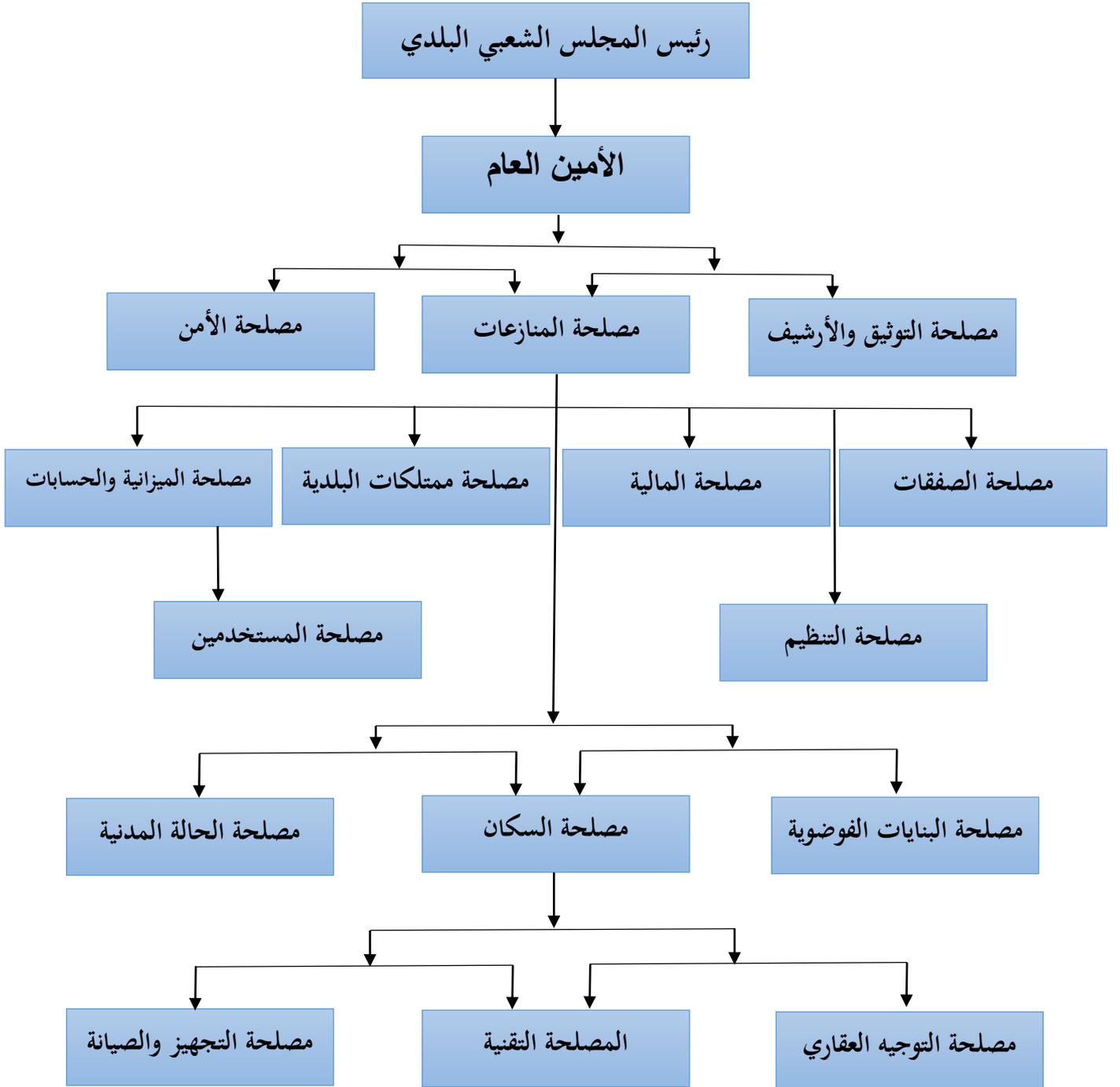
كما نجد مطار زناتة الذي يبعد عنها بمسافة 40 كلم والمركز الحدودي العقيد لطفي الذي يبعد بمسافة 15 كلم

وميناء غزوات الذي يبعد بمسافة 45 كلم.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية مغنية

تعتبر بلدية مغنية واحدة من أقدم البلديات على مستوى ولاية تلمسان وعلى المستوى الوطني، وقد حاولنا تقديمها من حيث التنظيم فنجد الأمانة العامة ومصالح البلدية. التي سنقوم بشرح مهامها بناء على الشكل أدناه.

الشكل رقم 13: الهيكل التنظيمي لبلدية مغنية



المصدر: من إعداد الطالبين اعتمادا على الوثائق المستخرجة من مصالح البلدي

الفرع الأول: الأمانة العامة

تسير الأمانة العامة من طرف الأمين العام الذي يمارس صلاحياته الواسعة كما نصت المادة 119 من المرسوم التنفيذي المؤرخ في 20 فبراير 1991 على ما يلي:

يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:

- ✓ جميع مسائل الإدارة العامة.
- ✓ القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- ✓ القيام بتنفيذ المداولات.
- ✓ القيام بتبليغ محاضر مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات للسلطة الوصية إما على سبيل الإخبار أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والرقابة.
- ✓ تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية والتنسيق بينها ورقابتها.
- ✓ ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.

الفرع الثاني: مصالح البلدية

تتكون البلدية من أمانة عامة تشرف على عدة مصالح تنشأ طبقاً للحاجة إليها، وإذا كان قرار وزارة الداخلية رقم 6729 المؤرخ في 11 أكتوبر 1981 المتعلق بالتنظيم الإداري للبلدية يضع هيكلًا تنظيميًا نموذجيًا تتبعه جميع بلديات الوطن (كما سبق وقدمناه في الفصول السابقة) فإن الوضع قد تغير مع صدور القانون 11/10 المتعلق بالبلدية الذي نص في مادتيه 126 و127 على أن التنظيم الإداري لكل بلدية يتغير بحسب حجمها والمهام المسندة إليها، وبذلك زال التنظيم النموذجي الموحد.

وعليه سنكتفي هنا بالتطرق للتنظيم كما عايناه ميدانياً وتوضيح مهام المصالح مثلما هي في الواقع.

1. **مصلحة الصفقات:** تتكفل هذه المصلحة بالإعلان عن مشاريع البلدية وتتبعها بدءاً من استقبال العروض إلى غاية إنجاز الصفقة، مروراً بالاتفاق مع المقاول وما يصحب ذلك من إجراءات، وتهتم هذه المصلحة أيضاً بعمليات التجهيز المتعلقة بمشاريع البلدية، الأشغال العمومية، ومكاتب البلدية.
2. **مصلحة المستخدمين:** تتكفل هذه المصلحة بمتابعة الحياة المهنية للمستخدمين بالبلدية الإداريين منهم والتقنيين، وذلك فيما يخص التنقيط، التأخيرات، الغيابات، العطل، الترقيات، منح الوثائق والشهادات المطلوبة كشهادة العمل.
3. **المصلحة التقنية:** تتكفل بالدراسات التقنية والمعمارية لمشاريع البلدية كتحديد الطرقات، إنشاء قنوات المياه وقنوات الصرف الصحي...

4. **مصلحة التنظيم:** تتكفل باتخاذ التدابير والإجراءات المناسبة للحفاظ على نظافة البلدية وتنظيم النقل والمرور على مستوى إقليمها، وكذا تكوين شبابها الراغبين في التكوين مهنيا وادماجهم في الشغل.
5. **مصلحة التوجيه العقاري:** تتكفل بالعمليات التي تخص العقارات على مستوى البلدية من منح رخص البناء، تسجيل عقود بيع وشراء الأراضي وشهرها على مستوى المحافظة العقارية...
6. **مصلحة أملاك البلدية:** تتكفل هذه المصلحة سنويا بإحصاء وجرد ممتلكات البلدية العقارية منها والمنقولة وتعمل على تسييرها ومتابعة كل ما يتعلق بها كعمليات البيع والإيجار ولهذا المصلحة علاقة وطيدة مع مصلحة الصفقات.
7. **مصلحة التوثيق والأرشفيف:** تتكفل بجمع نسخ عن المحلات والجرائد المختلفة خصوصا منها تلك التي تتعلق بالإدارة مثل الجريدة الرسمية بالدرجة الأولى، كما تستقبل مختلف الوثائق الإدارية التي حررتها البلدية من مداورات وقرارات وشهادات... وتقوم بفرزها، تصنيفها، ترتيبها وحفظها في مخازن الحفظ معتمدة في عملها على القوانين والتنظيمات سارية التطبيق التي تتناول الأرشفيف.
8. **مصلحة البناءات الفوضوية:** تقوم هذه المصلحة بحملات تفتيش ميدانية لمراقبة البناءات غير الشرعية، أي التي لا تحترم القانون، وكذا مراقبة البناءات المهدة بالانهيار واتخاذ الإجراءات المناسبة.
9. **مصلحة الحالة المدنية:** قد نظم مهامها الأمر رقم 70/20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 المتعلق بالحالة المدنية. تتلخص مهام هذه المصلحة في مسك سجلات الحالة المدنية الميلاد، الزواج، الوفاة، وتجديد هذه السجلات في حالة ظهور بوادر التلف عليها كما تقوم بإصدار وثائق الحالة المدنية المختلفة التي يبلغ عددها 28 وثيقة، أهمها شهادة الميلاد، الوفاة والإقامة.
10. **مصلحة السكان:** تسند إلى هذه المصلحة المهام ذات الطبيعة الاجتماعية مثل الإشراف على العمليات الانتخابية، تسجيل وإحصاء المعنيين بالخدمة الوطنية، الإشراف على ملفات المجاهدين، المسنين، المعوقين، ومتابعة طلبات السكن.
11. **مصلحة المالية، الميزانية والحسابات:** هناك تداخل بين مهام هاتين المصلحتين حيث تتكفل الأولى بتحصيل الإيرادات، تحميل النفقات، مخالصة العمال والقيام بالعمليات المحاسبية على مستوى البلدية. وتتكفل الثانية بإعداد الميزانيات والحسابات وتقوم بالإحصائيات في المجال المالي.

12. **مصلحة المنازعات الإدارية والشؤون القانونية:** تتكفل هذه المصلحة بالإشراف القانوني على إبرام العقود الإدارية ومتابعة نزاعات البلدية مع غيرها من أشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين.

13. **مصلحة العتاد والصيانة:** وتظم هذه المصلحة حظيرة البلدية وتتكون من أربع فروع هي العتاد، الصيانة، الأشغال، التطهير والنظافة.

وتجدر الإشارة إلى أن للمجلس الشعبي البلدي كتابة عامة يتولاها موظف بلدي يقوم بتحرير المداوالات، الاستدعاءات وغير ذلك من الوثائق الإدارية الضرورية لعمل المجلس.

كما نجد في البلدية عدد من اللجان إما دائمة أو مؤقتة، تتكفل كل واحدة منها بملفات معينة ومن بينها اللجنة الاقتصادية والمالية، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية، لجنة التحقيق...

المبحث الثاني: وضعية الموارد المالية للبلدية وتسييرها

إن تسيير الموارد المالية لبلدية مغنية يطرح مشاكل كثيرة مثل جل بلديات القطر الوطني، وذلك بالنظر إلى عدة مؤشرات وكذا نوعية الموارد وحجمها وكيفية توزيعها على النفقات ولتوضيح الصورة سنعالج ذلك في النقاط التالية.

المطلب الأول: تحليل قسم التسيير

قصد معرفة واقع تسيير الموارد المالية الخاصة بفرع التسيير على مستوى بلدية مغنية سنقوم بتحليل كل من الإيرادات والنفقات الخاصة بهذا القسم، وذلك باستعراض أهم المصادر المالية التي تعتمد عليها البلدية في تغطية نفقاتها. وهذا خلال الفترة التي تمتد من 2010 إلى 2014.

الفرع الأول: تحليل إيرادات قسم التسيير

قبل القيام بتحليل إيرادات التسيير لبلدية مغنية خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2014 سنقوم أولاً بدراسة تطور هذه الإيرادات على طول فترة الدراسة.

