

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

Université Abou Bekr Belkaid
Tlemcen Algérie



جامعة أبي بكر بلقايد

تلمسان الجزائر

ملحقة مغنية
قسم العلوم الاقتصادية
تخصص: اقتصاد مالي و نقدي

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر
بعنوان:

الجماعات المحلية و إشكالية العجز في ميزانيتها

الأستاذ المشرف:

د. بن عزة محمد

إعداد الطالبين:

بختاوي الأمين

صمودي محمد

أعضاء لجنة المناقشة:

| | | | |
|--------|-------------|---------------|---------------------------|
| رئيسة | ملحقة مغنية | أستاذة مساعدة | ابن شعيب فاطمة الزهراء |
| مشرفا | ملحقة مغنية | أستاذ محاضر | الدكتور بن عزة محمد |
| ممتحنا | ملحقة مغنية | أستاذ مساعد | أستاذ بن لباد محمد |

السنة الجامعية: 2015-2016



شكر و عرفان

الحمد لله الذي أعاننا على انجاز هذه المذكرة راجين منه
التوفيق والسداد.

أخص بالشكر و التقدير الأستاذ بن عزة محمد على كل
مجهوداته وتعليماته القيمة الذي لم يبخل علينا بكل صغيرة
و كبيرة .

كما أشكر كل من ساهم في هذا العمل من قريب أو بعيد .
رسالة شكر إلى كل أساتذة المركز الجامعي مغنية و كل العاملين
فيها من أعلى الهرم الإداري إلى أسفله .

إلى كل الإطارات في بلدية مغنية من

رئيسها إلى أصغر عامل فيها

والله ولي التوفيق



إهداءات

إلى رمز الوفاء و فيض السخاء وجود العطاء عند البلاء

إلى من قال فيها الرسول صلى الله عليه و سلم الجنة تحت أقدام النساء

إلى التي سهرت الليالي من أجل راحتني و أضاءت لي الدرب بالشموع

إلى أول اسم تلفظت به شفاهي

أمي ثم أمي ثم أمي أطال الله في عمريها

إلى ركنة عمري و منبع ثقفتي و إرادتي

إلى من علمني معنى الحياة أبي العزيز صاحب الفضل في وصولي إلى هذا

المستوى فجزاه الله الجزاء الأوفر و أطال الله في عمره

إلى كل عائلتي المتواضعة إخوتي و أخواتي

إلى كل أخوالي و خالاتي و أعمامي و جداتي

إلى أعم الأصدقاء

إلى كل من كتبهم قلبي و لم يكتبهم قلمي إلى كافة الأهل و الأقارب و الأحباب

و كل من ساعد في هذا العمل منقري ومنبري .

صمودي محمد



الإهداء

إلى قرة عيني ونفخة وجودي ونبع المحبة والحنان وسر نجاحي وتفوقي
ومن كانت ولا تزال الدعوات الخيرية لا تفارق شفيتها أنها أُمي
العزيزة حفظها الله وبارك فيها .

إلى من كان لي فخرا ومرشدا في هذه الحياة وكان ولا زال أحرص الناس على
دراستي وبذل الغالي والنفيس من أجلي تعليمي إنه أبي الغالي بارك الله لنا
فيه و أطال في عمره .

إلى من قاسمني عطف و حنان أُمي و أبي "أخي محمد"
و إلى كل عائلتي.

إلى أستاذي المحترم الدكتور بن عزة محمد

إلى جميع زملائي في الدراسة من الابتدائي إلى الجامعة.

إلى كل من علمني حرفا أساتذتي الكرام من الطور الابتدائي إلى ما بعد التدرج.

إلى من فتح هذه الرسالة وتصفح أوراقها بعدي .

إلى هؤلاء جميعا أهدي ثمرة هذا العمل .

و إلى شهداء الجزائر الأبرار.

بختاوي الأمين

الفهرس

الفهرس

| | |
|-----|---|
| أ-ه | المقدمة العامة |
| 01 | الفصل الاول: مفاهيم عامة حول الجماعات المحلية |
| 01 | مقدمة الفصل الأول: |
| 02 | المبحث الأول: الجماعات المحلية واللامركزية الإدارية |
| 02 | المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية |
| 03 | الفرع الأول: تعريف الجماعات المحلية وأهميتها |
| 05 | الفرع الثاني: أسباب الاعتماد على الإدارة المحلية |
| 06 | الفرع الثالث: خصائص ومميزات الجماعات المحلية |
| 08 | المطلب الثاني: المركزية الإدارية |
| 11 | المطلب الثالث: اللامركزية الإدارية |
| 16 | المبحث الثاني: دور الجماعات المحلية و وسائل ممارستها المهام |
| 16 | المطلب الأول: دور الجماعات المحلية |
| 16 | الفرع الأول: المجال المالي |
| 17 | الفرع الثاني: المجال الاقتصادي |
| 18 | الفرع الثالث: المجال الاجتماعي |
| 18 | الفرع الرابع: المجال الثقافي |
| 19 | المطلب الثاني: وسائل ممارسة مهام الجماعات المحلية |
| 19 | الفرع الأول: الوسائل المالية |
| 20 | الفرع الثاني: الوسائل الاقتصادية |

