

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

Université Abou Bekr Belkaid
Tlemcen Algérie



جامعة أبي بكر بلقايد

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير - ملحقة مغنية -

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر تخصص اقتصاد مالي وبنكي **



الموضوع:

**تسيير الموارد المالية للبلديات بالجزائر بين الواقع والآفاق
دراسة تطبيقية بلدية - مغنية -**

إشراف الدكتور:
محمد بن عزة

إعداد الطالب:
عمر سايح

السنة الجامعية:

2016-2015

ع

ربنا لا تدعنا نصاب في الغرور إذا نجحنا، ولا نصاب باليأس إذا أخفقتنا

بل ذكرنا ربنا أن الإخفاق طريق النجاح، ربنا علمنا التسامح الذي

هو أكبر مراتب القوة وجنبنا الهم وحب الانتقام لأنه أول مظاهر الضعف

اللهم من جردتنا من المال فاترك لنا نعمة الأهل، وإن جردتنا من الأهل فاترك لنا نعمة

الصبر، وإن جردتنا من نعمة الصحة فاترك لنا نعمة الإيمان

سبحانك اللهم، لا علم إلا ما علمتنا إنك أنت العليم الحكيم، اللهم أرزقنا علما ينتفع به

واجعل عملنا هذا صدقة جارية تنور لنا قبورنا، وتجيرنا من عذابك، وارزقنا اللهم

الإخلاص في أعمالنا وجنبنا الرياء

وصلى اللهم على سيدنا وحبيبنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم تسليما كثيرا

اللهم آمين

أ	المقدمة العامة
01	الفصل الأول: واقع الادارة المحلية (البلدية كعنصر فعال)
03	المبحث الأول: مفاهيم اساسية حول الادارة المحلية
03	المطلب الأول: مفهوم الادارة المحلية ومبررات نشأتها
03	الفرع الاول: تعريف الادارة المحلية
04	الفرع الثاني: مبررات نشأة الادارة المحلية
06	المطلب الثاني: اهداف الادارة المحلية و العوامل المؤثرة فيها
06	الفرع الاول: اهداف الادارة المحلية
10	الفرع الثاني: العوامل البيئية المؤثرة في نظم الادارة المحلية
14	المبحث الثاني: تطور نظام البلدية في الجزائر
14	المطلب الأول: البلدية في الجزائر مرحلة الاستعمار 1830-1962
15	الفرع الاول : البلديات الاهلية
16	الفرع الثاني : البلديات المختلطة
17	الفرع الثالث : البلديات ذات التصرف التام
18	المطلب الثاني : البلدية في الجزائر مرحلة الاستقلال
18	الفرع الاول : المرحلة الانتقالية من 1962 الى 1967
19	الفرع الثاني : مرحلة التفكير في انشاء قانون البلدية
20	الفرع الثالث : مرحلة قانون البلدية لسنة 1967
21	الفرع الرابع : مرحلة التقسيم الاداري لسنة 1974
22	الفرع الخامس : مرحلة التقسيم الاداري لسنة 1984
23	الفرع السادس : مرحلة قانون البلدية لسنة 1990
	الفرع السابع : مرحلة قانون البلدية الجديد لسنة 2011
24	المطلب الثالث: البلدية في الجزائر وفق النصوص التشريعية
27	المبحث الثالث : اجهزة و هيأت تسيير و ادارة البلدية
28	المطلب الأول: هيأت تسيير البلدية

28	الفرع الاول: المجلس الشعبي البلدي
29	الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي
31	المطلب الثاني: ادارة ولجان البلدية
32	الفرع الاول : الاجهزة الادارية التنفيذية
34	الفرع الثاني : الاجهزة الاستشارية
35	الفرع الثالث : اللجان الدائمة و اللجان المؤقتة
36	المبحث الرابع : صلاحيات و اختصاصات هيأت البلدية و النقائص الحاصلة فيها
36	المطلب الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي
39	المطلب الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي
42	المطلب الثالث: النقائص الحاصلة في البلدية
49	الفصل الثاني : الموارد المالية للبلديات و اشكالية تسييرها
51	المبحث الأول: ميزانية البلدية
52	المطلب الأول : تحضير الميزانية ، اقرارها ، المصادقة عليها
52	الفرع الأول: تحضير الميزانية
54	الفرع الثاني : تقديم الميزانية و المصادقة عليها
56	المطلب الثاني : اسس المحاسبة البلدية

56	الفرع الاول : المخطط المحاسبي الحالي
57	الفرع الثاني : البلدية مؤسسة لإنتاج الخدمات العمومية
63	الفرع الثالث : نفل مبادئ المخطط المحاسبي في ميزانية البلدية على اعتبار البلدية مؤسسة خدمات عمومية
64	الفرع الرابع : وثائق الميزانية
67	المطلب الثالث : تنفيذ الميزانية و مراقبتها
68	الفرع الاول : وكلاء تنفيذ ميزانية البلدية
73	الفرع الثاني : فترة و مراحل تنفيذ الميزانية

77	الفرع الثالث : الحساب الاداري و حساب التسيير
77	الفرع الرابع : المراقبة التقليدية لتنفيذ النفقة
82	المبحث الثاني : واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات بالجزائر
83	المطلب الأول : ايرادات البلدية
83	الفرع الاول : التصنيف الاداري
84	الفرع الثاني : التصنيف الجبائي
84	الفرع الثالث : التصنيف حسب ترتيب المخطط المحاسبي
102	المطلب الثاني : نفقات البلدية
103	الفرع الاول : النفقات العادية و النفقات الغير عادية
104	الفرع الثاني : النفقات الاجبارية و الاختيارية
105	الفرع الثالث : التصنيف المحاسبي للنفقات
108	المطلب الثالث : عجز ميزانية البلدية
109	الفرع الاول : الاسباب الداخلية لتفاقم ظاهرة عجز ميزانية البلديات
124	الفرع الثاني : الاسباب الموضوعية لتفاقم عجز ميزانية البلدية
130	الفرع الثالث : تأثير العجز الموازي على الوضعية المالية للبلدية
136	المبحث الثالث : الصندوق المشترك للجماعات المحلية
136	المطلب الأول : النظام القانوني للصندوق المشترك للجماعات المحلية
136	الفرع الاول : نشأة الصندوق
138	الفرع الثاني : تنظيم الصندوق
138	الفرع الثالث : موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية
139	المطلب الثاني : كيفية تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية
139	الفرع الاول : صندوق التضامن
143	الفرع الثاني : صندوق الضمان
144	الفرع الثالث : مساهمات و اعانات اخرى
145	الفرع الرابع : نشاط الصندوق المشترك للجماعات المحلية

147	المطلب الثالث : الصعوبات التي يواجهها الصندوق المشترك للجماعات المحلية و سبل اصلاحه
148	الفرع الاول : النقائص و الصعوبات التي يواجهها الصندوق المشترك
149	الفرع الثاني : سبل اصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية
154	الفصل الثالث : دراسة تطبيقية لواقع تسيير الموارد المالية لبلدية مغنية
155	المبحث الأول: دراسة واقع تسيير الموارد المالية على مستوى بلدية مغنية
155	المطلب الأول: التعريف بمدينة مغنية
155	الفرع الاول : التعريف
157	الفرع الثاني :الهيكل التنظيمي
160	المطلب الثاني : وضعيات الموارد المالية لبلدية مغنية وتسييرها
160	الفرع الاول : تحليل قسم التسيير لبلدية مغنية خلال الفترة الممتدة من 2011 الى 2015
174	الفرع الثاني : تحليل قسم التجهيز لبلدية مغنية خلال الفترة 2011 الى 2015
188	الخاتمة العامة

قائمة الجداول:

رقم الجدول	عنوان الجدول	الصفحة
01	توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة للفترة 1992-2009	88
02	اسعار القيمة الايجارية على العقارات ذات الاستعمال السكني	91
03	اسعار القيمة الايجارية للمحلات التجارية و الصناعية	92
04	اسعار القيمة الايجارية الايجابية ملحقات الملكيات المبنية في قطاعات عمرانية	92
05	اسعار القيمة الايجارية الايجابية ملحقات الملكيات المبنية في قطاعات قابلة للتعمير	93
06	تطور ظاهرة عجز ميزانيات بلديات الوطن من 1986 الى 2000	113
07	توزيع الكثافة السكانية حسب البلديات لتقسيمي سنة 1974 و 1984	126

133	تطور مديونية البلديات	08
161	تطور إيرادات قسم التسيير لبلدية مغنية(2010إلى2004)	09
164	تطور الإيرادات الجبائية لبلدية مغنية ونسبة مساهمتها من إيرادات التسيير من 2011 الى 2015	10
166	نسبة مداخيل الممتلكات ونتاج الاستغلال إلى إجمالي إيرادات التسيير	11
167	نسبة مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	12
169	تطور إجمالي نفقات قسم التسيير لبلدية مغنية(2011إلى2015)	13
171	تطور نفقات التسيير(نفقات الموظفين و نفقات المقطعة للتجهيز و نفقات اخرى) ونسبها لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	14
172	تطور مساهمة الإيرادات الجبائية، مداخيل الممتلكات ونتاج الاستغلال في تغطية نفقات التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014.	15
176	تطور إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	16
178	نسبة مساهمات إعانات الدولة، الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	17
180	نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	18
181	نسبة مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	19
183	تطور نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	20
184	نسب مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	21

قائمة الأشكال :

رقم الشكل	عنوان الشكل	الصفحة
01	رسم بياني يمثل تطور عجز ميزانيات بلديات الوطن من 1986 الى 2000	114
02	منحنى بياني يوضح تطور إيرادات التسيير لبلدية مغنية (2011 الى 2015)	162

162	منحنى بياني في شكل اعمدة يوضح تطور ايرادات التسيير لبلدية مغنية (2011 الى 2015)	03
164	رسم بياني في شكل اعمدة يوضح تطور الايرادات الجبائية لبلدية مغنية من 2011 الى 2015	04
167	رسم بياني في شكل اعمدة لتوضيح مساهمة مداخل الممتلكات	05
168	رسم بياني في شكل اعمدة يوضح نسبة مساهمة باقي الايرادات في اجمالي الايرادات من 2011 الى 2015	06
170	منحنى بياني يوضح تطور اجمالي نفقات قسم التسيير لبلدية مغنية(2011إلى2015)	07
171	منحنى بياني يوضح تطور نفقات التسيير نفقات الموظفين نفقاتالمقطعة للتجهيز نفقات اخرى لبلدية مغنية(2011إلى2015)	08
173	منحنى بياني في شكل اعمدة يوضح تطور مساهمة الإيرادات الجبائية، مداخل الممتلكات وناتج الاستغلال في تغطية نفقات التسيير لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	09
176	منحنى بياني في شكل اعمدة يوضح تطور إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	10
177	منحنى بياني يوضح تطور إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014.	11
179	منحنى بياني في شكل اعمدة يوضح نسبة مساهمات إعانات الدولة، الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	12
181	نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	13
182	منحنى بياني يوضح نسبة مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	14
183	منحنى بياني يوضح تطور نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	15
185	منحنى بياني يوضح نسب مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار وإعاناتPCD في تغطية نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2010 إلى 2014	16

المقدمة العامة

تعتبر التبعية الاقتصادية الآن بمثابة السلاح الذي تفرضه الدول المتقدمة على المتخلفة لذا عملت الجزائر منذ الاستقلال بالتخلص من هذا الشبح بالعمل الدائم على إيجاد وسائل وموارد جديدة لكي تضمن تمويل مشاريعها وتغطية نفقاتها وبالتالي تضمن السير الحسن للمصالح العامة للمجتمع . ولتتمكن من ذلك ألزمت الحكومة بالتكفل بهذه المشاكل و تجسد ذلك في التغييرات الجذرية التي تعرفها البلاد خاصة بعد صدور تشريعات سنتي 1967-1969 التي بموجبها تم تكريس أولى القوانين المنظمة للبلديات حيث أدرجت الجماعات المحلية ضمن سياسة مبدؤها توزيع السلطات و اللامركزية في التسيير بغية إرساء وتكريس نموذج التنمية على المستويين الوطني والمحلي ودعم سياسة البلاد من أجل مواجهة المشكل التي تواجه الجزائر في طريقها التنموي .

أما من الناحية القانونية أصبحت الجماعات المحلية وحدات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية التي تتجسد أساسا في صلاحياتها في إعداد ميزانية سنوية مستقلة عن ميزانية الدولة هذه الميزانية بمثابة الصورة العاكسة لتطور المجتمع وتقدمه ،حيث تعتبر الأداة الفعالة في تحريك السياسة العامة للدولة .

ومع الاعتماد على السياسة اللامركزية كسياسة وأسلوب إداري في مطلع 1984 تاريخ آخر تقسيم إداري إقليمي للبلاد وبإصدار قانون البلدية والولاية 1990 تدعيما لهذه اللامركزية وتفعيلا لدور الجماعات المحلية في التكفل أكثر بأعباء التنمية المحلية التي أُلقت على عاتقها بموجب هذه النصوص.

أصبحت البلديات من المتعهدين الجدد للتنمية لتكونمكلا للنموذج المركزي الذي أصبح لا يستجيب للمتطلبات الواقعة تحت وطأة الأزمات الاقتصادية

والاجتماعية التي جعلت الجزائر غير قادرة على التصدي وتلبية كل متطلبات أفراد مجتمعها وبالتالي من الممكن أن تساعد في توفير النمو الاقتصادي وذلك لتطوير إمكانياتها الإقليمية والتركيز على قدراتها الذاتية .

غير أن هذه السياسة اصطدمت بالمعطيات الحقيقية الواقعية وهي أن كل إيرادات البلديات متعلقة فقط بمداخل الأملاك والإيرادات الداخلية ونواتج الاستغلال. حيث تتسم بضعف مردوديتها ولا تساهم إلا بنسب ضئيلة جدا في مجموع الموارد المالية الإجمالية .

وهذا إن دل على شيء إنما يدل على أن ممتلكات البلديات تعاني التهميش والإهمال بالرغم من أنها تشكل موارد دائمة إلا أنها لا تحضى بالاهتمام المطلوب وبصفة عامة تبقى موارد البلدية ضئيلة ومرتبطة أساساً بالمساعدات ، وهذا ما يظهر بوضوح في ارتفاع عدد البلديات العاجزة وهو ما يتنافى مع مبدأ الاستقلال المالي لكون الموارد كلها لا تلبى حاجيات الأفراد هذا ما يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية بإمدادات مالية أو من الصندوق المشترك للجماعات المحلية ويكون ذلك إلا بشروط تقلص من حريتها واستقلاليتها .

إلا أن كثرة العجز الهائل أدى بعدم مقدرة الصندوق والسلطة المركزية تغطية ما فتى إلى تحول المديونية في العديد من البلديات وانعكس ذلك سلباً على جودة الخدمات المقدمة بل حتى على تغطية نفقاتها الإجمالية ناهيك عن التحدث عن مساهماتها في تحقيق التنمية المحلية .

ورغم الإصلاحات المتعددة التي تقوم بها الدولة من اجل حل مشكلة العجز بالتعديلات الجبائية على فترات زمنية متعددة وتأسيس الصندوق المشترك للجماعات المحلية

وصولاً إلى قانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية فإن المشكل لن يرى الحل في القريب المنظور هذا ما أدى بي إلى التطرق لإشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات من خلال تخصيص الدراسة التطبيقية لبلدية مغنية التي تعتبر من أكبر البلديات بولاية تلمسان وباقي البلديات التي تعاني من قلة تجسيد الفعالية والكفاءة على عملية الحصول على المدخلات (تحصيل الإيرادات) وتوجيهها نحو المخرجات (الإنفاق) وهو الموضوع الذي سأحاول الغوص فيه من خلال هذا البحث بنوع من التفصيل .

إشكالية البحث:

تتلخص مشكلة الدراسة في الموارد المالية للبلديات الجزائرية والمتغيرة بشكل دائم تبعاً للظروف المحيطة فسوء تسيير الموارد يعد من المشاكل والصعوبات التي تعاني منها البلديات الجزائرية هذا ما يؤدي إلى نتائج سلبية تنعكس مباشرة على المصلحة العامة.

وانطلاقاً مما سبق يمكن حصر الإشكالية فيما يلي :

فيما تتمثل الآليات والسبل الفعالة لتحليل

واقعالموارد المالية المحلية لضمان تسيير كفو

وفعال وتطبيق الحكم الراشد ؟

ونشق من صميم هذا السؤال الجوهرى أسئلة فرعية تتمحور حولها الدراسة :

تجاوباً مع نظام اللامركزية الإدارية واعتبار البلدية جزء منه ومن النظام المحلي

هل يمكن التحدث عن الموارد المالية المحلية دون التطرق إلى الإطار التنظيمي لها ؟

_ فيما تتمثل أهم مصادر التمويل المحلي للبلديات ؟

_ فيما تكمن خصائص التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات؟

_ ما هو تأثير سوء تسيير الموارد المالية على الوضعية المالية للبلديات ؟

_ فيما تتمثل الإجراءات والسبل والاستراتيجيات اللازمة لتحسين تسيير الموارد المالية للبلديات والتي تمكن بدورها الاستغلال العقلاني لها؟

فرضيات البحث:

_ افتقار الجماعات المحلية لأسلوب في تسيير مواردها و ذلك لإهمالها للقواعد والضوابط القانونية والتنظيمية للميزانية .

_ الموارد المالية غير كافية لتلبية متطلبات المجتمع و ذلك لتقسيم الجبائي الغير عادل في توزيع مداخيل و النواتج الجبائية بين الدولة و البلدية .

- تثمين الإيرادات و ترشيد النفقات و الاهتمام بالعنصر البشري من بين أهم الحلول التي من شأنها المساهمة في التسيير الكفء و الفعال للمالية المحلية .

أسباب اختيار الموضوع:

أهمية الموضوع بالنسبة لتخصصي: يعالج جزء من الآلية المحلية والعامّة واقتصاد الجزائر

_ الأهمية البالغة للمجالس الشعبية في تسيير جوانب الحياة ندرة الدراسات وإن كانت هناك ، تطرقت للجانب الإداري وأهملت المالي .

_ العجز المالي أصبح عائقاً يحول دون تكفل البلديات بشؤونها المحلية .

_ إتباع الجزائر للمنهج اللامركزي والاستقلالية المالية للبلديات أدى بي إلى محاولة تناول هذا الموضوع بغية إيجاد نتائج وتوصيات تساهم في تسيير العجز .

أهمية و أهداف البحث:

- تكمن أهمية الدراسة في الوقوف على أسباب عدم تكافؤ الإيرادات والنفقات المحلية بعد التركيز على هذه العوامل يمكن تحاشيها لعدم الوقوع في العجز المالي الذي يعتبر بمثابة حاجز يحول دون تحقيق التنمية المحلية.
 - ضمان وتدير وتوفير الموارد المالية لمواجهة المتطلبات المتقلبة .
 - حماية الموارد المالية والزيادة في فعاليتها .
 - تنمية الثروة الشخصية للبلديات وحل المشاكل التي تواجهها على الأقل والتخفيف من حدتها.
 - وضع حجر أساس لدراسات في مجال ميزانية البلدية تكون مرجعاً للإطارات والمنتخبين والمحليين لاستردادها وقت الحاجة حتى تتوحد الآراء
 - تبيان الواقع الحقيقي لسير الموارد المالية للبلديات وكعينة أخذت بلدية مغنية بكونها من أكبر البلديات بولاية تلمسان .
- المنهج المتبع :**

تحقيقاً لهدف البحث وعلى ضوء طبيعته وأهميته وتحليل أبعاده واختيار صحة الفرضيات المطروحة والإجابة على الأسئلة الفرعية والإلمام بكل جوانبه تناولنا دراسة تحليلية وصفية تفسيرية للتشريعات وهياكل النظم وعلاقتها بالميزانية الخاصة بالبلدية كوسيلة لعرض المعلومات وفق مراحل زمنية .

كما اعتمدنا على المنهج الإحصائي في الجانب العملي من خلال عرض مجموعة من الإحصائيات التي تخص واقع ميزانية بلدية مغنية كما ونسبياً والتي تعتبر من أكبر البلديات في ولاية تلمسان.

صعوبات البحث :

كون إعداد أي بحث لا يخلو من الصعوبات فكان أمراً طبيعياً أن نواجه البعض منها:

- المراجع المتواجدة التي تحنوي على الإحصائيات فيها بعض من التناقض وهذا ما جعلني أتلقى صعوبات في التوظيف.

- تقاعس بعض الهيئات المركزية في الإمداد بعض المعلومات المتعلقة بالمالية المحلية. بالمقابل يجب أن نعترف بالمساعدة القيمة التي قدمت من قبل مسؤولي المصالح البلدية مغنية والموظفين المساهمين في تهيئة الجو المناسب للبحث .

الدراسات السابقة :

قد تم التطرق لهذا الموضوع من قبل من خلال دراسات مختلفة نذكر منها مايلي:

(1) لخضر مرغاد: سنة 2005¹

تمثل سؤال الباحث وإشكالية الدراسة في ما هي موارد الجماعات المحلية في الجزائر وما مدى قدرتها على المساهمة في تمويل الحاجات والطلبات المتزايدة؟

_ توصل الباحث إلى أن جملة الإيرادات العامة المحلية الذاتية والخارجية من الرغم من تعددها تبقى غير كافية لتلبية حاجات السكان بسبب النقص في ترشيد استعمال الموارد وتوزعها بين المستويين المركزي والمحلي مما يستدعي تطوير هذه الإيرادات وتلبيتها مع التطورات الاقتصادية الراهنة والتفكير في إيجاد موارد جديدة ترفع من فعالية البلدية ، وتجعلها اقدر على مواجهة متطلباتها.

(2) جمال يرقى: سنة 2011²

موضوع البحث كان حول كيفية معالجة قلة موارد أغلب البلديات مقارنة بنفقاتها أي تعاني من العجز المالي في ميزانيتها و بشكل مستمر

_ حيث توصل الباحث من خلال دراسته بأن العجز التي تعاني منه البلديات ليس مرده النقص في عدد وكمية الضرائب التي تستفيد منها و لا في التضييق في مجال اختصاصها . بل يرجع ذلك إلى نسب مردودية الموارد الجبائية وتوزيعها غير العادل بين الدولة و البلدية مما أدى إلى فسح المجال نحو التدخل الحتمي للأجهزة المركزية من أجل التنمية .

(3) شادلي زهرة: سنة 2009¹

1_ لخضر مرغاد ،*الإيرادات العامة للجماعات المحلية الجزائر* مجلة العلوم الإنسانية ، فيفري 2005 ، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير ، جامعة محمد خيضر. بسكرة
2_ جمال يرقى، *إشكالية العجز في ميزانية البلدية* ، دكتوراه في العلوم الاقتصادية سنة 2011 ، جامعة الجزائر.

_توصلت الباحثة من خلال دراساتها إلى أن البلدية و نتيجة لدورها الريادي على المستوى المحلي من حيث تمثيلها للدولة كخلية أساسية . يجب إيجاد صيغة جديدة يؤهلها إلى ممارسة مهامها بأساليب علمية صحيحة و إسناد تسييرها لأشخاص كالأمناء العامون الذين يخضعون إلى دورات تدريبية لتحسين مستواهم و الدفع من كفاءتهم في تسيير مواردها تسيير كفو .
_ يجب ان تخضع المالية المحلية الى رقابة صارمة للأموال العامة وان تصرف بما فيه النفع العام

(4) **شباب سهام: سنة 2011_2012**²

_ توصلت الطالبة إلى أن مسؤولية البلدية بشأن تسيير اللاعقاني لمواردها ترجع بالدرجة الأولى إلى مشكلة عدم ترشيد النفقات و عدم الالتزام بالتقيد عند الإنفاق بالاعتمادات المالية المتاحة و استنتجت بعض التوصيات والتحديات من بينها :

- الاستثمار في العنصر البشري أولاً .
- ترشيد الإنفاق أي استعمال أموال البلدية في مشاريع ترتقي إلى مستوى تطلعات المواطنين و تساعدهم على دفع عجلة التنمية.
- الاهتمام بالثروة العقارية و تسييرها لتحقيق قاعدة التخصيص الأمثل .
- إصلاح النظام الجبائي المالي.

(5) **بلجيلالي أحمد : سنة 2009-2010¹**

تمثلت إشكالية البحث في ماهي الأسباب المؤدية إلى تفاقم مشكلة عجز ميزانية البلدية و كيف السبيل إلى حلها ؟
_ توصل الباحث من خلال دراسته إلى ما يلي:

- أن هناك نوع من الإهمال فيما يخص القوانين والقواعد التنظيمية التي تحكم التصرف في ميزانية البلدية.
- تمثيل الإيرادات و ترشيد النفقات من بين الحلول .
- قد يقضى تفعيل اللامركزية الإدارية و الاهتمام بالعنصر البشري على مستوى البلدية إلى نتائج جيدة من شأنها معالجة الاحتلال المالي.

(6) **الأستاذ عبد القادر موفق: سنة 2007²**

توصل الباحث من خلال بحثه إلى أن مستوى الاستقلالية المالية للجماعات المحلية غير كاف لتتمكن من التحكم في إيراداتها المالية و العمل على زيادتها و اتخاذ القرار بكل حرية و أن هناك حاجة ملحة لسن قوانين جديدة و إظهار رؤيا جديدة تؤمن الحد المقبول من الاستقلالية المالية ليكون التسيير فعال .

- إدخال المعلوماتية سوف يؤدي حتما إلى تحسين الأداء والشفافية في البلديات
- تفعيل الرقابة وأجهزتها القابعة في سبات ابدى حتى يحسن استخدام المال العام.

1_ شاذلي زهرة : *العجز المالي للبلديات وسبل معالجته * مذكرة لنيل ماجستير في العلوم التجارية (تسيير

المؤسسات) كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و التسيير ، السانية وهران 2009

2_ شباب سهام : *إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية* مذكرة ماجستير العلوم الاقتصادية في إطار

مدرسة الدكتور فرع تسيير المالية العامة أبو بكر بلقايد كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و التسيير تلمسان

2011. 2012

1_ بلجيلالي أحمد *إشكالية عجز ميزانية البلديات* ماجستير في العلوم الاقتصادية كلية العلوم الاقتصادية

جامعة تلمسان 2009-2010.

2_ الأستاذ عبد القادر موفق *الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر* ، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية جامعة

الحاج لخضر باتنة .

كلية العلوم الاقتصادية جامعة الحاج لخضر باتنة العدد 2 في ديسمبر 2007.

(7) عباس عبد الحفيظ: سنة 2011_2012: 1

تمثلت إشكالية البحث فيما هي الآليات التي من شأنها تحقيق فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر؟ توصل الباحث من خلال دراسته إلى مايلي :

- _ ضرورة إعادة تدريب وتأهيل العاملين بالإدارة المالية المحلية مع تثمين مشاركتهم في إعداد الميزانية
- تطبيق أسلوب الموازنة (موازنة برنامج) والمحاسبة على الأداء في البلدية يؤدي إلى تحقيق فعالية النفقات العامة .
- الفساد المالي وتفشي داخل الجماعات المحلية نتيجة العيوب والثغرات المالية و ضعف الرقابة افتقارها لمقاييس الأداء والمساءلة وتأثيرها السلبي على فعالية النفقات العامة.

(8) احمد شريفي: سنة 2009²

- تدور إشكالية البحث حول حالة اللاتوازن في توزيع السكان والنشاطات الإقليمية، تعيشها الجزائر حاضرا وتتوقع تفاقمها مستقبلاً حيث توصل الباحث إلى ضرورة اعتماد أسلوب التخطيط الإقليمي والتنمية الريفية والحضرية، مساعدة البلديات وخاصة ذات الموارد والإمكانات المحدودة إداريا وفنيا وماليا .
- تثمين وترشيد الإيرادات والنفقات ومحاولة استعمال الموارد المالية في مشاريع منتجة.
 - _ الاعتماد على التكنولوجيا المتطورة في إصلاح العجز المالي المحلي

(9) براج محمد: سنة 2005¹

- تمثل إشكالية البحث في هل تستطيع الجباية المحلية إن تمنح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية؟ توصل الباحث من دراسة إلى البلدية لم تتحصل إلا نسبة ضئيلة من العائدات الجبائية كون احتكار الدولة للموارد الأكثر مردودية. الشيء الذي أرغمها على اللجوء إلى مصادر تمويل خارجي كالإعانات والقروض وذلك من أجل التخفيف من حدة الصعوبات والاحتلال المالية. مما أدب إلى المساس باستقلاليتها وبالتالي لا يمكن للجباية المحلية تغطية احتياجات ومتطلبات المجتمع وتغطية نفقات البلدية وذلك لضعفها.

(10) يونس نور دين: سنة 2010²

توصل الباحث بعد طرحه لإشكالية واقع الجباية في الجزائر؟ أن السبل الكفيلة لتفعيل دور الجباية و تعزيز الاستقلال المالي للجماعات المحلية .

- إبراز المساهمة في تحقيق التنمية من خلال تقسيم عادل للجباية وللموارد .
- يرجع العجز المالي إلى نقص وضعف الكفاءة الإدارية أولاً.

1_ عباس عبد الحفيظ : *تقسيم فعاليات النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية * مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراة العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة جامعة تلمسان 2011.2012
_ احمد شريفي * دور الجماعات الإقليمية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر * دكتوراة في العلوم الاقتصادية 2009
جامعة الجزائر سنة 2009

1_ براج محمد * الجباية المحلية و دورها في ميزانية الجماعات المحلية * ماجستير العلوم الاقتصادية فرع التخطيط جامعة الجزائر 2005
2_ يوسف نور دين: * الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر * دراسة تقسيمية 2000-2008 رسالة ماجستير العلوم الاقتصادية فرع اقتصادية المالية و البنوك جامعة الجزائر 2010.

- اعتماد الجماعات المحلية فقط على إعانات الدولة قلل من التحفيز على خلق

موارد ذاتية

- اعتبار الإصلاحات فقط حلقة جديدة من الإصلاحات الضريبية المنتهجة منذ التسعينات

11) عبد الكريم مسعودي : سنة 2012-2013¹

تناول الباحث موضوع الموارد المالية ومدى أهميتها في الجماعات المحلية وكذا السبل الكفيلة بتفعيل هذه الموارد وهذا من خلال طرحه للإشكالية: ماهي سبل تفعيل الموارد المالية في الجماعات المحلية؟ توصل إلى ما يلي :

- سوء التسيير والإهمال جزء كبير من العجز المالي في البلدية.

- عدم القيام بأدوار مهمة تنموية كبيرة على المستوى الداخلي .

- عدم المواكبة و التكيف مع التغيرات الجديدة بسرعة تعظم المكاسب لفائدة البلدية .

12) مهدي غوثي: سنة 2005²

تمثل موضوع الدراسة العجز في ميزانية الدولة والجماعات المحلية في ظل التنظيم الهيكلي وتوصل الباحث من خلال دراسته إلى توصيات من بينها :

- خلق استثمارات بتكوين مشاريع مولدة للدخل

- أن توافق المالية المحلية مع التطور الذي سجل على المالية العامة ومن ثم التعجيل في إصلاح المالية المحلية

1_ عبد الكريم مسعودي *تفعيل الموارد المائية للجماعات المحلية* ماجستير جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان سنة

2013.2012

2MEHDI GHOTI :*La Gestion du déficit budgétaire dans le cadre du plan d'ajustement structural* mémoire de fin formation pour l'obtention de troisièmecycles ,financepubliques, ENA 2005

- عدم وجود تقسيم عادل وعقلاني للتمويلات وسوء الإنفاق واللامبالاة من أهم أسباب العجز الدائم في الميزانية العامة والمحلية.

- عدم قدرة أجهزة الجباية في تحصيل الموارد المالية نظراً للتهرب الجبائي من جهة ونقص الكفاءة من جهة أخرى إلى جانب وجود ثغرات في التشريع الضريبي أصبحت تفوق فعالية الضريبة كأداة كفيلة لتمويل الميزانية.

تقسيمات البحث:

لمحاولة دراسة الموضوع من كل جوانبه والإلمام بكل جوانب الدراسة وحل الإشكالية قسمنا البحث إلى ثلاثة أقسام (فصول) :

حيث تعرضنا في الفصل الأول إلى تشخيص واقع الإدارة المحلية من خلال مفاهيم أساسية واهدافها والعوامل المؤثرة فيها وتطرقنا إلى نظام الجماعات المحلية في الجزائر فخصصناه للتعرف إلى الجوانب الإدارية والتنظيمية المختلفة والمتعلقة بالإدارة في الجزائر قبل وبعد الاستقلال وصولاً إلى التعريف لها. بعدها تناولنا هيئات وأجهزة تسيير وإدارة البلدية بدءاً بالمجلس الشعبي البلدي مروراً برئيسه. لنتمكن بعدها من إبراز صلاحيات واختصاصات هيئات البلدية إلأهم العراقل والمشاكل التي تتخبط فيها حيث تعتبر الإدارة المحلية صورة محفزة للنظام السياسي لأي جولة.