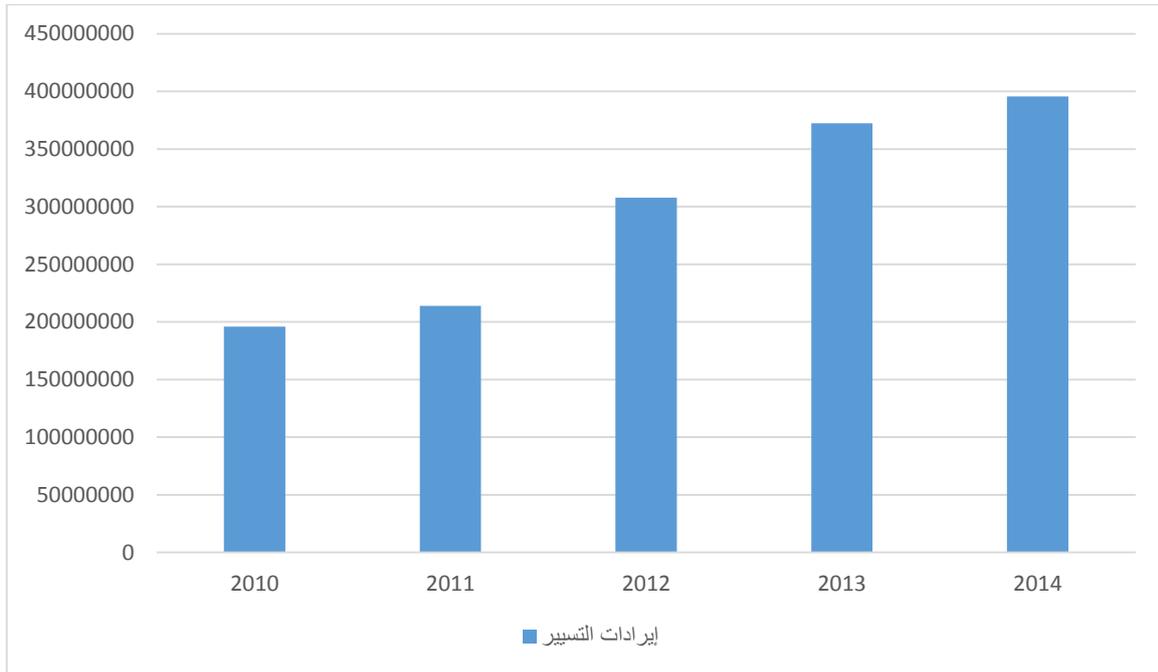
الجدول رقم 18: تطور إيرادات قسم التسيير لبلدية مغنية (2010 إلى 2004) الوحدة دج

السنوات	إيرادات التسيير
2010	195.989.789
2011	213.933.487
2012	307.689.387
2013	372.465.123
2014	395.657.376

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية

ولتوضيح أكثر سنقوم بتمثيل بيانات جدول في الشكل أدناه ثم نقوم بتحليلها.

الشكل رقم 14: رسم بياني يوضح تطور إيرادات التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014 الوحدة دج



المصدر: من إعداد الطالبين انطلاق من الجدول رقم 18

بالنظر إلى المبالغ الموجودة في الجدول والشكل البياني يتضح أن إيرادات التسيير لبلدية مغنية قد عرفت ارتفاعا معتبرا حيث ارتفعت من حوالي 195 مليون دينار سنة 2010 إلى حوالي 395 مليون سنة 2014 وهذا أمر طبيعي ناتج عن اتساع دائرة نشاط البلدية.

1. نسبة الإيرادات الجبائية إلى مجموع إيرادات التسيير: تشكل الإيرادات الجبائية أكبر وأهم مصدر تمويلي لميزانية البلدية. وهي ممثلة النسب التالية في الجدول أدناه.

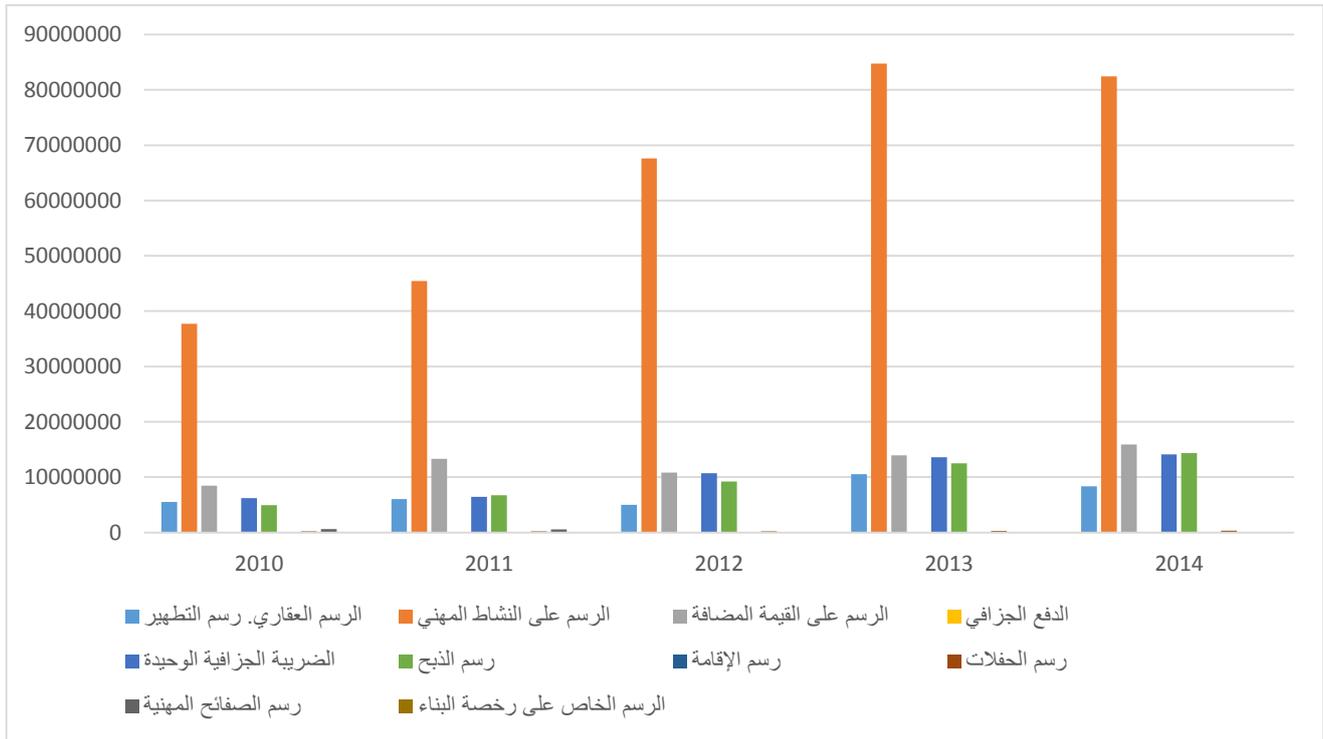
الجدول رقم 19: تطور الإيرادات الجبائية لبلدية مغنية ونسبة مساهمتها من إيرادات التسيير. الوحدة دج

الإيرادات	السنوات	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%
الرسم العقاري. رسم التطهير		5539131	8.30	6053034	8.084	5028875	4.54	10539273	7.86	8367362	6.22
الرسم على النشاط المهني		37719486	56.52	45435193	60.68	67601818	61.03	84743265	63.20	82462910	61.30
الرسم على القيمة المضافة		8475539	12.70	13312974	17.78	10810974	9.76	13918276	10.38	15927583	11.84
الدفع الجزافي		/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
الضريبة الجرافية الوحيدة		6219844	9.32	6424422	8.58	10722359	9.68	13596466	10.14	14111515	10.49
رسم الذبح		4931829	7.39	6738905	9	9215913	8.32	12496949	9.32	14326753	10.65
رسم الإقامة		/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
رسم الحفلات		226904	0.34	217142	0.29	232613	0.21	268174	0.20	349761	0.26
رسم الصفائح المهنية		593955	0.89	531624	0.71	99691	0.09	107269	0.08	111654	0.083
الرسم الخاص على رخصة البناء		12012	0.018	5241	0.007	6646	0.006	84475	0.006	28249	0.021
المجموع		66736529	100	74876720	100	110768177	100	134087445	100	134523508	100

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية

ولأجل تحليل معطيات هذا الجدول سنمثلها في الشكل التالي.

الشكل رقم 15: رسم بياني يوضح تطور الإيرادات لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج



المصدر: من إعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم 19.

من خلال تحليلنا للمعطيات المبينة في الجدول رقم 16 وانطلاقا من الشكل 20 رقم يتضح لنا أن الإيرادات الجبائية لبلدية مغنية تتوزع بنسب متفاوتة وعليه يمكن استخلاص ما يلي:

✓ يحتل الرسم على النشاط المهني النسبة الأكبر من مجموع إيرادات الجبائية المحلية، حيث تتراوح هذه النسبة ما بين 56% و 63% من إجمالي الإيرادات الجبائية، وهذا راجع بالدرجة الأولى إلى كون بلدية مغنية يغلب عليها النشاط التجاري والخدمي.

✓ الرسم العقاري ورسم التطهير الملاحظ أن مداخل هذان الرسمان لا تساهم إلا بشكل قليل وتبقى ضئيلة جدا مقارنة مع الضرائب الأخرى، حيث تتراوح نسبتها ما بين 5% و 9% وهذا راجع إلى اقتصرها على فئة معينة بالإضافة إلى النسب الضئيلة المطبقة.

✓ الدفع الجزائي تم حذف هذا الرسم بموجب قانون المالية سنة 2007 وذلك كإجراء من الدولة لتشجيع الأعوان الاقتصادية، وتم إدخال ضريبة تعرف بالضريبة الجزائية الوحيدة والملاحظ أنها تشهد ارتفاعا ملموسا مقارنة ببعض الرسوم الأخرى كرسم الإقامة ورسم الحفلات وقد بلغت نسبتها ما يقارب 10%.

- ✓ الرسم على القيمة المضافة تبقى نسبة مساهمته ضئيلة مقارنة بالرسم على النشاط المهني، فهو لم يتجاوز نسبة أقصاها 17%، ويمكن ارجاع ذلك إلى تنامي ظاهرة الغش والتهرب الضريبي.
- ✓ الرسم على رخصة البناء فنجد أنه يساهم بنسبة ضئيلة أيضا كون البلدية لا تشهد حركة واسعة في هذه الأخيرة بالإضافة إلى انتشار ظاهرة البناء الفوضوي على مستوى البلدية.
- ✓ رسم الذبح نجد أن له أثرا واضحا في ميزانية البلدية نتيجة للرفع قيمة هذا الرسم من جهة، وكذا زيادة الاستهلاك نتيجة للنمو السكاني، بالإضافة إلى تدني الذبح الغير شرعي.
- ✓ رسم الإقامة تعتبر بلدية مغنية مدينة غير سياحية بدرجة كبيرة ونظرا لتدني إيرادات هذا الرسم من جراء عدد الفنادق القليل فلن نأخذ هذا الرسم بعين الاعتبار في هذه الدراسة.
2. دراسة نسبة مداخيل الممتلكات ونتاج الاستغلال إلى إجمالي إيرادات التسيير

للتمكن من دراسة هذه النسبة قمنا بتحليل المعطيات كما في الجدول التالي:

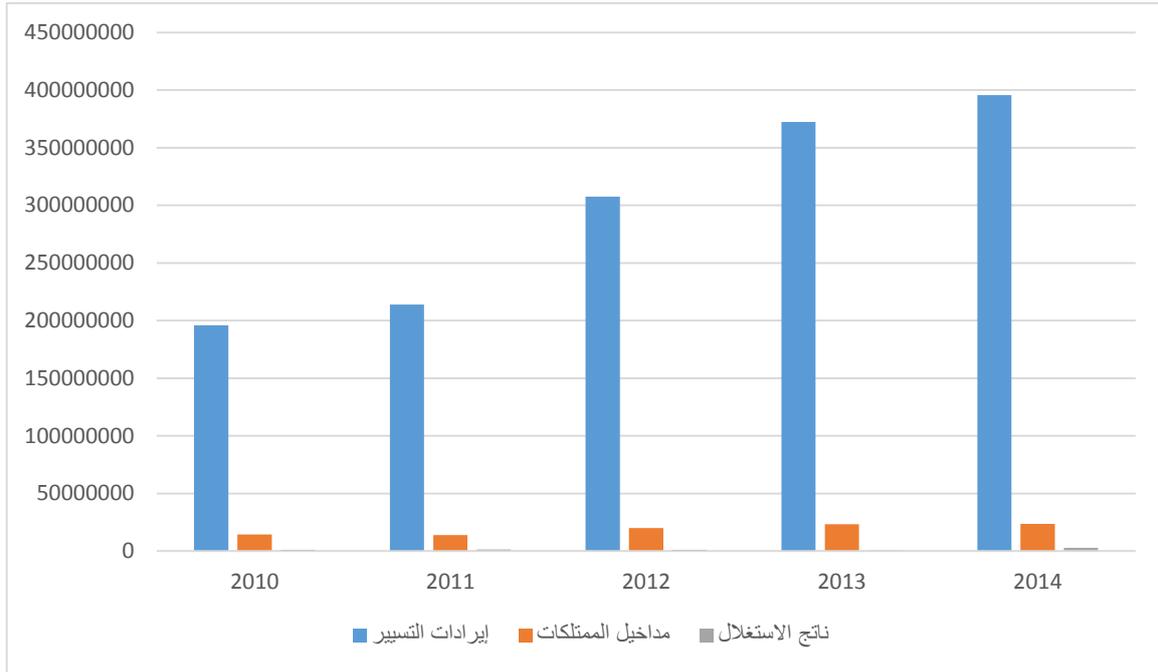
الجدول رقم 20: نسبة مداخيل الممتلكات ونتاج الاستغلال إلى إجمالي إيرادات التسيير. الوحدة دج

السنوات	إيرادات التسيير	مداخيل الممتلكات		نتاج الاستغلال		مجموع مداخيل الممتلكات ونتاج الاستغلال	
		النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ
2010	195.989.789	7.40	14503244	0.59	1156339	8	15679183
2011	213.933.487	6.50	13905676	0.62	1326387	7.12	15232064
2012	307.689.387	6.49	19969041	0.38	1169219	6.87	21138260
2013	372.465.123	6.30	23465302	0.19	707683	6.58	24508205
2014	395.657.376	6	23739442	0.17	2809167	6.14	24293362

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

للتحليل سنمثل معطيات الجدول في الشكل التالي.