| | |
|--|----|
| المبحث الثالث : معوقات الجماعات المحلية والطرق الحديثة لتسييرها..... | 23 |
| المطلب الأول : المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية..... | 23 |
| المطلب الثاني : تنظيم المجالس المحلية..... | 25 |
| المطلب الثالث : سير عمل المجالس المحلية..... | 29 |
| خلاصة الفصل الأول..... | 41 |
| الفصل الثاني: ميزانية الجماعات المحلية..... | 42 |
| مقدمة الفصل الثاني..... | 42 |
| المبحث الأول : ميزانية الجماعات المحلية مبادئ ، خصائص و مفاهيم..... | 43 |
| المطلب الأول : ميزانية الجماعات المحلية ، مفهومها..... | 43 |
| المطلب الثاني : خصائص و مبادئ ميزانية الجماعات المحلية..... | 45 |
| المطلب الثالث : وثائق ميزانية الجماعات المحلية..... | 47 |
| الفرع الأول : الميزانية الأولية..... | 47 |
| الفرع الثاني : الميزانية الإضافية..... | 47 |
| الفرع الثالث : الحساب الإداري..... | 48 |
| المبحث الثاني : تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية..... | 49 |
| المطلب الأول : الأعران المكلفون بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية..... | 50 |
| الفرع الأول : الأمرين بالصرف..... | 50 |
| الفرع الثاني : المحاسبون العموميون..... | 52 |
| المطلب الثاني عمليات تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية..... | 54 |
| الفرع الأول : تنفيذ نفقات الجماعات المحلية..... | 54 |
| الفرع الثاني : تنفيذ إيرادات الجماعات المحلية..... | 58 |
| الفرع الثالث : الفترة المالية لتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية..... | 60 |

| | |
|-----|--|
| 61 | المطلب الثالث : المراقبة على تنفيذ الميزانية |
| 63 | المبحث الثالث : عجز الإيرادات البلدية عن تغطية النفقات |
| 64 | المطلب الأول : إيرادات البلدية |
| 81 | المطلب الثاني : نفقات البلدية |
| 87 | المطلب الثالث : عجز ميزانية البلدية |
| 112 | خلاصة الفصل الثاني |
| 113 | الفصل الثالث : ميزانية بلدية مغنية - دراسة تطبيقية |
| 113 | مقدمة الفصل الثالث |
| 114 | المبحث الأول: لمحة تعريفية عن بلدية مغنية |
| 114 | المطلب الأول: بطاقة فنية عن البلدية |
| 114 | الفرع الأول: لمحة تاريخية |
| 115 | الفرع الثاني: التعريف بمدينة مغنية |
| 116 | المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية مغنية |
| 118 | الفرع الأول: الأمانة العامة |
| 118 | الفرع الثاني: مصالح البلدية |
| 121 | المبحث الثاني: وضعية الموارد المالية للبلدية وتسييرها |
| 121 | المطلب الأول: تحليل قسم التسيير |
| 121 | الفرع الأول: تحليل إيرادات قسم التسيير |
| 130 | الفرع الثاني: تحليل نفقات قسم التسيير |
| 136 | المطلب الثاني: تحليل قسم التجهيز |
| 137 | الفرع الأول: تحليل إيرادات قسم التجهيز |
| 144 | الفرع الثاني: تحليل نفقات قسم التجهيز |

المبحث الثالث : دراسة العجز الموازي ، أسبابه و سبل تفعيله.....150

المطلب الأول :دراسة العجز الموازي.....150

المطلب الثاني : أسبابمديونيةالجماعاتالمحلية.....153

المطلب الثالث : آليات تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية.....155

الفرع الأول : آليات تفعيل التنظيمية و القانونية.....155

الفرع الثاني : آليات تفعيل المالية.....155

157.....خلاصة الفصل الثالث

160-158.....الخاتمة العامة:

.....قائمة المراجع

.....الملاحق

المقدمة العامة

المقدمة العامة

بعدما كان دور الجماعات المحلية يقتصر فقط على القيام بوظائف تقليدية ، امتد دورها الآن ليشمل جميع المجالات ، و ذلك بحكم أنها لا تتدخل إلا في حدود الإمكانيات المحلية المتاحة لها فأصبحت المسؤولية على تسيير المرافق و الممتلكات التابعة لها ، كما تتكفل بتوفير الحاجيات الأولية للمواطن.

و قد أدرجت الجماعات المحلية ضمن إطار سياسة مبدؤها توزيع السلطات و اللامركزية في التسيير بغية إرساء و تكريس نموذج التنمية على المستويين الوطني و المحلي و دعم سياسة البلاد و مواجهة المشاكل التي تواجه الجزائر في طريقها التنموي ، أما من الناحية القانونية فقد أصبحت الجماعات المحلية وحدات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية الذي يتجسد أساسا في صلاحيتها في إعداد ميزانية سنوية تكون مستقلة عن ميزانية الدولة .