أمّا الفصل الثاني خصصناه للموارد المالية للبلديات وإشكالية تسييرها تطرقنا من خلالها إلى ميزانية البلدية بدءاً بقواعد بنيتها ومراحل إعدادها ووثائقها الضرورية. ثم بعد ذلك خصصنا مبحثاً ثانياً لتحليل واقع المالية المحلية وكذا مميزاتها فركزت على الوضعية الحالية للموارد المائية بعد ما تم التطرق إلى أهم المصادر المالية للبلديات بعد ذلك استعرضنا أهم معوقات التسيير لأنجح وتأثيرها على الوضعية المالية للبلدية.

الفصل الثالث هو دراسة تطبيقية ميدانية لميزانية بلدية مغنية تناولنا من خلال هذا الفصل شطرين الأول عبارة عن بطاقة فنية للتعريف بالبلدية ومواردها البشرية والثاني الى وضعية الموارد المالية وتسييرها من خلال تحليل قسم التسيير والتجهيز خلال خمس سنوات الاخيرة وصولا إلى الشطر الثاني لمحاولة تحديد كافة السبل والوسائل والاستراتيجيات والحلول .

مقدمة الفصل الأول

إنّ الجزائر ومنذ عدّة سنوات مضت حاولت إرساء نظام اللامركزية الذي يعتبر من ضمن أهمّ الوسائل المتبّعة لتحقيق التّمية سواء على المستوى المحليّ أو الوطني، ويتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للبلدية، الأمر الذي جعلها تكتسي أهميّة خاصة كونها أصبحت الهيئة القاعدية الأولى التي يلجأ إليها المواطن سواء لطلب مصلحة أو للتعبير عن ضرر أو لطلب حماية، وهذا كله انطلاقا من اعتبار البلدية رمزا قاعديا للدولة، وتمثّل رمزا شعبيا عن طريق المنتخبين... إلخ، وهي بذلك مطالبة بالتأقلم مع هذا الواقع بتجسيدها لهذه التغيّرات.

وحتىّ تتمكّن البلدية من تحقيق كلّ هذه الطّموحات فإنّ عليها أن تستفيد من النظرة الجديدة للتنظيم والتسيير والمهمّ والموارد، فالبلدية باعتبارها مرفقا عاما تتأثر دائما بالإيديولوجية السائدة في فترة ما وفي بلد ما¹، وذلك عبر الإصلاحات المستمرة في كافة المجالات الاقتصادية والسياسية، الاجتماعية والثقافية، وعليه، سوف نتعرّض في هذا الفصل إلى التطوّر التاريخي لنظام البلدية في الجزائر، متوقّفين عند أهمّ مراحل الحقبة الاستعمارية، ومرحلة ما بعد الاستقلال، لنعرّج على الأجهزة والهيئات التي تحكم سير العملية الإدارية في البلدية، ومن ثمّة نصل إلى المسؤوليات المنوطة بالبلدية القيام بها والوظائف الموكّلة إليها.

لمطلب الثاني: اهداف الادارة المحلية والعوامل المؤثرة فيها

¹محمد أمين بوسامح: المرافق العامة في الجزائر، تر: رّخال بن اعمر ورّخال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص:3.

*أهداف الإدارة المحلية:

انطلاقاً من فلسفة الإدارة المحلية ومركزاتها، يتبين أن تطبيق أسلوب الإدارة المحلية في دولة ما يهدف إلى تحقيق عدد من الأهداف والتي ينتج عنها العديد من الفوائد، وفي الإجمال يمكن استعراض الأهداف التالية للإدارة المحلية¹

+الأهداف السياسية: ترتبط الأهداف السياسية بمقومات الإدارة المحلية والمتمثلة أساساً في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس الشعبية المحلية، وأنماط العمل السياسي الذي يستتبع هذا المبدأ، وفي إطار تلك الأهداف السياسية يمكن تناول الأهداف الفرعية التالية:

-**التعددية:** يقصد بالتعددية توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق، ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح التنافسية

وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها وسلطاتها، فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذاً أقوى في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة والإسكان والثقافة والأمن وغيرها .

-**الديمقراطية:** تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الرئيسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها المحلية ولعل ممارسة الديمقراطية على هذا النحو تساعد على تحقيق ما يلي:²

- إن ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي تدفع المواطن إلى الاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلته بالحكومة، كما أن تلك الممارسة تنمي الشعور لدى الأفراد

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

2- عبد الرزاق الشخلي، "الإدارة المحلية - دراسة مقارنة"، دار الميسرة للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، 2001 ص 22

بالدور الذي يؤديه اتجاه محلياتهم، وهذا الشعور من شأنه أن يرفع كرامتهم ويزيد في تحسيسهم بحقوقهم الوطنية وواجباتهم القومية؛

-تسمح الإدارة المحلية بتحقيق التنمية السياسية من خلال تقوية الفهم السياسي لدى المواطن وتمكينه من التمييز بين الشعارات والبرامج الممكنة واختيار الأكفأ منها، ومناقشة القضايا المهمة مثل إيرادات ونفقات الميزانية المحلية والتخطيط للمستقبل؛
-تتيح فرصة التدريب للقيادات وإعدادها لشغل مناصب سياسية أعلى في المجالين التشريعي والتنفيذي على المستوى القومي؛

-تسهم الديمقراطية المحلية في تحقيق المساواة السياسية بين المواطنين، من خلال إتاحة فرصة المشاركة في صنع السياسات المحلية أمامهم.

-الأهداف الإدارية: يعتبر نظام الإدارة المحلية من أكثر الوسائل فعالية وكفاءة في الأداء وتقديم السلع والخدمات العمومية المحلية، لأنه بخلاف النمط المركزي في الإدارة فهو يتميز بخاصية الحساسية أي تأثره بآراء وانتقادات السكان المحليين، ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية فيما يلي:

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

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

-العدالة في توزيع الأعباء المالية: إن قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة والمحلية لا يؤدي إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية على دافعي الضرائب،

وربما تتضرر بعض المرافق والأفراد من هذا التوزيع، ولكن في حالة تبني نظام الإدارة المحلية يتحقق نوع من الرشادة في توزيع الحقوق، إضافة إلى أن ما يدفعونه من ضرائب ورسوم يتم صرفه على المرافق المحلية وهو ما يحقق نوع من العدالة الاجتماعية وتساوي المواطنين في تحمل المسؤوليات المالية والاستفادة منها.

-تنوع أساليب الإدارة تبعاً للظروف المحلية: إن النظام المركزي يستخدم في العادة أنماطاً وأساليباً متشابهة تطبق على جميع المواطنين في الدولة، وربما لا يشكل هذا الأسلوب ضرراً بالنسبة للمرافق القومية، لكن الأمر يختلف بالنسبة للخدمات المحلية، وعليه فإن نظام الإدارة المحلية يحقق تفادي تنميط الأداء على مستوى الدولة، وذلك لأن مشكلات المحليات تختلف عن بعضها البعض، من حيث متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية السائدة.

***الأهداف الاجتماعية:** يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية نذكر منها:

-تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، بما يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم، حيث إن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية اتجاه المواطنين، إذ لا بد أن ينعكس ذلك على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم وارتفاع مستوى الصحة والتعليم، والحد من تلوث البيئة، والحصول على الخدمات المحلية ببسر وسهولة.

-شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، وهي خطوط أولى نحو تطوير روح المواطنة الحرة.

***العوامل البيئية المؤثرة في نظم الإدارة المحلية:**

مما لا شك فيه أن نظم الإدارة المحلية تتباين من دولة لأخرى كما قد تتباين في إطار الدولة الواحدة من مرحلة إلى أخرى، ويرجع ذلك إلى أن نظام الإدارة المحلية نظام

فرعي للنظام الاجتماعي ومن ثم فإنه يتأثر بالعوامل السياسية والاجتماعية والتاريخية والثقافية التي يوجد فيها

وتساعد دراسة بيئة الإدارة المحلية أو ما اصطلح على تسميته بإيكولوجية الإدارة المحلية على تحليل الدور الذي تقوم به وحدات الإدارة المحلية، أو في المقارنة بين هذه الوحدات مع بعضها البعض، سواء داخل الدولة الواحدة أو بين دولة وأخرى، وتتمثل العوامل البيئية المؤثرة في الإدارة المحلية فيما يلي:

***العوامل الجغرافية والطبيعية:** تعتبر الظروف الجغرافية ووسائل المواصلات من العوامل المؤثرة في نظام الإدارة المحلية، وتحديد الحدود الإدارية لوحداته، فالانعزال الجغرافي يؤثر على العلاقة بين العاصمة والمناطق الأخرى البعيدة عنها، نتيجة لضعف الاتصال بين المستوى المركزي والمستويات الأخرى الإقليمية والمحلية .

ومما لا شك فيه أن نظام الإدارة المحلية يتأثر بمساحة البلد، فالدول ذات المساحة الشاسعة تكون في حاجة ضرورية إلى وجود نظام إدارة محلي قوي، وعلى العكس من ذلك قد لا تكون هذه الحاجة بنفس الدرجة بالنسبة للدول صغيرة المساحة، كذلك فإن تضاريس الدولة تؤثر على نظام الإدارة المحلي المطبق فيها، خاصة ما يتعلق بظاهرة توزيع الأقاليم الطبيعية في نطاقها، ووجود العوائق

الطبيعية مثل الجبال والأنهار، وقد أكدت بعض الدراسات الميدانية أهمية الموقع في نجاح الوحدة المحلية في تحقيق التنمية مقارنة بوحدات محلية أخرى لا تتمتع بنفس الموقع، فنجاح السلطة المحلية على الأقل في جزء منه يرجع إلى الموقع الذي هو محدد للإمكانيات الاقتصادية وقاعدة أساسية للدخل والإيراد، فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن ننفي أن جميع الوحدات المحلية الناجحة تقريبا تقع إما في مناطق

حضرية ديناميكية نسبيا، أو في مناطق ريفية لديها إمكانات زراعية عالية أو موارد طبيعية أخرى مثل المعادن والأنهار والبحار... الخ، ومع ذلك فإن الموقع ليس شرطا كافيا للنجاح، حيث أن هناك وحدات محلية كثيرة في مناطق ذات إمكانات عالية في دول عديدة ولكنها ليست فعالة جدا في تعبئة واستخدام الموارد.

***العوامل التاريخية:** كثيرا ما نسمع أن نظام الإدارة المحلية في دولة ما يرتبط بتاريخ هذه الدولة وأنه جزء لا يتجزأ منه، أو أن حقوق المجتمعات المحلية في حكم نفسها بنفسها هي مكاسب حصلت عليها هذه المجتمعات عبر التاريخ السياسي الطويل للدولة، وهو ما يمكن أن يكون سندا لهذه المجتمعات في مقاومة أية حركة إصلاح أو تطوير للإدارة المحلية، وتتمثل هذه العوامل في أسلوب

نشأة الدولة، الاستعمار، أسلوب نشأة الإدارة المحلية وتطورها، ففي حالة نشأة الدولة من اتحاد عدد من الأقاليم ذات الخصائص المتميزة، فإن الإدارة المحلية هنا تعكس خصائص هذه الأقاليم من حيث البناء التنظيمي وأسلوب تشكيل المجالس المحلية .

*** العوامل الاجتماعية والثقافية:** تتأثر الإدارة المحلية بالنمو الحضري، فارتفاع معدل الهجرة من الريف إلى المدن ومن ثم تضخم حجم المدن وتكدسها بالسكان وصعوبة إدارتها يؤثر على الحضر والريف معا، فهو من ناحية يؤدي إلى زيادة المشكلات في الحضر وانتشار المناطق العشوائية، كما يؤدي من ناحية أخرى إلى حرمان المناطق الريفية من الكفاءات التي تكون في أشد الحاجة إليها كما يظهر تأثير الزيادة السكانية على الإدارة المحلية في معدلات النمو الطبيعي للسكان، والتركيب العمري لهم، فانخفاض معدل النمو الطبيعي يؤدي إلى انخفاض حجم العائلة نسبيا، ومن ثم انخفاض عبء الإعالة وارتفاع مستوى المعيشة، ويعني ذلك بالنسبة للإدارة المحلية

الحد من الإنفاق المحلي نظرا لانخفاض معدلات نمو الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية، كما يعني أيضا إتاحة الفرصة لهذه السلطات للتوسع في خدمات الرفاهية. ومما لا شك فيه أيضا أن تعدد الأصول العرقية في نطاق الدولة يؤثر على الإدارة المحلية فيها ويتوقف ذلك التأثير على أسلوب الدولة في معالجة هذه الظاهرة، فمثلا عندما تريد الحكومة المركزية القضاء على الطابع المميز لهذه الأقليات والطوائف وصهرها في المجتمع القومي حتى لا تصبح مراكز قوة تهدد وحدة الدولة، فإنها تمارس المزيد من الرقابة على الوحدات المحلية لإضعاف نظام الإدارة المحلية فيها والحد من استقلاليتها.

*** العوامل السياسية:** يتأثر نظام الإدارة المحلية باعتباره نظاما فرعيا للنظام السياسي بالعوامل السياسية، لأنه يصعب قيام إدارة محلية ديمقراطية في دولة لا تمارس الديمقراطية على المستوى المركزي، ويعمل الاستقرار السياسي في الدولة على إتاحة الفرصة للوحدات المحلية للتمتع بالمزيد من السلطات والاختصاصات، حيث لا يكون هناك ما تخشاه الحكومة المركزية، وعلى العكس من ذلك يؤدي عدم استقرار الأوضاع السياسية العامة للدولة إلى إدخال تعديلات عديدة في نظام الإدارة المحلية، مما يؤدي بالتالي إلى إضعاف النظام وخلخلة جذوره التاريخية.

*** العوامل الاقتصادية:** مما لا شك فيه أن صفة المحلية التي يتسم بها نظام الإدارة المحلية تتوقف على طبيعة الاقتصاد المحلي، فالمدينة الصغيرة تختلف عن المدينة الكبيرة، وكذلك الأمر بالنسبة للتباين بين المدينة التجارية والمدينة الصناعية... الخ، بالإضافة إلى هذا فإن طبيعة النظام الاقتصادي في الدولة ينعكس على نظام الإدارة المحلية فيها، ففي ظل التوجه العالمي إلى اقتصاد السوق وتبني سياسات الإصلاح الاقتصادي، حدث تحول في دور الدولة والوحدات المحلية، فلم تعد هذه الوحدات مسؤولة عن عملية التقديم المباشر للخدمات بل أصبح في إمكانها إسناد هذه المهمة أو بعضا منها إلى القطاع الخاص.

مما سبق يتضح أن الإدارة المحلية في أية دولة من الدول هي وليدة العديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتاريخية، وهنا لا بد من التعرف على هذه العوامل عند المقارنة بين نظام محلي للإدارة وآخر، أو عند الحكم على مدى نجاح أو فشل هذه الوحدات الإدارية المحلية.

المبحث الثاني: تطوّر نظام البلدية في الجزائر

منذ احتلال الجزائر عرفت البلدية عدّة تغييرات، سواء تعلق الأمر بتسميتها أو بنظام تسييرها وحتى هيئاتها، ثم استعاد الشعب الجزائري الاستقلال بعد كفاح طويل، حيث عرفت الجزائر مرحلة عصبية اثناء الاستعمار وبعد الاستقلال مباشرة، إذ ترط المستعمر الفرنسي بعد طرده فقرا ودمارا كبيرين الأمر الذي جعل الدولة تتخبط في مشاكل ورواسب مالية حادة، لهذا كان لا بدّ على الدولة الجزائرية أن تندفع بكلّ حزم نحو بناء دولة قوية وتشبيد مجتمع متقدّم أساسه القضاء على الاستغلال، ثمّ الشروع في عملية البناء انطلاقا من الخلية الأساسية للدولة وهي البلدية، هذه الأخيرة التي مرّة بمرحلتين أساسيتين هما: مرحلة الاستعمار، ومرحلة الاستقلال، وهو ما سنحاول التطرّق إليه في هذا المبحث.

المطلب الأوّل: البلدية في الجزائر (مرحلة الاستعمار: 1830-1962) :

في مرحلة الاستعمار عرف التنظيم الإداري بصفة عامّة والتنظيم البلدي بصفة خاصّة عدّة مراحل، بحيث كان الاتجاه العامّ السائد آنذاك هو ربط النظام الإداري الجزائري (المستعمرة) بنظام مركزيّ قويّ، لا يترك فيها مجالا للنظام اللامركزي للظهور إلا على نطاق ضيق جدّا، حيث أنّ هذه المؤسسة العسكرية الفرنسية كان لها حضور قويّ أمام الإدارة المدنية وذلك لوجود مناطق خاضعة للسلطة العسكرية، وعليه استعملت البلدية آنذاك كأداة لتحقيق مآرب الاستعمار، وطموحاته وفرض هيمنته ونفوذه، ووسيلة للوصول إلى أهدافه، وخدمة العنصر الأوروبي عامّة

والفرنسي خاصة¹ وهو توسيع للاستعمار وتنظيمه.

كما اعتمد المستعمر الفرنسي إلى أقاليم مدنية وأخرى عسكرية، تهدف إلى قهر الجزائريين وتجريدتهم من أملاكهم لفائدة المعمرين باستعمال القوة العسكرية². ومنذ عام 1844م أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت بالمكاتب العربية "Bureaux arabes"، مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير³، وكانت هذه المكاتب تؤدي أساساً دوراً قمعياً يتمثل في: حفظ النظام، واستيفاء الضرائب، والعدل، وإحصاء السكّان، والمخابرات، حيث تمّ إحداث واحد وعشرون (21) مكتبا عربياً سنة 1844 ليرتفع سنة 1870 إلى تسعة وأربعين (49) مكتبا.

وبعد الاستتباب النسبي للوضع بالجزائر عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف وملائمة التنظيم البلدي تبعاً للأوضاع والمناطق، فمنذ 1868م أصبح التنظيم البلدي في الجزائر يتميز بوجود ثلاثة أصناف من البلديات:

1/ البلديات الأهلية:

أقيمت هذه البلديات في المناطق الأهلة بالسكّان الجزائريين والتي يشرف على إدارتها أعوان الحاكم العام، حيث ليس لسكّانها دور في إدارتها أو تسييرها، وترتكز خاصة في مناطق الجنوب (الصّحراء)، وفي بعض المناطق الصّعبة وال نائية في الشّمال إلى غاية 1880م، وتميّزت هذه البلديات بالطابع العسكري، إذ تولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأهالي تمّ تعيينهم تحت تسميات مختلفة (الباشا، أو الآغا، القائد، الخليفة، أو شيخ

¹ ينظر: عمّار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ط2، 2007، ص: 271.

² سعد الله أبو القاسم: الحركة الوطنية الجزائرية 1830-1900، ج1، مكتبة دار الغرب الإسلامي، بيروت، 1992، ص: 228-

³ محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص: 36.

العرب) وقد جرت

عدّة محاولات من طرف السّلطات الاستعمارية لتنظيم بلديات الأهالي، فسُميت بالدوّار، بحيث قسّمت القبيلة إلى دواوير التي اعتبرت أولى المحاولات التنظيمية البلدية، فعلق أحد الكتاب " D. Benkezouhchouban " : «وقد تمّ التعيين القانوني تحت تعبير الدوّار -بلدية- بجماعة التي هي في نفس الوقت هيئة للتّمثيل والتنّفيذ، ولكن ومع الأسف ليس لها أيّ شبه بالجماعة التقليديّة».

ثمّ ظهرت البلدية في ثوب الفرع، لأنّها تعتبر فرعاً إدارياً للوحدة العسكرية المتواجدة بمقرّ الإقليم العسكري.

1. البلديات المختلطة:

وقد أخذت تسميتها تلك لأنّها تقع في أقاليم عسكرية وفي مناطق خاضعة لتحرك الاستيطان بشكل كبير¹، فهذه الهيئة استحدثت في المناطق العسكرية لكنها متواجدة بشكل ثانوي في الأقاليم المدنيّة، فهي وسيلة إدارية في يد السّلطات العسكرية لتسيير الأهالي، وتعرف بأنّها «دائرة سياسية وإدارية لها خاصيّة الشّخص المدنيّ»². وقد وصفا أحد الكتاب بأنّها «خليط من الوحدات الإدارية القانونية والانتقالية»³. لقد كان هذا النّوع من البلديات يغطّي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري حيث وجد في المناطق التي يقلّ فيها تواجد الأوروبّيين (الفرنسيين) بالقسم الشّمالي من الجزائر⁴. وترتكز إدارة البلدية المختلطة على هيئتين رئيسيتين هما:

¹ D. BENKZOUH CHAABANE : «la déconcentration des communes mixtes», Alger, 1884, P 10.

² DE PEYER(A), p Cit, P12.

³ COLLOT(c): «tradition et innovation dans l'administration Française» Ed . Chang, SIREY, PARIS, P 90.

⁴ VIARD(P.E): « Les centres municipaux dans la commune mixte d'Algérie», SIREY, Paris , 1938, P 38.

أ. المصّرّف الإداري (Administrateur) : والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب.

ب. اللجنة البلدية (Commissions municipales) : يرأسها المصّرّف مع عضوية عد من الأعضاء المنتخبين الفرنسيين وبعض الجزائريين (الأهالي) الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية استنادا إلى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية أو ما يعرف بالعرش وكان نسبة تمثيل الجزائريين هي واحد في المائة 1%.

3. البلديات ذات المصّرّف التام:

وتعرف أيضا بالبلديات كاملة الصلاحيات، وتوجد أساسا في أماكن ومناطق التواجد المكثف للأوربيين في المدن الكبرى، والمناطق الساحلية¹، وكانت هذه البلديات تدار من طرف مجلس بلدي ورئيسه، اللذان ينتخبان من طرف السكان المحليين بالبلدية²، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون الفرنسي الصادر في 05 أبريل 1884م، والذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما:

- المجلس البلدي: وهو الهيئة التي أنشأها قيادة الثورة لتأطير المدنيين وتنظيمهم، يتكون من أعضاء يرسمون بواسطة الانتخاب، ولأول مرة يعطى للجزائريين حق الترشيح والانتخاب، على أن لا تتجاوز نسبتهم الثلث، كما لا يستطيع الجزائري أن يكون رئيس بلدية، أو أحد مساعدي رئيس البلدية. إن البلديات الكاملة الصلاحيات، قد تدعمت قانونيا، وأصبحت مركز تمثيل مزدوج للمصالح المحلية والسلطة المركزية.

¹ محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص: 136.

² عليز غدود، الإدارة المركزية في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص: 36.

- العمدة: ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه، ويهدف إلى قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية، كما دعمت السلطات الاستعمارية البلديات ذات الطابع العسكري 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 إدارته وتسييره.

المطلب الثاني: البلدية في الجزائر (مرحلة الاستقلال):

لقد عانت الجزائر بعد الاستقلال مباشرة من حالة الفراغ الإداري نتيجة لانعدام الإطارات الجزائرية القادرة على تسيير الشؤون الإدارية، إضافة إلى العجز المالي، الشيء الذي أدى إلى الإسراع في وضع حلول عاجلة للإصلاح الإداري الشامل، حيث حاول مجلس الثورة إعطاء قيمة حقيقية للبلدية كمؤسسة وتحديد مبادئها الأساسية، وذلك من خلال تقليص عدد البلديات وإعادة تنظيم أجهزتها لتسهيل عملية إدارتها وتسييرها¹.

1/ المرحلة الانتقالية من (1962م إلى 1967م):

لقد تعرضت البلدية بعد الاستقلال إلى نفس الأزمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الأخرى، ومن أجل سد الفراغ الذي تركته الهجرة الجماعية للإطارات الأوربية عقب الاستقلال، تم تعيين لجان خاصة يرأسها رئيس، يقوم بدور رئيس البلدية في انتظار قانون بلدي جديد، كما عرفت هذه المرحلة أهم إجراء تمثل في

¹ أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية: ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 1996، ص 163.

الإصلاح الإقليمي للبلديات ،حيث تم دمج البلديات بعد أن كان عددها 1500 بلدية سنة 1962م إلى 676 بلدية فقط في 16 ماي 1963 م¹. وعرفت هذه المرحلة بمرحلة التجمع.

كما تم إنشاء لجان أخرى لتنظيم البلديات في المجال الاقتصادي والاجتماعي ،- لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي ،- المجلس البلدي للتنشيط الاقتصادي².

2/ مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية:

لقد كان دستور 1963، وميثاق الجزائر طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها الطلائعي، ولعل من الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى الإسراع في إصدار قانون البلدية نجد³:

- ❖ خضوع البلدية أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي، مما أجبر السلطة على التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلدية.
 - ❖ عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت النظام الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية، ورغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية، خاصة وقد نجم عنها تباين محسوس على المستوى التطبيقي العملي.
 - ❖ إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لا شك بحكم اقترابها أكثر من الجمهور، وبحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولا.
- وانطلاقا من هذه النصوص المرجعية، ومن تجربة الفترة الانتقالية تحرك الهيكل الأساسي المتمثل في المكتب الأساسي لجبهة التحرير الوطني وأعد مشروع قانون

¹عبيد لخضر: التنظيم الإداري للجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة، ص11.

²عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 163.

³عمار بوضياف المرجع السابق، ص 273.

البلدية، الذي عرف امتدادا واسعا وشرحا مستفيضا وإثراء لا مثيل له من جانب الحزب وتم تبنيه في مجلس الثورة في شهر جانفي 1967.

3/ مرحلة قانون البلدية لسنة 1967م:

لقد كان التقسيم الإقليمي لسنة 1963 أكبر نتيجة إيجابية تحققت السلطات المركزية على المستوى الإداري، الشيء الذي جعلها تفكر بجدية في تجسيد تلك الأفكار المذهبية التي خصصت مؤسسة البلدية منذ ميثاق طرابلس ثم نصوص جبهة التحرير الوطني التي جعلت من إصلاح البلدية قضية ذات أولوية وأعلنت أنها مؤسسة تحتل المكان الأول من الأهمية.

وتميزت سنة 1966 بنشاط مكثف، فنشرت مسودة المشروع بعنوان "التنظيم البلدي الجديد" وأعلن فيه المبادئ الأساسية للإصلاح، وفي أكتوبر 1966 تبنى مجلس الثورة قرارا حول الإصلاح و"ميثاق بلدي" استخدم كمخطط لواضعي النص ويعتبر الميثاق وثيقة هامة بسبب عدم وجود مناقشات برلمانية، وقام مقام الأعمال التحضيرية، وقد أقرت الحكومة القانون البلدي في 20 سبتمبر 1966 وأقره مجلس الثورة في 04 جانفي 1967 ونشر بالأمر المؤرخ في 18 جانفي 1967، والذي عرف البلدية بأنها "الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأساسية". من هذا التعريف

¹مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، الجزائر،

يبرز الدور الهام الذي خوله المشرع الجزائري للبلديات وتبرز بكل وضوح جملة الاختصاصات البلدية في المادة 135 إلى المادة 170 من الباب الأول من قانون البلدية 1967 والتي تتلخص في:

- التجهيز الإنعاش الاقتصادي.

- التنمية الفلاحية.

- التنمية الصناعية وتنمية القطاعات التقليدية.

- التوزيع والنقل.

- التنمية والسياحة.

- السكن والإسكان.

- الإنعاش الثقافي والاجتماعي.

- الحماية المدنية.

وقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين، هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغوسلافي، ويبدو التأثير بالنظام الفرنسي خاصة لإطلاق الاختصاصات للبلديات وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري، أما التأثير بالنموذج اليوغوسلافي فيعود سره إلى وحدة المصدر الإيديولوجي (النظام الاشتراكي) واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين.

4/ مرحلة التقسيم الإداري لسنة¹1974:

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

5/ مرحلة التقسيم الإداري لسنة²1984:

حصل التقسيم الإداري الجديد بموجب المرسوم رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984، جاء هذا التقسيم بإضافة جملة الولايات إلى تلك الموجودة وعدد هام من البلديات إلى تلك الموجودة أيضاً فارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية، وعدد البلديات من 704 إلى 1541 أي بإضافة 837 بلدية جديدة، لقد اتخذ هذا الإجراء في الوقت الذي قارب فيه برميل النفط 40 دولار سنة 1985 بحيث ساد الاعتقاد بأن أي نقص في الجباية العادية يعوض عن طريق الجباية البترولية³، غير أن التقسيم الإداري هذا أفرز عدداً من السلبيات نذكر من أهمها:

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

²بن شبيب نصر الدين: إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلمم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2002، ص 06.

³GRABA HACHEMI: «les ressources fiscales des collectivités locales», ED.ENAG, Alger, 2000, p 53:

- ازدياد عدد البلديات القروية عديمة الدخل لا تتركز على أية معايير اقتصادية أو مالية.
- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد¹.
- زيادة عدد الموظفين الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التشغيل دون أي موارد مالية.
- الانخفاض الحاد لأسعار البترول الذي شهدته سنة 1986 والذي أدى إلى ظهور عائدات الجباية البترولية إلى 18.54% مما انعكس سلبا على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات المحلية.
- فهذه الإجراءات التي أدت إلى خلق جملة من البلديات والتي لم تصاحبها موارد مالية مستقرة تجابه بها جملة الأعباء الموكلة إليها أدت إلى ظهور جملة من البلديات العاجزة ابتداء من سنة 1985 والتي بلغ عددها 73 بلدية وقدمت لها في المقابل مساعدة بلغت

604.606.49 د.ج.

6/ مرحلة قانون البلدية لسنة 1990²:

تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989، وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد نظام التعددية الحزبية، ولم يعد للعمال والفلاحين أي أولوية في مجال الترشح كما كان من قبل بعد أن ثبت هجر النظام الاشتراكي.

¹.E.N.E.A.P: «Etude statistiques financière », document interne. Non publié, p 15.

des communes

²قرين خديجة، قنوني رشيدة، قانوني الولاية والبلدية في ظل الإصلاحات السياسية والاقتصادية، مذكرة ليسانس في العلوم الإدارية والقانونية، كلية الحقوق، المركز الجامعي، مصطفى اسطنبولي، معسكر، ص41.

إن الأمر الإيجابي هي هذه المرحلة هو أن المشروع ترك لكل بلدية الحرية في إنشاء عدد الهياكل التي تحتاجها مصالحها هذا تدعيما لسياسة اللامركزية حيث أعطت المادة 126 من القانون البلدي 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 حرية تنظيم المصالح البلدية حسب حجمها والمهام المسندة إليها، كما أعطت المادة 127 منه الحرية للبلدية لتوظيف العمال الضروريين لسير مصالحها تبعا لحاجياتها والوسائل المتاحة لديها مع احترام التشريع والتنظيم المعمول به.

7/ مرحلة قانون البلدية الجديد لسنة 2011:

قصد تدارك النقائص المسجلة خلال السنوات الأخيرة من خلال تطبيق القانون 90-

08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، ونتيجة لعجز هذا الأخير عن إزالة التوترات وحل المشاكل الناجمة عن التعددية الحزبية أدخلت مجموعة من التعديلات على النص القانوني الذي يسير المجلس الشعبي البلدي والتي تهدف إلى تعزيز طاقات البلديات في اتخاذ القرارات وتسيير الموارد البشرية وذلك قصد بروز كفاءات وأجيال جديدة من القيادات من بينهم نساء وشباب وكذا بروز مواطن مثقف وعلى دراية بما يجري له، وله آراء واقتراحات حول تسيير بلديته.

إن الهدف من مراجعة قانون البلدية هو تكييف الإطار القانوني والتنظيمي من أجل تحديد أمثل للعلاقات بين مختلف الهيئات المنتخبة وظروف الممارسة من قبل ممثلي الدولة ومهامهم. فمع قانون البلدية الجديد أصبحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي مؤطرة بشكل صائب من أجل ضمان مصلحة الدولة والبلدية والمواطنين على حد سواء.

إن البلدية من خلال هذا القانون أصبحت تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارحي، إذ يتخذ المجلس الشعبي البلدي

كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول الخيارات والأولويات الخاصة بالتهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويمكن في هذا المجال استعمال علوجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة.