الشكل رقم 16: رسم بياني يوضح نسبة مداخيل الممتلكات وناتج الاستغلال إلى إجمالي إيرادات التسيير



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم 20.

بتحليلنا لمعطيات الجدول رقم 20 والشكل البياني رقم 16 يتضح لنا أن مداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال لبلدية مغنية ضعيفة جدا إذ لا تتجاوز في مجملها 8% من إجمالي إيرادات التسيير بالرغم من توفر البلدية على ممتلكات كالأسواق المغطاة والمحلات ومذبحة...

فبالرغم من الارتفاع النسبي في مداخيل الممتلكات والذي يفسر باتساع نشاط البلدية من جهة وتغيير أسعار تأجير بعض عقاراتها من جهة أخرى، إلا أن هذا الارتفاع لا يعني أن الممتلكات مستغلة أحسن استغلال. وترجع أسباب ضعف مداخيل الممتلكات إلى جملة من الأسباب نذكر منها:

✓ انخفاض الأسعار المطبقة، كعدم مراجعة أسعار كراء السكنات منذ عدة سنوات وعدم مطابقة الأسعار المطبقة على المحلات مع القيمة التجارية للمكان.

✓ التحصيل الضعيف في كثير من الأحيان حيث تصل مؤخرات دفع ثمن الإيجار سواء للسكنات أو المحلات إلى عدة سنوات وفي حالة تراكم هذه الأخيرة تلجأ البلدية إلى العدالة مما يستغرق رفع القضايا عدة سنوات.

3. دراسة نسبة مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي إيرادات التسيير

تمثل الإيرادات الأخرى المكونة لإيرادات التسيير لميزانية البلدية في التحصيلات الإعانات المساهمات ومنحوات الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالإضافة إلى الناتج المالي والناتج الاستثنائي.

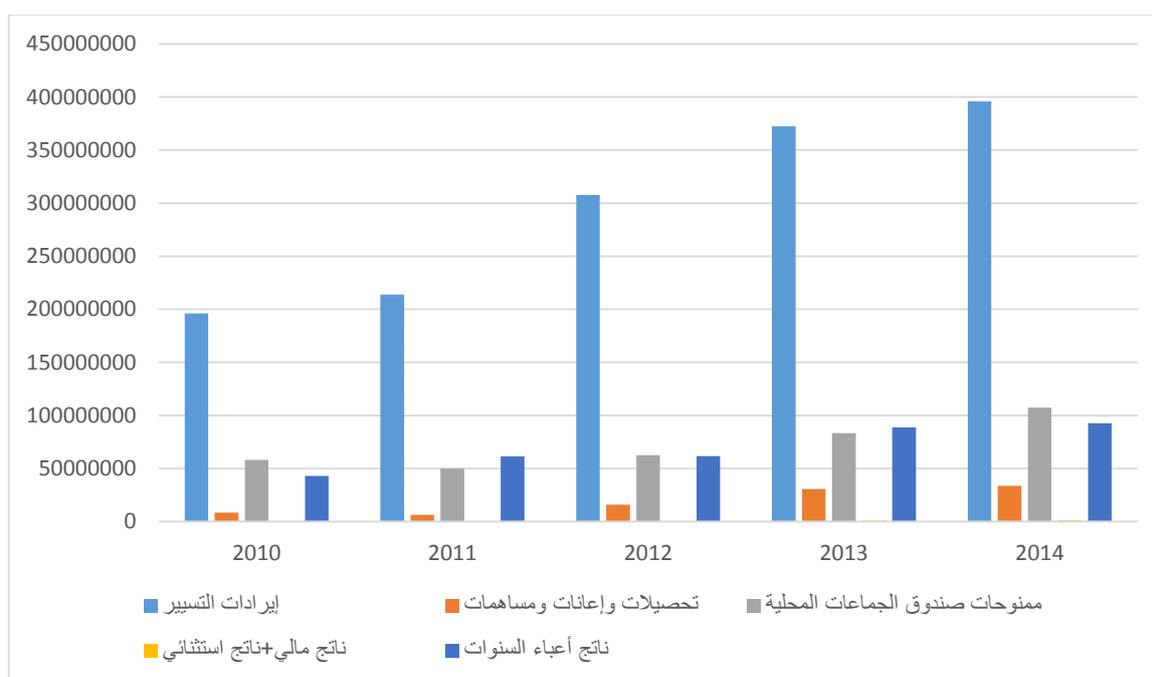
الجدول رقم 21: نسبة مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج

السنوات	إيرادات التسيير		تحصيلات واعانات ومساهمات		ممنوحات صندوق م للجماعات المحلية		ناتج مالي + ناتج استثنائي		ناتج أعباء السنوات	
	النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ
2010	4.3	8427560	29.69	58189368	0.18	352781	22	43117753	2010	195.989.789
2011	3.01	6439397	23.32	49889289	0.09	192540	28.74	61484484	2011	213.933.487
2012	5.18	15938310	20.29	62430176	0.015	46153	20.05	61691722	2012	307.689.387
2013	8.24	30691126	22.33	83171461	0.25	931162	23.85	88832931	2013	372.465.123
2014	8.55	33828705	27.15	107420977	0.28	1107840	23.42	92662957	2014	395.657.376

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

وللتحليل سنمثل معطيات الجدول في الشكل البياني التالي.

الشكل رقم 17: رسم بياني يوضح مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي موارد التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم 21.

بعد الاطلاع على معطيات الجدول رقم 21 وتمثيلها بيانيا نلاحظ ارتفاع نسبة ناتج أعباء السنوات السابقة فهي بمثابة مداخيل لم يتم تحصيلها في وقتها المحدد، وذلك راجع لتماطل مصالح البلدية في تحصيلها في سنتها المالية، كما نلاحظ بوضوح ارتفاع حصة ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية إذ تبلغ في المتوسط نسبة 24%. نستنتج مما سبق من جداول وأشكال أن الإيرادات الجبائية تحتل النسبة الأكبر من مجموع الإيرادات الإجمالية، ويعود ارتفاع الموارد الجبائية لبلدية مغنية إلى ارتفاع حصيلة الرسم على النشاط المهني، وتبقى الإيرادات الداخلية من مداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال لا تساهم إلا بنسب ضئيلة من مجموع الإيرادات إذ لا تتجاوز 6% بالنسبة لمداخيل الممتلكات و 0.35% بالنسبة لناتج الاستغلال.

وهذا أمر سلبي خاصة لبلدية مثل بلدية مغنية التي تعتبر من أكبر بلديات الولاية، لهذا وجب عليها أن تهتم بتعبئة كل مواردها وامكانياتها واستغلالها استغلالا عقلانيا دون إهمال أي منها وتنميتها العمل على خلق موارد جديدة لتغذية ميزانيتها. وعلى غرار معظم بلديات الوطن تعتبر الإعانات مصدرا تكميليا لتعويض النقص في الميزانية.

ولمعرفة كيفية صرف هذه الموارد سنقوم بتحليل نفقات التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014

الفرع الثاني: تحليل نفقات قسم التسيير

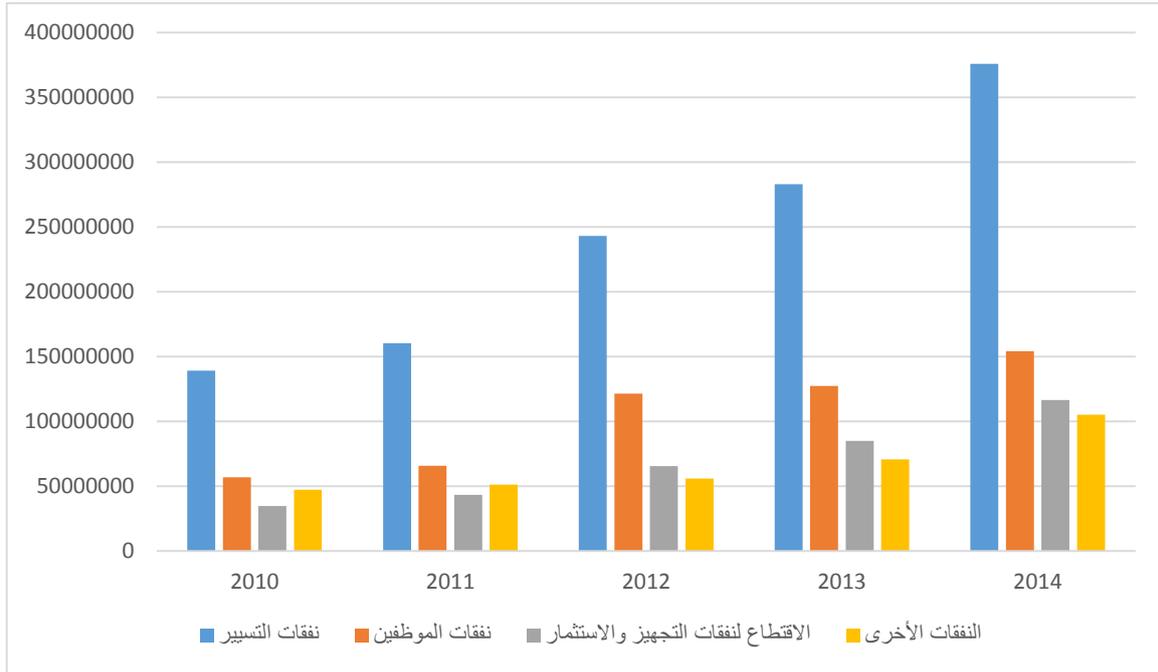
قصد معرفة كيفية استعمال الموارد المتاحة للبلدية سنسعى لدراسة مختلف نفقات التسيير خاصة التي تستهلك أكبر الاعتمادات.

الجدول رقم 22: تطور نفقات التسيير ونسبها لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج

السنوات	النفقات	نفقات التسيير	نفقات الموظفين	%	الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار	%	النفقات الأخرى	%
2010	139152750	57052627	40	34700000	25	47400123	15	
2011	160450115	65784547	41	43300000	27	51365568	14	
2012	243074615	121537307	50	65630000	27	55907308	23	
2013	283073493	127383071	45	85000000	30	70690422	15	
2014	375874507	154108547	41	116500000	31	105265960	10	

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

الشكل رقم 18: رسم بياني يوضح تطور نفقات التشغيل لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم 22.

بتحليلنا لمعطيات الجدول رقم 22 والممثلة في الشكل رقم 18 يتضح لنا أن نفقات التشغيل لبلدية مغنية لها نفس الميل إلى التطور مع إيرادات التشغيل وهذا راجع لتوسع حجم نشاط البلدية ونمو حجم الأعباء الملقاة على عاتقها نتيجة للنمو السكاني الكبير بالإضافة إلى تحمل البلدية لنفقات إضافية هي في الواقع خارج اختصاصها كتجهيز المدارس والنقل المدرسي وتهيئة المساجد. وفيما يلي دراسة لأهم النسب المبينة في الجدول

✓ نسبة مصاريف المستخدمين إلى مجموع نفقات التشغيل حيث تظهر مدى السرعة التي ترتفع بها هذه النسبة وبالتالي الارتفاع الكبير لنفقات التشغيل، وهو ما فرضته الكثير من المعطيات على رأسها ارتفاع أجور العمال والموظفين من جهة بالإضافة إلى ارتفاع الأسعار من جهة أخرى، حيث تمثل هذه النسبة في المتوسط 47% وهذه النسبة تتجاوز العتبة المحددة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية المقدرة بـ 40% وهذا يدل على ان حصة كبيرة من نفقات التشغيل لبلدية مغنية مخصصة لتغطية مصاريف المستخدمين بينما تخصص النسبة الباقية لباقي المصاريف.