وفي الوقت الذي أصبحت اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية ملاذا لكثير من الأمم للنهوض بالتنمية القومية الشاملة والمستدامة، التفتت الجزائر بدورها إلى جماعاتها المحلية وخصوصا بلدياتها لتكلفتهم بالمشاركة في تحمل إفرات الوضع الراهن، الذي لا يؤمن بإتكال أي هيئة على هيئة أخرى، وأن الكل يجب أن يساهم في تحسين الأوضاع العامة في شتى المجالات، لكن الشيء السلبي هو عجز البلديات الجزائرية عن تحمل نفقاتها ، فإن استطاعت تحمل أجور مستخدميها، فالموردون يلحون على طلب تسديد حقوقهم وهي عاجزة عن ذلك، وإن دفعتها ففواتير الكهرباء والغاز والهاتف... الخ تنتظر إلتفاته الخزينة العمومية لتسويتها، فأنى بالبلديات وحال معظمها على هذا النحو؟ فعليها أن تبادر بالمشاركة في النهوض بالتنمية الوطنية، وكان للإشكال أن يتعالج لو بقي على هذا المستوى، ولكن تأزم الوضع أكثر نتيجة للأزمة الأمنية والعشرية السوداء التي ألفت هي كذلك بدورها بدلوا في سبيل زيادة تعقيد المشكلة المالية للبلديات الجزائرية، هذه الأخيرة التي وجدت نفسها في مواجهة نفقات جديدة لم تكن موجودة من قبل، وعلى رأسها مواجهة تكاليف النزوح الريفي من تأمين للسكن، ومساعدة الطبقات الهشة وتغطية نفقات الحرس البلدي... الخ، وكل هذا كان على حساب الميزانية البلدية التي أصبح اتصاف كثير منها بالعجز ملازما لها كإسمها، حتى أن هناك بعض البلديات التي تم تغيير إسمها ولكن وضع ميزانياتها غير المتوازن لم يتغير، إلى أن بلغ الوضع أنه في سنة 2000 ومن مجمل 1541 بلدية على المستوى الوطني سجلت 1280 بلدية عجزا ماليا، أي أن 83.06% من البلديات لا تكفي إيراداتها لتغطية نفقاتها .

إشكالية البحث:

إن موضوع عجز ميزانية الجماعات المحلية يقودنا إلى طرح الإشكالية الرئيسية التالية* :
ما هو واقع مالية الجماعات المحلية في الجزائر ؟ و ما هي الأسباب المؤدية إلى تفاقم مشكلة عجز ميزانية البلديات؟

وانطلاقا من هذا التساؤل الجوهرى نطرح مجموعة من الأسئلة والاستفسارات الفرعية التي تلخص أهم نقاط المناقشة حول الجماعات المحلية و عجز ميزانيتها وترسم حدود البحث وهي كالتالي- :

- ✓ ماذا نقصد بالجماعات المحلية ؟
- ✓ ما هي أهم المشاكل والمعوقات التي تواجه الجماعات المحلية ؟ و ما هي أهم الطرق الحديثة لتسييرها ؟
- ✓ ما هي أسباب عجز ميزانية الجماعات المحلية؟ و ما هي أهم السبل لتفعيلها ؟

فرضيات البحث :

للإجابة على التساؤلات السابقة ارتأينا صياغة الفرضيات التالية

- ان لضعف الموارد المحلية وسوء استغلال الموارد المتاحة دور في تعقيد وتفاقم حالة العجز المالي للبلديات الجزائرية؛
- يمكن اعتبار تثمين الإيرادات البلدية وترشيد النفقات من بين الحلول التي من شأنها تخفيف حدة مشكلة عجز ميزانية البلديات؛

- اعتماد البلديات على الموارد الجبائية و الإعانات الحكومية لتمويل ميزانيتها جعلها تهمل الموارد الأخرى .

دوافع إختيار الموضوع:

- إدراك أهمية و دور الجماعات المحلية في إرساء و تكريس نموذج التنمية على المستويين الوطني و المحلي و دعم سياسة البلاد و مواجهة المشاكل التي تواجه الجزائر في طريقها التنموي ؛
- يمس موضوع عجز ميزانية الجماعات المحلية مشكلة واقعية تعيشها العديد من البلديات و الولايات ؛

- يندرج موضوع الجماعات المحلية و عجز ميزانيتها ضمن التخصص المدروس (اقتصاد مالي و نقدي).

أهمية وأهداف البحث :

إن أهمية هذه الدراسة تكمن في الوقوف على أسباب عدم تكافؤ الإيرادات والنفقات المحلية وبعد التركيز على هذه العوامل يمكن تحاشيها لعدم الوقوع في العجز، هذا الأخير الذي يعتبر بمثابة حاجز يحول دون تحقيق التنمية المحلية. إنه بالرغم من حركة تطهير ديون البلديات لم تستطع هذه الأخيرة تحقيق توازنها، حيث سرعان ما كانت تعود إلى العجز، الأمر الذي يستدعي تشخيص دقيق للوضعية، والذي من شأنه تحديد أسباب العجز بدقة متناهية ومن ثم الخروج بالحلول الناجعة لمعالجة الوضع .

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

صعوبات البحث :

كون أن إعداد أي بحث لا يخلو من الصعوبات فكان أمرا طبيعيا أن تواجهنا بعضا منها، وتمثلت في ما يلي :

- وجود عراقيل في الدراسة الميدانية، من خلال صعوبة الحصول على المعلومات و الإحصائيات اللازمة بحجة السرية .
- صعوبة حصر الموضوع نظرا لتداخله مع مواضيع أخرى و هي بدورها واسعة .
- وجود صعوبات من حيث تعدد المصطلحات.