المطلب الثالث: البلدية في الجزائر وفق النصوص التشريعية:

من خلال هذه اللوحة الوجيزة عن البلدية يتضح مدى الأهمية التي تحضى بها، قصد تنظيم إقليم البلاد وتمثيل الدولة عبر كل أرجاء الوطن، حتى وإن كانت الفكرة والتصوير وليدة المجتمع الفرنسي الذي نشأت فيه وترعرعت إلى أن وصلت إلى شكلها الحال، فلقد تجسدت هذه الهيئة في واقع المجتمع الجزائري عبر الاحتلال الفرنسي لأرض الوطن، قصد خدمة الأقليات الأجنبية والسهر على مصالحها الاستعمارية، وكانت كما قال الأستاذ محيو أحمد: «...مجرد نقل شبه وفي للنموذج المطبق في فرنسا»¹.

واعتبارا من الأهمية التي تحضى بها البلدية، نلخص في موجز هذا التقييم التاريخي إلى أن البلدية تحتل موقع تفضيل في تنظيم الدولة².

إن تعريف البلدية تعريفا شاملا وافيا يعتبر من الموضوعات المعقدة والشائكة لأن البلدية حقيقة شائكة يصعب ضبطها¹، ومع هذا فهي لا تخلو من مبدئين أساسيين هما²:

¹ أحمد محيو، المرجع السابق، ص 163.

²SBIH MISSOUM: «LES NSTITUTION ADMINISTRATIVES AU MAGHREB» ED.

HACHETTE. PARIS.1977. P151.

- أن البلدية في المعنى الجغرافي جزء من التراب الوطني.

- كما انها الخلية الأساسية للشعب والدولة.

ولقد كرس القانون الجزائري بعد الاستقلال هذه المؤسسة ومنحها الوجود الدستوري بعد أن نص عليها دستور 1963 صراحة في المادة 09، وتبلورت صلاحيتها ومهامها بعد صدور القانون البلدي لسنة 1967، وهكذا أضحت البلدية ذات كيان مجسد ضمن مؤسسات الدولة.

كما اعد هذا الكيان دستور 1989 المعدل رغم التوجه الإيديولوجي الجديد، فنص في مادته 15: «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية» ولأهمية موقع هذه المؤسسة بين الدولة والجمهور، تضيف المادة 16: «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية».

من هذه المادة نخلص إلى أن نمو اللامركزية تمت في الأصل إلى الديمقراطية، فهي تحقق بنموها أسمى مظاهر الديمقراطية، بإشراك الشعب في حكم نفسه بنفسه ويعتبر الحكم المحلي هو النموذج الأمثل لها³.

¹ موسى رحمان، وسيلة السبقي: مداخلة بعنوان: "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية" ملتقى دولي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص21.

² مسعود شريط: التنمية الإدارية والعمرانية ببلديات المدن الجزائرية، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، معهد علم الاجتماع، قسنطينة الجزائر، 1998، ص24.

³ حماد محمد ضطا: تطور وظيفة الدولة، الكتاب الأول (نظرية المرافق العامة)، ديوان المطبوعات الجزائرية الجزائر، 1988، ص201.

ويعرف القانون البلدي 90-08 في مادته الأولى البلدية كالتالي: "البلدية عي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوجد بموجب قانون"¹.

كما تعرف البلدية على أنها وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية، -محلية- في النظام المحلي الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية القاعدية، سياسيا وإداريا واجتماعيا وثقافيا. ولقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة للامركزية، وهذا ما ورد في المادة 09 من دستور 1963، والمادة 36 من دستور 1976 والمادة 15 من دستور 1989 والمادة 15 من دستور 1996، كما أن للبلدية وجودا قانونيا تضمنه القانون المدني تضمنه القانون المدني في المادة 49 منه².

وباعتبار البلدية جماعة محلية ذات طابع إقليمي، في هيكل الدولة، فهي تعتبر الخلية القاعدية السفلى لهذا الكيان الكلي وأهم ركيزة تحتية له، كما أنها ذات شخصية معنوية مستقلة بذاتها تحمل اسما ولها مركز وإقليم، يسكنها مجموعة من السكان ولها الاستقلالية المالية الخاصة بها التي تواجه بها احتياجاتها وكذلك لها مهمة عامة، الأمر الذي يسمح لها بالعمل في كافة المجالات وبصورة حرة إلا إذا كانت الأحكام التشريعية تنص على خلاف ذلك.

فوجود هذه المؤسسة مرهون بتلبية مجموعة من الاحتياجات الجماعية أي أنه مرهون بوجود مجموعة سكانية تسعى إلى تنظيم نفسها، الشيء الذي يولد عبر هذا التواجد المجمع مجموعة من الحاجيات أو الرغبات المشتركة بين الأفراد، الذي يحتم

¹عوابدي عمار: "دروس في القانون الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2002، 194.

²عمار بوضياف، المرجع السابق، ص271.

طلب سلع وخدمات متميزة تسعى هذه المؤسسة لتلبيتها ضمن الصلاحيات المخولة لها قانونيا.

يتولى إدارة البلدية جهاز تداولي هو المجلس الشعبي البلدي وجهاز تنفيذي يمثله رئيس المجلس ويساعده نائب اة عدة نواب، حسب حجم الجماعة المحلية.

المبحث الثالث: أجهزة وهيئات تسيير وإدارة البلدية:

تمارس البلدية نشاطها خلاف نشاط المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وخلاف الأنشطة التي يمارسها الأفراد، حيث أنها تخضع في تنظيمها للقانون العام ولهذا الخضوع تأثير مباشر على علاقتها الداخلية والخارجية، فبالنسبة لقواعد التنظيم فهي تخضع للقانون الإداري كونها مسيرة من طرف أشخاص عموميين يتمتعون بصلاحيات السلطة العمومية وبالنسبة لعلاقتها الداخلية فإن مستخدمي هذه المرافق يخضعون لقانون الوظيف العمومي، كم تخضع المنازعات الخاصة بهم إلى القانون الإداري، وعلى هذا الأساس تعتبر البلدية مؤسسة إدارية منظمة تسييرها أجهزة وفق مجموعة من التنظيمات، إذ تنص المادة 13 من القانون البلدي رقم 90-08 على ما يلي:

"هيأتا البلدي ما:

- المجلس الشعبي البلدي.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي".

وبالإضافة إلى هذين الهيئتين هناك لجان البلدية والتي تشكل من قبل المجلس

الشعبي البلدي

المطلب الأول: هيئات تسيير البلدية:

يشرف على تسيير شؤون البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي، وتتطلب دراسة النظام القانوني للمجلس التطرق إلى ما يلي:

- القواعد القانونية المتعلقة بتكوينه وتشكيله.

- تلك المرتبطة بتسييره.

- وأخيرا تلك المحددة لاختصاصاته.

1- المجلس الشعبي البلدي:

1-1 تكوين المجلس الشعبي البلدي: إن البحث في موضوع تكوين المجلس الشعبي

البلدي يؤدي بالضرورة إلى دراسة النظام الانتخابي البلدي، اعتبار من أن هذا المجلس هو مجلس منتخب، جعلت منه أحكام الدستور الإطار الذي يعبر منه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.

يتكون المجلس الشعبي الوطني من عدد من الأعضاء يتراوح عددهم ما بين 07

و33 منتخب بلدي حسب عدد سكان البلدية¹، بموجب أسلوب الاقتراع العام السري

¹المادة 97 من قانون الانتخابات 97-07 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المعدل والمتمم.

المباشر، وذلك لمدة 05 سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي بحسب عدد سكان البلديات وفق ما يلي¹:

- 07 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 000.10 نسمة.
- 09 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 000.10 و000.20 نسمة.
- 11 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانه ما بين 000.20 و 000.50 نسمة. -15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانه ما بين 000.50 و 000.100 نسمة.
- 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانه ما بين 000.100 و 000.200 نسمة.
- 33 عضو في البلديات التي يفوق عدد سكانها 000.200 نسمة.

يجدر التنبيه إلى أنّ قانون البلدية لسنة 1990 لم يعط الأولوية في الانتخابات لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها، وهذا خلافاً للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية معترف بها رسمياً لفئة العمال والفلاحين والمتقنين الثوريين، وعليه فإن شروط الترشح تتمثل أساساً في²:

- 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.

¹عمار بوضياف المرجع السابق، ص280.

²أبو منصف، مدخل للنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية العامة، الجزائر، ص48.

2-1 تسيير المجلس الشعبي البلدي: لتسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي:

- يعقد المجلس عدة دورات.

- يجري خلالها مداوالات.

- كما يشكل لجان متخصصة.

❖ **الدورات:** يعقد المجلس الشعبي البلدي دورات عادية كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية (استثنائية).

• **الدورات العادية:** يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر، أي بمعدل أربع دورات عادية في السنة.

• **الدورات غير العادية:** يمكن للمجلس أن ينعقد في دورة غير عادية، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية سواء بطلب من رئيسه أو بثلاث من أعضائه أو الوالي.

ولصحة عقد الدورة يشترط القانون البلدي حضور اغلب الأعضاء الممارسين للجلسة بناء على استدعاءات كتابية يوجهها الرئيس إلى الأعضاء قبل عشر أيام من موعد الاجتماع.

❖ **المداوالات:** يجري المجلس الشعبي البلدي أشغاله باللغة العربية وتحرر أشغاله بنفس

اللغة ويتخذ القرار أثناء المداولة بأغلب الحاضرين، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس، وتسجل مداوالات المجلس في سجل خاص، يؤشر عليه رئيس المحكمة المختصة، ويوقعه جميع المنتخبين الحاضرين.

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

ورجوعاً إلى المواد 41 إلى 45 من قانون البلدية 90-08 نجد المشروع على غرار قانون الولاية، وضع تقسيماً رباعياً للمداوولات، مداولة تنفذ ضمناً، وأخرى تحتاج إلى مصادقة صريحة، وأخرى باطلة بطلاناً مطلقاً، والرابعة باطلاً بطلاناً نسبياً.

❖ لجان المجلس الشعبي البلدي: لقد فوض القانون للمجلس الشعبي البلدي حق تشكيل

لجان سنتعرض لها بالتفصيل في موضعها إن شاء الله.

2- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

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

2-1 التعيين وإنهاء المهام:

- تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي: خلافاً للوضع الذي كان سائداً في نظام الحادية السابقة سواء الوارد في القانون البلدي لسنة 1967 (المواد من 33 إلى 78) أو قانون الانتخابات لسنة 1980، يقوم المجلس الشعبي البلدي، بعد تنصيبها بانتخاب أحد أعضائه رئيساً وتماشياً مع النظام التأسيسي التعددي، يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيساً للمجلس الشعبي البلدي للمدة الانتخابية أي 05 سنوات، ويتم تنصيبه في مدة أقصاها 08 أيام من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع، على أن يعلن للعموم ويبلغ للوالي فوراً، وبعد تعيينه، يقوم رئيس المجلس الشعبي بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له يتراوح بين نائبين (02) وستة (06) نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما هو وارد في المادة 50 من القانون البلدي 90-

- إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي: إضافة إلى حالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة(05 سنوات) تنتهي 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 المادة 55 على ما يلي: "تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه وتنتهي مهامه عن طريق اقتراع علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه."

وإن كان الأجدى أن تترك مهمة سحب الثقة إلى أعضاء القائمة الفائزة دون غيرهم 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 الثاني: إدارة ولجان البلدية:

إن الصلاحيات والمهام والمسؤوليات المخولة للبلديات وبموجب نصوص قانونية 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 تنفيذية إدارية وأخرى استشارية.

1-الأجهزة الإدارية التنفيذية: وهي: الأمانة العامة، المصالح الإدارية، المصالح التقنية وبعض المصالح الأخرى.

¹ناصر لباد: القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة 03 (L.E.B.E.D) الجزائر، 2005، ص290.

1-1 الأمانة العامة: يسيرها أمين عام، وهذا الأخير يعتبر الركيزة الأساسية في البلدية¹، ويعتبر المساعد الأول والمباشر لرئيس البلدية.

يعين الأمين العام للبلدية من طرف السلطة الوصية أو باقتراح منها بحسب وزن كل بلدية، فوزير الداخلية يعين الأمناء العاميين لبلديات مقر الولاية أو البلديات التي يتجاوز عدد سكانها 000.100 نسمة وهذا باقتراح من الوالي، بينما يعين الوالي الأمناء العاميين لباقي البلديات الموضوعة تحت سلطته، وتجدر الإشارة إلى أن وظيفة 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 والذي حدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية.

وفيما يخص صلاحية الأمين العام، نصت المادة 119 من القانون البلدي 90-08 على التالي: "يتولى الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي ما يلي:

- ✓ جميع مسائل الإدارة لعامة.
- ✓ القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- ✓ القيام بتنفيذ المداولات.
- ✓ القيام بتبليغ محاضر القيام بمداولات 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.

¹ ZELOUF RACHID: «L'organisation de la commune», in revue: la vie des collectivités locales, n°02, Alger, 1979, p 112.

✓ ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.

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

1-2 المصالح الإدارية: تتمثل هذه المصالح خاصة في مصلحة التنظيم والشؤون العامة ومصلحة المحاسبة ومصلحة الحالة المدنية وغيرها من المصالح الأخرى.

1-3 المصالح التقنية للبلدية: تلعب المصالح التقنية دورا هاما في مجال التنمية، خاصة ما يتعلق بالمشاريع الإنمائية البلدية وإنجاز المدارس... إلخ، فوجود المهندسين والمهندسين المعماريين وكذلك الأطباء البيطريين يساعد البلدية على تحسين تسيير مختلف نشاطاتها، سواء في قطاع الصحة أو في قطاع الإنجاز أو في ميدان التعمير والبناء¹.

1-4 بعض المصالح التقنية الأخرى: وهذه المصالح هي المصالح التقنية للدولة والمصالح المكلفة بالأمن:

❖ **المصالح التقنية للدولة:** ليس لكل بلدية القدرة على إنشاء مصالح تقنية تابعة لها، وعلى هذا الأساس تنص المادة 111 من قانون البلدية 90-08 على ما يلي: "تقدم المصالح التقنية للدولة في خدمة البلديات غير المؤطرة لتمكينها من إنجاز ومتابعة بعض المشاريع مثل قطاع الأشغال العمومية (طرق، جسور... إلخ) وكذلك أشغال الري".

¹A. mezieneCHRIF:«COLLECTIVITE LOCALES, GESTION ET ENJEUX», ENAG, ALGER, 1995, P105.

❖ **المصالح المكلفة بالأمن:** وتتمثل هذه المصالح في شرطة البلدية والحرس البلدي من جهة، وفي المكلف بالأمن على مستوى البلدية من جهة أخرى.

2/ الأجهزة الاستشارية: من بين هذه الأجهزة نذكر اللجنة الاستشارية المتعلقة بالصفقات العمومية، حيث تنص المادة 101 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 1991/11/09 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 اجل أقه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ تبليغ 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 مهلة شهر واحد، وإذا اتفق الطرفان وجب أن يكون هذا الرأي موضوع وثيقة تعاقدية ويصبح نافذا رغم انعدام تأشيرة الهيئة المختصة بالرقابة الخارجية القبلية."

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أن هذه اللجنة الاستشارية لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المتعلق بالصفقات العمومية، قد ألغيت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية المتضمن تنظيم الصفقات العمومية¹، نظرا لكثرة الوضائف وتشعب المهام الموكلة للبلديات وبغرض تمكين المجالس الشعبية البلدية من أداء مهامها بصورة مثلى.

¹ قدوح حمادة، عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر 2004، ص 114.

3- **اللجان الدائمة واللجان المؤقتة:** يشكل المجلس بموجب مداولة أو من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية وتتمثل هذه اللجان أساسا في:

1-3 اللجان الدائمة: وقد جاء ذكرها في المادة 24 من قانون البلدية 90-08 وهي كالآتي:

❖ لجنة 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.

2-3 اللجان المؤقتة: خول القانون لأعضاء المجلس الشعبي 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 لاستشارتهم أن تضيفي نوعا من الوضوح والدقة في دراسة مسألة ما وكذا مواطني سكان البلدية من ذوي الخبرة والدراسة والتخصص.

المبحث الثالث: صلاحيات واختصاصات هيئات البلدية والنقائص الحاصلة فيها.

بحكم علاقتها المباشرة مع المواطنين وارتباطهم بها، وتمثيلها للدولة على المستوى القاعدي، فإن البلدية ملزمة بالتكفل ببعض الأمور وترك أمور وانشغالات أخرى لأطراف 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 وتتعد كل البعد عن المهام هي أقرب إلى المقاول والحماية والوصاية.

انطلاقاً من هذا المبدأ فإن للبلدية مهام يجب تحقيقها خاصة ما يتعلق بالإنجازات الأساسية التي تهم المواطنين والتي هي على عاتق السلطات العمومية مادامت تشكر إطاراً للتعبير عن الديمقراطية، وتمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

المطلب الأول: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.

يتأثر مدى اتساع الصلاحيات والاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة بالدولة.

يحدد القانون البلدي صلاحيات البلدية وهي الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولات¹.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري. التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، الجزائر، ط2002، ص 158.

وهذا الأخير يمارس صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم لعلّ أهمها: **أ-في مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز:** يكلف المجلس الشعبي البلدي ب

- وضع 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 والإحصاءات الاجتماعية والعلمية المتعلقة بالولاية.
- ومن جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية بالبلدية مع تسديد الرسوم التي حددها القانون¹.
- وعلى صعيد آخر حمّل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف وكل شيء ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية.
- وكذلك تنظيم الأسواق المغطاة والغير المغطاة على اختلاف أنواعها
- وفي مجال الضبط أناط المشرع بالبلدية صلاحية إقامة إشارات المرور التي لا تعود إلى هيئات أخرى (مصالح الأمن).

¹عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 137..138.

- ويعود للبلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية وطرق ومعالجة المياه
- القدرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب
- كما يعود لها حماية التربة والثروة المائية.

ب- في المجال الاجتماعي:

- أعطى المشرع بموجب المادة 89 من قانون البلدية للمجلس حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن. وألزم البلدية مراكز صحية وقاعات العلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية.
- كما ألزمها بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وفقا للبرنامج المسطر في الخريطة المدرسية وصيانة هذه المؤسسات واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي.
- بالنسبة للسكن تلف البلدية بتشجيع كل مبادرة تستهدف الترقية العقارية على مستوى البلدية ومن هنا أجاز لها المشرع الاشتراك في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري.

ج- في المجال المالي:

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

د-في المجال الاقتصادي:

- يوكل للبلدية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وكذلك تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وترقية الجانب السياحي في البلدية وتشجيع المتعاملين في هذا المجال وأجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية. زمن جميع ما تقدم يتضح لنا أن البلدية كقاعدة للامركزية مهامها كبيرة ومتنوعة وذات صلة وثيقة بالجمهور وإمكاناتها المالية خاصة في المدة الأخيرة عرفت انخفاضا كبيرا أثر بالسلب على دورها ونطاق خدماتها.

المطلب الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

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

أ- بالنسبة لتمثيله البلدية: 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 التالية:

*فهو يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات. كما يمثلها أمام الجهات القضائية وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد كما تشير المادة 66ق.ب.¹

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري. التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، الجزائر، ط2002، ص 162-

*كما يرأس المجلس ويتولى إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث:

التحضير للدورات والدعوة للانعقاد وضبط وتسيير الجلسات.

*كما يدير الرئيس أموال البلدية والمحافظة على حقوقها حيث يتكفل تحت مراقبة المجلس خاصة ب:

-تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق.

-القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأموال البلدية من حيث اكتسابها واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها.

-إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها طبقا للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91-

.434

-توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم حيث تنص المادة 128 من القانون البلدي على أن: ((تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.))

-إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس ثم القيام بمتابعة تنفيذها.

-السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية.

ب-بالنسبة لتمثيله الدولة: باعتباره ممثلا للدولة في إقليم البلدية يتمتع الرئيس

بصلاحيات واسعة واردة بالعديد من النصوص القانونية وتتعلق بمجالات شتى منها خاصة:

-الحالة المدنية: بناء على المادة 68 من القانون البلدي للرئيس صفة ضابط الحالة المدنية التي تخوله القيام بنفسه أو بالتفويض لأحد نوابه أو لموظف بالبلدية استلام تصريحات الولادات والزواج والوفيات وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وهو ما أكدته من قبل الأمر رقم 70-20 المتضمن قانون الحالة المدنية.

كما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي سنويا بإحصاء المعيّنين بالخدمة الوطنية.

-الشرطة القضائية: بناء على المادة 68 السالفة الذكر يتمتع الرئيس بصفة ضابط الشرطة القضائية طبقا للمادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية وذلك تحت سلطة النيابة العامة.

-الشرطة الإدارية: في إطار تمثيله الدولة وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة أو الضبط الإداري يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام. ويقصد بالضبط الإداري police administrative المحافظة على النظام العام والمتمثل أساسا في: -الحفاظ على الأمن العام: (حماية أرواح الناس وممتلكاتهم. تنظيم المرور),

-الحفاظ على الصحة العامة: (التدابير الوقائية كمنع انتشار الأوبئة المعدية. السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع وتطهير مياه الشرب).

-الحفاظ على السكنية العامة: (توفير للسكان الراحة والهدوء. عدم استعمال مكبرات الصوت بالليل وكذلك تنظيم المظاهرات).

في ممارسته لصلاحياته في مجال الضبط الإداري يكون الرئيس تحت السلطة الرئاسية للوالي.

-تنفيذ القوانين والتنظيمات: باعتباره ممثلاً للدولة يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات كالمراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب البلدية¹.

والبلدية مسؤولة مدنيا عن الخسائر والأضرار التي تلحق بالأشخاص والممتلكات والناجمة عن الجنايات والجنح المرتكبة بالعنف في ترابها ولها فيما بعد الرجوع على المتسببين في هذه الأعمال.

ولا تتحمل البلدية الضرر الناجم عن الكوارث أو الحرائق كما لا تتحمل نتيجة الأضرار إذا ثبت أنها نتجت عن الضرورين أنفسهم ولضمان سلامة الأشخاص والممتلكات أجازت المادة 81 من قانون البلدية للوالي ممارسة سلطة الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار².

ج- رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية للمجلس:

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت هذا العنوان 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:

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري. التنظيم الإداري، نفس المرجع السابق، ص 164-165.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 142.

عرفت البلديات في الجزائر أوضاعا خطيرة و مشاكل مختلفة بعد الاستقلال، فمن همجية الاستعمار و مخلفاته وجدت البلديات نفسها أمام وضع اقتصادي معدوم و حالات اجتماعية تمثلت في وجود عدد كبير من الأرامل و اليتامى و المعطوبين، ضف إلى ذلك خطر وجود الألغام والتي تسببت في عجز و قتل أعداد كبيرة من المواطنين. بالإضافة إلى عدم وجود بنية تحتية، حيث أن المستعمر لم يترك ورائه سوى بنايات و مراكز لا تصلح للاستعمال. و رغم الجهود المبذولة من طرف السلطات المحلية و الوطنية بمختلف شرائحها إلا أن التنمية المحلية بقية بعيدة كل البعد عن المفهوم العلمي. فقد اهتمت الدولة خلال هذه المرحلة بالجانب الاجتماعي محاولة القضاء على مختلف الأوضاع الاجتماعية السيئة وتواصلت عمليات الاهتمام من طرف الدولة بالبلديات خاصة النائية منها و ذلك من أجل القضاء على مشكل الهجرة الريفية. و تحسن الوضع شيئا فشيئا في البلديات التي أصبحت تأمل في تحسين الوضع المالي والاقتصادي. إلا أن جاءت العشرية و التي أعادت الدولة و بلدياتها إلى فترة اللأمن و الخوف و عدم الاستقرار، حيث عانت البلديات و سكانها خاصة النائية و المنعزلة من ويلات الإرهاب الهجمي والأعمى، فأصبحت البلديات خلال هذه المرحلة تحصي عدد موتاها و الضحايا من أرامل و يتامى و ثكلى، بالإضافة إلى أن العديد من البلديات عرفت مجازر جماعية، حرق لممتلكات خاصة و عامة، تدمير... الخ. عشرية سوداء عايشتها البلديات و سكانها تسببت في وفاة 150 ألف شخص و كذا خسارة ما يقارب من 30مليار دولار و تجنيد لمختلف القطاعات من بينها القطاع الصحي الذي تزايد الضغط عليه بفعل العمل الإجرامي، هذه الأرقام و الأوضاع تسببت في تراجع الاقتصاد الوطني و المحلي على حد سواء. و قد اتخذت العديد من الإجراءات للقضاء على هذه الظاهرة من بينها قانون الرحمة، الوثام المدني و آخرها المصالحة الوطنية إجراءات اتخذت كلها بغرض ترسيخ الأمن و الاستقرار و الذي يجسد التنمية المحلية .

إن التقسيم الإداري الجديد يتضمن 48 ولاية حيث أن كل ولاية تحتوي على مجموعة من الدوائر و كل دائرة تحتوي على مجموعة من البلديات و يوجد في الجزائر حاليا حوالي 1541 بلدية على المستوى الوطني لكن اغليبتها موجودة في الجزء الشمالي و تعاني البلديات من مشكل إما شساعة مساحتها كبلديات الجنوب أو اكتضاظ سكانها كبلديات الشمال و هذا ما يجعل كل منها غير قادر على عملية التسيير .بالإضافة إلي النقائص الحاصلة في تسيير الجماعات المحلية و التي تكمن في :

✓ عدم استطاعة رؤساء المجالس الشعبية البلدية و رئيس المجلس الشعبي الولائي تجاوز نظرتهم الضيقة لمفهوم التمثيل الشعبي و تمثيل الدولة لأنهم يهتمون دائما بدورهم كممثلين للمواطنين على حساب مهمتهم كممثلين للدولة مما أعطى تناقضات و تضاربات.

✓ إن التعددية داخل المجالس الشعبية المنتخبة كانت شكلية متحزبة و مضررة بمصلحة المواطنين نظرا لانعدام التكوين المتخصص و قلة الوعي في طرح القضايا و حلها.في معظم الحالات يصل على رأس المجالس الشعبية المحلية عن طريق الانتخاب أو التعيين أشخاص من أفاق مختلفة فنجد أشخاص يمثلون وزنا شعبيا بدون ثقافة و لا دراية بعالم الجماعات المحلية، أشخاص يمثلون وزنا شعبيا و يملكون تكوينا عاليا و ثقافة عامة و لكنهم لا يفقهون في عالم التسيير و قليلا جدا ما نصادف شخصا أصبح رئيسا للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي صاحب وزن شعبي و تكوين عالي و يملك برنامجا يتماشى و واقع الجماعات المحلية و مهامها.

✓ فالشعبية و العروشية تحل محل البرامج و الإخلاص يحل محل العلم و الأخلاق تحل محل القدرة و كأن المجالس المحلية أصبحت منصة يصل إليها من هو أكثر

الناس شعبية وعروشية و إخلاصا و أخلاقا و ليس من هو أقدرهم و أعلمهم و أملكهم لاستيعاب البعد الحقيقي لوظيفة الجماعات المحلية.

فكم عشنا اختيار رأس القائمة في أي انتخابات يكون إما للعرش الذي يملك أكبر قوة على المناورة و اللعب بعواطف المواطنين أو أنه ينتمي الى أو ابن العائلة...

كما عشنا كيف أن أشخاص أصحاب حرف لا علاقة لهم بالتسيير فضلهم حزبهم على عناصر أخرى من نفس الحزب ذات شهادات عليا و اختصاص في ميدان الإدارة و التسيير و التقنيات و أصبحوا نوابا لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي جاهل أمي لا علم و لا خبرة و لا نكاء و لا حتى شخصية له و هكذا تضيع مصالح المواطنين و تحطم مصداقية الدولة لا لشيء إلا لأننا ما زلنا نعتبر بأن الشعبوية أولى من التخصص و التجربة في الميدان لا تتماشى و التغيير و العشائرية هي أساس نظام الحكم. و هذا الواقع المتمثل في تفضيل أصحاب غير الاختصاص و البلوغ بهم إلى تسيير شؤون الجماعات المحلية قد أفرز ممارسات سلبية فتطورت لتصبح قاعدة عامة

و من أبرز هذه السلبيات:

✓ الجماعات المحلية تعيش عجزا ماليا بسبب أن مسؤوليها لا يهتم إلا بالمدفوعات على حساب تقوية الإيرادات و كيف لا تبقى مشلولة الحركة و هي دائما تطالب بتسجيل مشاريع جديدة و هي غير قادرة على تصفية رزنامة المشاريع المسجلة.

✓ وجود الموظفون في حالات الكسل و التباطؤ و قلة الاهتمام و هم يعيشون حالات التجاوزات و قلة الاعتبار و عدم احترام تخصصاتهم لان المسؤولين لا يملكون من البرامج سوى برامج تغيير الأشخاص من مناصبهم عوض تغيير إيجابي لطرق العمل.

✓ الجماعات الإقليمية عاجزة على حل مشاكل المواطنين لان منتخبيها لا يقومون بأي دراسة و لا جرد لا للإمكانيات و لا للاحتياجات .

✓ تعيش الجماعات الإقليمية صراعات رهيبة لان منتخبيها لا يميزون بين إلزامية تمثيلهم للدولة قبل فرض رؤية حزبهم على واقع المؤسسات و الأشخاص الشيء الذي أدى إلى سحب الثقة في الكثير من رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو الولائية.

✓ كيف تسير الجماعات المحلية نحو التنمية المحلية و مؤسساتها عرضة للتلاعبات والاستنزافات و النهب و لا مبالاة.

✓ كيف يتطور التضامن المحلي بين مختلف الفئات و المساعدات الاجتماعية تقدم إلا لحسابات سياسية أو لاعتبارات ذاتية أو لرد الجميل.

إنها في الحقيقة وقائع لا يمكن نكرانها و لا تغطيتها و يجب العمل على إيجاد نظرة تساهم على جعل البلدية و الولاية إطارا محليا لإبراز المواهب و التعاون و لتقديم المبادرات الفردية منها و الجماعية و هذا بوضع برنامج عمل يرتكز على مبادئ عامة وطنية و على خصائص محلية في إطار أسلوب جديد للتسيير واضح الأهداف و الوسائل يطبقه كل منتخب مهما كانت توجهاته السياسية و قناعاته، و تطرح مختلف الجوانب التي هي من اختصاص البلدية و الولاية و التي يتبعها المنتخبون في تسييرها بغية تقديم الخدمات إلى المواطنين في أحسن وضعية بما يتماشى و السياسة العامة للحكومة و حسب الواقع المحلي، و بهذا الإجراء و هذا النمط تستطيع الجماعات المحلية فهم المهام و الصلاحيات و تعطى النظرة الواقعية و الاستراتيجية للتكفل بكل ما يهم حياة المواطن و مصلحة الدولة و مصداقية الجماعات المحلية.

كيف يمكن للديمقراطية أن تنجح و هي بعيدة عن المواطنين سواء فيما يتعلق بتسيير شؤونه المحلية أو ممارسة هذه الديمقراطية محليا بدون إطار و لا تنسيق و لا مشاركة

و السبب في ذلك أن المنتخبين المحليين يعتقدون أن التمثيل الشعبي ينحصر في أشخاصهم، وكما سبق و أن ذكرنا أن للجماعات المحلية صلاحيات متشعبة و تختص في كل قطاعات النشاط منها: قطاع الشبيبة و الرياضة – قطاع السياحة - قطاع الفلاحة - قطاع الصحة-قطاع النقل – قطاع العمل و التكوين المهني - قطاع التربية – قطاع الصناعة و الطاقة -قطاع المياه - قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية - قطاع الحماية و الترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين - قطاع الثقافة - قطاع التجارة - قطاع البريد و المواصلات – قطاع المنشآت الأساسية القاعدية – قطاع الشؤون الدينية و الأوقاف – قطاع السكن – قطاع الغابات و استصلاح الأراضي.

مقدمة الفصل الثاني:

يعتبر تحديد حجم قيمة الاستقلال المالي المحلي للبلديات هو مسألة تتجلمعالمها في مدى حتمية اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي، هذا الأخير الذي يستدعى العمل به نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لصالح أشخاص إدارية أخرى تتمتع بالاستقلال اتجاه السلطة المركزية¹، يؤثر عليها الاستقلال عوامل عدة من أبرزها نجد العوامل المالية، التي تتعلق في فحواها بكيفية توزيع الأعباء بين الدولة والمجموعات المحلية².

تخضع هذه الميزانية لمجموعة من القواعد والأسس في اعتمادها وتنفيذها، ولا يخفى على الكثير اتسام معظم ميزانيات البلديات الجزائرية بالعجز المالي، حيث أصبح هذا العجز بمثابة عائق يحول بين وجود برامج التنمية كمخططات، وبين تطبيقها على أرض الواقع لتحقيق تنمية محلية، ومن ثم تنمية وطنية شاملة، وأمام هذا الوضع تم استحداث الصندوق المشترك للجماعات المحلية بهدف معالجة عجز ميزانية البلديات، فما هي طبيعة الميزانية البلدية، وكيف يتم اعتمادها؟ وكيف تبدو ملامح هذا العجز الذي اتسمت به الميزانية البلدية، وفيما تكمن أسباب هذا العجز؟ وما هي آلية عمل الصندوق المشترك للجماعات المحلية؟ وهل هناك صعوبات تواجه تدخل هذا الصندوق؟ هي بعض الأسئلة التي سنحاول الإجابة عليها في هذا الفصل.