✓ نسبة الاقطاع لنفقات التجهيز والاستثمار ينص قانون البلدية 90_08 من خلال المادة 161 على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التشغيل وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، يستهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل

الذاتي لفائدة البلديات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10% و 20%. وكما هو ملاحظ فإن الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار تقع في الصنف الثاني من النفقات التي تحظى بالأهمية في ميزانية البلدية وهو أمر إيجابي حيث تبلغ نسبة 28% في المتوسط، حيث تتجاوز الحد المحدد وهذا يدل على أن البلدية تعطي اهتماما كبيرا لهذا الجانب.

✓ نسبة باقي النفقات إلى إجمالي نفقات التسيير في العموم نجد أن هذه النسبة ترتبط أساسا بحجم نشاط البلدية فتزيد بالزيادة النشاط وحجم تدخلات البلدية وتنقص بنقصان حجم النشاط.

1. توزيع إيرادات التسيير على نفقات التسيير

قصد التعرف على كيفية تمويل إيرادات التسيير لنفقات التسيير لبلدية مغنية سنقوم بتحليل معطيات الجدور التالي.

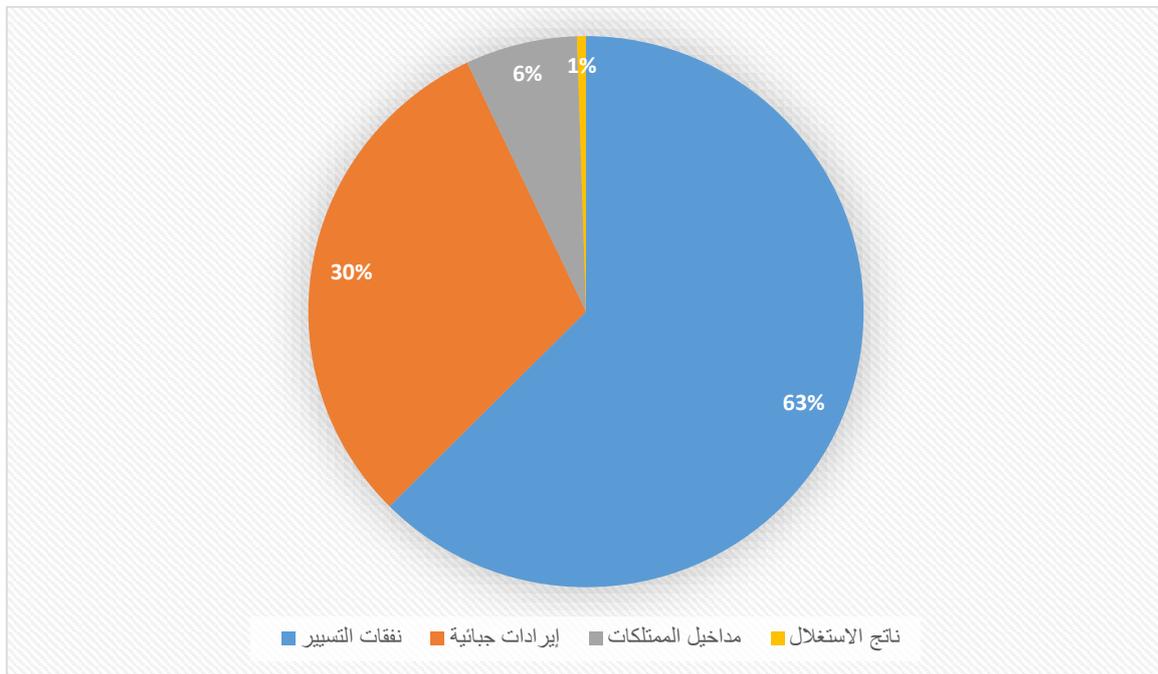
الجدول رقم 23: تطور مساهمة الإيرادات الجبائية، مداخيل الممتلكات ونتاج الاستغلال في تغطية نفقات التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج

السنوات	نفقات التسيير		إيرادات جبائية		مداخيل الممتلكات		نتاج الاستغلال	
	المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %
2010	139152750	48.69	67753670	10.42	14503244	8.66	1156339	0.83
2011	160450115	51	81942101	8.21	13905676	8.28	1326387	0.82
2012	243074615	46.69	113506615	6.31	19969041	8.28	1169219	0.48
2013	283073493	48.46	137178905	6.31	23465302	8.28	707683	0.24
2014	375874507	36.12	135789612	6.31	23739442	6.31	2809167	0.74

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

ومن أجل توضيح الصورة سنقوم بتمثيل معطيات الجدول أعلاه في الدائرة النسيبية التالية.

الشكل رقم 19: دائرة نسبية تمثل مساهمة الإيرادات الجبائية، مداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال في تغطية نفقات التشغيل البلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم 23.

بتحليل نسب الجدول رقم 23 والمبينة في الشكل رقم 19 نلاحظ أن بلدية مغنية حققت نسبة تغطية لنفقات التشغيل تتراوح ما بين 36% و 51% من الإيرادات الجبائية، وهي نسبة مهمة جدا في تدعيم موارد الميزانية وهو ما يفسر الغنى الجبائي لبلدية مغنية مقارنة لإيرادات الممتلكات ونواتج الاستغلال التي لا تتجاوز مساهمتها 10% و 1% على التوالي وهي نسبة جد ضعيفة تعود إلى ضعف حصيلة هذه الموارد مقابل الارتفاع المستمر لنفقات التشغيل.

وبهذا تبقى الموارد الجبائية تحتل حصة الأسد في تمويل ميزانية البلدية، مقارنة بالموارد الذاتية التي من المفترض أن تكون مساهمتها ذات وزن كبير في ميزانية البلدية ما دامت هذه الأخيرة تملك سلطة التصرف فيها وبكل حرية مما يؤهلها لكي تضع برامجها ومشاريعها التنموية حيز التطبيق الفعلي وبالتالي تكون لها نتائج مرضية ومقبولة.

على ضوء تحليلنا لميزانية بلدية مغنية (قسم التشغيل) ومن خلال حساب نسبة كل من الإيرادات والنفقات وكذا تقييمنا لكيفية توزيع إيرادات هذا القسم على نفقاته، يتضح لنا أن نوعية التشغيل المنجز من طرف البلدية فيما يخص مواردها المالية الخاصة بهذا القسم لم يرقى بعد إلى النتائج المرجوة وذلك لأسباب لعل أهمها:

- ✓ الاعتماد وبدرجة كبيرة على المداخيل الجبائية، وحتى في هذا النوع بحد ذاته هناك بعض الضرائب والرسوم المخصصة كليا للبلدية لا تساهم إلا بنسب ضئيلة من المجموع العام للموارد الجبائية، كإيرادات الرسم العقاري ورسم التطهير التي تتراوح نسبها ما بين 4% و8% فقط.
- ✓ الإيرادات المالية المتعلقة بمداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال تتسم بضعف مردوديتها وهذا يدل على إهمال هذه الموارد بالرغم من أنها تشكل مورد دائم للبلدية.
- ✓ ارتفاع نفقات الموظفين في ميزانية البلدية وعلى الرغم من أنها في حدود معقولة، إلا أنه وجب توظيف الزيادة فيها في مجالات أخرى أكثر أهمية.

المطلب الثاني: تحليل قسم التجهيز

تساهم البلدية في تجسيد التنمية المحلية من خلال مساعدة ودعم المشاريع التنموية والاستثمارات المقامة على مستواها، وهذا باستعمال الموارد المالية المحلية (التمويل الذاتي) والموارد الخارجية من إعانات ومساعدات سواء في إطار إعانات الدولة الممثلة في المخططات البلدية للتنمية PCD أو إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL أو مساعدات الولاية.

الفرع الأول: تحليل إيرادات قسم التجهيز

تشكل إيرادات التجهيز المنهاج الحقيقي والفعال لدعم حركة التنمية عبر تراب البلدية نظرا لارتباطها أساسا بـ

- ✓ الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار
- ✓ الإعانات المقدمة من طرف الدولة أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو الولاية.
- ✓ الفائض المؤجل
- ✓ التنازل عن العقارات
- ✓ الإرث والتعويضات

وللإشارة فإن تحليلنا سيكون مرتبطا أساسا بالاقتطاعات والإعانات نظرا لأهميتها في إيرادات التجهيز للبلدية.

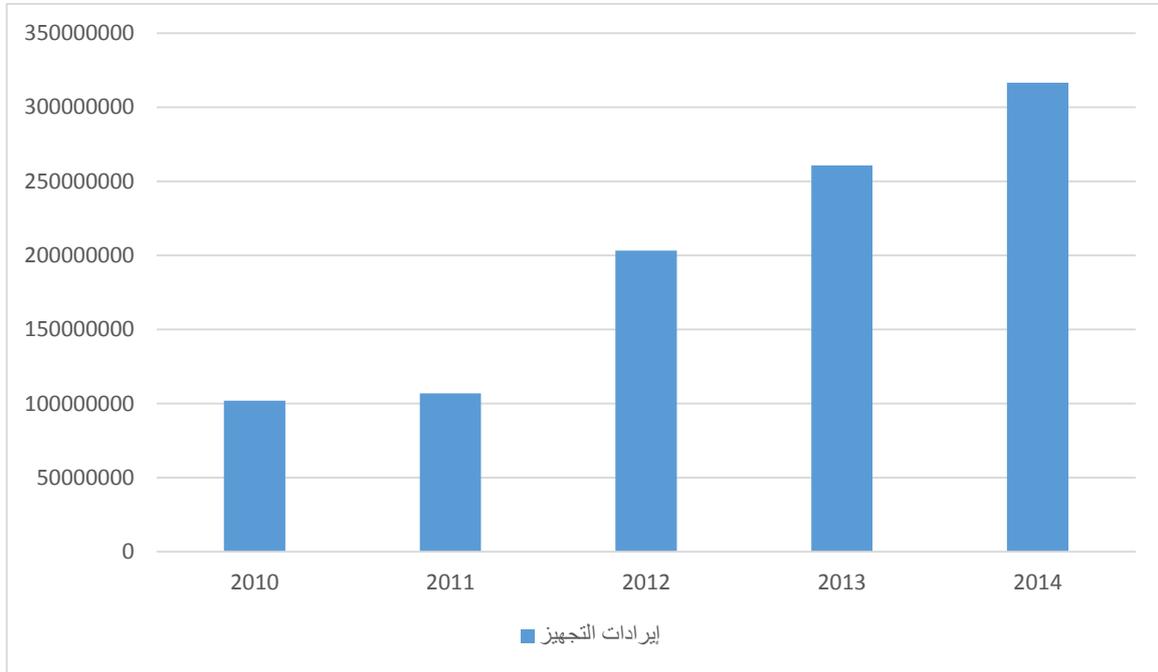
الجدول رقم 24: تطور إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج

السنوات	الإيرادات	إيرادات التجهيز
2010		101914690
2011		106966743
2012		203074995
2013		260725586
2014		316525900

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

وفيما يلي تمثيل لمعطيات الجدول لتوضيح الصورة أكثر.

الشكل رقم 20: رسم بياني يوضح تطور إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم 24.

يتضح لنا من الجدول والشكل البياني أن إيرادات التجهيز هي الأخرى تعرف ارتفاعا مستمرا على طول فترة الدراسة وهذا راجع لحجم الاقتطاعات التي قامت بها البلدية حيث بلغت نسبة 37% في المتوسط خلال فترة الدراسة، ذلك

نظرا لحجم الإيرادات الجبائية الهامة، مما يسمح للبلدية بتمويل بعض عمليات التجهيز بمدخراتها الخاصة دون اللجوء إلى المساعدات الخارجية.