الدراسات السابقة :

- برباح محمد ، الجباية و دورها في تحقيق التنمية ، رسالة ماجستير ، جمعة الجزائر ، سنة 2005 .

لقد تناول الباحث موضوع الجباية من خلال إبراز مكانتها في ميزانية الجماعات المحلية و دورها التمويلي ، محاولا بذلك الإجابة عن الإشكالية التالية : هل تستطيع الجباية المحلية منح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية؟
و قد توصل الباحث إلى أنه بالرغم من كون الموارد الجبائية أساس المالية المحلية ، إلا أنها لا يمكنها أن تمنح الاستقلالية المالية للجماعات المحلية نتيجة لعدة أسباب

مختلفة ، و رغم أهمية البحث إلا أن الباحث لم يتطرق إلى بعض النقاط ، كالتقسيم الإداري و أثره على توزيع الموارد الجبائية .

- مداني جميلة ، أهمية الضرائب المحلية في تمويل الجماعات المحلية في الجزائر ، دراسة حالة بلدية الدار البيضاء ، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع التخطيط ، جامعة الجزائر 2001/2002 .

تناولت الباحثة موضوع الضرائب المحلية من خلال الإجابة على إشكالية كيفية تمويل الجماعات المحلية بالضرائب المحلية و أثر التغيرات السياسية و الاقتصادية التي عرفتها البلاد على تنظيم الجماعات المحلية إداريا و ماليا .

و قد توصلت الباحثة هي الأخرى ، إلى أنّ الجماعات المحلية لم تصل بعد إلى درجة كبيرة من الاستقلالية التسييرية مقارنة مع تنظيم الجماعات المحلية في دول العالم المتقدّم .

كما بيّنت أنّ للتقسيم الإداري الأخير أثر كبير في تدهور المالية و الجباية المحليتين في العديد من الجماعات المحلية . و بالرغم من أهمية البحث ، إلا أنّه اقتصر على دراسة بلدية الدار البيضاء ، التي تعتبر بلدية متوسطة أو غنية مقارنة مع بقية بلديات الوطن و بالتالي لا يمكن أن تكون نموذجا لتبيان الوضعية المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية في تلك الفترة (فترة الدراسة)

منهجية البحث :

انطلاقا من أن طبيعة البحث ونوعه يحددان نوع المنهج المستخدم، ومن أجل معالجة إشكالية البحث المقدمة سابقا من جهة، والتأكد من صحة الفرضيات السابقة أو بطلانها من جهة أخرى استعملت في هذا البحث - :

المنهج الوصفي التحليلي باعتباره المنهج الأكثر ملائمة لوصف وتحليل المشكلة المطروحة والإمام بمختلف جوانبها النظرية، وهذا في الجانب النظري من هذا البحث؛

-أما في الجانب العملي الميداني فقد استخدمت المنهج التطبيقي، حيث عرضنا واقع ميزانية البلدية محل الدراسة بنوع من التحليل الكمي والنسبي .



محتويات الدراسة :

للإجابة على التساؤلات السابقة ارتأينا تقسيم بحثنا هذا إلى ثلاثة فصول وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الجماعات المحلية تناولنا هذا الفصل في ثلاثة مباحث - :

-المبحث الأول تطرقنا فيه لمفاهيم حول الجماعات المحلية واللامركزية الإدارية

-المبحث الثاني وتطرقنا فيه لدور الجماعات المحلية و وسائل ممارسة مهامها

-المبحث الثالث خصصناه لمعوقات الجماعات المحلية والطرق الحديثة لتسييرها

***الفصل الثاني:** ميزانية الجماعات المحلية تناولنا هذا الفصل في ثلاثة مباحث - :

المبحث الأول وتطرقنا فيه إلى ميزانية الجماعات المحلية مبادئ ، خصائص و مفاهيم

-المبحث الثاني تناولنا فيه تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية

-المبحث الثالث ذكرنا فيه عجز إيرادات البلدية عن تغطية النفقات .

الفصل الثالث: ميزانية بلدية مغنية –دراسة تطبيقية- تناولنا هذا الفصل في ثلاثة مباحث

-المبحث الأول لمحة تعريفية عن بلدية مغنية

-المبحث الثاني هو عبارة عن محاولة لتحديد وضعية الموارد المالية للبلدية وتسييرها.

-المبحث الثالث درسنا فيه العجز الموازني ، أسبابه و سبل تفعيله



الفصل الأول:

مقدمة الفصل:

عرف نظام الإدارة المحلية منذ زمن بعيد، حيث يركز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية ومع مرور الوقت أصبحت تتمتع بالكثير من الصلاحيات وأسندت لها مهمة تحقيق التنمية المحلية، والتي تعتبر جزءا مكملا للتنمية الوطنية الشاملة.

وللقيام بهذه المهام سخرت الحكومة لهذه الكيانات المحلية الموارد والإمكانات اللازمة لتحقيق هذه المهام، إلى أن أصبحت عبارة عن هيئات محلية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وفي هذا الفصل سنحاول الإلمام بمختلف الجوانب المتعلقة بالجماعات المحلية، من خلال المباحث الرئيسية التالية:

1- الجماعات المحلية (مفاهيم)**2- دور الجماعات المحلية و وسائل ممارستها المهام.****3- المعوقات التي تواجه الجماعات المحلية و الطرق الحديثة لتسييرها**

المبحث الأول :الجماعات المحلية واللامركزية الإدارية

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة ، فالتنظيم الإداري ومهما كان النظام السياسي والاقتصادي السائد في دولة ما يبنى على أجهزة وإدارات مركزية وأخرى لامركزية، تتمثل هذه الأخيرة أو تتبلور في شكل الإدارة المحلية أو ما يعرف في الجزائر بالجماعات المحلية.