¹- J.Auby, J.Bernard, "Institutions Administratives" – Précis Dalloz, 7^eédition, paris 1996, P107

².مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص194

المبحث الأول: ميزانية البلدية

باعتبار البلدية الوحدة الإقليمية الأساسية في بنية الدولة ، وباعتبارها جماعة أولى من جماعات الدولة تباشر أعمال التنمية التي تخصها ضمن حدودها من خلال سياسة اللامركزية التي تتمتع بها ، فإنها تتكفل بمهام وخدمات عمومية كثيرة ومتنوعة ، وتلبي الحاجات الأساسية للمواطنين المقيمين في إقليمها . فالبلدية كشخص معنوي مزود بميزانية تتضمن موارد مالية والتي هي محل لنفقات تسمح لها التكفل بالمهام التي يخولها لها القانون.

فالميزانية عبارة عن وثيقة هامة تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات لتغطية هذه النفقات عند فترة مقبلة عادة ما تكون سنة. وهي تعني بالنسبة للبلدية عملا سياسيا و إداريا تمثل مجموع الحسابات المالية التي تقيد لسنة ميلادية واحدة وتخص جميع الموارد المتاحة وجميع الأعباء التي يجب أدائها.¹

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: تحضير الميزانية، إقرارها، المصادقة عليها

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير الميزانية، ويصوت عليها المجلس البلدي

1- براج محمد، "الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة بلديات ولاية المدية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005، ص1.

وتوافق عليها السلطة الوصية

1/تحضير الميزانية:

يعود إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحضير وثيقة الميزانية واقتراحها على المجلس البلدي ويساعده في ذلك كفاءات بشرية مزودة برصيد ثقافي. على المستوى البشري يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أمين عام ورؤساء المصالح، فهم الذين يحددون المتطلبات المالية للاختيارات التي يقترحونها، وهم الذين يصوغون مشروع الميزانية وفقا للمخطط المحاسبي، تخضع بعد ذلك الميزانية الأولية التي تم إعدادها إلى التصويت من قبل المجلس البلدي، ويتم ضبطها وفقا لأحكام القانون، وينبغي التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة التي تنطبق عليها هذه الميزانية، ويصوت على الاعتمادات من طرف المجلس الشعبي البلدي فصلا فصلا ومادة مادة بالنسبة للفرع الخاص بالتسيير، ومادة مادة وبرنامجا برنامجا بالنسبة للفرع الخاص بالتجهيز والاستثمار¹

*بالنسبة للميزانية الأولية :

قبل تقدير النفقات والإيرادات، يطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي على سلسلة من الوثائق : الميزانية الأولية للسنة المالية السابقة، وضعية أجور الموظفين، وضعية القسط السنوي للاقتراضات، وضعية الإعانات الممنوحة، استعمال التجهيزات الجديدة، العقود والصفقات التي نجمت عنها الإيرادات والنفقات، وفي مجال التطبيق.

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقدير إيرادات فرع التسيير والتجهيز، ويقوم بمقارنة وتقدير نفقات قسمي التجهيز والتسيير يقارن النفقات والإيرادات ويحدد الموارد الإضافية التي سوف تمول الفرق بين المداخيل والمصاريف

*بالنسبة للميزانية الإضافية:

¹الشريف رحمان، "أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير"، دار القصبة للنشر، الجزائر 2003 ص25

يُدمج رئيس المجلس الشعبي البلدي نتائج الحساب الإداري الذي يبين كل العمليات المنجزة خلال السنة المنصرمة، ويبين وضعية البرامج الواجب إتباعها والتي سوف يتم تصحيحها في الميزانية الإضافية، تضمن هذه الأخيرة إذن الربط بين سنة وأخرى، زد على ذلك أنها تصحح وتضبط توقعات الميزانية الأولية، وأخيراً فإنها تدمج قرارات المجلس الشعبي البلدي اللاحقة للتصويت على الميزانية الأولية، مثل فتح الاعتمادات المالية المسبقة، وتلبية الحاجات غير المتوقعة

إن احترام مبدأ توازن الميزانية يستدعي احترام قاعدتين: الدقة، وهي قاعدة تستبعد كل غش ممكن يخضع 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 عليها احترامها، غير أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي ومن أجل مواجهة نفقات عاجلة أن يزود الميزانية باعتماد مالي من أجل تسديد نفقات طارئة.

2/ تقديم الميزانية والمصادقة عليها:

هنا أيضاً فإن قواعد تقديم الاعتمادات المالية وإقرارها هي قواعد صارمة.

*تقديم الميزانية: بموجب المرسوم رقم 84-71¹ فإن الميزانية البلدية مقسمة إلى فصول ومواد ويناسب كل عنوان من العناوين عملية صرف محددة، فمثلا يتفرع الحساب (63) الذي يخص مصاريف الموظفين إلى عدة مواد:

-630 أجور الموظفين الدائمين.

-631 أجور الموظفين المؤقتين.

-632 أجور متنوعة.

-633 أجور اجتماعية.

ولا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي استخدام أي اعتماد مالي إلا للقيام بالنفقات التي كان متوقعا لها، فإن تبين أن اعتماد ما ليس كافيا فإنه لا يستطيع القيام بأي تحويل بين الفصول والمواد ولا أن يستخدم الاعتماد المالي الذي لا محل له لتغطية نفقات لم تخصص لها اعتمادات كافية، ولا يمكن للأمر بالصرف القيام بتحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الفصل من أجل التسيير.

أما التحويل من فصل إلى فصل وتغييرات البرامج في قسم التسيير فإن الصلاحيات فيهما تعود لإلجهاز المداولة وحده، غير أنه لا يسمح بأي تحويل فيما يخص المنح والإعانات والطوارئ والمساهمات واعتمادات التجهيز.

*إقرار الميزانية :

¹المرسوم التنفيذي رقم 84-71 المؤرخ في 17 مارس 1984 المحدد للقائمة الإسمية للميزانية البلدية

إن عملية الإقرار تكون مسبقة بمعايينة الميزانية البلدية من طرف لجنة الماليين اللجنة مقررا يقوم بعرض نتائج أعمالها أمام الجمعية العامة، إذ لهذه اللجنة دور هام في المجالس البلدية، مع أن رئيس المجلس الشعبي البلدي غالبا ما ينتزع منها هذه الأهمية، وتعتبر معايينة الميزانية من طرف المجلس مسألة إلزامية فالاعتمادات يتم التصويت عليها فصلا فصلا ومادة مادة إذا ما قرر المجلس البلدي ذلك وهكذا يمكن للمجلس الشعبي البلدي قبول الميزانية أو رفضها أو تعديلها أو المطالبة بمشروع جديد.

***المصادقة على الميزانية:**

تقدم الميزانية للمصادقة عليها إلى السلطة الوصية الأقرب (الولاية أو الدائرة) حسب الحالة، ووفقا للأحكام القانونية تكون مرفقة بمداولة 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 هذا 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: أسس المحاسبة البلدية

يوجد حاليا نوعان من المحاسبة على مستوى البلديات، وذلك حسب حجم الجماعة

المحلية:1

-محاسبة حسب النوع كما يحددها المرسوم رقم 67-144 المؤرخ في 31 جويلية 1967 والتي يجري تطبيقها على البلديات الصغيرة.

-محاسبة حسب النوع وحسب المصلحة التي نظمها المرسوم رقم 84-71 المؤرخ في 17 مارس 1984 والتي يجري تطبيقها على مستوى البلديات مراكز الدوائر والولايات، أي بالإجمال المدن والتجمعات التي تسمح بتمييز النفقات حسب المصلحة.

1/المخطط الحسابي الحالي:

يعتبر هذا المخطط الإطار الذي تم إدخاله في نهاية السبعينيات ابتكارا بالنسبة للبلديات، لأنه ينقل إلى إطار الميزانية مبادئ المخطط المحاسبي الوطني كما يحددها الأمر رقم 35-75 المؤرخ في 29 أبريل، 1975 إذ أنه يمكن من:

*توحيد حسابات الوكلاء الاقتصاديين للأمة استجابة لحاجات إحصائية.

*إدخال محاسبة موازنة تمكن من التمييز بين ميزانية للتسيير شبيهة بحساب الاستغلال

وميزانية التجهيز والاستثمار الذي يناسب كليا العمليات الجارية برأس المال المؤسسة.

*إدخال الصنف تسعة (9) " المحاسبة التحليلية"، وإن كانت جزئية إلا أنها تسمح في

بداية الأمر بمعرفة نمو أموال البلدية أو تناقصها.

يتوجه تنظيم الميزانية البلدية الجديد على غرار المؤسسة نحو محاسبة الموازنة، ورغم أنها جزئية اليوم إلا أنها قدمت الكثير للشفافية المالية للبلدية، لكن من جهة أخرى نشير إلى أن المحاسبة الحالية لا تعطي أي معلومة حول قيمة الأموال المنقولة والعقارية بحكم أن الاستهلاكات والتقييمات المعادة ليست مطبقة حاليا.

إن النظام الحسابي القديم لسنة 1969 المشبع بانشغال مهيمن بمراقبة الصندوق المالي، وجد بأنه غير ملائم لتسيير البلديات المتميزة بنمو مطرد لأملكها ومصالحها ذات الطابع الصناعي والتجاري وهناك هدفان رئيسيان كانا يشكلان بالنسبة لتلك المرحلة تجديدات كبرى أوكل تحقيقهما للإصلاح الحسابي لسنة 1969 وهما تقييم الوضعية المالية وحساب نفقات إنتاج الخدمات المقدمة للمواطنين وهكذا فإن مقولتي حصيلة وتكلفة اللتين كانتا إلى الحين وقفا على المحاسبة التجارية.

وعلى المؤسسات الصناعية التي قننها المخطط المحاسبي الوطني المعدل في سنة 1975 قد دخلتافي ميدان المحاسبة العمومية البلدية.

2/ البلدية مؤسسة لإنتاج الخدمات العمومية:

في الواقع إن المحاسبة بالنسبة للبلدية تعبر بمفاهيم مالية عن عملية إنتاج الخدمات البلدية لصالح المستفيدين، فضلا عن ذلك أمام الخدمة العمومية، وهي عملية ممولة كليا تقريبا من قبل الضريبة الإتاوات، وتسعيرات الخدمات المقدمة.

إن مبادئ المخطط المحاسبي الوطني كما حددها الأمر رقم 75-35 تسمح باستمرار بمتابعة التحويلات المالية وتسجيل تطور كل القيم المشكلة لأموال الجماعة المحلية، وبمعرفة أسباب هذا التطور، ويقوم المخطط المحاسبي البلدي الحالي العمليات المالية ترتيبا حسب النوع بالنسبة للبلديات الصغرى وترتينا مزدوجا حسب النوع وحسب الوظيفة بالنسبة للبلديات الكبرى.

وينظم الترتيب الوظيفي العمليات حسب مصالح أو مجموعات مصالح في المدن الكبرى، ويسمح بتحضير محاسبة تحليلية حسب كل مصلحة وحسب كل برنامج.

نشير كذلك إلى أن نشاط بعض المصالح المسماة "غير المباشرة" يهدف إلى تزويد المصالح الأخرى (المصالح المباشرة) بوسائل التسيير.

*الترتيب حسب الطبيعة: في البلديات الصغرى يتم إعداد الترتيب حسب النوع فقط سواء بالنسبة لقسم التسيير أو بالنسبة لقسم التجهيز:

فرع التسيير

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 المالية 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، المرجع السابق، ص 36

فرع التجهيز والاستثمار:

الإيرادات	النفقات
0 فائض مؤجل	0 عجز مؤجل
10: تخصيصات (اقتطاعات، عطايا، وهبات	10: تخصيص (نقل الإعانات)

إعانات) (،	13: إعانات مدفوعة من البلدية
14: مساهمات الغير في أشغال التجهيز	16: تسديد الإقتراضات
16: محاصيل الإقتراضات	24: اقتناء أموال منقولة وعقارية
17: مدخول القطاع الاقتصادي	25: قروض لأكثر من سنة من البلدية
23: تعويضات المنكوبين	26: اقتناءات لسندات وقيم (مالية)
24: نقل ملكية الأموال المنقولة والعقارية	27: تخصيصات للوحدات الاقتصادية البلدية
26: نقل السندات والقيم المالية	28: الأشغال الجديدة والعمليات الكبرى

في وثائق ميزانية المدن الهامة يوضع الترتيب حسب النوع وحسب المصلحة، وحسب البرنامج والعمليات الخارجة عن البرنامج، وهذا الترتيب في الواقع يستعمل نفس الطريقة سواء بالنسبة لفرع التسيير أو بالنسبة لفرع التجهيز.

*الترتيب حسب الوظيفة: في التجمعات السكانية الكبرى لا يمكن للمقاربة حسب النوع أن تكون كافية ذلك أنه ينبغي تحليل تسيير البلدية مصلحة مصلحة، وبالتالي حسب الوظائف مجموعة مجموعة وهذا الأمر يمثل فائدة ثمينة متمثلة في تسهيل تقييم الخدمة المقدمة، ومن هنا يتجلى مبدأ الترتيب حسب الوظيفة.

هكذا فإن القائمة الاسمية للخدمات والبرامج والعمليات الخارجة عن البرامج تحتوي على ما يلي:

-فرع التسيير: حيث أن الخدمات مرتبة في خمسة مجموعات متفرعة إلى فصول وفصول فرعية تقسيمية ، ويبين هذا الفرع النفقات والإيرادات الدائمة والموجهة إلى التسيير العادي للخدمات الإدارية، الاجتماعية والاقتصادية للبلدية وإلى الحفاظ على الملكية

البلدية.

-**فرع التجهيز والاستثمار:** يحتوي على ثلاث مجموعات متفرعة إلى فصول وفصول

فرعية تقسيمية، ويبين فرع التجهيز والاستثمار النفقات والإيرادات المتعلقة بالتجهيز العمومي للبلدية أو بالعمليات الكبرى، أو تلك العمليات المتعلقة بنمو الأموال البلدية والتي تحتوي خصوصا التجهيزات الجماعية من جهة، والحركات المالية بين البلدية ومؤسساتها من جهة أخرى، وفي هذا الشأن نشير إلى أنه ومع استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية المحلية أو خوصصتها، فإن الحركة المالية توجد حاليا في حالة ضعف باستمرار بل إنها رمزية فقط.

سنقتصر في هذا المقام على ذكر المجموعات الحسابية، أما تقسيم هذه المجموعات إلى فصول فسوف نوضحه في الملاحق.

فرع التسيير:

-المجموعة 90:خدمات غير مباشرة.

-المجموعة 91:خدمات إدارية.

-المجموعة 92:خدمات اجتماعية.

-المجموعة 93:خدمات اقتصادية.

-المجموعة 94:الخدمات الضريبية.

فرع التجهيز والاستثمار:

-المجموعة 95:برامج البلدية.

-المجموعة 96:برامج لحساب الغير.

-المجموعة 97:عمليات خارجة عن البرامج.

*المراتب العشرة للمخطط الحسابي المطبق على البلديات: يتشكل المخطط الحسابي من

عشر (10) مراتب مرقمة من الصفر (0) إلى تسعة (09):

-تدل حسابات الصنف (0) على الحسابات الإحصائية.

-تبين حسابات الصنف (01) الرساميل الدائمة للبلدية والتي تعرض حركات الرساميل المستعملة بصورة مستديمة وثابتة.

-توضح حسابات الصنف (02) الاستثمارات التي تعرض حركات الرساميل والمحولة للعقار (بنايات مشيدة أو مشتريات، أدوات ثقيلة، أثاث مكتسب أو مصنوع)

-تعرض حسابات الصنف (03) حركات مخزونات البلدية.

-تعرض حسابات الصنف (04) حركات الأموال بين البلدية والأشخاص المعنويين والطبيعيين.

-حسابات الصنف (05) والمسماة حسابات مالية هي الحسابات التي تودع فيها دخول أموال البلدية وخروجها وكذلك تقييم الديون

-حسابات الصنف (06) أي حسابات النفقات حسب النوع هي تلك التي تدون فيها النفقات والمشتريات المختلفة، والمتعلقة بالاستغلال والتسيير العادي الذين قامت بهما البلدية خلال السنة المالية، باستثناء تسديدات الرساميل المقترضة المقطوعة من فرع التجهيز والاستثمار.

-حسابات الصنف (07) وهي حسابات المحاصيل حسب النوع حيث تدون الإيرادات والبيوع التي تحرر فواتيرها البلدية بما فيها أشغال التجهيز التي تقوم بها هذه الأخيرة لنفسها.

-حسابات الصنف (08) تبين حسابات نتائج السنة المالية.

-حسابات الصنف (09) تبين الحسابات التحليلية للاستغلال.

إن حسابات الصنف (01)، (02)، (03)، (04)، (05) هي حسابات حوصلة البلدية وحسابات الصنفين (06) و(07) هي حسابات الاستغلال العام وتسيير البلدية، أما حسابات الصنف (08) فتسمى حسابات النتائج..

*الترقيم العشري: يمثل الترقيم العشري أهمية واضحة سواء على مستوى التسيير أو على مستوى التجهيز والاستثمار:

على مستوى التسيير يمكن هذا الترقيم من معرفة الحد الأقصى من التفاصيل، عن طريق التقسيم الفرعي الممكن للمواد والمواد الفرعية التقسيمية. كمثل على ذلك بالنسبة للمادة 658 الخاصة بالمساعدة الاجتماعية:

المادة 658: المساعدة الإجتماعية:

-المادة الفرعية 6580: حماية اجتماعية.

-المادة الفرعية 6851: مساعدة المعوزين.

-المادة الفرعية 6852: استعمال حقوق الحفلات والأفراح.

-المادة الفرعية 6853: مساعدة المسنين.

-المادة الفرعية 6859: مساعدات اجتماعية أخرى

ويسمح التقسيم العشري على مستوى فرع التجهيز بتخصيص رقم لكل برنامج تجهيز متنوعا بسنة الشروع في تطبيق البرنامج وتسميته، ويحتفظ بهذه التسمية إلى غاية الانجاز النهائي للمشروع.

إن الترقيم العشري ناجم عن تقسيم كل عنصر فرعي إلى عشرة أجزاء تفصيلية كلما دعتالضرورة إلى ذلك، وبتطبيقه بهذه الصورة على المخطط الحسابي وعلى ميزانية البلدية، فإن طريقة الترقيم هذه تعطي المراتب ثم الحسابات ثم المواد مقسمة هي الأخرى فرعيا إلى مواد فرعية حسب الحاجة.

3/نقل مبادئ المخطط الحسابي في ميزانية البلدية على إعتبار البلدية مؤسسة خدمات عمومية:

تسير البلدية أو يجب أن تسير أكثر فأكثر كمؤسسة للخدمات العمومية، لذلك أدخل تنظيم الميزانية الجديد للبلدية وعلى غرار المؤسسة محاسبة تقييميه، مما يمثل تقدما هائلا مقارنة مع الفوائد الزهيدة للمحاسبة البسيطة المعمول بها إلى غاية، 1969 غير أنه من المناسب اليوم وبهاجس الشفافية التي تعتبر الهدف المشترك للمجهودات التي تبذلها الدولة منذ استرجاع الجزائر استقلالها في ميداني التشريع والتنظيم¹، أن نذهب بعيدا في هذا الاتجاه بعد تطهير أموال البلدية وبصورة واضحة جدا وبعد العمل على تراجع اعتلال الميزانية، وبعد العمل على تركيز البلديات حول مهامها، نحو اللجوء إلى إنشاء محاسبة فنية (ذات القيد المزدوج) وبإدخال تجربة الاستهلاكات المالية لإمكان معرفة الوضعية المالية لكل بلدية في نهاية السنة المالية معرفة دقيقة وذلك عن طريق تقديم حوصلة، غير أنه ينبغي على غرار البلديات الأخرى في العالم إصلاح جوهر المحاسبة العمومية وشكلها، ولا بد أن يوضع في صميم الانشغالات البلدية مبدأ التحكم في التسيير (Bonne gouvernance).

4/وثائق الميزانية:

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

*الميزانية الأولية:

¹الطيب متلو، "الفكر البرلماني"، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد السابع، الجزائر 2004 ص86

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

فرع التسيير: ويحتوي على ثلاثة (03) أعمدة مدرج فيها ما يلي:

-العمود الأول "للتذكير ميزانية سابقة" يحتوي تخصيصات الميزانية الإضافية السابقة.
-العمود الثاني "اقتراحات" يحتوي الاقتراحات المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي
البلدي.

-العمود الثالث "مصادقة" يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية.
فرع التجهيز والاستثمار: يحتوي هو الآخر كذلك كما هو الشأن لفرع التسيير على ثلاثة
(03) 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.

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

فرع التسيير: ويحتوي على خمسة (05) أعمدة مدرج فيها ما يلي:

-العمود الأول "ميزانية أولية" يحتوي تخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها.
العمود الثاني والثالث موحدان 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.

فرع التجهيز والاستثمار: يحتوي على ستة (06) 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.

-العمودين 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.

*الحساب الإداري:

هو ذلك الحساب الذي يبين كل المصاريف التي صرفت والإيرادات التي تم تحصيلها خلال السنة المالية ، يتم إعداده من طرف المجلس الشعبي البلدي¹.

إنّ الحساب الإداري هو ذلك الحساب الذي يبين لنا وضعية الموارد المالية المخصصة لإنجاز البرامج وكذا مراحل إنجاز هذه الأخيرة. وهنا نشير إلى أنه هناك ثلاث أنواع من

¹أبراج محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة بلديات ولاية المدية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005، ص 21

البرامج بالنسبة لكل من قسم التسيير وكذا قسم التجهيز وهي كالتالي:

- البرامج المنتهية :وهي البرامج التي تتساوى التزاماتها مع إنجازاتها.
- برامج في طور الانجاز :وهي البرامج التي تكون نفقاتها أقل من التزاماتها.
- البرامج غير المنجزة :وهي البرامج التي سجلت ولم تعرف التزاما.

يمكن استخراج نتيجة السنة المالية من خلال جدول الحساب الإداري سواء كانت النتيجة عجزاً أو فائض في الرصيد المحاسبي، حيث يتم ضبط الحساب عند انتهاء السنة المالية وذلك قبل 21 مارس من السنة الموالية للتطبيق، ويسجل الرصيد المستخرج في الميزانية الإضافية في نفس السنة التي تم فيها إعداد الحساب الإداري، فإذا 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، لأنه لا تمنح الإعانة مهما كانت طبيعتها إلا في حدود الإمكانيات العادية للبلدية¹.

أما فيما يخص شكل الحساب الإداري فهو يحتوي على أربعة (04) أعمدة مدرج فيها مايلي:

- العمود الأول "ميزانية أولية وترخيص استثنائي" يحتوي تخصيصات الميزانية الإضافية والترخيصات الاستثنائية التي تمت الموافقة عليها.
- العمود الثاني "تقييدات" يحتوي تقييدات النفقات والإيرادات.
- العمود الثالث "إنجازات" يحتوي النفقات والإيرادات المنجزة أو المنفذة.
- العمود الرابع "ما لم ينجز" يحتوي البقايا الواجب تنفيذها من إيرادات البلدية.

¹ابن عثمان ساعد، "ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها"، مذكرة التخرج لما بعد التدرج، إدارة الأعمال، المدرسة الوطنية للإدارة، الدفعة الأولى، الجزائر، 1994ص1

المطلب الثالث :تنفيذ الميزانية ومراقبتها

تمثل الميزانية التعبير المالي لبرنامج عمل سنوي، هكذا فإنه إذا كان إعداد ميزانية حقيقية حسب تقديرات جيدة يمثل عملا هاما في دورة نشاط بلدية ما، فإن تنفيذها ومراقبتها ليست نشاطات رمزية بل تستدعي كل الاهتمام من قبل المنتخبين والمسيرين المحليين. لقد جرت العادة على أن البلدية بحكم الضغوطات التي تخضع لها أو ضعف مسيرتها أو جهلهم تتدخل في كل شيء، حتى في الأمور التي لا تعنيها، أو ليست من صلاحياتها، أو التي لا يستفيد منها مواطنوها، هذه التصرفات أوجدت أوضاعا خطيرة هددت كيان البلدية ومصادقيتها، بل هددت حتى وجودها بسبب تدخلاتها المتكررة في كل شيء وأحيانا بدون مقابل، فكم فرضت على البلدية التكفل بمصاريف أو انجاز 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 إدارات عمومية تملك ميزانيات مستقلة بها،

وتساعد على التكفل ببعض الانشغالات كتزويد المقرات بالعتاد وميزانياتها لا تسمح لها بذلك أو على حساب أمور أكثر أهمية، كما نجدتها تتحمل مثلا صيانة ممتلكات الغير وترميم عمارات الغير، وتصلح ما أفسده الغير وغير ذلك من التجاوزات الخطيرة.¹

إن تقدير وتنفيذ ومراقبة الميزانية البلدية تشكل الأنشطة الثلاثة الكبرى المطابقة لمراحل أساسية في الحياة المالية لبلدية ما، وهذا ما سنحاول التطرق إليه بعد تحليل المبدأ الذي ينظم فصل السلطات بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

إن وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي وظيفتان متناقضتان في الجزائر،

¹العمرى بوحيط، "البلدية: إصلاحات مهام وأساليب"، شركة زاعياش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997ص3

وحسب هذا المبدأ فإن السلطة التي تقرر العمليات وتتابعها ينبغي عليها ألا تحتفظ في حوزتها بالأموال، وأن السلطة التي في حيازتها الأموال لا تستطيع أن تقرر العمليات. إن رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه أمرا بالصرف هو وحده الذي يملك صلاحيات تسليمحالات الدفع وإعداد الإيرادات، ولا يستطيع المحاسب إلا تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

1/ وكلاء تنفيذ الميزانية البلدية:

بخصوص تنفيذ الميزانية البلدية فإن نفس المبادئ السارية المفعول بالنسبة لوكلاء تنفيذ ميزانية الدولة هي التي تنطبق على وكلاء تنفيذ هذه الميزانية، وبموجب مبدأ فصل السلطات المشار إليه سابقا فإن هناك وكلاء متميزان يتدخلان في تنفيذ ميزانية البلدية، رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه أمرا بالصرف، والقابض بصفته محاسب، هذان الصنفان من وكلاء تنفيذ الميزانية لهما صلاحيات جد متميزة ووظائفها متناقضة، فالأول منتخب والوصاية على أفعاله تابعة لوزارة الداخلية، والثاني موظف تابع لوزارة المالية

*** الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب:**

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

-مبدأ الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب :حتى يمكن القيام بتسيير سليم للمالية العامة فإن تنفيذ عمليات الميزانية والخزانة تتوقف على الأمرين بالصرف والمحاسبين كالفصل بين العمليتين ولمبدأ الفصل هذا عدة فوائد وهي كالآتي:¹

-تقسيم العمل.

-المراقبة المتبادلة.

-وحدة العملية المالية.

-تيسير الرقابة القضائية.

إن الفصل بين التنفيذ الإداري والتنفيذ المحاسبي يمنع على موظف واحد أن يملك سلطتي القرار والتنفيذ معا وفي آن واحد، رغم أن تقسيم العمل هذا يجعل تنفيذ العمليات المالية والحسابية بطيئة وهذا يتناقض ويتنافى والتطور السريع للتقنية الإعلامية، إلا أن المحافظة على الأموال العمومية منأي ضياع أو إسراف أسمى من الوقت الذي يمكن استهلاكه في إتباع الإجراءات التنظيمية، التي تجسد مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والصرف الفعلي.

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.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الأمر بالصرف بقوة القانون، حيث أنه ينفذ ميزانية البلدية إلغاية مرحلة الأمر بالصرف المجسدة بإصدار حوالات الدفع.

+المحاسبة العمومية تسمح بالمراقبة المتبادلة بين رئيس المجلس الشعبي البلدي

والقابض:

إن المحاسبة الإدارية التي يقوم بها الأمر بالصرف هي محاسبة ميزانية فهي تبقى محاسبة بسيطة إذ كل إيرادات ونفقات الميزانية التي تكون محل تحصيل أو دفع تقيد بكتابة

واحدة في المحاسبة الميزانية، أما فيما يخص العمليات ذات الطابع الميزاني مثل العمليات المنجزة في إطار وكالة الصرف والاقتطاعات، والتي هي قليلة وذات مبالغ ضئيلة ولا تعبر عن تحصيل في الإيرادات أو دفع للنفقات هي وحدها التي تقيد بكتابة مزدوجة القيد في النفقات والمداخيل.

+ حدود نظام الفصل الحالي وضرورة مراقبة التسيير الداخلي: إن الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب ومنع المحاسب عن طريق هذا الفصل، من مراقبة العمليات الميزانية للأمر بالصرف قبل القيام بالأمر بالصرف يبين حدود النظام الراهن، ويفرض على المصالح المالية البلدية نفسها أن تقيم نظام مراقبة داخلي صارم وفعال، وبالفعل فإن المراقبة الخارجية للوالي ومراقبة الغرفة الجهوية للحسابات، الموجهتين لمراقبة وتقييم التسيير والتوازن الميزاني للبلدية، لا تستطيعان غالباً التدخل إلا بنوع من التفاوت بالنسبة لظهور أسباب اللاتوازنات الميزانية..

*** دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف البلدي:¹**

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بصفته أمراً بالصرف تحت مراقبة المجلس ورقابة الإدارة العليا بما يلي:
- الحفاظ على أموال البلدية وإدارتها.

- تسيير إيرادات البلدية، تحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة البلدية.
- عقد الصفقات وإبرام عقود الإيجار.
- تمثيل البلدية أمام القضاء.
- القيام بكل الإجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني.
- منح سندات المداخل وحوالات الدفع.
- كما أنه يقوم في نهاية كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات ومتخلفات النفقات.

***دور القابض كمحاسب بلدي:** للقابض البلدي وحده صفة تحصيل الإيرادات ودفع النفقات البلدية المنصوص عليها من طرف القوانين واللوائح التنظيمية، إنه إذن وحده مؤهلاً لإدارة وحيازة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية ، بهذه الصورة فإنه ملزم خصوصاً بما يلي:¹

- القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات والهبات والعطايا والموارد الأخرى.
- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد.
- تنبيه الأمر بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات.
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.
- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون.
- إنه يدير بقوة القانون محاسبة الإيرادات والنفقات ويحرر مرحلياً الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها، كما يحرر في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب تغطيتها وحالة المتخلفات الواجب دفعها، ويحرر عند الاقتضاء في نهاية السنة المالية

حالات الحصص غير المغطاة للمحاصيل البلدية وإعفاءات الديون الفاقدة لا يتدخل المحاسب العمومي إلا بعد المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف بعد تحويل سندات الإيرادات وحوالات الدفع من طرف هذا الأخير ، حيث إنه لا يمارس إلا مراقبة شكلية على قانونية الأوامر بالصرف المتعلقة بالإيرادات والنفقات، مقارنة مع المراقبة الشرعية الداخلية الممارسة من طرف الوالي، والمصادق عليها عند الاقتضاء من طرف القاضي الإداري.

2/فترة ومراحل تنفيذ الميزانية:

إن الميزانية 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 بصرف خاص بنفقات تناسب خدمات تم تقديمها خلال السنة الاجتماعية، وكذلك بالنسبة لإصدار سندات إيرادات تناسب حقوقا مكتسبة.

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

يحتوي تنفيذ الميزانية البلدية على أربعة مراحل رئيسية:

***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، وهناك عدة تعاريف قدمت عن الالتزام بدفع النفقات العمومية ويمكن إدراكه من زاوية قانونية أو جبائية:

1 محمد عباس محرزي، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص448

+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 الاسمية للنفقات البلدية وإيراداتها.

بالنسبة للبلدية فإن الالتزام بدفع النفقة ينتج في الواقع عن ما يلي:

- عقد (صفقة أشغال أو تمويل، اقتناء عقارات، اقتراض، إيجار، ضمان، اشتراك)؛

- قاعدة تنظيمية أو قانون (أجور الموظفين، تعويضات، حصص ومساهمات على حساب البلدية)؛

- قرار قضائي (نزع ملكية بسبب منفعة عامة، تعويضات مختلفة)؛

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

+الالتزام الحسابي: يتطلب كل مشروع مهما كان نفقة أي استخدام اعتمادات مالية لتنفيذه

والأمر بالصرف الذي هو رئيس المجلس الشعبي البلدي ينبغي له التحقق منذ نشأة

المشروع متوافر الاعتمادات الكافية لتسديد 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 وهذا في ثلاث حالات فرضية هي:

- عندما تفتح رخصة خاصة اعتمادات بعد 30 نوفمبر مما يعني بصورة ضمنية

الترخيص لمباشرة الالتزامات.