1. نسبة الإعانات من إيرادات التجهيز

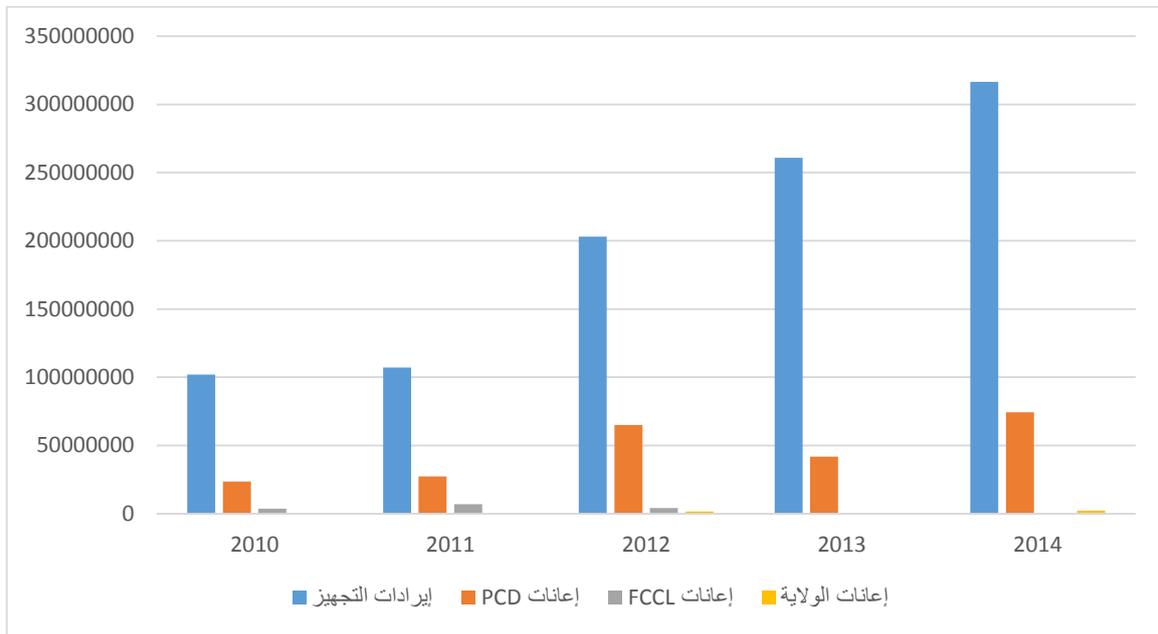
من أهم الإيرادات التي تحصل عليها البلدية من مصادر خارجية هي الإعانات الممنوحة سواء من طرف الدولة في إطار برنامج مخططات البلدية للتنمية PCD أو من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL أو من طرف الولاية.

الجدول رقم 25: نسبة مساهمات إعانات الدولة، الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج

إعانات الولاية		إعانات FCCL		إعانات PCD		إيرادات التجهيز	السنوات
النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ		
/	/	3.5	3567000	23	23440379	101914690	2010
/	/	6.4	6845800	25.5	27276519	106966743	2011
0.78	1583000	2	4160000	32	64983998	203074995	2012
/	/	/	/	16	41716093	260725586	2013
0.67	2120000	/	/	23.5	74383586	316525900	2014

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

الشكل رقم 21: رسم بياني يوضح مساهمة إعانات الدولة والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم 25.

يتضح من الجدول والشكل السابقين أن إعانات الدولة الممثلة في مخططات البلدية للتنمية PCD تشكل المكون الرئيسي بالأموال من أجل تمويل ميزانية البلدية، حيث تحتل المرتبة الأولى بالنسبة لحملة التمويلات الخارجية وبنسب متفاوتة بلغت في المتوسط 25% على مدى 5 سنوات ويرجع التذبذب الحاصل في هذا النوع من المصادر إلى حجم ونوعية المشاريع المقدمة أو المقترحة من طرف البلدية.

أما فيما يخص الإعانات الممنوحة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL فهي ضعيفة مقارنة بإعانات الدولة إذ لا تتعدى مساهمتها في تمويل ميزانية البلدية 2.5% في المتوسط وهذا ما يعكس الوضعية المالية المريحة للبلدية.

وتبقى الإعانات المقدمة من طرف الولاية عبارة عن مساعدات رمزية مقارنة بإعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

2. نسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار من إيرادات التجهيز

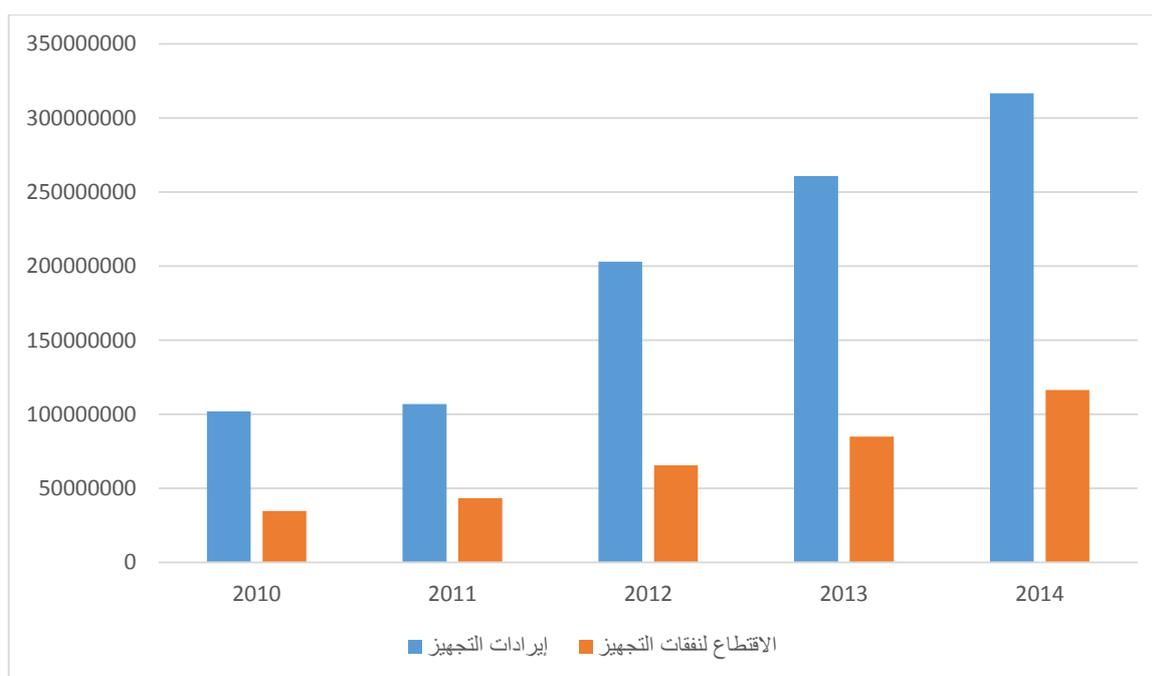
قصد معرفة مدى اعتماد بلدية مغنية على مواردها الخاصة سنقوم بدراسة نسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز من إيرادات التجهيز وذلك اعتمادا على معطيات الجدول والشكل التاليين.

الجدول رقم 26: نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج

الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار		إيرادات التجهيز	السنوات
النسبة %	المبلغ		
34	34700000	101914690	2010
40	43300000	106966743	2011
32	65630000	203074995	2012
32.6	85000000	260725586	2013
37	116500000	316525900	2014

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

الشكل رقم 22: رسم بياني يمثل مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم 26.

بالنظر إلى الشكل البياني والبيانات المبينة في الجدول يتضح أن بلدية مغنية تخصص نسبا لا بأس بها من الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار لتمويل إيرادات التجهيز حيث قارت 40% وهي نسبة جيدة تعبر عن مدى توفيق البلدية في هذا الجانب حيث أنها تعتمد على مواردها الذاتية ما من شأنه ان يقلل في المقابل من حجم الإعانات المقدمة لها ويعزز مكانتها المالية ويسمح لها بتجسيد مشاريعها التنموية.

3. مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز

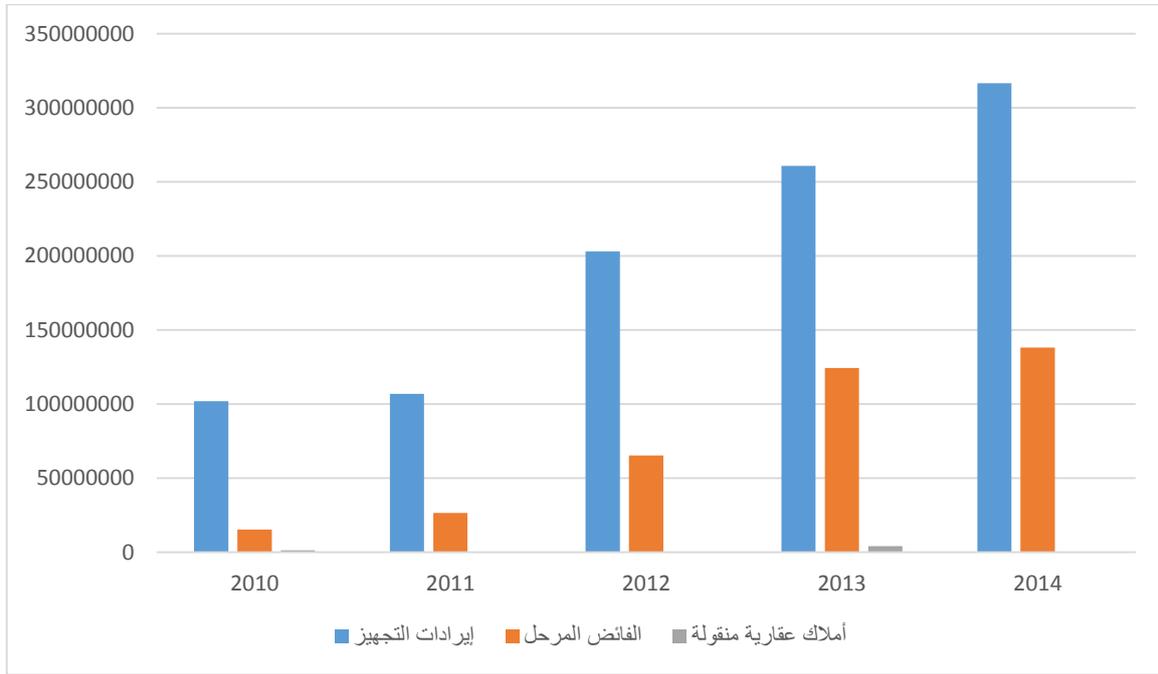
من أجل تحليل مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز نعتد على معطيات الجدول والشكل البياني التاليين.

الجدول رقم 27: نسبة مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج

السنوات		إيرادات التجهيز		الفائض المرحل		أموال عقارية ومنقولة	
		المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ	النسبة %
2010	101914690	15287203	15	1396231	1.37		
2011	106966743	26527752	24.8	/	/		
2012	203074995	65390148	32.2	182767	0.09		
2013	260725586	124366104	47.7	4171609	1.6		
2014	316525900	138163555	43.65	325373	0.09		

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

الشكل رقم 23: رسم بياني يمثل مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم 27.

من خلال الجدول والشكل البياني يتضح لنا أن حصة الإيرادات العائدة من الفائض المرحل مرتفعة إذ تبلغ في المتوسط من إجمالي إيرادات التجهيز نسبة حوالي 33% والتي تمثل إعانات السنوات السابقة الغير مستهلكة وبالتالي هي موارد غير مستغلة أي فرص ضائعة. في حين تمثل الإيرادات العائدة من الأملاك العقارية المنقولة حصصا ضعيفة جدا إذ تبلغ مساهمتها في إجمالي إيرادات التجهيز ما يقارب 0.63% في المتوسط.

نستنتج مما سبق أن نسبة مساهمة البلدية بعوائدها الذاتية في تغطية نفقاتها ودعم ميزانيتها مرتفعة مقارنة بمساهمة إعانات الدولة، حيث تسجل البلدية أكبر نسبة لها سنة 2011 بحوالي 43.5% في حين بلغت أعلى نسبة لها من المساهمات الخارجية وبالأخص مساهمات الدولة في إطار مخططات البلدية للتنمية سنة 2012 بحوالي 32%، هذا ما يفسر توفر البلدية على قدرات ذاتية تمكنها نوعا ما من مواجهة النفقات الملقة على عاتقها وتحقيق رغبات المواطنين ومما يحقق لها أيضا نوعا من الاستقلالية المالية.

وبعد استعراضنا لأهم موارد التجهيز التي تتوفر عليها بلدية مغنية، لنا أن نعرف فيما يلي كيفية تخصيصها وتوزيعها.