وعليه نتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم كل من الجماعات المحلية، واللامركزية الإدارية، وإلى المهام والصلاحيات المنوطة بالجماعات المحلية وأساليب تأدية هذه المهام.

المطلب الأول :مفهوم الجماعات المحلية.

قبل التطرق إلى مفهوم الجماعات المحلية، وجب أن نعرف أنه قد تعددت تسمياتها في تطبيقات الدول من دولة إلى أخرى، وذلك حسب درجة الأخذ بها والاعتماد عليها.

فهناك من يطلق عليها مصطلح الإدارة المحلية، تمييزا لها عن الإدارة المركزية، ولأن نشاطها محلي، وهناك من اصطلح على تسميتها بالحكم المحلي، كما هو معمول به في بريطانيا، وفي بعض الدول التي أخذت بنظامها كالإمارات العربية المتحدة، وذلك لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية، مع أن البعض يفرق بين الحكم المحلي والإدارة المحلية*.

و في بحثنا هذا سنستعمل مصطلح الجماعات المحلية، أو الهيئات المحلية أوالمجالس المحلية المنتخبة تماشيا مع الشائع في الفقه والنصوص الجزائرية.

الفرع الأول :تعريف الجماعات المحلية وأهميتها

1-تعريف الجماعات المحلية:

إذا جننا إلى تعريف الإدارة المحلية، فوفقا للتعريفات التي استقرت عليها الأمم المتحدة والاتحاد الدولي للسلطات المحلية، فهي تعني "تقسيم جغرافي سياسي لدولة موحدة بسيطة ودون مستوى الولاية أو الجمهورية أو المقاطعة في الدول الفدرالية المركبة".

كما يعرفها على أنها وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية إما انتخابا يشمل جميع أعضائها أو يشمل الكثير منهم، وإما مختارة محليا تعهد إليها الإدارة المركزية بالاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية، ويكون لها شخصية معنوية وذمة مالية مستقلة وأجهزتها المحلية وتخضع لرقابة وإشراف من السلطة المركزية¹.

كما يمكن تعريفها بأنها المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة أو إشراف الحكومة المركزية.

وتعرف الجماعات المحلية بهذا المصطلح على أنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات و المدن والقرى،و تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي².

أما في الجزائر فيطلق على الجماعات المحلية اسم البلديات والولايات، وتضم مجموعة سكانية معينة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون³.

كما عرف الولاية على أنها جماعة عمومية، إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ بموجب قانون⁴.

¹-مصطفى الجندي، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية 1987، ص:20

² - عبد الرزاق إبراهيم الشبخلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2001، ص:20

³ - المادة الأولى من قانون رقم 08/90 الصادر في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة الأولى من قانون رقم 09/ 90 الصادر في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية.

وعبارة الجماعات المحلية ظهرت لأول مرة في الجزائر بمقتضى المادة 54 من قانون 1947 /09/20، والتي تنص على أن " :الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات والولايات."

وبعد الاستقلال تم إنشاء جماعات محلية جديدة، فنشأت البلدية بموجب الأمر 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967، ونشأت الولاية بموجب الأمر 38/69 الصادر في 23 ماي 1969م وأصبحت الجماعات المحلية هي المسؤولة على تسيير المرافق والممتلكات التابعة لها.

2-أهمية الجماعات المحلية:

الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية، ليست ابتكارا حديثا للإنسان، بل أنه نظام لازم البشرية منذ أقدم العصور حتى الآن، فقد اهتم العديد من الباحثين كل حسب اختصاصه بالإدارة المحلية أشد اهتمام، فعلماء الاجتماع اهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي، كما أن الإدارة المحلية تقوم على فكرة تقسيم العمل وهو ما يجعلها موضوع اهتمام هذه الفئة من الباحثين.¹

كما يمكن النظر إليها من زاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون على مستوى البلدية أو الولاية من المشاركة في صنع القرار بما يجسد فكرة الديمقراطية². على اعتبار أنه نظام يضمن الحريات ويتفق مع المبدأ الديمقراطي، الذي يستلزم مشاركة الشعب أو ممثليه في أمورهم وحل مشاكلهم.

كما اهتم علم الإدارة أيضا بنظام الإدارة المحلية، لما تشكله من المجال الأكثر أهمية في نظرية التنظيم، وذلك أنه لا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية.³

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2002، ص: 221.

² - عبد الرزاق إبراهيم الشبخلي، مرجع سابق، ص: 17.

³ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص: 221.

ونظرا لأهميتها في النظام الإداري الجزائري، فقد نصت عليها مختلف المواثيق والدساتير فلقد نص عليها كل من ميثاق الجزائر 1964، الميثاق الوطني 1976 ، دستور 1963 ، في المادة التاسعة، وكذا المادة 36 من دستور 1976 ، المادة 15 من دستور 1996 ، حيث نصت على انها " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".