- عندما يتعلق الأمر بالتزامات تسوية موجهة لإثبات الالتزامات المصرفية التي تم القيام

بها بمبلغها النهائي.

- استثناء من أجل الحاجات المتولدة بعد 30 نوفمبر والتي تفرض نفسها كحاجات

استعجالية.

في كل الحالات فإن الالتزام بدفع النفقات المتعلقة بالتسيير والتي لا يمكن تنفيذها قبل 31 ديسمبر تعتبر لاغية ، وفيما يتعلق بنفقة التجهيز والاستثمار فإن الالتزامات تتوقف في نهاية شهر فبراير من السنة الموالية وهذا في كل الحالات.

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

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

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

إن التحقق من الخدمة المقدمة والتصفية بمعناها الحصري يتم تجسيدهما 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."

***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 المحلية.

***دفع النفقة:** إن الأمر بالصرف وتحويل حوالات الدفع أو سندات الإيرادات للقابض البلدي هيالتي 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 90-21 المؤرخ في 15 مارس 1990 والمحدد للالتزامات المحاسب فإن القابض مطالب بمباشرة بعض المراقبات التي تخص أساسا ما يلي:¹

+حق الأمر بالصرف في المصادرة: يسمح هذا الحق للأمر بالصرف بالدفع بغض النظر عن رفض التأشير الذي عارض به المحاسب، غير أن الأمر بالصرف يجعل هنا مسؤوليته محل مسؤولية المحاسب الذي لا يكون في هذه الحالة مرتبطا بأي التزام إذا ثبت لاحقا أن الدفع غير شرعي، لكن بشرط أن يوجه في أجل قدره عشرة أيام تقريرا شاملا لوزارة المالية عن طريق التسلسل الإداري.

غير أن حق الأمر بالصرف في المصادرة ليس أمرا مطلقا، فهو لا يسمح في كل الحالات للأمر بالصرف أن يغض النظر عن رفض الدفع من طرف القابض البلدي، إذ ينبغي على هذا الأخير أن يرفض الامتثال لأمر المصادرة عندما يكون سبب التوقيف ما يلي:

- غياب إثبات الخدمة المقدمة.

-الطابع غير المبرئ للتسوية.

-عدم توفر الاعتمادات.

3/الحساب الإداري وحساب التسيير:

*الحساب الإداري المعد من طرف الأمر بالصرف:

الحساب الإداري الذي يعده رئيس المجلس الشعبي البلدي ليس حسابا ماليا كذلك الذي تعده المؤسسة مع حصيلة وحساب ختامي، إن الحساب الإداري حساب ميزاني أي أنه حساب يبين تنفيذ الميزانيات و بصورة أدق مستوى انجاز التقدير الميزاني المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي البلدي، إنه يعرض بواسطة جداول حسب التسلسل فصول ومواد الميزانية ما يلي: التقديرات، التعيينات، الانجازات، متخلفات. ليست هذه الوثيقة إلا حساب بسيط للتدفق يتجاهل حساب الديون والافتراضات والخزينة.

*حساب التسيير المعد من طرف المحاسب:

إن حساب التسيير الذي يعده القابض البلدي يقترب من الحساب المالي أكثر من الحساب الإداري، ما دام 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 محررات الحساب الإداري، ثم يحوله إلى المداولة لإقراره في نفس الوقت مع الحساب الإداري، هذا من دون أن يصبح حسابا للمسيرين المحليين ما دام هذا الأمر يمثله الحساب الإداري.

4/المراقبة التقليدية لتنفيذ النفقة:

تخضع الميزانية إلزاما للمراقبة المستمرة للمجلس الشعبي البلدي، ولمراقبة السلطة

الوصية للمصادقة عليها وتقدر السلطة العليا شرعية الميزانية، وفي بعض الحالات ملاءمتها عندما تكون الميزانية غير متوازنة، وتمارس هذه المراقبة على الميزانية الأولية وكذلك على القرارات التعديلية وخصوصا على الميزانية الإضافية.

تعود المراقبة للوالي وكذلك لرؤساء الدوائر بالنسبة للبلديات التي لا يتعدى حجم سكانها 50.000 نسمة عندما تتوافر على موظفين مؤهلين، وكذلك لوزير الداخلية في حالة عجز الميزانية البلدية وما عدا بعض الاستثناءات فإن الميزانية البلدية نافذة بقوة القانون بعد ثلاثين (30) يوما من وضعها لدى السلطة الوصية.

عمليا تحرر الميزانية في ثلاث نسخ تبقى نسخة على مستوى الولاية بعد المراقبة، وترجع نسخة لرئيس المجلس الشعبي البلدي كما توجه نسخة إلى القابض البلدي، والمراقبة نوعان: مراقبة أثناء التنفيذ ومراقبة بعد التنفيذ:

***المراقبة المسبقة أو أثناء التنفيذ:**

وتمارس هذه المراقبة على الأمر بالصرف وعلى المحاسب:

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

- ويمارس المجلس الشعبي البلدي ورئيسه مراقبة على المحاسب، فهما يستطيعان مطالبته بمعلومات عن الوضعية المالية للبلدية وعن خزيرتها، ويقدم المجلس الشعبي البلدي اقتراحات بأن يدخل في الدين الفاقد سندات الإيرادات غير المغطاة بعد سنتين من إصدارها بسبب الإفلاس أو اختفاء الممول.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بمراقبة المحاسبة البلدية ، وخصوصا كتابة عمليات المحاسب وتبريرها.

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

يوجد قبل كل شيء مراقبة عامة للشرعية، هذه المراقبة هي أساسا مراقبة اختصاص بحكم أن المجلس الشعبي البلدي هو وحده المختص بالتصويت على الميزانية.

كما تقع المراقبة على احترام إطار الميزانية وقائمة التسميات المرتبطة بها، ويوجد أخيرا مراقبة هامة تقع على التوازن.

+مراقبة التوازن الميزاني: عندما لا تكون الميزانية قد صوت عليها في توازن حقيقي، أيتساوي إجمالي النفقات مع إجمالي الإيرادات، تبعث بها السلطة المعنية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في أجل (15) يوما بعد إيداعها، ليقدمها 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.

+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، زيادة على ذلك فإن مديونية البلدية يجب أن تراقب بصورة واسعة.

***المراقبة بعد تنفيذ الميزانية:** إنها مراقبة تخص الأمر بالصرف والمحاسب على حد سواء.

-**رقابة المفتشية العامة للمالية:** تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع

الإداريوالمؤسسات الاشتراكية والقطاع المسير ذاتيا، وصناديق الضمان الاجتماعي والتقاعد والمنح العائلية وكل مؤسسة تتلقى إعانة من الدولة.¹

وتمارس المفتشية العامة للمالية عملها تحت سلطة وزارة المالية، إذن فالمفتشية هي جهاز رقابةخارجي يمارس رقابة بعدية، أي أنها تتدخل بعد تنفيذ ميزانية البلدية، وتمارس هذه الهيئة عملها بواسطة مفتشين عامين للمالية ومفتشين ماليين ومساعدين ، يتمثل دورهم في المراجعة والتحقيقويشمل ذلك ما يلي:²

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها انعكاسمالي مباشر.

-صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها.

-مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو لبرنامج الاستثمار.

-شروط استعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة.

- تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات ومختلف المواد التي تكون في

حيازةالمسيرين والمحاسبين، وكل وثيقة أو مستند ضروري لهذه الرقابة ، وبصفة عامة

كل الأعمال التييقوم بها المحاسبون العموميون وما شابههم.

+رقابة مجلس المحاسبة: لقد نصت المادة 170من دستور 1989المعدل على أنه:

"يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية".

إن مجلس المحاسبة زيادة على رقابته البعدية³ فهو مؤسسة استشارية خارجية، وتخضع

هذه الهيئة إلى سلطة رئيس الجمهورية مباشرة ولا تخضع لسلطة الحكومة، ولقد أشار

1.د. علي زغود، المرجع سابق، ص144

2المادة 04من القانون 90-21.المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15أوت 1999

3أسس هذا المجلس بموجب الأمر رقم 76-97المؤرخ في 22نوفمبر، 1976المعدل بالقانون رقم 01-

80المؤرخ في 12جانفي 1980

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، ويمكن لمجلس المحاسبة أن

يستدرج الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين نحو العدالة في الحالات التالية:

-دفع مصاريف تتجاوز الاعتمادات المخصصة في الميزانية.

- انعدام التأشيرة من جهة الرقابة.

- تنفيذ عمليات اتفاق خارجة عن مهام الجماعات المحلية.

- كل تهاون يسفر عن عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية.

- إجراء عمليات الدفع بدون سند قانوني.

- تأشيرة قبول صرف نفقة ممنوحة من هيئات رقابة غير معينة.

- تغيير التخصيص الأصلي للاعتمادات والمساعدات أو خصم غير قانوني للنفقات.

- كل مخالفة صريحة للقواعد المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية والمحاسبية.

نشير إلى أن رقابة مجلس المحاسبة أسمى من رقابة المفتشية العامة للمالية، حيث أنه لا يمكن لهذه الأخيرة أن تخضع نفس العمليات المالية التي تم إبراءها من قبل مجلس المحاسبة لعملية رقابة جديدة، وعلى العكس من ذلك يمكن لمجلس المحاسبة أن يجري عملية رقابة إضافية بعد تلك التي أجرتها المفتشية العامة للمالية لنفس العمليات المالية التي كانت موضع تحقيق.

المبحث الثاني: واقع التسيير الحالى للموارد المالية للبلديات بالجزائر.

إن تحليل ورصد الإيرادات والنفقات ينبغي أن يؤسس على التحديد الكمي والكمي لأهداف البلدية حسب تقسيم الجماعات المحلية إلى وحدات تحليل، وإلى مراكز تكاليف تتناسب مع مختلف الخدمات المقدمة من طرف البلدية، وعليه أوجبت التشريعات إلزامية وجود أو توفير مصادر مالية دائمة، لتأخذ فيما بعد هذه الموارد المالية أوجهها في تغطية النفقات الموكلة صرفها إلى الهيئات البلدية، وعند نهايتها قد تأخذ ثلاثاً ووجه:

فإنما يكون حجم الإيرادات أكبر من النفقات وبالتالي يحصل فائض في الميزانية، أو تتساوى كل من الإيرادات والنفقات ويحقق التوازن الميزاني، وقد تأخذ هذه العملية وجهها آخر وللأسف هو الحال الشائع والعام بالنسبة للبلديات الجزائرية، بحيث تقل إيرادات البلدية عن نفقاتها فتعجز عن تغطيتها التحقق حالة عجز الميزانية البلدية، وهو لب بحثنا هذا والذي سوف نتطرق إليه في هذا المبحث بنوع من التفصيل

المطلب الأول : إيرادات البلدية

كشخص معنوي من أشخاص القانون العام فإن البلدية تحتاج إلى موارد مالية لقيامها بالوظائفالموكلة لها، وللموارد البلدية مصادر جد متنوعة فهي ترد إليها خصوصا من إيرادات الضرائب المحليةوموارد أملاكها الخاصة العمومية، وتخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحليةومساعدة الدولة وأخيرا الاقتراض، هذه الموارد وغيرها تم تقسيمها وفقا لعدة تصنيفات نعرضها فيما يلي:¹

1/التصنيف الإداري:

يبرز زيادة على الطبيعة القانونية للإيراد المالي مصدره التمويلي، ويحصر التمويل في:

- *المصادر الذاتية أو الداخلية:وتشمل جميع الموارد المالية الذاتية للبلدية من:
- موارد جبائية:مباشرة وغير مباشرة.

- موارد غير جبائية:منتوج الاستغلال، ومداخل الأملاك والنتاج المالي.

- *المصادر الخارجية:والتي تتمثل في الإعانات والمساعدات والقروض.

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

2/التصنيف الجبائي:

حسب هذا التقسيم تصنف الموارد المالية حسب مصدرها الجبائي أي حسب طبيعة

¹Raymond Muzllec, "Finances Publiques " , 5eme édition Sirey, France 1986, P11

المصدر ويضم هذا التقسيم القانوني:

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

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

3/التصنيف حسب ترتيب المخطط المحاسبي:

يتم حسب وجهة النظر هذه وهي الأكثر استعمالا تبيان إيرادات التسيير المسماة سابقا المداخيل العادية، والمقسمة فرعا في الحساب سبعة (07) إلى محاصيل حسب النوع وحسب الفصل إيرادات التجهيز أي حسابات الصنف (01) رساميل ثابتة" وحسابات الصنف (02) "استثمارات"

وسوف نفتصر هنا على ذكر الحسابات الرئيسية¹ والمواد التي تقع على جانب من الأهمية فيتموليها للميزانية البلدية، أما المواد العادية الأخرى فسوف نبينها في الملاحق:
*إيرادات التسيير "الصنف 07":

+الحساب 70 محاصيل الاستغلال: ينقسم هذا الحساب فرعا بطريقة عشرية من أجل تقديم تفاصيل عن مختلف الإيرادات المتناسبة مع الخدمات العديدة التي تقدمها البلدية.

+الحساب 71 محاصيل أملاك الدولة: يستقبل هذا الحساب أساسا محاصيل القطاع الخاص الزراعي المستأجر أو المستغل بمزارعة أو المباع والتابع للبلدية، وبصورة تبعية محاصيل القطاع العام.

+الحساب 72 التغطيات والإعانات والمساهمات: في هذه الخانة تسجل التغطيات الخاصة بمختلف المواد، المساهمات في تخفيض النفقات، تحسين الفوائد، إعانات التسيير المقدمة من طرف الدولة والمؤسسات العمومية الأخرى.

+الحساب 73 تخفيضات التكاليف: يمكن لبعض أعمال التجهيز أن تنجز ضمن وكالة

1 - الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص 53 وما يليها

الصرف من طرف موظفي ، أو من طرف العمال المشغلين لهذا الغرض والمدفوعي الأجر من طرف البلدية نفسها

+الحساب 74تخصصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية: من أجل التخفيف من نقائص النظامالضريبي المحلي وتخفيف الفوارق المالية ما بين الجماعات المحلية، تم تبني سياسة وطنية للتضامن والتوزيع المتساوي لموارد الجماعات المحلية في إطار عمل هذا الصندوق، والذي سوف نتناوله بنوع من التفصيل فيما بعد.

+الحساب 75الضرائب غير المباشرة: إن مصادر تمويل الجماعات المحلية ولاسيما البلديات تدور حول مصادر أربعة تعتبر البلدية مسؤولة عن تسييرها، وتتمثل هذه المصادر فيما يلي:¹

- الموارد الجبائية والرسوم.

- مداخيل الممتلكات.

- الإعانات.

- الاقتراض.

وبالتالي فإن الضرائب غير المباشرة تندرج كعنصر هام ضمن الموارد الجبائية والرسوم الممولة لميزانية البلدية.

***المادة 750 الرسم على القيمة المضافة (TVA):** يعتبر الرسم على القيمة المضافة أداة

ضريبية لعصرنة الاقتصاد الوطني ودمجه في الاقتصاد العالمي،² وهو ضريبة حديثة

واسعة التطبيق سواء في الدول المتقدمة أو النامية، وذلك لما تتمتع به هذه الضريبة من مجال واسع للتطبيق.

أسس الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بموجب قانون المالي لسنة 1991 بالمقابل

¹Michel Bouvier, ChistimeEsclassan, Jean Pierre Lassale "Finances Publiques", Édition L.G.D.I, Paris 1993P587.

²- Mathieu Jean – LUC "La Politique Fiscale", Édition économique, Paris 1999, P74.

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 ملاءمته 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 لرسوم خاصة والتيتكتسي طابعا صناعيا تجاريا أو حرفيا، والتي تنجز في الجزائر بصورة معتادة أو ظرفية.
- عمليات الاستيراد.
- البيوع والتسليمات المنجزة من قبل المنتج.
- الأشغال العقارية.
- البيوع والتسليمات للمنتجات والسلع المستوردة في حالتها والخاضعة للضريبة والمنجزة ضمن شروط الجملة من قبل التجار المستوردين.
- المبيعات التي يقوم بها تجار البيع بالجملة.
- التسليمات التي يقوم بها الأشخاص لحسابهم.
- تثبيبات المنقولات من طرف المثبتين.
- أموال أخرى غير المنقولات المثبتة.
- إيجار أو تقديم خدمات.
- بيع بنايات أو محلات تجارية.
- عمليات فرز الأراضي أو بيع الأراضي التي قام بها المالكين العقاريين.
- المتاجرة في الأشياء القديمة غير المواد الثمينة التي تحتوي الذهب والبلاطين والفضة فيمجموعها أو في أجزاء منها.

¹د. ناصر مراد، "الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة، 1992-2003" منشورات بغدادية، الجزائر، 2003 ص 84.

- أعمال الدراسات والبحوث المنجزة من طرف الشركات.
- العروض الفنية والألعاب والتسلية؛
- الخدمات المتعلقة بالهاتف والتلكس المقدمة من طرف البريد والمواصلات.
- عمليات البيع التي تتم على المساحات التجارية الكبرى.
- +معدلات الرسم:** لقد حدد قانون المالية لسنة 1992 أربعة معدلات للرسم على القيمة المضافة وهي كما يلي:

- المعدل المخفض الخاص 07%.

- المعدل المخفض 13%.

- المعدل العادي 21%.

- المعدل المرتفع 40%.

أما تحديد قائمة المنتجات الخاضعة لكل معدل وتعديلها فيتم بموجب قوانين المالية، وفي إطار هذا الأخيرة دائما ألغي المعدل المضاعف (40%) في قانون المالية لسنة 1995 كما تم تعديل المعدل ليصبح (14%) وفقا لقانون المالية لسنة 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 لاتخضع بصراحة إلى المعدل المخفض 07%
المعدل المخفض 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

1 - خلاصي رضا، "النظام الجبائي الجزائري الحديث - جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين"، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر الطبعة الثانية، الجزائر، 2006 ص 142

الرسم على القيمة ال مضاف (TVA) ابتداء من سنة 1992 إلى يومنا هذا، بالاعتماد على قوانين المالية والتعديلات التي طرأت على هذا الرسم وذلك كما يلي:

الجدول رقم (01): توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة للفترة (1992-2009)

المجموع	الهيئات المستفيدة			البيانات
	ص م ج م	الدولة	البلدية	
%100	%11	%83	%06	ابتداء من 1992 الى 1994
%100	%08	%85	%07	من 1995 الى 1996
%100	%09	%85	%06	من 1997 الى 1999
%100	%10	%85	%05	من 2000 الى 2005
%100	%10	%80	%10	ابتداء من 2006 الى 2009

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

المصدر: قوانين المالية، وقوانين المالية التكميلية للسنوات من 1992 إلى 2009

***المادة 751 الرسم على الذبح:** الرسم على الذبح هو ضريبة غير مباشرة يحصل كله لفائدة البلدية التي تتم فيها عملية الذبح، أسس هذا الرسم سنة 1970 وفقا لنص المادة 110 من القانون 69-107 الصادر في 30 ديسمبر 1969 والمتضمن قانون المالية لسنة 1970 ولقد عرف رسم الذبح عدة تعديلات أدرجت ضمن قوانين المالية، بحيث قفز من 0,3 دج/كلغ سنة تأسيسه إلى 0.5 دج/كلغ وفقا لقانون المالية لسنة 1997.¹

***المادة 752 من الرسم البلدي على العروض:** إن هذا الرسم الذي يتم تحصيله أثناء العروض السينمائية والتظاهرات الرياضية والفنية والثقافية تم إلغائه وأدمج في الرسم

¹المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب غير المباشرة، الجزائر، نشرة، 1997، ص 126 وما يليها

على القيمة المضافة بنسبة 07%¹.

***المادة 754 الرسم على الإقامة:** يمكن للبلديات المنشأة بها محطات مياه معدنية أو مناخية أو سياحية أن تحدث رسما يسمى رسم الإقامة (المادة 262 من قانون البلدية)، هذا الرسم يطبق على الأشخاص الذين لا يقطنون بالبلدية ولا يملكون شهادة إقامة بها.

***المادة 755 حقوق الحفلات والأفراح:** لقد أنشئ لصالح ميزانية البلديات التي تنظم على إقليمها حفلات وأفراح ذات طابع عائلي، باستعمال الموسيقى حق على عاتق المستفيد من الرخصة الممنوحة لهذا الغرض، إن مبلغ هذا الحق الواجب الدفع نقدا قبل بداية الأفراح إلى صندوق القابض البلدي، يحدد طبقا للقانون الساري المفعول.

***الحساب 76 الضرائب المباشرة:** يحتوي نظام الضرائب الساري المفعول حاليا على نظام ضريبي على المداخل ورسوم مدمجة يتم تحصيلها لصالح الدولة من جهة، ومن جهة أخرى يحتوي على مجموع رسوم يوجه محصولها للجماعات المحلية

إن الرسوم المحلية المباشرة تؤسس وتقبض من طرف إدارة الضرائب، إنها إذن مقطوعة لحساب يخص لخزينة الدولة ثم يوزع بين الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية

***المادة 760 الرسم العقاري:** أسس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1976 والمتضمن القانون المعدل والمكمل لقانون 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 تعويضا لمجموعة من الرسوم تخص العقار، وهو ضريبة عينية تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة على مستوى التراب الوطني، توجه

¹المادة 23 من القانون رقم 01-12 المؤرخ في 19 جويلية، 2001 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001

حصيلته إجمالاً إلميزانية البلدية

ينقسم هذا الرسم فرعياً إلى ما يلي:

*7600 الرسم العقاري على الأملاك المبينة:

+ الأملاك الخاضعة للرسم: يتم سنوياً فرض الرسم العقاري على الأملاك المبينة التالية:

- المنشآت 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.

- أرضية البنايات بأنواعها والأراضي التي تشكل توابع مباشرة ضرورية؛

- الأراضي غير المزروعة المستعملة استعمالاً تجارياً أو صناعياً من قبل الورشات،

وأماكن تخزين السلع والمواضع الأخرى.

+ أساس فرض الضريبة: إن أساس فرض الضريبة على الرسم ناجم عن محصول قيمة

الإيجار الضريبية على المتر المربع للملكية المبنية مضروباً في المساحة الخاضعة

للضريبة، يحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق نسبة اقتطاع تساوي 02% سنوياً 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%

عند حساب الرسم يأخذ في الحسبان القيمة الجبائية للمتر المربع، وكذلك تصنيف البلديات

حسب المناطق والمناطق الفرعية وذلك وفقاً للجداول التالية:

بالنسبة للعقارات أو أجزاء العقارات ذات الاستعمال السكني فإن القيمة الإيجارية الجبائية

للمتر المربع بالدينار الجزائري تتحدد كالتالي:

الجدول رقم (02) :أسعار القيمة الإيجارية على العقارات ذات الاستعمال السكني
(الوحدة دج/م²)

البيان	المنطقة 01	المنطقة 02	المنطقة 03	المنطقة 04
المنطقة أ	405	371	337	304
المنطقة ب	371	337	304	270
المنطقة ج	337	304	270	236

وبالنسبة للمحلات التجارية فإن القيمة الإيجارية الجبائية للمتر المربع بالدينار الجزائري
تحدد كالتالي:

الجدول رقم (03) :أسعار القيمة الإيجارية للمحلات التجارية والصناعية
(الوحدة دج/م²)

البيان	المنطقة 01	المنطقة 02	المنطقة 03	المنطقة 04
المنطقة أ	810	742	657	608
المنطقة ب	742	657	608	540
المنطقة ج	657	608	540	472

أما بالنسبة للقيمة الإيجارية الجبائية للمتر المربع بالدينار الجزائري للأراضي الملحقة بالملكيات المبنية الموجودة في قطاعات عمرانية ، أو في قطاعات قابلة للتعمير فهي محددة وفقا للجدولين التاليين:¹

الجدول رقم (04): أسعار القيمة الإيجارية الجبائية لملاحقات الملكيات المبنية في قطاعات عمرانية (الوحدة دج/م²)

البيان	المنطقة 01	المنطقة 02	المنطقة 03	المنطقة 04
القيمة الإيجارية	20	16	12	06

الجدول رقم (05): أسعار القيمة الإيجارية الجبائية لملاحقات الملكيات المبنية في قطاعات قابلة للتعمير (الوحدة دج/م²)

البيان	المنطقة 01	المنطقة 02	المنطقة 03	المنطقة 04
القيمة الجبائية	16	13	10	06

كيفية حساب الرسم:

يحسب هذا الرسم وفقا للعلاقة التالية:

الرسم العقاري = القيمة الجبائية × المساحة × المعدل × نسبة التقادم

وفيما يخص المعدل فقد حددته المادة 216 من قانون الضرائب المباشرة وهو كالتالي:²

¹Benaissa Said, "Fiscalité, Produits Domaniaux, Parafiscalité", 3 éme édition, Alger 2001, P54, 55

²خلوط عواطف، "إشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية"، رسالة ماجستير، فرع اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2009 ص124

المعدل المطبق على الملكيات المبينة بآتم معنى الكلمة هو 03%

-المعدل المطبق على الأراضى التى تشكل ملحق للملكيات محدد كالتالى:

05% عندما تقل مساحتها أو تساوى 500م².

07% عندما تفوق مساحتها 500م² أو تساوى 1000م².

10% عندما تفوق مساحتها 1000م².

***7601 الرسم العقارى على الأملاك غير المبينة:**

+الأملاك الخاضعة لهذا الرسم هى:

-الأملاك غير المبينة.

-الأراضى الزراعىة.

-الأراضى الواقعة فى القطاع العمرانى 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 فى المساحة الخاضعة للضريبة، أما المعدلات المطبقة فهى كما يلى:

-الأملاك غير المبينة الواقعة فى قطاعات غير عمرانية 05%.

-الأراضى العمرانية، النسب المطبقة هى كالتالى:

05% عندما تكون مساحتها أقل أو مساوية لـ 500م²؛

07% عندما تكون مساحتها أكبر من 500 م² وأقل من 1000 م²؛

10% عندما تكون مساحتها أكبر من 1000 م²؛

03% بالنسبة للأراضي الزراعية.

يحسب هذا الرسم وفقا للعلاقة التالية:

الرسم العقاري = القيمة الإيجارية × المساحة × معدل الرسم

7602 الرسم التطهيري:

إضافة للرسم العقاري وبالموازاة معه تستفيد الجماعات المحلية على وجهالخصوص 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).

وجاءت المادة 30 من قانون المالية لسنة 1993 بتعديلات هامة في مجال التطهير، حيث تم 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 الرسمالذي يفرض على الملكيات المبينة المجهزة بشبكة القنوات، و عوضت المادتين (25 و 26) برسموحيد هو رسم رفع القمامات المنزلية.

يؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تشغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية وذلك على الملكية المبنية، ومنه يعتبر رسم التطهير ملحقا بالرسم العقاري فهو مرتبط باستفادة

أصحاب الملكية المبيّنة من رفع القمامات يوميا، كما أن أي بناء تعرض للهدم يبقى خاضعا للرسم.

وفيما يخص مبلغ الرسم فهو محدد كما يلي:¹

375 دج عن كل منزل واقع في بلدية يقل عدد سكانها 50.000 نسمة.

500 دج عن كل منزل واقع في بلدية يبلغ عدد سكانها 50.000 نسمة أو أكثر.

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

1250 دج على 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 ما شابه ذلك ينتج كمية فضلات أكبر من الأصناف المذكورة أعلاه.

*المادة 762 الرسم على النشاط المهني (TAP) :

لقد أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 وقد عوض النظام السابق الذي كان يحتوي على الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC) والرسم على النشاط غير التجاري (TANC)

يفرض الرسم على النشاط المهني على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو غير تجاريا، فهو يحسب على أساس رقم الأعمال الذي حققه هؤلاء الأشخاص بغض النظر عن نتيجتهم المحققة.

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

-الحصة العائدة للولاية 29.5%

-الحصة العائدة للبلدية 65%

-الحصة العائدة للصندوق المشترك للجماعات المحلية 5.5%

*المادة 763 الدفع الجزافي (VF)

تسمح المبالغ المدفوعة من طرف أرباب العمل في صورة رواتب وأجور ومنح بما فيها قيمة التعويضات العينية بدفع جزافي تستفيد منه كليا الجماعات المحلية ويوزع محصوله كما يلي:

30% موجهة للبلديات

70% موجهة للصندوق المشترك للجماعات المحلية، هذه الحصة بدورها يتم توزيعها

منجديد على الشكل التالي:

20% للولايات؛

60% للبلديات؛

20% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

إلا أنه وابتداء من 01 فيفري 2006 تم إلغاء هذا الرسم واستبدل بالرسم الجزافي

الوحيد (IFU)

*الرسم الجزافي الوحيد (IFU):

+تأسيس الضريبة: تنص المادة 282 مكرر من قانون المالية 2007 على ما يلي:

"تؤسس ضريبة جزافية وحيدة محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعوض الضريبة

على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني."

+مجال تطبيق الضريبة: يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة:

-الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء، عندما لا

يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار جزائري (3.000.000 دج)، بما في ذلك الحرفيين التقليديين الممارسون لنشاط 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) أو (02) للضريبة الجزافية الوحيدة، إلا إذا لم يتجاوز سقف أعمالهم ثلاثة ملايين دينار جزائري (3.000.000 دج)

+معدلات الضريبة: يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كالتالي:

06% بالنسبة للأنشطة المذكورة في الفقرة (01) من المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة؛

12% بالنسبة للأنشطة الأخرى المذكورة في الفقرة (02) من المادة 282 مكرر من قانون الضرائب والرسوم المماثلة

يوزع ناتج الضريبة الجزافية كما يلي:

50% ميزانية الدولة.

40% ميزانية البلديات.

05% ميزانية الولاية.

05% الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

***المادة 769 ضرائب مباشرة أخرى:** وتشمل كل الضرائب المباشرة التي لم تدخل في التصنيفات المشار إليها سابقا

***الحساب 77 المحاصيل المالية:** تستطيع البلديات أن تمتلك أسهما في المؤسسات العمومية أو الخاصة من أجل تحسين مواردها.

***الحساب 79 المنتوجات الاستثنائية:** ويضم هذا الحساب ما يلي:

+المادة 790 إعانات استثنائية: هناك إعانات استثنائية يمكن تقديمها للتوازن أو في حالة الحوادث الكارثية.

إن الحصول على الإعانات الاستثنائية للتوازن، مرتبط طبعاً بالوضعية المالية الصعبة لكل بلدية ويخضع منحها لتوافر بعض الشروط المسبقة المتعلقة بالتسيير الجيد ودقة الميزانية.

ليست هذه الإعانات ذات طابع آلي، حيث تحدد شروط منحها سنوياً عن طريق مختلف التعليمات المتعلقة بمراقبة الميزانيات المسجلة عجزاً، وعموماً فإن هذه المراقبة تتم على المستوى الولائي وعلى المستوى المركزي من طرف المصالح المكلفة بالجماعات المحلية بوزارة الداخلية، والتي تقوم بإثبات أساس وصحة العجز موضوع المراقبة في نفس الإطار الخاص بإعانات التوازن، يستطيع الصندوق المشترك أن يمنح بصورة استعجال يهوفي انتظار تدخل الدولة، إعانات استثنائية في حالة الحوادث الكارثية أو الطارئة (فيضانات، جفاف الكوارث الطبيعية).

+المادة 799 محاصيل استثنائية أخرى: تدخل في هذه المادة الأخيرة خصوصاً إيرادات التسيير ذات الطابع الاستثنائي التي لا تدخل في أي من الحسابات الأخرى: منتوجات ذات مصادر سابقة والتبيلات تظهر في الحساب الإداري، المبالغ المحصلة بلا مصوغ قانوني مقابل أشغال أو تموين... إلخ.

***الحساب 82 محاصيل سنوات مالية سابقة:** يبين هذا الحساب النتيجة المالية للسنة المالية.

***إيرادات التجهيز والاستثمار:**

يحتوي فرع التجهيز والاستثمار فئتين من العمليات المالية في توازن دائم بين النفقات والإيرادات وتعلق الأمر بما يلي:

-برامج التجهيز المعزولة بشكل واضح عن بعضها البعض.

-العمليات خارج البرامج التي لها علاقة غير مباشرة ببرامج التجهيز.

***الحساب 10التخصيصات:** يحتوي هذا الحساب على ثلاث مواد:

+المادة 100الاقتطاع:يتعلق الأمر بمجهود التمويل الذاتي المقطع من طرف البلدية من مداخلالتسيير لصالح التجهيز والاستثمار.