الفرع الثاني: تحليل نفقات قسم التجهيز

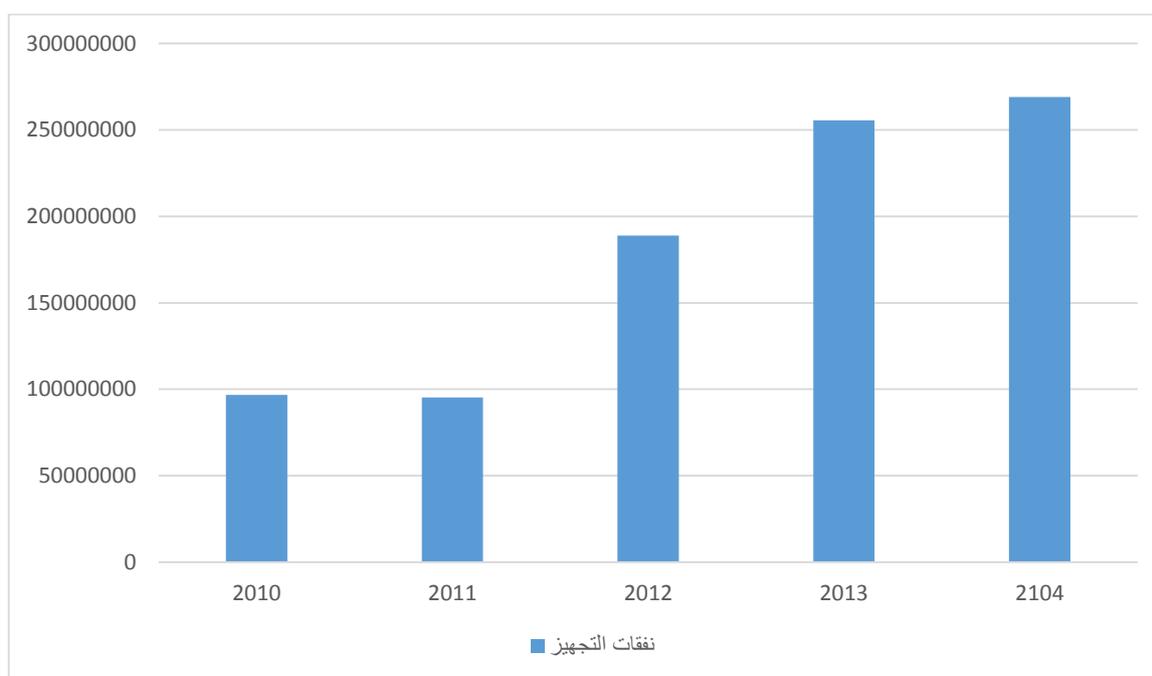
للقيام بدراسة توزيع نفقات التجهيز نقوم أولاً بدراسة تطورها خلال فترة الدراسة اعتماداً على معطيات الجدول والشكل التاليين.

الجدول رقم 28: تطور نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج

السنوات	نفقات التجهيز
2010	96818955
2011	95200401
2012	188859745
2013	255511074
2104	269047015

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

الشكل رقم 24: رسم بياني يوضح تطور نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتماداً على معطيات الجدول رقم 28.

من خلال المعطيات المبينة في الجدور والشكل يتضح جليا التنامي المستمر للنفقات العامة لقسم للتجهيز، هذه النفقات موزعة بصفة عامة بين الأشغال الجديدة، الإصلاحات الكبيرة، شراء العقارات، الأثاث والعتاد.

إن نفقات التجهيز لبلدية مغنية موزعة أساسا بين فئتين، الأشغال الجديدة والإصلاحات الكبيرة، حيث الأشغال الجديدة المنجزة من طرف البلدية موجهة عموما لترميم الطرقات، التهيئة العمرانية، النظافة، الصحة والتعليم. على عكس الإصلاحات الكبرى التي تأخذها البلدية على عاتق ميزانيتها موجهة أساسا إلى صيانة وترميم المدارس الابتدائية، مقرات المجلس الشعبي البلدي، بنايات البلدية ...

نلاحظ أن المصاريف المكرسة للأشغال الجديدة والإصلاحات والترميمات الكبرى إضافة إلى شراء العتاد الكبير والعقار تمثل الحصة الأكثر أهمية في عمل البلدية، إن الأمر المهم بالنسبة لنفقات التجهيز يكمن في استهلاك رخص البرامج أو الأغلفة المالية الممنوحة في إطار برنامج التجهيز لكن المشكل المطروح هنا هو مدى التحكم في مشاريع التجهيز من طرف مسؤولي البلدية، وباطلاعنا على وضعية الاعتمادات المالية المستهلكة المسجلة لصالح بلدية مغنية في إطار مشاريع مخططات البلدية للتنمية PCD والقروض المستهلكة فيها يتضح لنا أن نسبة 25% من هذه الرخص غير مستهلكة، مما يفوت فرصة لتحقيق منفعة عامة، وترجع أسباب عدم التحكم الجيد في مشاريع التجهيز إلى جملة من الأسباب والعوامل نذكر منها:

- ✓ التأخر في منح الإعانات الممنوحة للبلديات، وهذا ينعكس على إنجاز عقود الصفقات مع المقاولين مما يؤدي إلى تجاوز الآجال المنصوص عليها لإنجاز المشاريع.
- ✓ بطء المراقبة بصفة عامة والمراقبة المسبقة بصفة خاصة.
- ✓ الأشغال مبرمجة لكنها غير منجزة إثر الصعوبات المرتبطة بتضارب القواعد الضريبية.

1. نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز

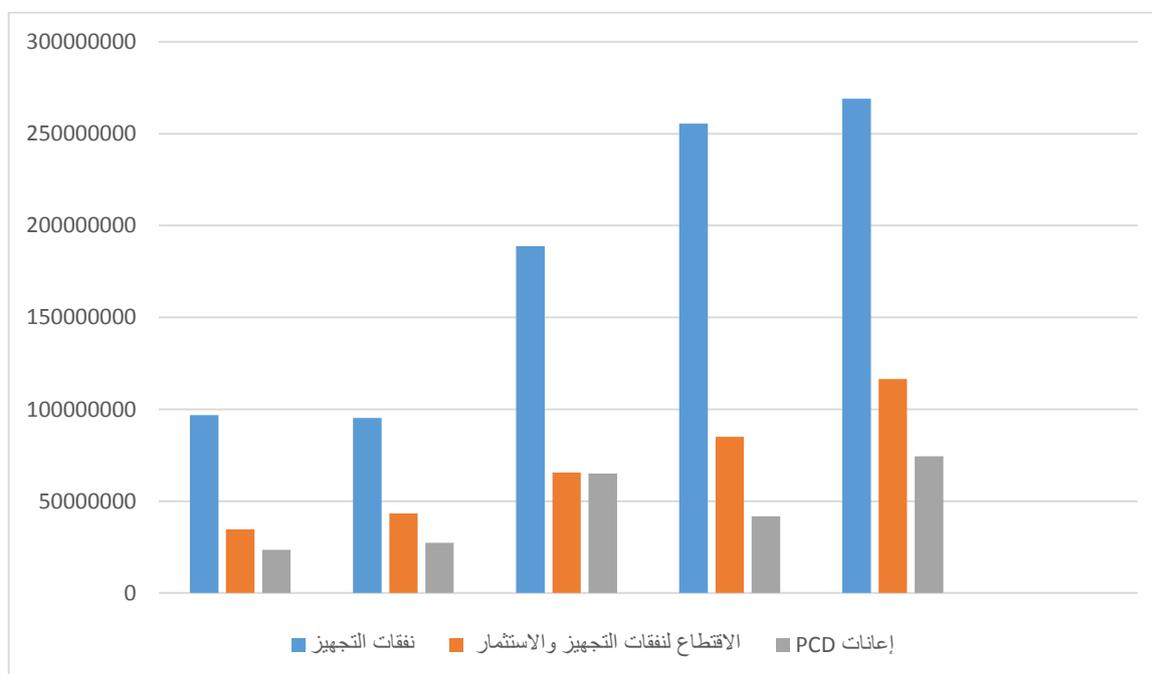
للقيام بتحليل هذه النسب نستعين بمعطيات الجدول والشكل التاليين.

الجدول رقم 29: نسب مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج

إعانات PCD		الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار		نفقات التجهيز	السنوات
النسبة %	المبلغ	النسبة %	المبلغ		
24.21	23440379	35.84	34700000	96818955	2010
28.56	27276519	45.48	43300000	95200401	2011
34.40	64983998	34.75	65630000	188859745	2012
16.32	41716093	33.26	85000000	255511074	2013
27.64	74383586	43.30	116500000	269047015	2104
المعدل 26%		المعدل 40%			

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

الشكل رقم 25: رسم بياني يوضح مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم 29.

يتضح لنا من خلال الجدول والشكل السابقين أن نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في تغطية نفقات التجهيز مرتفعة إذ تبلغ حوالي 40% وهذا ناتج بالدرجة الأولى عن القوة الجبائية لبلدية مغنية مما يسمح لها بالاعتماد على مواردها الذاتية في تمويل مشاريعها التنموية دون الاعتماد على الدولة أو اللجوء إلى الاقتراض. من جهة أخرى نلاحظ أن مساهمات إعانة الدولة والمتمثلة في إعانات المخطط البلدي للتنمية PCD هي الأخرى مرتفعة على طول فترة الدراسة والتي وجهت أساسا إلى مشاريع منتجة تدر قيمة مضافة لصالح سكان البلدية إذ بلغت حوالي 26%، أما فيما يخص مساهمة باقي الإيرادات فإنها ضعيفة جدا.

بعد التحليل لبنية إيرادات ونفقات التجهيز لبلدية مغنية تبين لنا أن للبلدية رغبة للتوصل إلى التسيير الحسن لمواردها المالية المتعلقة بهذا القسم، وهذا لوجود المؤشرات التالية:

- ✓ مساهمة نسبة كبيرة من إيرادات الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في إجمالي إيرادات التجهيز، ما يدل على أن البلدية تعتمد على ذاتها في تمويل المشاريع المقامة على مستوى ترابها وتغطية مختلف نفقاتها.
- ✓ مساهمة ضئيلة لكل من الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في تمويل ميزانية البلدية، أما بخصوص إعانات الدولة في إطار المخططات البلدية للتنمية فإن هذا لا يدل على محدودية أموال البلدية، وإنما هذا النوع من الإعانات عادي تقدمه الدولة لكافة بلديات الوطن سواء الغنية منها أو الفقيرة.
- ✓ التخصيص الأمثل لإيرادات التجهيز، وهذا من خلال توظيف الأموال في مشاريع تدر قيمة مضافة على سكان البلدية.
- ✓ لكن ما يعاب بخصوص قسم التجهيز هو ارتفاع نسبة باقي الإنجاز وهو أمر غير مرضي بالنسبة للبلدية كون هذه الأخيرة تضيع فرص الاستفادة من بعض المشاريع لصالح سكانها نتيجة لعدم استهلاكها لكل الاعتمادات المفتوحة.
- ✓ إن النفقات الموجهة للتجهيز تشكل عبئا ثقيلا على الميزانية، فالاحتياجات أكبر من الموارد، فكما هو معلوم الاحتياجات تزداد عن طريق التطور، فكما وضعنا خدمة ما ولو كانت بسيطة ينتج من ورائها خدمات أخرى، فمثلا عندما تنجز البلدية مسبحا يفترض أن ترافقه خدمات فرعية له مثل أماكن الراحة، مطعم، مقهى، مواصلات وبهذا تتزايد الاحتياجات عن الموارد المتاحة وتصبح هذه الأخيرة غير كافية لتغطية كل هذه الاحتياجات والطلبات.

خلاصة الفصل الثالث

إن المحيط الذي تعيش فيه البلدية اليوم أصبح جد متغير ومعقد، لذا أصبحت مطالبة بالتكيف مع هذا المحيط والاندماج فيه بنظرة جيدة وبوسائل أكثر فعالية ونجاعة، وعليه فإن الانطلاقة الحقيقية لا بد أن تكون نابعة من الداخل بوسائل ذاتية تحصن البلدية من التقلبات الأنية والمستقبلية.

أما بخصوص واقع تسيير الموارد المالية المحلية لبلدية مغنية وبعد تحليلنا لتسيير تلك الموارد فقد استخلاصنا ما يلي:

✓ تزايد نفقات البلدية بشكل مستمر وهذا أمر طبيعي إذا ما نظرنا إلى تطور الكثافة السكانية في المقابل وحجم الخدمات التي تقدمها وكذا قوة نشاطها في القطاع الاقتصادي الاجتماعي والثقافي، ويعود هذا الارتفاع أساسا إلى زيادة نفقات الموظفين حيث تتراوح نسبتها ما بين 35% و 47% من مجموع نفقات التسيير، وإن كانت هذه النسبة ليست بالمرتفعة جدا إلا أنه كان من الأحسن على البلدية بذل مجهودات لتوظيف تلك الأموال في ميادين أخرى.

✓ بعد الدراسة للموارد الإجمالية للبلدية اتضح أن الإيرادات الجبائية تحتل حصة الأسد من إجمالي الموارد، كما تتسم الإيرادات المالية المتعلقة بمداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال بضعف مردوديتها وهذا راجع للإهمال الذي طال العديد من الممتلكات أو الاستغلال الغير جيد.

✓ بالرغم من عدم تحكم البلدية الجيد في تسيير مختلف ممتلكاتها وارتفاع حصيلتها بواقعي الإنجاز للسنوات السابقة إلا أن البلدية حققت فائض موازني معتبر على طول فترة الدراسة.

وبناء على ما ذكرناه، فإذا أرادت البلدية تحسين مواردها المالية عليها بالرجوع إلى استعمال الأسلوب الجديد للتسيير الذي يركز على الكفاءة والمردودية في العمل واستعمال العنصر البشري المناسب في المكان المناسب خاصة الفئة المكلفة بتسيير الأموال.