الفرع الثاني :أسباب الاعتماد على الإدارة المحلية

تعتبر أسباب اعتماد نظام الإدارة المحلية موحدة تقريبا في كل الدول تتمثل أساسا في :

ازدياد وظائف الدولة، تجسيد الديمقراطية، التفاوت بين أجزاء الدولة الواحدة.

1-تزايد مهام الدولة:

كانت وظيفة الدولة مقصورة فقط على المحافظة على الأمن والدفاع والقضاء أو ما يعرف بالدولة الحارسة، أما في الوقت الحاضر فقد اتسعت وظائفها بحيث أصبحت تتدخل وتعتني بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية (الدولة المتدخلة)، لذلك أصبح من الصعب عليها القيام وحدها بالأعباء الجديدة الملقاة على عاتقها، وهذا ما فرض عليها إنشاء هياكل لمساعدتها في الدور المنوط بها خاصة مع اتساع رقعة البلاد وعلى رأس هذه الهياكل تأتي الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية.

2-التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة:

تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك المناطق الساحلية والمناطق القريبة من العاصمة، والمناطق البعيدة عنها، كما تختلف من حيث عدد السكان، فهناك مناطق أو مدن مكتظة بالسكان، ومناطق قليلة السكان، إلى جانب مناطق سياحية، ومناطق لا تتوفر على هذا العامل.

فهذا الاختلال في الأقاليم المناخية والجغرافية، والديموغرافية إلى جانب العامل المالي فرض بقوة الاستعانة بالإدارة المحلية لتسيير شؤون الإقليم، فمن الصعب جدا تسيير كل الأقاليم والمناطق على اختلافها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة، وكلما كان مقر المسير قريبا من مشاكل الإقليم، ومواكب لتطورات التنمية المحلية كلما كان التسيير أحسن.

3- تجسيد الديمقراطية:

تعتبر الإدارة المحلية عن التسيير الذاتي وهو وسيلة فعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة، وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، فكلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة، كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية.¹

هذا بالإضافة إلى أن الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية، فإشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة وتنظيم شؤونهم المحلية يجعلهم أكثر تفهما للحاجات والمشاكل المحلية من موظفي الإدارة المركزية. كما أن نظام الإدارة المحلية يساعد على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة وتدريبهم على الحياة النيابية عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين وهذه المجالس تعتبر مدارس لتخريج أكفأ أعضاء المجالس النيابية وكبار موظفي الدولة.

إضافة إلى أن وجود الهيئات المحلية يساعد على تبسيط الإجراءات، وبذلك تحل المشاكل المحلية محليا بدلا من اللجوء إلى الحكومة في العاصمة، وفي ذلك اقتصاد للوقت للجهد والمال.²

الفرع الثالث : خصائص ومميزات الجماعات المحلية.

تتميز الجماعات المحلية بجملة من الخصائص و المميزات تتمثل أساسا في ما يلي:

1- الاستقلالية الإدارية :

وهي نتيجة من ثبوت أو الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية³. التي تتطلب قدرا من الاستقلال الذاتي المحلي. فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات الإدارية اللازمة، بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة، وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة.

¹-عمار عوايدي، مرجع سابق، ص323

² عبد الرزاق إبراهيم الشبخلي، مرجع سابق، ص22 -

³ - المادة الأولى من قانون البلدية

ومن مزايا هذه الاستقلالية نذكر:

- تخفيف العبء عن الادارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها.
- تجنب التباطئ وتحقيق الاسراع في اصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- تفهم اكثر وتكفل احسن برغبات وحاجات المواطنين من الادارة المركزية.
- تحقيق مبدا الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية والمحلية.

2-الاستقلالية المالية :

ان تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، وجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي¹، أو الذمة المالية المستقلة، ويعني هذا توفير مبالغ أو موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء مهامها الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة.

وتنص المادة 60 من القانون 90- 08 المؤرخ في 07/04/1990م المتعلق بقانون البلدية بان يقوم المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت رقابة المجلس بجميع الاعمال الخاصة بالمحافظة على الاموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية ، ومن نتائج هذه الاستقلالية المالية انه تستطيع الجماعات المحلية ادارة ميزانيتها بحيرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة ، وهذا حتى لا يكون لهذا الاستقلال تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي للدولة.

¹ - المادة الأولى من قانون البلدية، والمادة الأولى من قانون الولاية

المطلب الثاني :المركزية الإدارية.

أولا : مفهوم المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى .فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة¹

و تعرف أيضا على أنها توحيد الإدارة في الدولة ، حيث تقتصر الوظائف الإدارية على السلطة التنفيذية المركزية ، إلا انه هذا لا يعني أن تكون التبعية لشخص واحد داخل الدولة أو أجهزة معينة داخل الدولة ، وليس بمعنى أن يقوم الوزراء بجميع الأعمال عبر كامل أنحاء الوطن .