+المادة 103العطايا والهبات (نقدا أو بقيم عقارية):تتحول محاصيل العطايا والهبات إلى سنداتريعية ، إذا كانت بنود العطية أو الوصية تلزم البلدية بدفع مبلغ سنوي إلى هيئة البلدية، أو بمنحكافئة سنوية دراسية كانت أو حرفية أو ثقافية ، وتستعمل هذه المحاصيل لتشييد بنايات البلدية إذاكانت العطية أو الهبة متمثلة في قيم مالية أو ريع.

+المادة 105الإعانات:وتقدمها الدولة أو الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيثتستفيد البلدية من موارد خاصة تأتي عن طريق التمويل الذاتي، وكذلك عن طريق التصرف فيالأموال المنقولة والعقارية ومداخل القطاع الاقتصادي، وتتمثل الموارد الأساسية للتمويل الخارجي ثلاث موارد هي:

- تخصيص الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- مساعدة الدولة عن طريق المخططات البلدية للتنمية.
- المحصول الناتج عن اللجوء للاقتراض.

***1050إعانات التجهيز للصندوق المشترك للجماعات المحلية:**

كما سلف وأن ذكرنا فسوف نتطرقإلى هذا الجهاز وآلية عمله بنوع من التفصيل في مبحث لاحق

+1051مساعدة الدولة "المخططات البلدية للتنمية (PCD):

يمكن تعريف المخطط البلدي للتنمية على أنه مجموعة الوسائل القانونية والمالية التي تسمح للجماعات المحلية بتقدير وتجسيد سياستها التنموية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.¹

تعد البلدية مخططها التنموي القصير، المتوسط والطويل المدى وتصادق عليه وتسهر على تنفيذها في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا وبانسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخطط التهيئة العمرانية.²

نشير إلى أن المخطط البلدي للتنمية لم يدخل حيز التنفيذ إلا منذ سنة (1977-1978) أين تم إنجاز برامج التجهيز المحلي، حيث تنازلت الحكومة عن قروض التجهيز والاستثمار لصالح الولاية في إطار البرامج القطاعية للتنمية، ثم لصالح البلدية في إطار المخطط البلدي للتنمية

وتتدرج 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 النشاطات المشروعة فيها في إطار المخططات القطاعية غير المركزية والمعتمدة من طرف الولاية، وفي إطار الاستثمارات من الادخار الإجمالي الذي تقتطعها البلديات من مواردها الخاصة

وبموجب المرسوم رقم 73-13 المؤرخ في 09 أوت 1973 فإنه ينبغي أن تكون كل بلدية مزودة بقائمة إسمية تسمى "القائمة الاسمية البلدية (Nomenclature) (Communale) حيث تعرض بصورة ملزمة حسب القطاع والفصل والمادة رخص البرنامج والأجزاء السنوية لاعتمادات الدفع.

¹ المرسوم التنفيذي 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

² المادة 86 من القانون البلدي 90-08.

تشكل هذه القائمة الوثيقة القاعدية ، حيث يسجل عليها كل العمليات مهما كانت طبيعتها أو مصدر تمويلها، و تقع مسؤوليتها من حيث الإعداد على عاتق المنتخبين المحليين. تتم المصادقة على القائمة الاسمية البلدية من قبل الجهاز التنفيذي للولاية، ويحرر الوالي بمجرد استلامها والمصادقة عليها بطاقة التكفل برخصة البرنامج الذي يناسب كل عملية مجمعة كما هي مبينة في قرار التسجيل في المخطط، ويحرر الوالي بعد ذلك بطاقة التزام أو أكثر تتضمن توزيع رخص البرامج بين بلديات الولاية، وتكون بطاقات التكفل أو الالتزام المشار إليها سابقا مستوجبة للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي للولاية يطلع المجلس الشعبي البلدي عن طريق المداولة على القائمة الاسمية البلدية بمجرد إرسالها من طرف الوالي، وتمول الاستثمارات المسجلة بموجب المخططات البلدية للتنمية بواسطة مساهمات ميزانية مفتوحة سنويا من طرف قانون المالية. نشير كذلك إلى أن المشرع أجاز للبلديات أن تقوم بعملية الاقتراض لتمويل مشاريعها الاستثمارية غير أن هذه الإجازة مشروطة بقدرات التسديد التي تتوافر عليها الجماعات المحلية، وعموما فإن لجوء البلديات إلى الاقتراض نادر جدا في الجزائر، وهنا يكمن كذلك أحد عيوب النظام المالي المحلي

المطلب الثاني:نفقات البلدية

تلعب الجماعات المحلية دورا بارزا في عملية الإنفاق بغية إشباع الحاجات العامة المحلية، وهذا الأخيرة وبمرور الزمن أصبحت تزداد كما ونوعا، ومن الناحية النظرية يعد إشباع الحاجاتالمشتركة لمجموع السكان خدمة عامة، وعليه فإن الخدمة المحلية تهدف إلى إشباع حاجيات السكانالذين يقطنون داخل إقليم الهيئة أو الجماعة ال محلية(البلدية). وعلى هذا الأساس يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الحاجات نذكرها فيما يلي:¹

¹هويدي عبد الجليل، "المالية العامة للحكم المحلي"، دار الفكر العربي، مصر، 1990ص129

***حاجات عامة بحتة:** وهي حاجات يجري إشباعها من قبل الدولة ولا يمكن تأمينها من قبل الأفراد، مثل حاجة المجتمع للأمن والعدالة، حيث تعود منافع هذه الخدمات على جميع المواطنين في مختلف الأقاليم.

***حاجات خاصة بحتة:** وهي حاجات يجري إشباعها بمعرفة السوق وتعتبر ذات طبيعة محلية بحتة، يمكن ترك مسؤوليتها للجماعات المحلية، حيث تقتصر منافعها على المواطنين في إقليم أو مدينة أو قرية بعينها.

***حاجات عامة مستحقة أو متداخلة:** وهي التي تجمع بين الصفتين المحلية والوطنية، حيث تعود منافعها على المواطنين في منطقة أساسية بذاتها، كما تتجاوز منافعها وأثارها الحدود المحلية البحتة كخدمة التعليم مثلا، حيث تقوم السلطة المركزية بعملية التخطيط ويقع التنفيذ على الجماعات المحلية.

أما فيما يخص أنواع النفقات العامة المحلية فهي تتعدد وتتنوع بالنظر إلى الزاوية التي ينظر منها إلى هذه النفقات، فيمكن تقسيمها من حيث دوريتها إلى عادية وغير عادية، ويمكن تقسيمها من حيث سلطة المجالس المحلية في تقديرها إلى نفقات اختيارية وأخرى إجبارية، ويمكن كذلك تصنيفها وفقا للمخطط الحسابي وبالتالي نجد نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار.

1/ النفقات العادية وغير العادية:

يقصد بالنفقات العادية تلك المصروفات التي تتكرر بصفة دورية كل سنة، حيث تظهر في الميزانية المحلية، أما النفقات غير العادية فتتضمن المصروفات الاستثنائية التي لا تتكرر سنويا.

ولا يقصد بال تكرار في النفقات العادية ثبات مقدار النفقة كل سنة، فقد تتغير قيمتها بالزيادة أو النقصان، فمرتبات الموظفين مثلا تعتبر من النفقات العادية يتم تكرار ورودها في

الميزانية كلسنة، ولكن ذلك لا يعني ثبات المقدار الذي قد يتغير زيادة أو نقصانا من سنة إلى أخرى.¹

ويمكن من جهة أخرى تبيان معنى النفقات العادية وغير العادية من خلال أن النفقات العادية تشمل النفقات التسيير والأدوات واللوازم التي تتطلبها الجماعات المحلية، بينما تشمل النفقات غير العادية أشغال التشييد الجديدة للبنائيات، الطرق، مجاري المياه، قنوات صرف المياه الصالحة للشرب وأعمال التهيئة العمرانية. ويفيد الأخذ بهذه التفرقة في مجال تقسيم النفقات إلى الحرص على تغطية النفقات العادية الواردة بالميزانية المحلية من حصيلة الموارد العادية، بينما يلجأ إلى الموارد غير العادية لتغطية النفقات غير العادية.

2/ النفقات الإجبارية والاختيارية:

تنقسم النفقات المحلية من حيث سلطة المجالس المحلية في إنفاقها إلى نفقات اختيارية ونفقات إجبارية، هذه الأخيرة تتكون من كل النفقات التي تأخذ الطابع الإجباري والمنصوص عليها قانونا كنفقات قسم التسيير التي تشمل:²

- نفقات أجور الموظفين.

-نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية للجماعات المحلية.

-نفقات صيانة الطرق الولائية والبلدية.

-نفقات المشاركة في صندوق الضمان الاجتماعي.

-نفقات تسيير مصالح الجماعات المحلية.

وهي النفقات التي لا يمكن الاستغناء عنها حتى في حالة الأزمات لكونها ضرورية ولا بد منها في تسيير شؤون الجماعات المحلية، فالأولوية لها دائما لضمان سير هياكل الدولة.

¹يونس منصور ميلاد، "مبادئ المالية العامة"، الشركة العامة للورق والطباعة، ليبيا، 1988ص38.

²M. Alizaine, "Les Finances Publiques Locales: Analyse et Perspectives d'une économie en Transition L'Algérie", Thème Doctoral, Faculté des Sciences économiques et de Gestion, Alger 1999, P191

أما النفقات الاختيارية فهي النفقات التي للمجالس المحلية السلطة في إدراجها أو عدم إدراجها بالميزانية المحلية.

3/التصنيف المحاسبي للنفقات:

ويشتمل على قسمين، نفقات التسيير و نفقات التجهيز والاستثمار:¹

***نفقات التسيير:** على خلاف فرع التجهيز والاستثمار الذي لا يسجل إلا العمليات التي تنمي ملكية البلدية أو تحدث فيها تغيرا، فإن فرع التسيير لا يسجل إلا العمليات التي تقوم بالحفاظ على نفس الملكية وسير مصالح البلدية : الحالة المدنية، الإدارة، الموظفين، الوقود، التوثيق.

ويحتوي قسما لتسيير على حسابات رئيسية تنقسم إلى مواد وإلى مواد فرعية، سوف نقتصر هنا على عرض الحسابات الرئيسية أما تفرعها فسنعرضه في الملاحق.

+الحساب 60 نفقات وتمويل: يجب أن يحتوي هذا الحساب كل المواد، الأدوات والمواد المستهلكة من طرف مختلف المصالح أو الممنوحة في شكل مساعدات (نشاط اجتماعي).

+الحساب 61 أشغال وخدمات خارجية: في هذا الباب توجد محددة خصوصا نفقات النقل والصيانة والتصلح لدى المؤسسة (طرق، مباني مدرسية وبلدية، مساجد، مقابر... إلخ) والنفقات المخصصة لاقتناء الأدوات والآلات الصغيرة والكهرباء والماء والغاز وتأمين الأموال العقارية والمنقولة.

+الحساب 62 تكاليف التسيير العام: يغطي هذا الحساب نفقات السير العام لأداء البلدية منتعويضات وظيفة أعضاء الجهاز التنفيذي البلدي، وشراء الكتب ومصاريف المهمات والحالات الطارئة... إلخ.

+الحساب 63 مصاريف الموظفين: إن تكاليف الموظفين مهما كان مركزهم القانوني متعاقدين (مثبتين، مؤقتين) تقيد في هذا الحساب.

+الحساب 64 ضرائب ورسوم: تقيد في هذا الحساب الضرائب والرسوم المستحقة الأداء من طرف البلدية .

+الحساب 65 تكاليف مالية: تقيد في هذا الحساب فوائد القروض التي تؤديها البلدية للبنوك وتكاليف الخدمات ذات المحاسبة المتميزة غير المستقلة.

+الحساب 66 المنح والإعانات: تستطيع البلديات أن تقدم إعانات أو علاوات ومساعدات لأشخاص طبيعيين أو معنويين، خصوصا الإعانات المقدمة لمؤسسات المنفعة العامة والجمعيات الرياضية البلدية والجمعيات الشبابية، بالإضافة إلى نفقات التشجيع المقدمة للزراعة وتربية المواشي والصناعات الحرفية وكذلك المساعدات المقدمة للمحتاجين.

+الحساب 67 مساهمات، أنصبة، وأداءات لفائدة الغير: إن النفقات التي تظهر في هذا الحساب تتعلق خصوصا بالمساهمات في التكاليف ما بين البلديات ومع الغير.

+الحساب 68: تخصيصات لحسابات الاستهلاك والتمويل.

+الحساب 69 نفقات استثنائية: يتلقى هذا الحساب نفقات التسيير ذات الطابع الاستثنائي التي لا تدخل في المواد الأخرى للميزانية خصوصا منها تسديد المبالغ غير المستحقة، الإعانات الاستثنائية المدفوعة، الرواتب المستدركة خلال السنة المالية المنصرمة، وكل النفقات السابقة التي لا تظهر في الحساب الإداري بالفقرة "أرصدة واجبة الإنجاز".

+الحساب 82 تكاليف من سنوات مالية سابقة: يبين هذا الحساب نتيجة قسم التسيير وتكاليف السنوات المالية السابقة التي تم أداءها في السنة موضوع النشاط.

*نفقات التجهيز والاستثمار: يحتوي هذا القسم على الحسابات والمواد التالية:

+الحساب رقم 06العجز:

المادة 060:العجز المؤجل (تجهيز واستثمار)؛

المادة 105:رصيد الإعانات غير المدفوعة الباقي؛

المادة 130:الإعانات الممنوحة للوحدات الاقتصادية البلدية (U.E.C) ؛

المادة 131:التكفل بعجز الوحدات الاقتصادية البلدية(U.E.C)؛

المادة 132:تخصيصات غير قابلة لتسديد المال المتداول في الوحدات الاقتصادية البلدية؛

المادة 133:تكاليف الدراسات والبحوث؛

المادة 160:تسديد الاقتراضات المبرمة من طرف البلدية؛

المادة 240:حيازة العقارات؛

المادة 241:حيازة الأدوات والآلات الكبرى والأثاث؛

المادة 251:القرض المقدم من طرف البلدية؛

المادة 260:حيازة السندات والقيم المالية؛

المادة 270:دفع الاقتراضات المتحصل عليها من طرف البلدية؛

المادة 271:تخصيصات قابلة للتسديد للمال المتداول؛

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

الحساب 28الأشغال الجديدة والتصليلات الكبرى: ويتفرع هذا الحساب إلى المواد التالية:

المادة 280:الأشغال الجديدة؛

المادة 281:التصليلات الكبرى؛

المادة 285:أشغال إعادة البناء؛

المادة 287:أشغال لحساب الغير.

إن تحديد نفقات التسيير والتجهيز وتخصيص الإيرادات، ينبغي أن تكون مبدئياً مؤسسة

كمياً وكيفياً على أهداف البلدية حسب مستوى الخدمات التي يريد المنتخبون المحليون

تقديمها للمواطنين.

تشكل الميزانية البلدية بكل وضوح الإطار المرجعي للمنتخبين المحليين ما دامت تحدد برنامج العمل لمدة سنة، ويضع هذا البرنامج في طياته تقويم نتائج تسيير السنوات المنصرمة من جهة وكذا الطلب الناجم عن تزايد الاحتياجات القابلة للتقدير خلال السنة التي تنطبق عليها الميزانية من جهة أخرى.

إن التوقعات الصورية والتقديرات هي عبارة عن أنشطة هامة في الوقت الحالي لصناعة الميزانية البلدية، إنها أنشطة تتناسب مع مستوى عال في إعداد الميزانية. لكن قد يحدث وغالبا ما يحدث في البلديات الجزائرية أن الإيرادات المحصل عليها تكون أقل من الإيرادات المتوقعة ما يعني مستواً أقل من النفقات الواجبة الأداء، فيقع الإشكال وأي إشكال؟ إنه عجز ميزانية البلدية، فما هي أسباب هذا العجز وكيف يؤثر على الحالة المالية العامة للبلديات؟.

المطلب الثالث : عجز ميزانية البلدية

لما كانت ميزانية البلدية هي الوعاء الذي يشمل نفقاتها وإيراداتها من حيث أنها جدول للتقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، ونظراً لكون أن البلدية أيضاً مسؤولة عن تسيير مالىتها الخاصة المتمثلة خاصة في حصيله الموارد الجبائية ومداخيل ممتلكاتها، وهي مسؤولة أيضاً عن تعبئة هذا الإيرادات، وإنفاقها بكيفية عقلانية وسليمة كي يتسنى لها تغطية كل نفقاتها، وبالرغم من أن القوانين تنوجب على البلدية أن تنفق بقدر الإيرادات المتوفرة لديها، واتخاذ التدابير اللازمة لامتصاص العجز وتأمين التوازن الدقيق بين النفقات والإيرادات، إلا أن ما يميز مالية البلدية الجزائرية بصفة عامة هو النقص الخطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات.

وهذا راجع لعدة أسباب منها علوجه الخصوص كون الثروات الذاتية للبلدية غير مستغلة أو مسيرة بصورة سيئة، الأمر الذي ساهم في انخفاض متزايد ومحسوس للموارد، وتجلت هذه الصعوبات المالية في عدم تمكن بعض البلديات حتى من دفع رواتب موظفيها.

من هنا ظهر مشكل عجز ميزانية أغلبية بلديات الوطن وبحدة في العشرية الأخيرة من القرن الماضي لتستمر إلى يومنا هذا، أمام هذه الظروف برزت للوجود التعليمية الوزارية رقم 14-94 المؤرخة بتاريخ 30 مارس 1994،¹ التي أكدت على الارتفاع الكبير لعدد الميزانيات العاجزة منذ سنة 1991 حيث تضمنت الكيفيات الجديدة لمنح الإعانات الاستثنائية للتوازن لسنة 1994.

سنحاول بدورنا في هذا المطلب، التطرق إلى الأسباب المؤدية إلى تفاقم ظاهرة العجز الموازي البلدي الداخلية منها والخارجية، وكذلك مدى تأثير هذا العجز على الوضعية المالية للبلدية.

1/ الأسباب الداخلية (الذاتية) لتفاقم ظاهرة عجز ميزانية البلديات:

إن المقصود بعدم توازن الميزانية هو عدم تعادل الإيرادات مع النفقات، وما يستتبع ذلك منالوقوع في العجز أو الفائض في الميزانية، إذ يظهر فائض الميزانية في حالة تفوق الإيرادات علىالنفقات بمعنى آخر عندما تكون النفقات أقل من الإيرادات هنا يتحقق الفائض، وفي حالة العكس أي ارتفاع النفقات عن الإيرادات هنا يتحقق عجز الميزانية²(Déficit budgétaire).

ولعدم توازن قسمي الميزانية أسباب داخلية مختلفة يمكن ذكر أهمها فيما يلي:

-النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية.

-ضعف الموارد المالية للبلديات.

-أسباب متعلقة بضعف التأطير وسوء التسيير للمصالح البلدية.

*النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية: تعتبر ظاهرة النمو السريع لنفقات البلدية من

الظواهر العامة التي أضحت كصفة أساسية ملازمة لجميع بلديات الوطن، على اختلاف

1 -التعليمية الوزارية رقم 94-19 الصادرة بتاريخ 30 مارس، 1994 الملحق رقم 06.

2.د. صالح الرويلي، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر 1992 ص54.

حجمها وإمكانياتها الطبيعية والبشرية، وقد يحدث أحيانا أن تتوقف الزيادة السريعة للنفقات أو تتراجع لسبب أو لآخر في بعض السنوات، غير أنها لا تلبث أن تعاود ارتفاعها من جديد بمجرد زوال السبب.

وترجع ظاهرة النمو المطرد لنفقات ميزانية البلدية بصفة خاصة إلى الوضعية المالية الصعبة التي عرفتتها البلدية الجزائرية منذ القوانين الأولى للبلدية والولاية (1969-1967) التي أظهرت انخفاض خطير في الموارد، متبوع بارتفاع كبير للنفقات الذي فرضته وضعية البلاد آنذاك، حيث كانت في مرحلة بناء وتشبيد بعد استرجاع الاستقلال. لتعرف هذه الظاهرة انتشارا أحر ملفت للانتباه، وهذا بعد صدور القانون البلدي، 90-08 الذي ساهم في ظهور نفقات ضخمة نتجت عن الصلاحيات الكبيرة والمختلفة التي أوكلت للبلدية خاصة في إطار التعددية، ضف إلى ذلك النمو الديمغرافي وتنوع الاحتياجات والمطالب المتزايدة يوميا.

كما أن تحرير الأسعار وارتفاعها، وزيادة التكاليف نتيجة لذلك، واستقلالية المؤسسات ودخول الجزائر إلى اقتصاد السوق، كلها عوامل ساعدت على تفاقم مشاكل البلديات، والتي يتطلب حلها بالضرورة الزيادة في عملية الإنفاق على حساب إيرادات الميزانية.

***ضعف الموارد المالية للبلديات:** إن كل بلدية تتوفر على مداخيل خاصة عادية تتمثل في نوعين:

+مداخيل جبائية.

+مداخيل الممتلكات.

فبالنسبة للنوع الأول من المداخيل لا يمكن للجماعات الإقليمية حتى المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة التي تؤول إلى الميزانية البلدية، لأن هذا من اختصاص المشرع والقانون

"لا ضريبة بدون قانون"، ومن فوائد هذا الإجراء وحدة النظام الجبائي على مستوى الوطن
تدعيما للوحدة الوطنية.

فمن الناحية السياسية مقبول لحد كبير، غير أنه من الناحية الاقتصادية وبما أن النظام
الجبائي هو الدعامية الأساسية للاقتصاد على مستوى العالم، فإن توحيد الجبائية وبصفة
مطلقة وعلى كل البلديات ينتج عنه آثار سلبية على البلديات الفقيرة، حيث إن هذه الأخيرة
لا يمكن لها أن تستفيد من الشيء الكثير وبالتالي فإنه لا يمكنها الاعتماد على نفسها، فتبقى
هذه البلديات عالية على الدولة وتنتظر إعانة هذه الأخيرة فقط.
ومن اختصاص الدولة أيضا توزيع المداخل الجبائية، هذه المهمة في الحقيقة لا تستند كما
هو الحال الآن على معايير موضوعية محددة ومعروفة، بل يتم توزيع الحصيلة وفقا لما
يتماشى والمصالح المركزية للدولة، لأن الموضوعية تقتضي مراعاة الحقائق الجغرافية،
الكثافة السكانية، الظروف الاقتصادية، الاجتماعية... الخ، والواقع يظهر أن الدولة تحتكر
معظم الضرائب المتطورة والمنتجة على حساب الجماعات المحلية ما يفرض على هذه
الأخيرة أن تبقى دائما في تبعية اتجاه الدولة.

أما فيما يخص مداخل الممتلكات فإن الجماعات المحلية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما
يخصها حيث تسمح القوانين والنصوص بتحديد نسبها وأسعارها وكذا طرق تحصيلها.
يجب الإشارة إلى أنه ليست كل البلديات تعاني من نقص في الإيرادات، حيث تشير
الإحصائيات إلى أن مستوى إيرادات البلديات مختلف بدرجة كبيرة، إذ هناك بلديات غنية
جدا وأخرى فقيرة جدا، وقد صنفت حسب معدل الثراء (الغنى) كما يلي:¹

¹اطلبة السنة للإدارة المحلية، حلقة دراسية حول: "دور الإصلاح والتجديد الإداري في تحقيق التنمية الإقليمية
واقع الجماعات الإقليمية الجزائرية"، المدرسة الوطنية للإدارة، الدفعة الثانية والأربعون، الجزائر
2009، ص82

306 بلدية قادرة على تنمية نفسها بإمكانياتها الذاتية.

877 بلدية تتطلب دعم وتعتمد بنسبة أكبر على القطاع الفلاحي للنهوض.

358 بلدية تتوفر على فرص ضئيلة للتنمية وتتطلب دعماً.

في الحقيقة عندما نتصفح في ميزانيات الكثير من البلديات نجد أن النفقات المسجلة أكبر بكثير من الإيرادات الحقيقية المسجلة بالميزانية، مما يضطر البلدية إلى تقديم طلب لمنح الإعانة لإعادة التوازن للميزانية، إذ أن التوازن المالي يقتضي تساوي الإيرادات والنفقات والإخلال بذلك يؤدي إلى فائض في النفقات (عجز مالي)، وعندما يتبين عجز الميزانية يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للوالي اتخاذها والإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين ماليتين أو أكثر ومنذ نهاية ثمانينيات القرن الماضي أصبح العجز المالي أحد المشاكل العويصة الذي تعانيه البلديات والإدارة المحلية عموماً، والأكثر من هذا أن هذا العجز لم يتم امتصاصه على المدى المتوسط، بل أصبح يتطور سنة بعد سنة وعلى المستوى الوطني كافة، ويمكن إظهار ذلك من خلال الجدول التالي:

الجدول رقم(06):تطور ظاهرة عجز ميزانيات بلديات الوطن من (1986 إلى 2000):

السنة	عدد البلديات العاجزة	النسبة المئوية إلى 1541 بلدية
-------	----------------------	-------------------------------

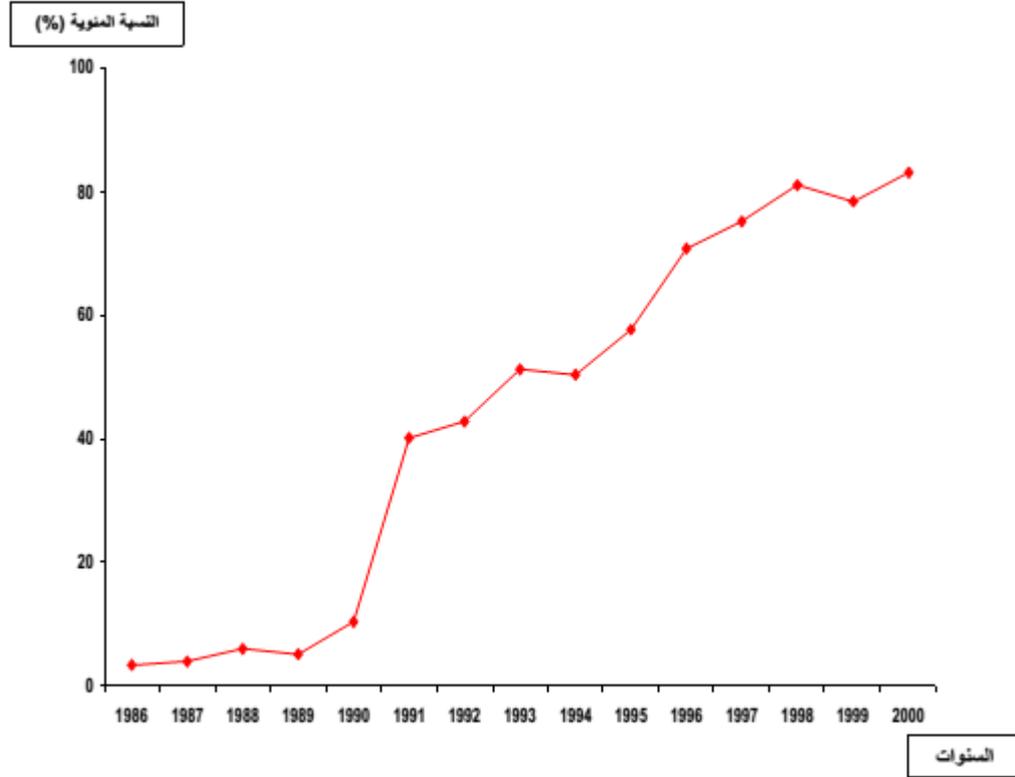
%03,37	52	1986
%04,08	63	1987
%06,22	96	1988
%05,12	79	1989
%10,64	164	1990
%40,23	620	1991
%42,82	660	1992
%51,33	791	1993
%50,55	779	1994
%57.68	889	1995
%70,73	1090	1996
%75,21	1159	1997
%81,05	1249	1998
%78,32	1207	1999
%83,06	1280	2000

المصدر : مديرية المالية المحلية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية

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

الشكل رقم(01): رسم بياني يوضح تطور عجز ميزانيات بلديات الوطن

(من 1986 إلى 2000)



يعتبر هذا الرسم البياني بمثابة التعبير الدقيق الدال على تفاقم مشكلة توالي وتسارع نمو عجز ميزانية البلديات الجزائرية.

يغطي هذا العجز المالي من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) وتقيد الإعانة التي يقدمها الصندوق في ميزانية البلدية ضمن الحساب (79) منتوجات استثنائية"، لكن ليس في كل الحالات يتم تغطية مبلغ العجز بنسبة 100% ويرجع هذا للارتفاع المستمر لحجم العجز المسجل في كل سنة، الأمر الذي أدى إلى تكرار وتراكم الديون البلدية وبالتالي صعوبة الوفاء بهذه الديون وعليه أصبح المتعاملين مع البلدية يشترطون التسديد المسبق ما يعني عرقلة التسيير اليومي لشؤون البلدية من جهة، وعدم التكفل الفعلي بانشغالات المواطنين، و تأثير وتيرة التنمية المحلية سلبيا من جهة ثانية . وعموما يرجع ضعف المصادر المالية للبلدية لمجموعة من الأسباب نذكر منها:¹

+ جهل الأملاك العمومية: لم تقم البلديات بجرد جميع أملاكها إبان رحيل المستعمر، الأمر الذي أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات ووثائقها وبالتالي ضياع موارد مالية هامة.

+ انعدام وجود الفهرس العقاري: معظم البلديات تقريبا تفتقر إلى فهرس عقاري يحصي كالممتلكاتها بكل أنواعها ، حتى البلديات التي تتوفر على هذا الفهرس فهو ناقص ولا يبرز كالممتلكات.

+ عدم مراجعة أسعار الإيجار: العديد من الممتلكات مستأجرة بأسعار رمزية لا تغطي حثتكاليف صيانتها ، ومنها ما هو مؤجر بدون مقابل، فزيادة الإنفاق العمومي الذي صاحب ظاهرة التضخم وارتفاع الأسعار لم يصاحبه مراجعة في الأسعار الإيجارية للممتلكات.

+ عدم الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية: حيث نجد الكثير من البلديات تؤدى مجموعة من الخدمات بالمجان، في حين يمكنها أن تحصل على إيراد من وراء ذلك في حدود مايسمح به القانون.

+ الإرتجال في اتخاذ القرارات غير المبنية على دراسات مسبقة: بالرغم من أن القانون البلدي لسنة 1990 يسمح بالتعاقد مع خبراء ومختصين في البحث في أي إشكال يستعصى حله علناالمسؤولين ، إلا أن اللجوء إلى هذا الإجراء هو نادر الحدوث ويحل محل هذا اتخاذ القرارات المنبعثة من صميم التوجهات السياسية لإرضاء جهة معينة، وغالبا ما يكون ذلك على حساب المصلحة العامة والمصلحة الإدارية للبلدية.

إن لضعف المداخل الذاتية للبلديات أثر في كبح نمو ميزانية البلديات التي يشهد محيطها طلبامتزايدا على الخدمات العمومية، وأمام انعدام تصرف وتدخل المسؤولين المحليين في تقدير الجباية المحلية، فإنه يتحتم على الجهاز الإداري المحلي من خلال مسؤوله الأول في البلدية مدعما بأعضاء المجلس البلدي، أن يمارسوا كامل الصلاحيات ويبحثوا في كافة السبل التي من شأنها تثمين المداخل البلدية

***ضعف التأطير وسوء تسيير المصالح البلدية:** ويبرز هذا الضعف في سببين أساسيين هما:

+اتساع حجم مهام البلديات: لقد أضاف القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية عدة مهام وصلاحيات للبلديات الجزائرية معدلا بذلك القوانين السابقة، ويرجع سبب ذلك لكون أن المشرع الجزائري أحدث نقلة نوعية جديدة في النهج الاقتصادي والسياسي للبلاد، لذلك حاول من خلال القانون رقم 90-08 أن يضع البلديات في نفس التوجه الليبرالي ووفقا للإصلاحات الاقتصادية للبلاد التي تحتاج إلى تغييرات اجتماعية أيضا، وعليه فقد نص قانون البلدية لسنة 1990 على أهمل المهام الموكلة للبلدية وهي كما يلي:

- التهيئة والتنمية المحلية.

- التعمير والهياكل القاعدية.

-التعليم الأساسي وما قبل المدرسي.

- الأجهزة الاجتماعية والجماعية.

- السكن.

- البيئة، النظافة والصحة.

- الاستثمارات الاقتصادية.