لقد لقيت الإدارة المحلية الاهتمام البالغ في معظم دول العالم كونها أكثر النظم تحقيقا للمشاركة الديمقراطية وأكثرها كفاءة وإشباعا للحاجات العامة، وبالتالي أصبحت ركيزة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن هذا كان لابد أن تكون قادرة إداريا وماليا على تحقيق الآمال المعهودة إليها في ضل الحاجات المتزايدة والمتغيرات الاقتصادية الحاصلة.

إن الجزائر وعلى غرار كثير من الدول مرت بظروف صعبة جعلتها بحاجة إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية، وقد تم تعليق آمال كبيرة على هذا النظام لتحقيق رفاهية للمجتمع المحلي وترسيخ مبادئ الديمقراطية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى إعطاء حيز أكبر من الحرية في تسيير الجماعات المحلية لشؤونها الخاصة إلا أنه بالرغم من وجود دوافع حقيقية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحولت الاقتصادية والاجتماعية الكبرى إلا أن بيئة الإدارة المحلية في الجزائر مازالت تعتمد في تعاملاتها مع الإرث الإداري والتنظيمي الموروث الذي يتنافى مع مبادئ نظام الإدارة المحلية، وإدراك من السلطات الجزائرية بأن تفعيل نظام اللامركزية صار ضرورة حتمية لا مناص منها وليس خيار يمكن الحياد عنه، فقد منحت للجماعات المحلية نوع من الاستقلالية وصنفتها كهيئات إدارية لامركزية.

نتائج البحث:

- توصلنا من خلال البحث الذي قمنا به إلى مجموعة من النتائج:
- كثير من البلديات الجزائرية عاجزة عن تسيير مواردها المالية وعن التكفل بالمهام والمسؤوليات التي أوكلت لها، وهذا ما يثبت صحة الفرضية الأولى. فالتحدي المطروح في مجال التنمية المحلية هو ضبط الموارد المالية واستغلالها استغلالا رشيدا. فحاجة البلدية إذا إلى مواردها المالية أمر جوهري وضرورة ملحة تفرضها طبيعة المهام والصلاحيات التي تمارسها نتيجة لمركزها السياسي والإداري، إذ لا يمكنها بأي حال أن تتمكن من أداء مهامها وبطريقة حسنة ومقبولة وتكون كطرف فعال في الساحة المحلية إلا إذا كان مركزها المالي معزز ويتسم بالمرونة.
 - حرية البلديات في التصرف بقيت عديمة الجدوى ذلك أن الاستقلالية في التسيير تقتضي استقلالية مالية وهو الأمر الذي لم يتحقق وهو ما يثبت صحة الفرضية الثانية.
 - حتى تتمكن البلدية فعلا من الارتقاء إلى مطاف الاشخاص المعنويين وتمتع بالاستقلال المالي عليها أن تبذل كامل عنايتها للحفاظ على مواردها المالية وتطويرها كيفما كانت طبيعتها وأن تعمل على استغلالها استغلالا

رشيدا وعقلانيا لتكون بذلك وسيلة فعالة تؤهلها لكي تتفادى الأزمات المالية التي من الممكن أن تتعرض لها. لكن ما يلاحظ في الحياة الفعلية أن جهود البلدية ومساعدتها نحو بسط سيطرتها على ما لديها من موارد مالية واستغلالها ليس بالأمر السهل وذلك بالنظر إلى حقيقة الواقع الذي تعيشه أغلب البلديات حاليا والذي يمتاز أساسا بضعف الوسائل المتوفرة على مستواها ولاسيما المادية منها والبشرية وعدم استطاعتها الوصول إلى تحقيق الملاءمة والتكافؤ بينها وبين الحاجيات والمتطلبات وقلة الموارد المالية وندرتها وضعف نتائجها وتذبذبها، فسرعان ما نجد البلديات تصطدم بجملة من العراقيل والصعوبات التي تختلف وتتنوع من حيث مجالها وأثارها، الأمر الذي يجعل طرق تسيير واستغلال مواردها لا تصل إلى تحقيق النتائج المرجوة التي يقع الاعتماد عليها في تنفيذ البرامج التنموية والاستجابة لحاجيات المواطنين وتحسين خدمات المرافق المقدمة لهم.

- فيما يخص أسباب سوء تسيير الموارد المالية للبلديات واعتمادا على بحثنا فيها وجدنا أنها تتمحور في جملة وجيزة من العوامل كون مسؤولية التسيير الالاعقلاني للموارد المالية تقع على عاتق الدولة والبلدية على حد سواء، فبالنسبة للدولة وبالنظر إلى احتكارها للنظام الجبائي الذي يخضع لسלטتها إذ يعاب عليه أنه موضوع على مقاس المالية العامة للدولة وفي المقابل فهو جد مجحف في حق البلديات وماليتها المحلية لتوزيعه التمييزي للضرائب المنتجة، ومن جهة أخرى ترجع مسؤولية الدولة في سوء تسيير مالية البلديات إلى تكليف هذه الأخيرة بمهام عديدة منها ما يتعلق بالنفع المحلي ومنها ما يتعلق بالنفع العام، هذا ما نتج عنه عدم التوازن بين الموارد المتاحة والنفقات المتزايدة وبالتالي عجز في ميزانية البلدية، وهو ما تعاني منه أغلب بلديات القطر الجزائري، ما يدفع بالدولة للتدخل دائما لتغطية هذا العجز. (52 بلدية عاجزة من بين 1541 سنة 1986، وارتفاعها إلى 1280 بلدية عاجزة سنة 2000)

- أما بخصوص التسيير الالاعقلاني للموارد المالية فإنها ترجع بالدرجة الأولى إلى مشكل عدم ترشيد نفقاتها وعدم التزام المسؤولين المحليين عند قيامهم بعملية الانفاق بالتقييد بالاعتمادات المالية المتاحة انطلاقا من فكرة أن الدولة سوف تتدخل عاجلا أم آجلا لتحمل ديون البلدية كما نجد مقابلا لعدم ترشيد النفقات عدم تامين الإيرادات الذي يعود بالدرجة الأولى إلى عدم تحيين أسعار كراء ممتلكات البلدية بحسب ما هو مطبق في السوق وأحيانا أخرى إهمال الأملاك كليا.

- إن الطريقة التي تتبع من طرف البلديات بخصوص تسيير واستغلال مواردها المالية يجب أن يعاد النظر فيها لكي تتكيف مع المستجدات والتحولات التي تشهدها الدولة والساحة الاقتصادية ككل، لذا وجب على البلديات أن

تستعد لمواجهة هذا التحول وأن تجعل من مواردها المالية الوسيلة الفعالة التي تتمكن من خلالها ضمان بقائها كهيئة عمومية وإقليمية فاعلة، وأن تكون مستعدة لمواجهة مختلف أصناف التحديات التي أصبحت تحيط بها من أبرز هذه التحديات نذكر على سبيل المثال:

- ✓ التحدي الذي يفرضه اقتصاد السوق وما يفرزه في شتى ميادين الحياة، كحرية الأسعار المنافسة، التفتح الاقتصادي والذي يكون من غير اليسر على البلديات مواجهتها إلا بحكم سيطرتها وبكل صرامة على كامل مواردها والرفع من مردوديتها بأقصى قدر ممكن.
 - ✓ التحدي المفروض من طرف مطالب المواطن الذي اتسعت دائرة مطالبه وحاجياته، الأمر الذي يحتم على البلدية أن تبقى باستمرار للاستماع لانشغالاته والعمل على تلبية أقصى قدر منها ضمن ظروف لائقة ومقبولة.
 - ✓ التحدي الذي يفرضه مبدأ لا مركزية التسيير فالاستجابة لهذا المبدأ يستدعي من البلدية أن تكون لها القدرة الكاملة والدائمة على مواجهة المستجدات الاقتصادية والاجتماعية التي تبرز في شتى مجالات تدخلها وذلك بالاعتماد على مواردها المحلية دون اللجوء إلى طلب المساعدة الخارجية التي من جرائها يتقلص مجال حريتها ويتهدد مبدأ لامركزية تسييرها لشؤونها وتضعف امكانية استقلالها المالي.
- بعد هذا كله ومن خلال سردنا لأهم التحديات التي تواجه البلديات في مجال مباشرة مهامها على المستوى المحلي والتي يجب أن تعتبر كدافع يحثها على بذل المزيد من الجهود وعلى رأسها العناية الجيدة بمواردها المالية عن طريق الرفع من مردوديتها وتحسين نتائجها والأهم من ذلك التخصيص الأمثل لها.
- وبعد تشخيصنا لواقع تسيير المخصصات المالية الحالي للبلديات الجزائرية وبلدية مغنية خاصة ارتأينا أن يكون الختام محاولة منا إعطاء جملة من الاقتراحات والتوصيات التي نرجو أن تكون ذات فائدة لتحسين التحكم الجيد في التسيير المحلي، ونلخص هذه الاقتراحات في الشكل التالي:
- ✓ الاهتمام بالعنصر البشري كونه أساس الثروة وهذا أمر مطلوب في كافة الميادين والقطاعات، بالإضافة إلى التكوين المستمر للإداريين في البلدية خاصة القائمين على المصالح المالية التي تحتاج إلى خبرة ومهارات في مجال المالية.
 - ✓ العمل على ترشيد إنفاق أموال البلديات في مشاريع تنموية ترقى إلى مستوى تطلعات المواطنين وتساعد على دفع عجلة التنمية المحلية ومن جهة أخرى التسيير الجيد لأموال البلدية والتخصيص الأمثل للموارد.

- ✓ ضرورة إصلاح النظام الجبائي انطلاقا من حتمية اشتراك البلديات في الحماية المحلية وهذا من خلال إعطائها الصلاحيات في المشاركة في تحديد وعائها الضريبي بحكم أنها المستفيد الأول من هذه الضرائب، وكذا الابتعاد عن التوزيع التمييزي كما ذكرنا سابقا والعمل على تبسيط إجراءات النظام الضريبي الحالي الذي يتميز بنوع من التعقيد ما من شأنه أن يحارب الغش والتهرب الضريبي.
- ✓ تخفيف العبء على النفقات الكبيرة التي تنقل كاهل البلديات عن طريق التكفل ببعض مصاريف التسيير خاصة صيانة المساجد والمدارس...
- ✓ إقامة تعاون وتنسيق بين البلديات المتجاورة لتحقيق التعاون الجوي مما يتناسب مع التنمية الإقليمية والجهوية والوطنية.
- ✓ اعتماد التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال التي تسمح للبلديات بربح الوقت واقتصاد في النفقات، بالإضافة إلى فتح قنوات الاتصال والمشاركة بين المواطنين وممثلهم في المجالس.
- ✓ تفعيل دور الأجهزة الرقابية، خاصة على أموال البلديات.
- ✓ تأهيل البلديات لاستقطاب الاستثمارات المحلية والأجنبية حتى يتم تدعيم مواردها المالية، مما يسمح لها بالاستفادة من خبرات وتجارب القطاع الخاص في مجال التسيير المالي كما يسمح بدخولها في مجال الاستثمار مما يضمن عوائد مالية جيدة.
- وفي الأخير نتمنى أن نكون قد لامسنا جانبا من الصحة في معالجة هذا الموضوع الذي يكتسي قدرا كبيرا من الأهمية في أجندة الحكومات كونه يساعد المسؤولين المحليين في معرفة السبل المثلى لتسيير واستغلال الموارد التي بحوزتها بصورة عقلانية رشيدة.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

أ. الكتب:

1. أبو منصف. "مدخل إلى التنظيم الإداري والمالية العامة. دار المحمدية. الجزائر
2. أحمد رشيد. "التنمية المحلية". دار النهضة العربية. القاهرة. 1986
3. أحمد محيو "محاضرات في المؤسسات الإدارية" ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر 1979. الطبعة الرابعة 2006.
4. جعفر أنس قاسم: أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ط2 سنة 1988
5. خلاصي رضا: "النظام الجبائي الحديث (جباية الاشخاص الطبيعيين والمعنويين)"، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر الطبعة الثانية، الجزائر، 2006.
6. د. عمار بوضياف، "الوجيز في القانون الإداري" دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007
7. د. محمد الصغير بعلي. "المالية العامة" دار العلوم. عنابة. الجزائر. 2003.
8. د. محمد الصغير بعلي. "قانون الإدارة المحلية الولاية والبلدية" دار العلوم للنشر والتوزيع. عنابة. الجزائر. 2004.
9. دنيدي يحيى: "المالية العمومية"، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
10. الشريف رحامي: "أموال البلديات الجزائرية، الاختلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير"، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2000.
11. صفوان الميظين، حسين الطراونة، توفيق عبد الهادي، "المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية"، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن 2011.
12. علي زغود: "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
13. عمار عوابدي: "دروس في القانون الإداري" ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. 2002.
14. العمري بوحيط "البلدية الاصلاحات مهام وأساليب" شركة زاعياش للطباعة والنشر، 1997.
15. قدوح حمامة: "عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري" ديوان المطبوعات الجامعية. بن عكنون. الجزائر. 2004.
16. لعمارة جمال: "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.