كما يعرف أيضا عن المركزية أنها عبارة عن السيطرة الكلية للإدارة المركزية، والمتمثلة في الحكومة المركزية والوزارات التابعة لها على زمام الوظائف الإدارية بما فيها الإدارة المحلية والإقليمية، وبالتالي فهي الوحيدة التي تقوم بتشريع وتنفيذ الأوامر سواء كان ذلك مركزيا أو محليا² ويمكن تعريفها أيضا على أنها توحيد الإدارة في الدولة ، وقصر الوظيفة الإدارية على السلطة التنفيذية المركزية بها وتمارسها بواسطة أجهزة إدارية متخصصة³.

وتقوم المركزية على عنصرين أساسيين هما:

1-حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحدة تكون هيا المهيمنة على كل عناصر الوظيفة الإدارية.

2-التبعية المتدرجة والسلطة الرئاسية ، ويعني هذا العنصر اتخاذ الجهاز الإداري في الدولة صورة الهرم المتدرج على أن يقوم بين تلك الدرجات قدر من التبعية يتمثل بالنسبة للدرجات الدنيا بما يسمى السلطة الرئاسية.

¹نوت بدوي، القانون الإداري دار النهضة،القاهرة، 2002 ص316

²محمد مطلق الذيات، الوجيز في القانون الاداري، الدار العالمية و دار الثقافة، مصر، ص71

³جعفر انس قاسم ، اسس التنظيم الاداري والادارة المحلية بالجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، بدون سنة النشر،ص12

ثانيا : صور المركزية الإدارية

إنّ المركزية الإدارية تختلف صورتها أحيانا بين الحصر للسلطات بشكل مطلق وهو ما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري و بين تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري.

1-التركيز الإداري:

يسمى البعض هذا بي الصورة الوزارية وذلك إبرازا لدورة الوزارة في هذا النظام وأهمية

الوزير تامة على شؤون وزارته ، كما يطلق عليها المركزية المكثفة أو الكاملة أو المطلقة¹

كما يطلق عليها البعض المركزية على المطلقة أو الكاملة ، إلا أن مصطلح التركيز الإداري هو المعنى الأقرب والأكثر تعبير ودلالة عن المعنى ، وفي هذه الصورة تطبق المركزية على إطلاقها أي تكون وظيفة الإدارة والتنفيذ وبكل خصائصها في يد الحكومة المركزية أي في مكاتب الوزراء والمصالح والإدارات الموجودة في العاصمة ، غير أن المركزية بهذا الشكل المطلق ليس لها وجود حاليا حتى في ظل الدول الديكتاتورية التي ظهرت في العصور السابقة ، ومع التطور والتقدم التكنولوجي التي شهدته الشعوب ، وازدادت اختصاصات الدول وكبرت وظائفها بحكم الأفكار الاشتراكية والتقدم العلمي

والتكنولوجي الهائل أصبح من العسير بل من المستحيل ان نضطلع بسلطة واحدة باتخاذ

القرارات في كل أنحاء الدولة.

2- عدم التركيز الإداري :

وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ الصورة الأولى (المركزية المطلقة) ، وعدم تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة، ومما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة و تعقدها و كثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم، مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظرا لعدم تمتع ممثلي

1 - د. محمد صغير بعلي ، القانون الاداري (التنظيم الاداري ، النشاط الاداري) ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، 2004 ، ص43

الأقاليم بسلطة القرار، لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص، كما أنه قد تعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض ، والهدف من ذلك تخفيف العبئ عن المركز وتحويل جزء من سلطتها الى مصالح المنتشرة في مختلف اقاليم الولاية ، حيث ان هذه الهيئات والموظفين يبقون في مرتبتين بعلاقة التدرج الرئاسي القائم على قاعدة التبعية حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها¹.

ثالثا : مزايا و مساوئ المركزية الإدارية

1- مزايا المركزية الإدارية:

للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن حصرها فيما يلي:

أ- من الناحية السياسية : إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية و فرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم و المصالح و تحكمها في زمام الأمور².

ب - من الناحية الإدارية :يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام . لأن سلطة القرار تم تركيزها ومن ثم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلا و غيرها من المناطق.

ج- من الناحية الاجتماعية : يضمن النظام المركزي تحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين بموجب إشراف وإدارة السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة³.

¹علي زغود ، الادارة المحلية في الجمهورية الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 1984 ، ص11
²سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1986 ص115 سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1986 ص115
³عايلي رضوان ، ادارة الاملاك الوطنية ، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق ، فرع الادارة المالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2006 ، ص19

2- مساوى المركزية:

للنظام المركزي عيوب ومساوى متعددة ، ويمكن أن نردها إلى عيبين أساسيين هما¹ :

1-عدم استجابته لميول سكان الوحدات المحلية ورغباتهم : فرغم انه من الناحية النظرية نجد انه سليم الا انه لا يفي بالغرض ، ولا يحقق ميول ورغبات السكان الوحدات المحلية ولا يشبع حاجاتهم المتعددة والمتنوعة ، التي تستوجب تعدد وتنوع النظم الإدارية المعمول بها.

2-عدم مرونة النظام المركزي الإداري : ينقص التنظيم الإداري المرونة ، إذ انه يحول دون ارتفاع درجة الوعي السياسي لدى سكان الوحدات المحلية ويحول بينهم وبين المشاركة في الحياة العامة اذ لم يعد لهم دور في إدارة شؤونهم المحلية مما يؤدي إلى اختلال التوازن السياسي للدولة والحكومة معا.