بالإضافة إلى ذلك فإن البلدية تقوم بتلبية حاجيات تقليدية أخرى للمواطنين من صرف للمياه، رفعا لقمامة المنزلية، وضع شبكات النقل المدرسي، وغيرها من الحاجيات. وأمام هذا التطور المذهل لمهام البلديات، فإن مداخيل هذه الأخيرة لم تعرف نموا يفي بالغرض، أو ظهور موارد مستحدثة إذا ما استثنينا ما جاءت به بعض قوانين المالية من تخصيص نسب محددة من حصيلة الضرائب تعود للبلديات أو بعض الرسوم، مثلما هو الأمر بالنسبة للمادة 55 من قانون المالية لسنة 2000،¹ الذي أسس رسما على رخص

¹ القانون رقم 99-11 المؤرخ في 15 رمضان عام 1420 الموافق لـ 23 ديسمبر سنة 1999 المتضمن لقانون المالية لسنة 2000 الجريدة الرسمية رقم 82 المادة ، 55 ص 23

العقارات تعود حصيلته للبلديات.

ومن بين المهام الكثيرة والمتعددة الموكلة للبلديات، ارتأينا أن نتطرق بنوع من التفصيل لبعض المهام الرئيسية، حيث أن القيام بها على نحو مثالي يساهم في توازن الميزانية، أما في حالة إتباع أسلوب العشوائية في ممارسة هذه المهام فإن ذلك سوف يضاعف من حدة عجز ميزانية البلدية ونوضح ذلك فيما يلي:¹

+المحافظة على الممتلكات: لعله من الواقعية على البلدية قبل شروعا في أي إنجاز

للمنشآت أنتعمل جاهدة على المحافظة على ممتلكاتها المتواجدة، سواء تعلق الأمر بإحصائها أو ترميمها أو العمل على الاستفاد منها، أو استغلالها أو استعمالها، أو التصرف فيها بما يخدم مصلحة مواطنيها ويعزز مداخيلها أو يحد من الصرف عليها. وعملية المحافظة على الممتلكات البلدية من منشآت إدارية وتربوية وثقافية أو غيرها من المنشآت القاعدية كالطرق، السدود، الجسور، والشبكات المختلفة والعقارات، كلها تتطلب جهدا في الصيانة والتجديد، والتصليح والحماية من كل عوامل التخريب والفساد والاندثار، وعليه وفي وقت تعرف البلدية ضغوطات مالية فإن عليها أن توجه مواردها نحو المحافظة على ما هو موجود، خير من العمل على إنجاز المنشآت الجديدة، الأمر الذي من شأنه أن يتطلب أموال ضخمة أضعاف ما يمكن صرفه على ما هو موجود من ممتلكات، فكم من هياكل و عمارات صرفت في إنجازها أموال كبيرة صارت خرابا؟ لأنها لم تستفد حتى من 02% من مجموع الغلاف المالي الذي أنجزت به لصيانتها وكم من طرقات وجسور وشبكات ضاعت بحكم عوامل الطبيعة والتعرية؟ وبفضل الإنسان والفيضانات والتصدعات والأشغال، ونظرا لنقص الصيانة والتعزيز والتصليح والتجديد وكم منعتاد وأجهزة وآليات ضاعت في الحظيرة بسبب نقص العناية؟ وصارت مرمية معرضة للتلف والضياع ولا يتطلب تصليحها سوى قليل من الإرادة والغيرة وقليل من

¹ العمري بوحيط، "البلدية إصلاحات مهام وأساليب"، شركة زعاعيش للطباعة والنشر، الجزائر 1997 ، ص 25 وما يليها.

المال، وكم من منشآت إنتاجية كمحطات إنتاج الحصى والنجارة والحدادة والبناء تركت للنهب؟ بدون محاولة لا للتنظيمها ولا إلى الحد من الضياع والسرقة التي تتعرض لها، ولا لمعرفة الكلفة الحقيقية لسيرها والاستفادة من منتوجاتها.

وعليه فإنه يجب أن تكون أولى أولويات كل بلدية قبل شروعها في التفكير في أي استثمار جديد أو منشآت جديدة، العمل على التكفل الحقيقي بممتلكاتها، وحفظها من الضياع والفساد والاندثار والاستعمال السيئ، حتى تحافظ على قوتها وتنمي مداخيلها بغية توجيهها إلى أوجه يستفيد منها مواطنوها.

+التجهيز العام: يقصد بالتجهيز العام كل المنشآت والمخططات المبرمجة، والتي تهدف إلى التنمية محلية في كل المجالات الحيوية التي تمس المواطن في حياته اليومية، كالمدارس والوحدات الصحية والمراكز الثقافية والشبكات المختلفة (المياه، صرف المياه، معالجة المياه) الطرقات والعقارات، وبصفة عامة كل ما يتعلق بـ:

- المنشآت لتقديم الخدمة العامة.

- المؤسسات الثقافية والتربوية والاجتماعية.

- النظافة العمومية.

- القنوات الضرورية للمياه، وصرف المياه، ومعالجتها.

- الطرقات والنقل والإنارة.

تجدر الإشارة إلى أن مبادئ الإصلاح تضع حدا أدنى للنشاط التنموي الذي هو على عاتق الدولة (الدولة، الولاية، البلدية)، فزمان الإنجازات العشوائية قد ولى، إذ يجب العمل بالمقاييس العلمية في التخطيط مع مراعاة الجانب المالي، وقدرة المصالح العمومية على ضمان سير هذه المرافق وتسييرها، وضمان مردوديتها، دون التفريط في مهام المرفق العام، ولا الإفراط في النظرة الاقتصادية لكلفة هذا النشاط.

فكثيرا ما نشاهد مراكز علاج في مناطق لا يتجاوز عدد سكانها 20 عائلة، وكم سمعنا بمجمعات مدرسية لا يتعدى عدد التلاميذ في كل قسم 06 تلاميذ، وكم شاهدنا أعمدة للإنارة

الريفية عددها ليس بالقليل يتم إيصالها إلى قمة جبل حيث لا يوجد سوى عائلة واحدة، وكم فتحت طرقات ريفية معبدة لتجمعات سكنية قليلة جدا، أين حركة السيارات لا تتعدى سيارة فياليوم.

إن الإنجازات التي على الدولة تحملها في هذا الشأن لا بد وأن تلبى معايير موضوعية علمية لاشعبوية، 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.

+ العمران والمحيط: إن هدف كل تنمية لا بد وأن يتجه نحو ترقية المواطن فكريا و اجتماعيا وهذا يجعل حركة التنمية مرتبة بأصالة المواطن وبماضيه و ثقافته، واحترام أسلوب عيشه معالأخذ بيده نحو العصرية، ومواكبته العصر والاشتراك في الإبداع والعمل على حفظ صحته العقلية والبدنية.

وأحسن دليل على اهتمام البلدية بهذا الواجب هي محاولتها القيام بكل الأعمال التي تساهم في تقوية نظافة المحيط، كجمع الأوساخ وتنظيف وتزيين الأحياء، ومحاربة الأمراض المتنقلة سواء عن طريق المياه أو الحيوانات، ومحاربة التلوث وحماية البيئة وتجميل الأحياء باحترام قاعد البناء وتطوير الأشكال العمرانية الأصيلة ، والعمل على الاستفادة من المخططات التوجيهية في التعمير والبناء ومساعدة الأفراد على تخطي أزمة السكن، سواء بتسهيل إجراءات الحصول على رخص البناء، أو بإنشاء التعاونيات العقارية أو إجراءات الاستثمار.

إن المحيط والعمران هما من المهام التي تعبر عن سلطة الدولة ومصادقية البلدية وصدق المسؤولين في نية عملهم وتغيير الأمور، إنهما رمز الجد وعربون النجاح.

+ النشاط الاجتماعي: لعل المواطن يدرك قيمة الهيئات البلدية حين تواجهه صعوبات متعلقة بوضعيته الاجتماعية سواء تعلق الأمر بطلب سكن، أو مأوى في حالة أمر طارئ أو البحث عن منصب شغل أو مساعدة للبناء، أو حق طلب لمعونة غذائية أو التكفل بمعوق،

أو غيرها منالانشطات التي تعبر عن مساعدة الدولة لمواطنيها.

وسيزداد طلب المواطنين لمساعدة البلدية لهم، خاصة في الظروف التي تعرف تطبيقا للإصلاحاتالهيكالية، وما أفرزته من عمال مسرحين، ومؤسسات تمت تصفيتها، وبطالين وشباب طالب للعملكثير منهم يحمل شهادات، وغلاء للمعيشة ورفع للدعم وتحرير للأسعار، وغلاء لمواد البناء ورفعلتكلفة الإيجار والخدمات، والرجوع إلى دفع مقابل الخدمات الصحية وغلاء الأدوية، ورفع سعرتذاكر النقل والمساهمة في تكاليف تسيير بعض الشبكات كالمياه والإنارة الريفية والعمومية وصرفالمياه ورمي القمامة، والمساهمة في تكاليف التمدرس وغيرها، بحيث تصبح البلدية قبلة للمواطن المتوسط الدخل ناهيك عن عديمي الدخل.

في الأخير ومن خلال هذا العرض الذي يبين مدى تعدد وكثرة المهام والمسؤوليات والصلاحياتالتي لا حصر لها والموكلة للبلدية، والمترجمة بطبيعة الحال إلى تكلفة مالية، ما يعني أن البلديةملزمة بعملية البحث عن موارد مالية ما أمكن ذلك لتغطية نفقات هذه المهام، إلا أن الواقع يبين لناعدم توفر الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات الكثيرة وبالتالي يتحقق العجز المالي لميزانية البلديات.

وفي هذا الإطار فإن على البلدية أن تعمل جاهدة على وضع سياسية اجتماعية واقعية، بحيث تستفيدمن الإجراءات التي وضعتها السلطات العليا المركزية، كنظام الشبكة الاجتماعية والتضامن الوطنيوتشغيل الشباب، ومساعدة العائلات عديمة الدخل، وغيرها من الإجراءات التي تجعل البلدية تكبرفي عين المواطنين.

+ضعف مستوى التأطير-إذا كان تطبيق اللامركزية قد ارتبط فكريا ومنذ البداية بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم، فقد بين الواقع أن التدابير التي تحيط بعملية اختياروتعيين ممثلي وموظفي الجماعات المحلية أصبحت لا تتجاوب إطلاقا مع

الواقع، فبالإضافة إلى غياب انتقاء صفات التأهيل والتدبير في فئة كبيرة من الممثلين المحليين، إلى حد أن بعضهم وحتوت وقت ليس بالبعيد اشتهروا بجهلهم حتى للقراءة والكتابة، فإن الشروط التي تحيط بعملية تعيين الأعران الإداريين و جلب الإطارات المؤهلة لا زالت محفوفة بكثير من الغموض، خاصة إذا علمنا بأن الإطارات تميل في غالبها إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية، أو عدم الممركزة علنا لأقل (الولاية والدائرة) وتتبدد الالتحاق بالجماعات المحلية، وذلك بسبب انسداد أبواب الترقية و غياب المحفزات التشجيعية وهذا ما أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من التأهيل اللازم، أي ضعف في 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 واللامركزية:¹

- 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%.

وبالرغم من أن هذه النسب شهدت في السنوات الأخيرة تطورا ملحوظا، إلا أنها لم تبلغ بعد الحدود المرجوة.

فيما يخص تركيبة مستخدمي البلديات نجد أنها تتكون من ثلاثة أصناف هي كالتالي:

+ أعران التنفيذ: وهم الأعران الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة.

+ أعران التحكم: وهم الموظفين المؤهلين الحاملين لدرجة معاونين الإداريين (كتاب

إداريين وملحقين إداريين ، تقنيين سامين)؛

+ الإطارات: وهم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من

¹A- Rahmani , "Essai D'analyse des Finances D'évolution De La Gestion du Personnel De La Fonction Publique". Revue IDARA, Volume 7, N° 2, Alger 1997, P18.

شهاداتها الكفاءة، الذين لهم القدرة على التطور وفهم النصوص وتفسيرها.
نشير إلى أن أغلب بلديات الوطن تعاني من نقص فادح في الإطارات، وهذا يعود لجملة الأسباب نذكر منها:

- عدم احترام إجراءات التوظيف واعتماد طريقة الترقيّة 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،... الخ) الكفيلة باستقطاب الكفاءات العلمية وأصحاب الشهادات العالية؛

- افتقار معظم البلديات إلى جداول تقديرية خاصة بتسيير الموارد البشرية وغياب سياسة واضحة للتوظيف، إذ نجد أغلب الإطارات الجديدة موظفة 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 يمكن أن ينعكس بالسلب على أدائهم لوظائفهم.

- عدم برمجة دورات تكوينية للموظفين باستمرار، وإن وجدت فهي تقتصر على عدد قليل من المستخدمين، ويتجلى ذلك من خلال إلقاء نظرة على الدراسات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط على مستوى البلديات وهو ما نبينه في النسب الآتية: 1

من جملة المسؤولين المحليين نجد:

82% منهم لم يتابعوا دورات تكوينية.

18% من المسؤولين من كان لهم الحظ في متابعة دورات تكوينية في التسيير المالي، الحالة المدنية، الموارد البشرية، الأرشيف وال عمران.
بالنسبة للموظفين الآخرين (أعوان التحكم وأعوان التنفيذ) نجد:
90% منهم لم يستفيدوا من دورات تكوينية؛
10% منهم فقط من استفادوا من دورات تكوينية في مجالات التقنيات الإدارية كالإعلام الآلي، العمران، المالية، المنازعات، الأرشيف، الحالة المدنية... الخ.
الملاحظ في الأخير أن عمليات التعيين والتوظيف والتكوين عبر الكثير من بلديات الوطن لا تخضع إطلاقا للضوابط التنظيمية المنصوص عليها في القانون، بل تخضع في غالب الأحيان لاعتبارات لا تتماشى والصالح العام، إضافة إلى وجود ارتفاع في عدد المستخدمين على مستوى البلديات دون أي اعتبار للكفاءة ومستوى المستخدمين، الأمر الذي يؤدي إلى استهلاك مستخدمي البلديات لكتلة أجنبية مرتفعة حتى تجاوزت هذه الكتلة نسبة 70% من الإيرادات العادية¹ وهذا من دون أن تكون هناك مردودية للأداء.

2/ الأسباب الموضوعية لتفاقم عجز ميزانية البلدية:

من أهم الأسباب الموضوعية (الخارجية) التي ساعدت على تفاقم ظاهرة العجز المالي لميزانية البلديات نجد:
*** عشوائية التقسيم الإداري لسنة 1984:** إن التقسيم الإداري لسنة 1984 قد ضاعف من عدد البلديات الموجودة على المستوى الوطني حيث رفع عددها من 704 إلى 1541 بلدية دون أن يراعي إمكانياتها، وبذلك خلق بلديات تفتقر للحيوية الاقتصادية و تكاد تنعدم بها فرض التنمية.

+ مضمون التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984: عرفت الجماعات المحلية في الجزائر

¹ أحمد رحمانى، "تسيير الموارد البشرية، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات المحلية (رهانات ونقاش)"، مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة، (C.E.N.E.A.P.) الجزائر، 1999، ص146

تطورا متعاقبا منذ الاستقلال، ففي سنة 1962 وجدت 1536 بلدية موروثا عن العهد الاستعماري أغلبها تعاني من ضعف في الإمكانيات البشرية والموارد المالية وبصدور المرسوم رقم 63-189.¹

تقلص عدد البلديات ليصبح 676 بلدية لا غيا بذلك أكثر من نصفها، ثم جاءت سلسلة من النصوص اللاحقة المكملة للمرسوم السابق والتي أضافت عدد طفيف من البلديات، حيث انتقل هذا العدد من 676 إلى 704 بلدية سنة 1974 ومنذ ذلك الوقت بقي الوضع على حاله إلى غاية سنة 1984 حيث ظهر على إثر ذلك القانون المتضمن إعادة النظر في الحدود الإقليمية للولايات والبلديات وارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية، وعدد البلديات من 704 إلى 1541 بلدية.²

وفي الواقع فإن أي تغيير أو مراجعة للتنظيم الإقليمي للبلديات يجب أن يهدف إلى معالجة مسألتين أساسيتين هما:³

-التخلف الإداري الناتج عن كون الكثير من المداشر والقرى ملحقة ببلديات لا تخلو من صعوبات جمة خاصة في ميدان الاتصال والمبادلات الاقتصادية؛
انعدام التوازن في توزيع السكان بسبب التفاوت الكبير في الكثافة السكانية للبلديات.
من هذا المنطلق ظهرت التقسيمات الإقليمية (الولايات، البلديات) حيث كانت تهدف إلى توزيع أفضل لمجالات الأنشطة عبر الوطن، وكذا توفير أحسن لعرض الخدمات العامة وتقريب الإدارة من المواطن ، وتحقيق التماسك بين أفراد المجموعات المحلية بدعم

¹المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35

²القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 06 الصادرة بتاريخ 07 فيفري 1984، المادة 30 منه

³شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 95

الوحدة الوطنية.

هذا ما يجرنا إلى التساؤل حول ما أسفر عنه التقسيم الإقليمي لسنة 1984 على واقع البلديات؟

+تقييم التقسيم الإداري لسنة 1984: من بين أهم العناصر التي تجدر الإشارة إليها في التقسيم الإداري لسنة 1984 للدولة الجزائرية نجد:¹

-إن التقسيم الذي طرأ في سنة 1984 قد أحدث تغيير عميق في توزيع البلديات على أساس الكم (عدد السكان)؛

-ظهور بلديات صغيرة ذات طبيعة ريفية لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور،

وفيما يلي سوف نحاول عرض هذه النقاط بنوع من التحليل:

+ عدم مراعاة التقسيم الإقليمي لسنة 1984: إذا كان الهدف من هذا التقسيم

الأخير هو التأقلم مع الوضع الجديد للبلاد خاصة فيما يخص النمو الديمغرافي الكبير،

فإن الواقع يثبت أنه لم يراع التوزيع الأمثل للسكان حسب كل بلدية وهو ما يوضحه

الجدول التالي:

تقسيم سنة 1984 (1987 RGPH)		تقسيم سنة 1974 (1977 RGPH)		الكثافة السكانية للبلدية
النسبة %	العدد	النسبة %	العدد	
19.4	299	4	28	أقل من 5000 ساكن

1- A. Taibe, "Fiscalité Ressources et Disparties Régionales en Algerie, Finances Locales et Développement" la Revue de (C.E.N.E.A.P) N° 12, Alger juin 1998, P51

56	863	43.6	307	بين 5000 و15000 ساكن
24.6	379	52.4	369	أكثر من 15000 ساكن
100	1541	100	704	المجموع

من خلال الجدول السالف يتضح لنا أن عدد البلديات التي يقل عدد سكانها عن 5000 نسمة قد تضاعف أكثر من (10) مرات، وفيما يخص البلديات التي تحتوي على أكثر من 15000 ساكن فقد عددها بقي مستقر تقريبا ولم يمسهما إلا تغيير طفيف، وما يمكن قوله هنا أنه إذا كان أحد أهداف التقسيم الإقليمي لسنة 1984 الاستجابة لنمو عدد السكان فإن الواقع يبين أن التقسيم قد تحول بشكل عام نحو البلديات ذات الحجم المنخفض.

والجدير بالذكر أن المشرع الجزائري لم يراع عند إنشائها للبلديات الجديدة 873 (بلدية) متطلبات اللامركزية، ذلك أن هذه الأخيرة يتحكم فيها عدد السكان والنطاق الجغرافي.¹ + بروز بلديات صغيرة وفقيرة لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور: في واقع الأمر فإنه من أصل 837 بلدية جديدة التي ظهرت بموجب التقسيم الإقليمي لسنة 1984 نجد 19 بلدية فقط مقراتها العامة تدرج ضمن البلديات الحضرية، بمعنى أن 89,2% من هذه البلديات ذات طابع ريفي، وأما الباقية فهي مختلفة.

وبالتالي فإن الطبيعة الريفية البحتة للكثير من البلديات سواء القديمة أو المستحدثة بموجب التقسيم الإداري لسنة 1984 تجعلها وباستمرار تنتظر ما توجهه لها الدولة من إعانات، بمعنى آخر انعدام إيرادات ذاتية تساهم في خلق فرص التنمية، وأكثر من هذا فكثير من

1 - محمد بلقاسم حسن بهلول، "الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي - مثال الجزائر -"، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1990، ص 375.

هذه البلديات تعتبر بمثابة مداسر أو قرى مجمعة لا تمتلك أدنى ملامح المدينة، ما يجعلها تفتقر لأدنى فرص النشاط التجاري أو الصناعي أو حتى إمكانية التوسع.

***اختلالات النظام الجبائي الحالي:** إن النظام الجبائي الحالي يتميزه عدة اختلالات تؤثر على السير الحسن للمهام المختلفة للبلديات وأهم ما يميزه الصبغة المركزية له، والتي تظهر من حيث حفظ الطرق والاستفادة منها، الشيء الذي أدى إلى استحواذ الدولة على جل الضرائب المنتجة للمداخيل على حساب الجماعات المحلية (الولاية البلدية) هذا من جهة، ومن جهة أخرى فالنظام الجبائي الحالي يعاني من ظاهرة خطيرة أضحت تميز كل بلديات الوطن، وتتمثل في ظاهرة الغش والتهرب الجبائي وهو ما سنحاول توضيح فيما يلي:

+ضعف منتوج ضرائب الجماعات المحلية: كما هو الحال بالنسبة للدولة فالجماعات المحلية تتمتع بدورها بامتيازات السلطة العامة التي تسمح لها من تحصيل الضرائب، لكن هذه الحرية التي تمنحها إياها الاستقلالية المالية لا يمكن أن تمارس إلا في حدود معينة، وهذا حتى تتفادى البلدية التعدي على مبدأ "لا ضريبة بدون قانون"، حيث تنص المادة 79 من القانون 84-17 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتضمن قانون المالية بأن سلطة إحداث الضريبة والرسوم تعود إلى البرلمان وعليه فإنه يمنع منعا باتا تحصيل أو خلق ضريبة غير منصوص عليها في القانون، ولا يمكن للمجالس الشعبية المحلية إنشاء أي ضريبة أو التغيير في نسبتها إلا فيما ينص عليه القانون صراحة¹.

وعليه فالمستفيد الكبير من الضرائب هو الدولة ذلك أنها تحتكر الضرائب المنتجة والتي تمتاز بحصيلة ضريبية غزيرة لوحدها مثلما هو الحال بالنسبة للجباية البترولية، والرسم على القيمة المضافة (TVA) هذه الأخيرة التي تعود 80% منها لخزينة الدولة في حين 20% المتبقية تنقسم مناصفة بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية هذا من

¹بدو شعيب، "موقع الجبائية المحلية من المالية المحلية وكيفية استغلالها لمواجهة العجز المالي"، مذكرة نهائية تربص، السنة الرابعة إدارة محلية المدرسة الوطنية للإدارة، الدفعة، 34 الجزائر، 2000 ص 30

جهة، ومن جهة أخرى نجد أن الضرائب التي تتصف بأن حصيلتها متواضعة تعود للبلدية، مثلما هو الحال مع رسم التطهير والرسم على الذبح.

+سهولة الغش والتهرب الجبائي: ترجع سهولة الغش الجبائي في معظم بلديات الوطن إلى القصور الذي يطبع النظام الجبائي الحالي ولعل السبب في هذا القصور يعود بالدرجة الأولى إلى البكون النظام الجبائي الحالي لا يتناسب ومستوى المكلفين بتطبيقه (الكمونوع) هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أنه هناك بعض الضرائب والرسوم القديمة، والتي لم يتم تطويرها أو تطوير الأنظمة القانونية التي تحكمها وبالأخص ما يتعلق بكيفية التحصيل، الأمر الذي ساعد على وجود ثغرات عديدة نتيجة للتطور الكبير الحاصل في المعاملات المالية، وهو ما أدى إلى وجود سهولة كبيرة للتحايل والتهرب من دفع الضريبة من طرف المتعاملين أو الخاضعين للضريبة عبر كامل التراب الوطني.

والمقصود بالتهرب الضريبي: "أن يتجنب المكلف القانوني دفع الضريبة دون مخالفة أحكام التشريع الضريبي القائم"، ويعرفه البعض بالتخلص من الالتزام بدفع الضريبة عبر وسائل مختلفة. ويمكن أن نجل أسباب التهرب الجبائي في النقاط التالية:

-كلما ربطت الضريبة بتقديم تقرير عن الأرباح التجارية أو الصناعية، فالتهرب يزداد حدة لأن الممول يخفي بعض الأرباح ولا يدرجها بالإقرار المالي؛¹

-ضعف الوعي الضريبي، ويقصد بالوعي الضريبي: شعور المواطن بواجبه نحو وطنه وما يقتضيه ذلك من تضحيات مادية تعين الدولة على مواجهة ما يلقي عليها من أعباء.²

-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 دفع

**1 Paul Marie Gaudemet, "Précis de Finances Publiques", édition 1
Monichrestien, 1970, P314.**

2 محمد مرسي فهمي، سيد لطفي عبد الله، "الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين وتطبيقاتها العملية"، القاهرة. 1999. ص 307

الضريبة¹.

-الاعتقاد الديني حول عدم شرعية الضريبة لأنها لا تستند على منطلقات عقائدية بعكس الزكاة التي تعتبر من أركان الإسلام.

-يكثر التهرب الضريبي في أوقات الكساد بسبب انعدام القدرة التمويلية.

-قلة الإطارات المكلفين بتحصيل الضريبة، مما يجعل البعض يخضع للضريبة دون الأخرين وهذا يجر إلى اللامساواة التي تفتح بدورها الباب على مصراعيه للتهرب الجبائي.
-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.²

-ضعف الرقابة الضريبية، حيث أنه بمجرد أن يشعر المكلف بضعف الرقابة الضريبية وعدم وجودها فإنه يزيد ميله للتهرب.

وتعتبر هذه النقاط بعض من جملة الأسباب التي تقف وراء انتشار ظاهرة التهرب الضريبي.

وهذا الأخير الذي يعني بالضرورة انخفاض في حصيلة الضريبة الموجهة للخزينة، وهو ما منشأه أن يقلص حجم الإيرادات الضريبية الموجهة إلى ميزانية البلديات.

3/تأثير العجز الموازي على الوضعية المالية للبلدية:

تطرقنا فيما سبق إلى الأسباب الداخلية المؤدية لعجز الميزانية البلدية، والتي تتجسد في ظاهرة النمو السريع للنفقات التي يقابلها بطئ في نمو الإيرادات البلدية وضعفها، بالإضافة إلى الأسباب الخارجية التي ساهمت بدورها في تعقيد مشكلة عجز ميزانية البلديات وتبلورت حول عشوائية التقسيم الإداري لسنة 1984 وكذا اختلالات في النظام الجبائي

¹ناصر مراد، "التهرب والغش الضريبي في الجزائر"، دار قرطبة، الجزائر، 2004، ص11

² André Margairaz, "la Fraude Fiscale et Ses Succédanés", 2eme édition, Suisse 1977, P175.

القائم، وسنحاول في هذه النقطة التوقف عند ما سببه هذا العجز من استنادة البلديات، وكذا أثر التمويل المركزي على المالية المحلية للبلديات.

***تطور ديون بلديات الجزائر:** تمثل المديونية في المالية العامة النفقات الإلزامية الواردة في الاعتمادات التقديرية، أي أنه في حالة نقص الاعتمادات يمكن تسديد هذه النفقات بتجاوز الاعتمادات.¹

وبخصوص المالية المحلية، هل يمكننا القول بأنه على البلديات ديون؟.

وللإجابة على هذا التساؤل نتطرق إلى مسألة أصل الديون، ثم إلى مديونية البلديات.

+ أصل الديون: تجدر الإشارة هنا إلى أن للمديونية عدة أسباب، أهمها:

- سوء تقدير المشاريع، مما ينجر عنه إمكانية ظهور وضعية ظرفية تتطلب مصاريف طارئة.

- ضعف الموارد، فالديون تعد نتاج لنفقات التسيير خارج الميزانية.

- الانعكاسات الناجمة عن الإصلاحات الاقتصادية (غلق المؤسسات

وتسريح العمال... الخ) مما يعني ظهور شريحة جديدة تصبح عالية على البلديات، بالإضافة

إلى زوال المساهمات المالية فيالضريبة بعد اقتطاعها من أجور العمال.

- نقص الكفاءات المهنية والعلمية 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.

- الوضع الأمني المتسم بعدم الاستقرار، ونقصد هنا العشرية السوداء التي مرت بها

البلاد وظهر مهام ونفقات جديدة تكفلت البلديات بتأمينها.

- التوازن الوهمي، بينما الميزانية غير متوازنة في الواقع مما يعني وجود عجز ذلك أن

¹ تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المتضمن مشروع دراسة حول: "التطور الذي يجب إضفاءه على تسيير المالية المحلية من منظور اقتصاد السوق"، الدورة الثامنة عشر، الجزائر، يوم الاثنين 25 جوان 2001، ص43

القانونالذي ينظم البلدية صريح بشأن إلزامية المصادقة على ميزانية متوازنة، وفي حالة العجز علىالبلديات أن تتحمل على عاتقها تدارك هذا العجز ولو بالإستدانة. وقد سبق لنا التطرق إلى بعض هذه النقاط التي كانت من ضمن مجمل الأسباب التي ساهمت فيظهور ظاهرة العجز الموازي في ميزانية البلديات الجزائرية. **xمديونية البلديات:**بنهاية سنة 2000بلغت مجموع ديون البلديات 26مليار دينار جزائريهذه المديونية غالبا ما تعتبر بمثابة مؤشر يدل على حسن أو سوء التسيير، لكن ذلك لم يمنع مندوام هذه الظاهرة عبر جل بلديات الوطن .

فمثلا بلغت الديون الإجمالية للبلديات في 1999/12/31 ما مجموعه 22مليار دج موزعة كالاتي:

-التسيير 8,7 :مليار دج، تمثل النفقات الإجبارية فيها ما مقداره 3,5مليار دج في حين ديونالنفقات الضرورية بل 5,2مليار دج.

التجهيز :بلغت ديون التجهيز 13,3مليار دج.

ودائما كانت تلجأ الدولة لمسح هذه الديون لحل هذه الإشكالية ، حيث برمجت مسح هذه القيمة 22(مليار دج)كالتالي:

مسح 06مليار دج من خلال الميزانية الإضافية لسنة 2000.

مسح 08مليار دج من خلال الميزانية الأولية لسنة 2001.

مسح 06مليار دج من خلال الميزانية الأولية 2002.

مسح 02مليار دج من خلال الميزانية الأولية 2003.

تجدر الإشارة إلى أن مديونية البلديات شهدت تطورا مستمرا، خاصة وأن مسؤولي الجماعاتالمحلية وفي معظم بلديات القطر الوطني لا يحترمون الاعتمادات المالية

المفتوحة، انطلاقاً من فكرة أن الدولة (السلطة المركزية) سوف تتكفل أجلاً أو عاجلاً بمسح ديون البلديات، والجدول المالي يبين تطور هذه الديون:

الجدول رقم (08) 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

المصدر: مديرية المالية المحلية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية

وفي هذا الإطار دائماً فقد قررت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بداية من سنة 2010 التكفل بدفع مستحقات وديون الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط لدى كل المجالس

البلدية، والمترتبة عنتكفل هذه الهيئة المالية بإنجاز مشاريع سكنية اجتماعية لصالح هذه البلديات، الأمر الذي ترتب عنهما تراكم لديون البلديات لدى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط بقيمة 3200 مليار سنتيم، ويدخل هذا الإجراء ضمن سلسلة الإجراءات التي شرعت وزارة الداخلية في اتخاذها لإصلاح المالية والجباية المحلية، موازاة مع قرارها الترخيص لبلديات الجمهورية الـ 1541 القيام خلال الثلاثيا لأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإجباري بدون تقديم أي كشوفات، وذلك في أعقاب قرار الحكومة التكفل بديون كل البلديات والمقدرة بـ 22,03 مليار دينار جزائري.¹

***أثر التمويل المركزي على استقلالية المالية المحلية للبلديات**: لم يتوانى المسؤولون المحليون 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،² ويرجع ذلك أساسا إلى كون أنه على الدولة أن تحقق أهدافها الأساسية المتمثلة في كونها الضامن لكل مصالح المجموعة الوطنية، مثل العدالة الاجتماعية، حماية المال العام، المساواة على وجه الخصوص بين المواطنين... الخ.³

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 يهم

¹ سميرة بلعمري، "وزارة الداخلية تقرر دفع ديون البلديات لدى صندوق التوفير والاحتياط"، جريدة الشرق اليومي، العدد، 282 الجزائر يوم 14 جانفي، 2010، ص 04

² كراجي مصطفى، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الإداري الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية رقم، 02 الجزائر، 1996 ص 352

³ Khelil Abdelkader, "La Commune Face Au Défi Du Management et de L'ingénierie Territoriale en Algérie", édition Casbah, Alger Décembre 1998, P28

الدولة والجماعات المحلية، مما يجعله الأخرى تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، لذلك نلاحظ أن الموارد المالية تعتبر عنصراً هاماً من عناصر الاستقلال المحلي، بحيث إذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مالية مستقلة فإن استقلال هذه الوحدات يعتبر ناقصاً ويحول دون ممارسة الاختصاصات.¹

من هنا ونتيجة لنقص الموارد المالية تصبح ميزانية البلدية عاجزة مما يجعلها في حالة ماسة بالإعانات من الدولة (إعانات مركزية) الشيء الذي يجعلها تحت رقابة شديدة، ويزيد من سلطة تدخل الدولة وإشرافها عليها، وبغية حل هذه الإشكالية والتخفيف من حدة تبعية المالية المحلية للبلديات للوصاية، لجأت الحكومة الجزائرية إلى رسم جملة من الحلول، حيث جاء على لسان وزير الداخلية والجماعات المحلية "يزيد زرهوني"² أن الحكومة تعزم وضع صيغ جديدة لضمان مصادر تمويل للبلديات، ومن بين الصيغ التي درستها الدائرة الوزارية للداخلية، كيفية تمكين المجالس المنتخبة من تنمية الحصول على قروض بنكية توجه لتمويل مشاريع ذات الطابع التجاري، في مقابل تقديم ضمانات عقارية من ممتلكاتها للمؤسسات المالية، ويأتي هذا المقترح من جملة المقترحات المتعلقة بإعاش موارد البلديات، التي جاءت في سياق مشروع قانون يحدد جباية البلديات، وهو بمثابة إطار قانوني يعمل على استحداث موارد مالية جديدة للبلديات تمكنها من تسيير شؤونها، وحسب تصريح وزير الداخلية دائماً 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 مداخل للبلديات، تمكنها من تسيير شؤونها ومسحديونها لدى البنوك.