17. محمد الصغير بعلي: دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة
18. محمد عباس محرز: "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
19. محمد مصطفى سليمان: "حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري"، الدار الجامعية، مصر، 2006.
20. المستشار عبد العزيز سعد. "نظام الحالة المدنية في الجزائر" دار هومة الجزائر. 1995.
21. المطلب عبد الحميد "التمويل المحلي والتنمية المحلية" الدار الجامعية بالإسكندرية. مصر 2001
22. ناصر لباد: "القانون الإداري والتنظيم الإداري" الجزء الأول. الطبعة 03. الجزائر 2005.
23. ناصر مراد "التهرب والغش الضريبي في الجزائر" دار قرطبة الجزائر 2004.
24. ناصر مراد: "الاصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992 – 2003"، منشورات البغدادي، الجزائر، 2003.
25. يليش شاوش بشير: "المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

ب. الرسائل والمذكرات:

1. أ. بعشية أحمد. "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية" رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية. معهد العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير. جامعة الجزائر. 1991.
2. براهيم محمد: "الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية: دراسة حالة بلديات ولاية المدية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع: التخطيط كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر، 2005
3. بن عثمان ساعد: "ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها"، مذكرة التخرج لما بعد التدرج، تخصص إدارة أعمال، المدرسة الوطنية للإدارة، حيدرة، الجزائر، 1994.
4. حمداني نجاة، فاطمي فاطمة الزهراء: "الموارد الجبائية للجماعات المحلية" مذكرة ليسانس في العلوم الاقتصادية كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير المركز الجامعي مصطفى اسطمبولي معسكر 2004
5. خلوط عواطف: "اشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية: دراسة حالة بلدية تلمسان"، رسالة التخرج لنيل ماجستير العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان 2009.
6. داودي محمد "الإدارة والتحصيل الجبائي في الجزائر" رسالة التخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير جامعة تلمسان، 2006

7. سعاد طيبي: "الرقابة على الميزانية المحلية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر، 2001.
8. شباب سهام "إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية دراسة حالة بلدية معسكر" مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية فرع تسيير المالية العامة كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية جامعة تلمسان 2011.
9. شلتحة وفاء احلام " المرفق العام للخدمات الاجتماعية الجامعية: تنظيم وتسيير" رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005.
10. ضريف نادية، "تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة" رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2008.

ج. المنشورات:

1. محمد الصغير بعلي: دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة
2. ناصر مراد: " الاصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992 – 2003"، منشورات البغدادى، الجزائر، 2003

د. المحاضرات:

1. د. معطي الله خير الدين، أ.جدي عبد الحليم: "مداخلة حول التنمية الذاتية في البلديات حالة ولاية قلمة" كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة قلمة.
2. عبد القادر العليان: "الجانب الاقتصادي لعمل الجماعات المحلية التنموي بالمغرب" مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الإدارة المحلية والتنمية المحلية المنعقد يومي 26-27/ 04/ 2006 فرنسا
3. عبد القادر منصور، نصر الدين بن شعيب وسليمان مرابط: "أليات وأدوات تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ضل تراجع دور الدولة المركزية" مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الإدارة المحلية والتنمية المحلية. المنعقد يومي 26-27/ 04/ 2003 كلية العلوم الاقتصادية. جامعة قسنطينة. بالتعاون مع بيار منداسو غرونويل. فرنسا
4. موسى رحمانى، وسيلة السبتي. "مداخلة حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضل التحويلات الاقتصادية". في إطار ملتقى دولي حول: واقع الجماعات المحلية في ضل الاصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة 2010/02/01.

هـ. الجرائد والمجلات:

1. لخضر مرغاد. "الارادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005

2. مصطفى كراجي: "أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية، العلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 02، 1996.

و. المحاضرات:

1. محاضرات اوكلي حسين في مقياس: "المالية المحلية" لطلبة التكوين ما بعد التدرج، تخصص التسيير العمومي المحلي، الدفعة الثانية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1994-1995.

2. محاضرات محمد بوسماح في مقياس، "المؤسسات العمومية" لطلبة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الحقوق بن عكنون، الجزائر 2009.

ز. القوانين، المراسيم، الأوامر والتعليمات:

1. المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 1010 1981 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2. المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 اوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، الجريدة الرسمية، العدد: 67 عام 1973 وكذلك التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 08 ديسمبر 1975 المتعلقة بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

3. المرسوم الرئاسي 08-338 المؤرخ بـ 26/10/2008. المادة 05 المحدد للمبالغ التي تشتت بلوغها لعقد صفقة

4. القانون رقم 96-31 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 (المادة 58 المعدلة للمادة 452 من قانون الضرائب غير المباشرة) الجريدة الرسمية 85، عام 1996.

5. دستور 1969.

6. دستور 1996.

7. التعليمات الوزارية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والاصلاح الإداري، رقم 3.842/94 المؤرخة في 07 سبتمبر 1994، المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية.

8. الأمر رقم 68-09 المؤرخ في 23 يناير 1968 المتعلق بالبناءات المدرسية الجريدة الرسمية العدد 09 عام

1968 والمرسوم رقم 68-77 المؤرخ في 3 يونيو 1968 المحدد لشروط تطبيق الامر رقم 68-09 السابق الذكر، الجريدة الرسمية العدد 09 عام 1968.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

أ. الكتب

1. A. Meziane Cherif : « collectivités locales, gestion et enjeux » ENAG, Alger, 1995.
2. Adans (b), boyer (b) & laurent (p) : « la comptabilité communale »,ed.L.G.D.J, paris 1998.
3. Albert (j-l) : « exécution des budgets locaux», ED.ECONOMICA, paris, 1997.
4. BELTRAME (la fiscalité en France », Ed. Hachette, paris ,2000.
5. Ben issa Saïd : « l'aide de l'état aux collectivités locales » opu, Alger, 1983.
6. Blanc(J).Remond (B) : « les collectivités locales ».Ed. Dalloz. Paris, 1995.
7. Bourdin j : « les finances communales », ED. Economica, paris, 1998.
8. CHERIF RAHMANI : « les finances des communes algérienne : incertitude: déficits et bonne gouvernance » ,ED.gasbah,alger,2002
9. François valenbois : la commune et les associations. Guide pratique berger – levrault. Paris. avril 2004. 2eme Édition.
10. GUERMOUD : « le financement des PCD et PMU » in revue financiere n° 01 et 02,1977.
11. MATHIEU JEAN-LUC : « la politique fiscale ». Ed Economoca . Paris .1999.

12. Meziane chrif (a) : «collectivités locales : gestion et évolution », édition .enag, Alger, 1995.
13. MOUHOUBI(S) : "L'Algerie a l'épreuve des réforme économique "Ed.O.P.U.
14. Paul marie gaudement/3PR2CIS DE FINANCES REPUBLIQUES3 Ed ,MONCHESTIEN,1970.
15. Peqrueur (B) : « Le développement local pour une économie des territoires » ED. SYROS. 2006.
16. RAYMOND MUZLLEC : »finance publiques »,5 eme Ed,SIREY, France,1986.
17. SAID BENAÏSSA : « fiscalité,produits dominiaux , parafiscalité », 3éme Ed,alger,2001.
18. Valembois (f) : « le budget communal », ed. sofiac, paris, 1993.
19. Zelouf Rachid : « l'organisation de la commune » in revue : la vie des collectivités locales, n°02, Alger

ب. التقارير المقالات والمجلات

1. Ainouche (m-c) : « les finances publique locales ou la problématique du financement du développement local », in revue du C.E.N.A.P, N°12,1998.
2. C.E.N.E.A.P : « Etude sur l'évolution des ressources humaines dans les communes ».rapport préliminaire n°01.Alger.Mai 1990.
3. RAHMANI A : « Essai d'analyse des finances d'évolution de la gestion du personnel de la fonction publique » .Revue Idara.volume 7.n°02.ALGER.1997.
4. RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION NATIONA DE LA REFORME FISCALE. ALGER.JANVIER 1989.
5. Revue du C.E.N.A.P. rapport de système fiscal. N 18 alg. 2007.

6. REVUE du C.E.N.E.A.P. n° 12 «Finance locales et developement : les expériences des pays du maghreb et d'Europe »,alger 1998.

ج. القوانين المراسيم الأوامر والتطبيقات

1. Article 21 de la loi N° 90-21 du 15 aout 1990.op-cit.
2. Direction générale des impots : « Guide pratique : vérifications des mandats de paiement », 1996.
3. Journal officiel de la république algerienne démocratique et populaire N° 85/45, année correspondant au 27-12-2005.
4. Ministère des finances,derection des impots/ »instruction générale », N°0001'MF/DGI/DG/07 du 09/01/2007 ? relative à l'impôt forfaitaire unique.
5. Article 1 du décret N°86-266 du 4 novembre 1986 portant organisation et fonctionnement FCCL.
6. Arrete interministeriel du 16 avril 1988 sur la forme des cadre des budgets des communes.
7. Article 02 du décret exécutif du 21 avril 1997.fixant les procédures relatives à l'engagement et l'exécution des dépenses publiques et délimitant les attributions et les responsabilités des ordnnateurs.
8. Article 05 du décret n°67-144 du 31 juillet fixant la nomenclature des dépenses et des recettes des communes.

د. الرسائل والمذكرات

1. AMIRI(D) : « fiscale et financement du developement local », mémoire de magister en siences economiques ,U.M.M.T.O. 2005.
2. CHRIF BENNADJI : »la concession des services public en algerie », mémoire de lla 4ème année option administration générale,3ème promotion,ENA,1997.

3. HAMDAD (T) : « essai de l'évolution de finances publiques communales en algerie : cas des communes de wilaya de tizi ousou » mémoire de magistere U.M.M.T.O 2008.
4. M. aliziane : « les finances publique locales : analyse et perspectives d'une economie en transition l'algerie »,thèse doctoral, faculté des sciences economiques et de gestion,alger,1991.

ثالثا: المواقع الإلكترونية

1. الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية www.interieur.gov.dz

لقد لقيت الإدارة المحلية الاهتمام البالغ في معظم دول العالم، كونها أكثر النظم تحقيقا للمشاركة الديمقراطية وأكثرها كفاءة وإشباعا للحاجات العامة، وبالتالي أصبحت ركيزة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن هذا كان لابد أن تكون قادرة إداريا وماليا على تحقيق الآمال المعهودة إليها في ظل الحاجات المتزايدة والمتغيرات الاقتصادية الحاصلة، حيث أن أهم التحديات التي تواجه البلديات خاصة في مجال مباشرة مهامها على المستوى المحلي والتي يجب أن تعتبر كدافع يحثها على بذل المزيد من الجهودات وعلى رأسها العناية الجيدة بمواردها المالية عن طريق الرفع من مردوديتها وتحسين نتائجها والأهم من ذلك التخصيص الأمثل لها.

الكلمات المفتاحية

الإدارة المحلية. التنمية الاقتصادية. البلدية. الموارد المالية.

Résumé

. L'administration local suscite un intérêt grandissant dans infumable des pays, elle représente le system le plus efficace quant à la réalisation d'une participation démocratie comme elle est la plus compétente et la plus aptes à répondre aux besoins généraux l'administration local est devenue de ce fait la pierre populaire du développement économique, sociale et politique. Pour abouter à cette fait, elle doit être capable financement et administrativement capable de réalèse le taches qui lui sont ouignées vue les besoins croyants et les changements économiques les grands dé fais auquel font faces les communes quant à leurs responsabilités devront constituer pour fournir plus d'efforts et spécialement en ce qui concerne la gestion des ressources financière dans le but d'améliorer la rentabilité et sa collecte

Mots- clés

Administration local, Développement économique, Commune, Ressources financière

Abstract:

The local administration is growing interest in infumable countries it is the most efficient system on the achievement of a democracy participation as it is the most competent and better able to meet the general needs of local administration became hence the popular stone of economic, social and political. To butt in this fact, it must be able financing and administratively capable of boring cylinders the spots that are ouignées him for believers needs and major economic changes dice do which make faces municipalities regarding their responsibilities will be to provide more efforts especially regarding the management of financial resources in order to improve profitability and its collection.

Key word

Local administration. Economic development. The town. Financial resources