¹د. محمد أنس قاسم جعفر، "ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية"، سلسلة القانون والمجتمع، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، 1985، ص 25

²سميرة بلعمري، "قروض بنكية لـ 750 بلدية عاجزة لإنقاذها من الإفلاس"، جريدة الشروق اليومي، العدد 2600 الجزائر يوم 03 ماي 2009، ص 05

المبحث الثالث: الصندوق المشترك للجماعات المحلية

بصفة عامة تبقى موارد الجماعات المحلية ضئيلة 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 الاستقلالية المالية، فكون أن الموارد المالية للبلدية تبقى دون المستوى المطلوب أمر من شأنه أن يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤون البلدية، حيث لا تمنح المساعدات المالية للجماعات المحلية سواء التي تأتيها من طرفالدولة، أو تلك التي تأتيها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، إلا تحت سلسلة من الشروط تقلص من حريتها ومن خلال اطلعنا على مالية البعض من البلديات اتضح لنا جليا الأهمية البالغة التي يكتسبها الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الأمر الذي جعلنا نتطرق إلى ماهية هذا الصندوق؟ طبيعة النظام القانوني الذي يحكم هذا الجهاز؟ كيف يتدخل هذا الصندوق؟ وما هي الصعوبات التي يواجهها؟.

المطلب الأول: النظام القانوني للصندوق المشترك للجماعات المحلية

يقصد بالصندوق المشترك للجماعات المحلية تلك المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري خلية و المندرجة تحت رعاية وزارة الدا ، الذي أسندت إليه مهمة تسيير صناديق التضامن في الولاية والبلدية . لقد شهد الصندوق المشترك للجماعات المحلية تطورا في تشكيلته وتركيبته من فترة زمنية لأخرى وهو ما سنوضحه فيما يلي:

1/نشأة الصندوق:

إن وجود الصندوق المشترك للجماعات المحلية بشكله هذا كان نتاج تطورات وتعديلات عديدة توجزها في النقاط التالية:

1964: تم إلغاء صندوق تضامن العملات والبلديات (CSDCA) وحولت أمواله إلى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط طبقاً لأحكام المادة 09 من القانون رقم -227/64 المؤرخ في 10 أوت 1964 وخلال هذه الفترة كانت وزارة الاقتصاد الوطني تمارس الوصاية على التسيير بمعونة وزارة الداخلية.

1967: بعد صدور القانون البلدي وبعده بسنتين قانون الولاية، أعيد تنظيم هيكل الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط ومهامه من خلال إنشاء صندوق تضامن البلديات والولايات، هذان الصندوقان كانا يمنحان إعانات مالية (مساعدات مالية غير قابلة للتسديد)، مع استبعاد القروض والسلفات وذلك لتجنب استئانة الجماعات المحلية.

1973: تم إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بموجب المرسوم رقم -13/73 المؤرخ في 10 رجب عام 1399 الموافق لـ 09 أوت 1973 المتضمن إحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية تحت وصاية وزارة الدا للجماعات المحلية تحت وصاية وزارة الداخلية

1986: بموجب المرسوم التنفيذي رقم 86-266 المؤرخ في 02 ربيع الأول 1407 الموافق لـ 04 نوفمبر 1986 تم تحديد تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث اعتبر 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.

2/تنظيم الصندوق:

يسير الصندوق المشترك من طرف مجلس للتوجيه يرأسه وزير الداخلية ويضم 14 عضوا.

*07 أعضاء معينين:

- والي واحد يعينه وزير الداخلية.
- ممثل عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- (03) ممثلين عن وزارة المالية يعينهم وزير المالية (المديرية العامة للميزانية، المديرية العامة للضرائب، وقسم التجهيز)
- المدير العام للوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم أو ممثله.
- المدير العام لبنك التنمية المحلية أو ممثله.

*07 أعضاء منتخبين: يتم انتخابهم من قبل نظرائهم خلال عهدهم:

- (02) رؤساء المجالس الشعبية الولائية؛
- (05) رؤساء المجالس الشعبية البلدية يمثلون مناطق (الشرق، الغرب، الوسط، الجنوب الشرقي، الجنوب الغربي).

3/موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

تتكون موارد الصندوق من حصص الضرائب والرسوم المحددة في القوانين الجبائية والمعدلة عند الاقتضاء عن طريق قوانين المالية.

المطلب الثاني: كيفية تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية

تتمثل اختصاصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية والتي هي مخولة إليه قانونا في تسيير كل من صندوق التضامن وصندوق الضمان للجماعات المحلية، وعليه سوف نتطرق إلى طبيعة التدخلات الموكلة لكل صندوق على حدى.

1/ 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.

وفيما يلي نستعرض بالتفصيل الإعانات المقدمة من قبل صندوق التضامن:

***إعانة التوزيع بالتساوي:** تعتبر هذه الإعانة المورد الرئيسي للجماعات المحلية التي تتصف بالفقر وقلة الموارد المالية والتي تغطي الجزء الأكبر من نفقات ميزانيتها الولائية والبلدية، حيث يتم الاعتماد على هذه الإعانة اعتمادا كبيرا في إعداد ميزانية البلديات التي لا يتجاوز 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 الوطني ، ويخضع توزيع هذه الإعانة على البلديات لقاعدة حسابية تأخذ بعين الاعتبار مستوى الإيرادات وعدد السكان في كل بلدية، وذلك وفقا للصيغة التالية:1

منحة التوزيع بالتساوي (=معدل التوازن - المعدل البلدي) x عدد سكان البلدية

معدل التوازن: نتحصل عليه تبعا لتغيرات المبلغ المخصص سنويا لمنحة التوزيع بالتساوي بضبط المعدل الوطني.

المعدل البلدي: نتحصل عليه انطلاقا من العلاقة التالية:

المعدل البلدي = (الموارد الجبائية + موارد الممتلكات) ÷ عدد سكان البلدية

***الإعانة الاستثنائية:** تخصص الإعانة المالية الاستثنائية لموازنة الميزانيات المحلية لفائدة البلديات العاجزة التي لا تغطي مواردها الأعباء الإجبارية، حيث أنه طبقا 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 تمنح للجماعات المحلية التي تواجه وضعيه مالية صعبة إعانة استثنائية للتوازن، لتصبح هذه الإعانة فيما بعد تتكرر بصفة مستمرة ودورية ويتم استخدامها لتغطية النفقات الضرورية من أجور للمستخدمين، وتكاليف الكهرباء والغاز والماء والهاتف ، وغيرها من التكاليف المحتم أمر دفعها، ويتم طلب هذه الإعانة عن طريق ملف تكونها البلدية ليرسل إلى مصلحة التنشيط المحلي على مستوى الولاية، ومن ثم يمرر إلى وزارة الداخلية

1 عباسة أمينة، "الصندوق المشترك للجماعات المحلية"، مذكرة التخرج، الدفعة 42 فرع الإدارة المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2009 ص 16

ويضم هذا الملف ما يلي:1

-الصفحتان(01) و(02) من الحساب الإداري للسنة المالية الفارطة موقعتان من طرف رئيسالبلدية.

-الصفحتان (02) و(03) من الميزانية الإضافية.

-نسخة من الملحق (29) للأملاك المنتجة للمداخيل تتضمن اسم المستأجر وموقع المحل ومساحته ونوع النشاط المزاول فيه، وطريقة إبرام العقد وثمان الإيجار الشهري، وتاريخ بداية العقد والتحصيلات إلى غاية15ماي، وباقي التحصيلات لكل محل.

-الملحق (37) باقي إنجاز نفقات السنة الماضية.

-الملحق (39) باقي إنجاز إيرادات السنة الماضية.

-الملحق (40) وضعية الأموال الخاصة للسنة المالية الفارطة.

-الملحق (41) جدول الالتزام بالنفقات للسنة المالية الفارطة.

×قائمة إسمية للأعباء المسجلة في الفصل (69) مقسمة إلى جدولين مفصلين كالتالي:

-جدول مفصل شامل للديون غير المسجلة؛

-جدول مفصل شامل لاستدراكات المستخدمين.

-تعداد المستخدمين مع بيان المستخدمين الدائمين والمؤقتين.

-جدول تفصيلي للأشغال المنجزة عن طريق الاستغلال المباشر.

-وضعية تحصيل إيرادات أملاك البلدية وإيرادات الاستغلال.

***إعانة التجهيز:** طبقاً للمادة 13 من المرسوم 86-286 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 والإمكانات المالية المتوفرة لدى هذه البلديات، وتكون هذه الإعانة في شكل تخصيص لمشاريع معينة تعييناً دقيقاً، ولا يمكن تحويلها بأي حال من الأحوال إلى مشاريع أخرى، وإذا ما أُلغيت فيجب إرجاعها إلى الصندوق.

تقترح هذه المشاريع من قبل البلديات بعد إعداد ودراسة الملفات التقنية والبطاقات الفنية الخاصة بها وتقديمها إلى الولاية ثم تبعث إلى الصندوق المشترك (وزارة الداخلية)، وتحدد المصادقة على هذه المشاريع من قبل مجلس وزاري مشترك وذلك حسب المخطط الوطني للتنمية.

عند حساب الإعانة العامة للتجهيز يأخذ الصندوق المشترك للجماعات المحلية بعين

الاعتبار خمسة (05) معايير متبناة من طرف مجلس التوجيه وهي كالتالي:¹

+ الإيرادات الإجمالية للولاية والبلدية التابعة لها: حيث تشمل إجمالي الإيرادات الجبائية وإيرادات الأملاك الولائية والبلدية، وهذا قبل الإقدام على حساب معادلة التوزيع بالتساوي، ومن ثم يخصص معامل للولاية بقيمة عكسية متناسبة مع مستوى إيراداتها الإجمالية.

+ عدد سكان الولاية: حيث يعطى معامل تتناسب قيمته مع العدد الإجمالي لسكان البلديات المكونة للولاية

+ معيار عدد البلديات: عدد بلديات الولاية التي تنتمي إليها البلدية المستفيدة من الإعانة.

+ معيار المساحة: مساحة البلدية.

+ معيار الموقع الجغرافي: تبعا لهذا المعيار فإن الإقليم الوطني مقسم إلى ستة (06)

مناطق جغرافية هي:

-منطقة المدن الكبرى.

-المنطقة الفلاحية.

-منطقة الهضاب العليا.

-المنطقة الجبلية.

-المنطقة السهلية.

-منطقة الجنوب الكبير.

كل منطقة من هذه المناطق تأخذ معاملا خاصا بها يتدرج من (01) إلى (06) فكل ولاية إذ تستكون ضمن إحدى هذه المناطق وبالتالي تمنح لها قيمة المعامل المتعلق بها.

2/ 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 مواردها المتمثلة في اشتراكات 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 البلدية، ونتيجة للتأخير الذي غالبا ما يحصل في إرسال المبالغ التقديرية الجبائية من قبل مديرية الضرائب، تلجأ البلديات في ميزانيتها إلى اعتماد التحصيلات السابقة والمحقة 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 تختل ميزانية البلدية لهذا السبب ويقع العجز الموازي، وهنا يتدخل صندوق الضمان ليقدّم قيمة مالية في حدود 90% من التقديرات الجبائية لتغطية هذا النقص أو العجز الحاصل.

3/ 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 تقطع من حصة الصندوق من الضريبة الجرافية الوحيدة ويستفيد منها كل شخص مسن تتوفر فيه مجموعة من الشروط، من ضمنها أن لا يملك هذا الشخص أي دخل أو مورد مالي.

*** إعانات تسيير أعباء الحرس البلدي:** طبقاً للتعليمات الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1955 والتي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي، أصبح الصندوق يتحمل جزءاً من أعباء تسيير هذه المؤسسة وتحمل ميزانية الدولة الجزء الآخر، وهذه الإعانة تأخذ جزءاً كبيراً من موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

4/ نشاط الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

¹ ابن شعيب نصر الدين، المرجع السابق، ص 142

في إطار برنامج دعم الجماعات المحلية بالاعتماد على الصندوق المشترك، قام هذا الأخير بمجموعة من التدخلات وفي كذا من ميدان من أجل التكفل بالاحتياجات والانشغالات المستعجلة لصالح الجماعات المحلية عموما والبلديات خصوصا نلخصها فيما يلي:¹

-في سنة 2008 تم توزيع مبلغ إجمالي قيمته 22مليار دينار جزائري على 1234 بلدية ومبلغ آخر قيمته 3مليار دج على 29 ولاية، للتقليل من حدة الحرمان لهذه البلديات والولايات.

-عن طريق الإعانة المالية الاستثنائية المخصصة لموازنة الميزانيات المحلية لفائدة البلديات العاجزة التي لا تغطي مواردنا الأعباء الإلجبار (الأجور والنفقات الملحقة)، فقد خصص الصندوق لسنة 2008 مبلغ إجمالي قيمته 8.202.417.994 دج لموازنة 793 ميزانية بلدية عاجزة.

-بغية تعزيز الحظائر البلدية بمعدلات التنظيف فقد استفادت البلديات في هذا الإطار من إعانة مالية مخصصة للتجهيز بقيمة إجمالية بلغت 17,4مليار دينار جزائري.

-من أجل تجديد العتاد المتنقل للجماعات المحلية تم وبالتعاون مع الشركة الوطنية للمركبات الصناعية الشروع في عملية تجديد وتصليح العتاد المعطل المصنع من قبل هذه الشركة، وذلك بعد أن تم إحصاء جميع المركبات المعطلة مع تحديد مستويات التصليح والتجديد، وقد قدرت التكلفة الإجمالية للعملية بـ 4,4مليار دينار جزائري بتمويل من الصندوق المشترك للجماعات المحلية وقد حدد الوضع المادي والمالي للعملية كالاتي:
- عدد المركبات المبرمج تجديدها 3067 مركبة موزعة كالاتي:

927 شاحنة من نوع K66 .

765 شاحنة من نوع K120 .

682 شاحنة من نوع B260 .

649 مركبة نقل عمومي.

44 شاحنة نصف مقطورة.

- عدد البلديات المعنية بالعملية 1174 بلدية.

- التكلفة الإجمالية للتصليح 4,4 مليار دينار جزائري.

- مناصب الشغل التي تم فتحها في إطار هذه العملية 900 منصب شغل مؤقت و

300 منصب شغل آخر في إطار المناولة، وهذا على مستوى المؤسسة الوطنية للمركبات

الصناعية ابتداء من سنة 2008

- في إطار برنامج دعم الجماعات المحلية كذلك تم اعتماد مشروع إنجاز 1176 مكتبة

وقاعة مطالعة على مستوى 1115 بلدية، بتكلفة إجمالية قدرها 15 مليار دينار جزائري

ممولة من الصندوق المشترك وموزعة كالاتي:

- 181 مكتبة للمطالعة لفائدة البلديات بتكلفة قدرها 700 مليون دينار جزائري.

- 995 مكتبة بلدية بتكلفة قدرها 14,3 مليار دينار جزائري.

- خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية غلفا ماليا قدره 5,4 مليار دينار

جزائري لإنجاز 487 دار حضانة للأطفال لفائدة البلديات.

- في مجال النقل المدرسي ولضمان النقل لفائدة الأطفال المتمدرسين لاسيما في المناطق

الريفية فقد استفادت البلديات من غلاف مالي قدره 4,5 مليار د ج لاقتناء 1300 حافلة لهذا

الغرض.

- في إطار إعادة تأهيل المطاعم المدرسية وتجهيزها فقد خصص الصندوق المشترك

لسنة 2008 مبلغ مالي قدره 5,7 مليار د ج وزع على بلديات القطر الوطني؛

- في المجال المدرسي دوما تم تخصيص مبلغ مالي قدره 30,2 مليار د ج موجه لترميم

المؤسسات المدرسية الابتدائية لموسم 2007/2008؛

x وفي تدخل آخر ذو أهمية بالغة، وللإبقاء على مصداقية البلديات لدى الموردين وعارضيا لخدمات استفادت البلديات من مبلغ مالي في إطار ميزانية الدولة بقيمة 44,8 مليار دينار جزائري لتطهيرها من ديونها المتراكمة بين 1991 و2007.

المطلب الثالث: الصعوبات التي يواجهها الصندوق المشترك للجماعات المحلية وسبل إصلاحه

إن خلق نوع من التضامن بين الجماعات المحلية عموما والبلديات خصوصا، كان الهدف محلية المنشود أو الغاية المرجوة من وراء إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالصيغة الحالية سنة 1986 وذلك من خلال تقليص فجوة التفاوت المالي فيما بين البلديات، ومن ثم السعي لتحقيق نوع من التوازن المالي في ميزانية بلديات القطر الوطني، وبالتالي القضاء على مشكلة العجز الموازني أو على الأقل التخفيف من حدة المشكلة إلى مستوياتها الدنيا.

لكن بالرغم من هذا فإن النشاط الفعلي لهذا الصندوق لأكثر من عشرينين من الزمن أفرز جملة من النقائص والتي أثرت سلبا على الدور العام الذي يلعبه هذا الصندوق على المستوى المحلي، وفيما يلي نتطرق إلى بعض هذه العراقيل وكذا كيفية إصلاحها أو معالجتها:

1/ النقائص والصعوبات التي يواجهها الصندوق المشترك:

-بالرجوع إلى التركيبة البشرية والهيكل التنظيمي لهذا الصندوق نجد أن نصف أعضائه نصف منتخبين والنصف الآخر معينين وهم متمركزون على مستوى العاصمة، إذا ما استثنينا الأعضاء المنتخبين وبالتالي فهذا يعتبر غير كافي للإمام بالواقع المالي لبلديات القطر الوطني.

-افتقار الصندوق للجان تابعة له تختص بمهمة مراقبة عملية صرف الإعانات والتخصيصات الممنوحة، والحرص على أخذ الوجهة التي صرفت هذه الإعانات لأجلها، وهذا الدور كان يفترض أن تقوم به لجنة متابعة مساعدة لعمل الصندوق، لكن لم يتم إنشاء هذه اللجنة إلى يومنا هذا رغم أن القانون نص عليها.¹

-إن توزيع مداخل الصندوق على البلديات لازال يخضع لمعيار حدد منذ إنشاءه سنة 1986 وهو معيار عدد السكان، وإن كان هذا الأخير يعتبر من جملة المقاييس المعتمد عليها إلا أنه يعتبر أهم وأبرز مقياس يستند إليه في تحديد حجم الإعانات.

وبالتالي فإنه يمكن أن تكون هناك على سبيل المثال بلديتان (أ) و(ب)، وبالنظر إلى عدد السكان تحصل البلدية (أ) على معدل بلدي أكبر ما يعينان حجم الإعانة كذلك يكون أكبر بالمقارنة مع البلدية (ب)، وبالرجوع إلى الوضعية المالية والاقتصادية لبلدية (ب) نجدها أكثر فاقة وحاجة إلى الإعانة المالية من البلدية (أ) وهو واقع يتكرر كثيرا في الميدان؛

×كون الصندوق يمثل الوسيلة المثالية والجهاز الفعال لتحقيق التضامن والتوازن بين البلديات فإن إعطائه دور وتكليف آخر تمثل في تحمله لعبء تغطية نفقات مصالح الحرس البلدي سنوياً لأزمة الأمانة أثر على حجم الموارد والإمكانات المالية لهذا الصندوق.

2/سبل إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

أمر بديهي أنه ومنذ إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية سنة 1986 طرأت مجموعة من التحولات والتغيرات التي تخص الواقع الاقتصادي والاجتماعي والتنظيم الإداري، الأمر الذي أصبح يستدعي ضرورة إعادة النظر في البنية القانونية والتنظيمية التي تحكم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وبالتالي إدخال التعديلات المناسبة والتي سنحاول التطرق إليها فيما يلي:

-بغية الاطلاع على الوضعية الحقيقية للجماعات المحلية ومن أجل تشخيص دقيق للواقع

المالية للبلديات، فإننا نقترح إنشاء فروع جهوية للصندوق تختص بجهة أو عدد معين من الولايات ليكون لها اطلاع عن قرب عن كل احتياجات ومتطلبات الجماعات المحلية التابعة لهذه الفروع الجهوية مع توكيل مهمة تسيير هذه الفروع لأعضاء منتخبين على المستوى المحلي تتوفر فيهم شروط الكفاءة العلمية والمهارات والخبرة الفنية الكافية والقدرة على المراقبة.

- كما أشرنا إليه في السابق فإن اعتماد عدد السكان كمعيار رئيسي لتحديد حجم الإعانة المقدمة إلى البلديات هو أسلوب يفتقر إلى العدالة والواقعية، وبالتالي فالواجب البحث على معايير أكثر دقة وتقنية تعتمد أساساً على تحليل ودراسة ميزانية البلديات، وكذا الوضعية الاقتصادية والتنموية بها ولما لا اعتماد مستوى الدخل الفردي المحلي، أو معدل الإيراد الجبائي الفردي بتقسيم حصة الإيرادات الجبائية البلدية على عدد السكان، وهكذا من المقاييس التي من شأنها أن تضيء نوع من التوزيع المثالي للموارد حسب الحاجة والأولوية لكل بلدية.

- تحويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى شكل بورصة للجماعات المحلية، يتم فيها عرض القيم العقارية والأسهم والسندات المعروضة من قبل الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية، لتهدف هذه البورصة إلى توجيه الادخار المحلي للجماعات المحلية والفائض الموازن للبلديات الغنية لاقتناء التجهيزات وإقامة المشاريع الاستثمارية المحلية وتوجيهها نحو البلديات الأكثر حاجة، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى النهوض بالتنمية المحلية الشاملة، وبمعنى آخر السماح للمسؤولين المحليين بتسيير الجماعات المحلية عموماً والبلديات خصوصاً من منطلق فكر استثماري تجاري، الذي يعتمد على المبادرة المحلية لخلق موارد جديدة عن طريق الاقتراض والإقراض وما إلى ذلك.

-توجيه وتخصيص الموارد المالية للصندوق المشترك نحو العمل على توازن الميزانية المحلية للبلديات و فقط، بمعنى آخر تفادي الإنفاق على مصالغ أخرى كجهاز الحرس البلدي والذي يمكن تحويل عبء نفقاته إلى مصالغ مركزية أخرى كوزارة الدفاع مثلاً، وهذا على سبيل المثال لا الحصر.

خلاصة الفصل الثاني:

تقتضي التغييرات المتجددة التي تعرفها المجتمعات إعادة تكييف دور الدولة بما يلاءم 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 وعائدات الأملاك العمومية المحلية، وكون هذين العنصرين

يمثلان المصدرين الرئيسيين لتغطية النفقات البلدية المتسمة بالارتفاع المستمر، فالأمر هنا يستوجب إعادة الاعتبار لموارد الجباية المحلية، مما يفضي إلى الرفع من مردودية الضرائب الموجودة انطلاقاً من إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعاء الضريبة ونسبها وكيفية تحصيلها، وفيما يخص مداخيل الأملاك البلدية فالملاحظ عليها اتصافها بالضعف، ولهذا فالتحكم الجيد في تسيير هذه الممتلكات هو حتمية لا يجوز الحياد عنها، لأن الأملاك العقارية والمنقولة معتبرة في حين أن الحصيلة ضعيفة، ما يعني أن الإشكالية تكمن في التسيير، هذه الإجراءات أو الإصلاحات وغيرها كثير يراد منها التخلص من حدة العجز المالي الذي تعاني منه الكثير من البلديات الجزائرية أو على الأقل التخفيف من حجم الضعف الملازم للإيرادات مقارنة بالنفقات، ونجد أنه من ضمن الحلول التي تم إتباعها لمعالجة إشكالية العجز الموازني للبلديات، لجوء الدولة إلى إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بهدف خلق نوع من التضامن المالي ما بين الجماعات المحلة إلا أن هذا الجهاز وبمرور الوقت ظهر عليه وجود بعض النقائص أو بمعنى آخر عدم مقدرته على تحمل عبء العجز المالي كلية.

الأمر الذي أصبح يدعوا إلى الآخر باقتراحات بعض المختصين كتحويل هذا الصندوق مثلاً إلى بورصة عمومية يتم فيها تداول القيم العقارية العمومية (الأسهم والسندات) التي تصدرها الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية وبالأخص ذات الطابع الاستثماري منها.

الخاتمة العامة

تحت تأثير العولمة أصبح الإقليم مرجعا للسياسات التنموية بعدما كان مجرد فضاء أو مجال لتنفيذها، حيث أصبحت الاستراتيجيات التنموية تنطلق من خصوصيات كل إقليم في إطار ما يسمى بالتنمية المستدامة، وذلك من أجل ضمان التجديدات الضرورية في الجماعات المحلية، وفي الجزائر وعلى الرغم من وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحوللات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الإدارة المحلية مازالت تعتمد في تعاملها على الإرث الإداري والتنظيمي الموروث وعلى النظام البيروقراطي، عوض الاعتماد على مدخل إدارة التغيير ومردودية الوظيفة العمومية، وإدراكا من السلطات الجزائرية بأن تفعيل نظام اللامركزية صار ضرورة وألوية لا مناص منها وليس خيارا يمكن الحياد عنه، فقد منحت للجماعات المحلية نوع من الاستقلالية وصنفتها كهيئات إدارية لامركزية، إلا أنه فيما يخص البلديات بالتحديد فإن هذه الحرية في التصرف بقيت عديمة الجدوى، ذلك أن الاستقلالية في التسيير تقتضي استقلالية مالية وهما كل متكامل، الأمر الذي لم يتحقق، فكثير من البلديات الجزائرية وكما يعلم العام والخاص عاجزة عن التكفل بالمهام والمسؤوليات التي أوكلت لها، وهذا العجز هو نتيجة آلية ومنطقية لعدم كفاية الموارد المالية البلدية الذاتية لتغطية تكاليف الخدمات العمومية المقدمة من قبل البلدية، وبالمختصر انخفاض الإيرادات البلدية إذا ما قرنت بالنفقات، وهو ما يسمى باللغة المحاسبية عجز الميزانية البلدية، وإن كانت هذه الظاهرة (عجز الميزانية البلدية) متواجدة منذ ثلاثة عقود تقريبا إلا أن الجديد فيها أنها بلغت مستويات لا يمكن بأي حال من الأحوال التغاضي عنها ففي سنة 1986 ومن مجمل 1541 بلدية على المستوى الوطني حققت 52 بلدية عجزا موازنيا ليرتفع هذا العدد ويبلغ مستوى قياسيا سنة

2000 ب 1280 بلدية عاجزة ماليا، وحتى بالأمس القريب والمقصود سنة 2008 فقد سجلت 1200 بلدية عجزا في ميزانياتها.

أي أن إيراداتها لم تكفي لتغطية نفقاتها، وكانت دوما تتدخل الدولة عن طريق إعانات مالية مركزية خصوصا من قبل عجز الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتغطية هذا العجز.

أما فيما يخص أسباب هذا العجز المالي فكان من الطبيعي أن نبحث فيها ووجدنا أنها تتمحور حول أسباب داخلية وأخرى خارجية، فالأولى وعلى رأس القائمة نجد النمو السريع لنفقات البلدية كسبب مباشر يقف وراء وقوع الميزانية البلدية في العجز، وكسبب

آخر من الأسباب الداخلية التي أدت إلى تفاقم المشكلة نجد أسباب تتعلق بسوء تسيير المصالح البلدية مع إغفال مبدأ أن العنصر البشري هو أساس الثروة، أما الثانية أسباب خارجية وهي التي توصف بأنها موضوعية فتدور حول عشوائية التقسيم الإداري لسنة 1984 الذي أفرز وجود بلديات نائية وفقيرة ولا تمتلك أدنى مقومات التنمية، بالإضافة إلى اختلال النظام الجبائي الحالي.

بعد هذا كان من الضروري أن يكون الختام محاولة منا لإعطاء الحلول وذكر الاستراتيجيات وإرتأينا أن نلخص هذه النقاط في شكل توصيات على ال التالي:

* يجب أن تكون أولى أولويات المسؤولين على البلديات أن يعملوا جاهدين على تحقيق نوع من الرشد في إنفاق الأموال البلدية هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا يقل أهمية عن ما سبق تثمين الإيرادات البلدية؛

* ضرورة إصلاح النظام الجبائي الحالي، انطلاقاً من حتمية الفصل الكلي بين الضرائب التي تعود حصيلتها لخزينة الدولة، والأخرى التي تعود للميزانية البلدية، بالإضافة إلى الابتعاد عن التوزيع التمييزي الذي تطرقنا إليه فيما سبق، ولا يقل أهمية عن ذلك العمل على تبسيط إجراءات النظام الضريبي الحالي الذي يتميز بالتعقيد نوعاً ما. ومن شأن هذا أن يجابه ظاهرة الغش والتهرب الجبائيين سواء للدولة أو البلدية؛

* الاهتمام بالموارد البشرية وتفعيل أداءها، ومعلوم أن هذا أمر مطلوب وغاية منشودة في كافة الميادين والقطاعات وليس في البلديات فقط، ولا يخفى على أحد أن هذا يتحقق من خلال التحفيز (الزيادة في الأجور، المنح، وسط ملائم للعمل، توظيف الإطارات، ... الخ) بالإضافة إلى التكوين تشبيب والرسكلة... الخ)

* إشراك المجتمع المدني وتحسين الشفافية، ولا شك بأن الأولى تحقق الثانية بل هما وجهان لعملة واحدة، ويكفي للدلالة على فعالية هذا النهج أن الدول المتقدمة ألزمت مؤسساتها أياً كان مركزها أو نوعها بضرورة العمل في شفافية وتحت مراقبة جمعيات وهيكل المجتمع المدني؛

* العمل على إيجاد نظام يسمح بخلق جو من التعاون مابين البلديات، على الأقل مابين بلديات الدائرة أو الولاية الواحدة، وإن لزم الأمر جعل هذا النظام إلزامياً وتحديداً فيما يخص تبادل وسائل الإنجاز ظرفياً؛

* دعم التنمية الريفية، والسبل في هذا الشأن عديدة، والمغزى من ورائها فك الضغط عن البلديات بخلق ريف يوفر شروط الحياة الكريمة، ومن شأن هذا أن يعالج مخلفات العشوية السوداء ولما لا نزوح من المدن نحو الأرياف.

ومن خلال هذا التلخيص لبعض الحلول التي يراها الكثير مثالية لمعالجة مشكلة العجز الموازني للبلديات الجزائرية، يتضح أن أغلب الفرضيات كانت على درجة كبيرة من الصحة بل هما عين الواجب ويتحتم الأخذ بهما.

في الأخير نتمنى أن نكون قد لامسنا جانباً من الصحة، وساهمنا ولو بوضع جزء يسير

من حجر الأساس نحو البحث في هذا الموضوع، الذي يكتسي قدرا كبيرا من الأهمية في أجندة الحكومات ونشير إلى أن ميدان المالية المحلية هو بمثابة أرضية خصبة صالحة لإنبات زرع حسن، متى توفرت جهود الباحثين في خدمة هذه الأرض التي تعاني من عدم اهتمام المزارعين بها والتفاتهم إليها.