المطلب الثالث : اللامركزية الإدارية

أولا : مفهوم اللامركزية

هناك عدة تعريفات للامركزية الإدارية ، حيث يمكن تعريف اللامركزية الإدارية على أنها نظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى تكون مستقلة قانونية عن الإدارة المركزية مع بقائها خاضعة لمراقبة تلك الإدارة²، ومن هذا يتضح أن للامركزية جانبين :جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها بنفسها، مما يرسخ مبدأ الديمقراطية الإدارية، وجانب قانوني يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية³.

1د .على خطار شطناوي ، الادارة المحلية ، دار وائل للنشر ، 2002 ، ص34

2محمد صغير بعللي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2004 ، ص09

3عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، الطبعة الثانية 2007 ، ص170

ثانيا: اشكال اللامركزية:

يذهب أغلب الخبراء في القانون الإداري إلى التمييز من حيث الواقع والتطبيق إلى شكلين من النظام اللامركزي هما: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية.

1- اللامركزية الإقليمية:

تتميز اللامركزية الإقليمية بالاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق جغرافي معين كما هو الشأن بالنسبة للوحدات الإدارية المحلية (البلدية والولاية¹، ويقصد باللامركزية الإقليمية الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة كالمحافظات أو المدينة أو البلديات ، بما يترتب على ذلك من استقلال في القيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المشرع لهذا الإقليم عن طريق مرافقه المحلية التي يحددها القانون في بيانه لاختصاصات الهيئات المحلية ، ومن أمثلتها مرافق المياه والكهرباء والموصلات ، تدار هذه المرافق عادة عن طريق مجالس من سكان الإقليم ، وفي صورة هيئات عامة او شركات او مؤسسات.²

2- اللامركزية المرفقية:

ترتكز اللامركزية المرفقية على منح مرفق عام مثل التعليم، الصحة أو النقل، الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه فاللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي، دون الاهتمام بالنطاق والمجال الاقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا ، ويمكن تسمية اللامركزية المرفقية باللامركزية المصلحية ، وذلك لأنها تركز على الاختصاص الموضوعي الوظيفي ، دون الاهتمام بالنطاق المجال الاقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط سواءا كان وطنيا او محليا.³

¹ - محمد صغير بعلي ، قانون الادارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق، ص 28

² - زكرياء المصري ، أسس الادارة العامة (النشاط الاداري والتنظيم الاداري) ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2007 ، ص 203

³ - MALIOU (A) , cour d'institutions administratives , O P U , Alger , 1985 , p 71

ومن خلال ما ذكرنا، يمكن مقارنة اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية من عدة جوانب:

من حيث وجود المصالح المتميزة: حيث يعترف كل من التشكيان على وجود مصالح متميزة ذات طابع محلي وإقليمي في اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية)، وذات طابع فني وتقني الموجود في اللامركزية المرفقية (المصلحية)،

ومن حيث استقلال الهيئات: تتمتع الهيئات والأجهزة في شكلي اللامركزية بالشخصية المعنوية وبكل ما ينتج عنها من نتائج، حيث أن الوسيلة الداعمة للاستقلال وحدات الإدارة المحلية (اللامركزية الإقليمية) يقدم على الانتخاب، وبموجبه ينتج عنه مجلس منتخب من سكان الإقليم يقوم بتسيير المصالح، وأما الشخصية المعنوية في اللامركزية المرفقية كالمستشفى والجامعة وغيرها فعادة ما تسند إلى فئة من الخبراء والفنيين وهم الأدرى بمصلحة الهيئة اللامركزية المرفقية والأقدر على تسييرها.

ورغم وجود الشخصية المعنوية وبالتالي استقلال الهيئات، إلا انه قد يكون وهمي ما لم تزود الهيئات اللامركزية (إقليمية كانت أو مرفقية) بعد تشكيلها ب:

-سلطات واختصاصات فعلية وتقديرية.

-توفير الوسائل والإمكانات اللازمة لأداء مهامها.

-ضمانات قانونية التي تحافظ على ذلك الاستقلال.

ومن حيث الوصاية: (الرقابة الإدارية) يخضع كل من اللامركزية الإقليمية والمرفقية إلى نظام رقابي محفوف بعدة اعتبارات سياسية في اللامركزية الإقليمية واعتبارات فنية في اللامركزية المرفقية¹ وعلى كل فإن الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية يبقى اختلافا في الدرجة له في الطبيعة، حيث أنهما يمثلان تطبيقين لفكرة ومفهوم واحد هو مفهوم

¹ - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص81

اللامركزية الإدارية التي أصبحت تشكل وسيلة وأسلوباً تقنياً فعالاً في تسيير وإدارة الشؤون العامة بالدولة الحديثة.

ثالثاً : مزايا ومساوئ اللامركزية

1- مزايا اللامركزية : تركز اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأسس والمبررات وهي:

أ - على مستوى السياسي :

يعتبر نظام اللامركزية الإدارية مجالاً حقيقياً لترقية ممارسات الحرية العامة، حيث تعتبر اللامركزية مدرسة للديمقراطية، إذ له ممارسات الحرية العامة، ديمقراطية بدون وجود لا مركزية¹، وذلك لأن تطبيق اللامركزية الإدارية يساهم في تعليم المواطنين (ناخبين و مترشحين) وتدريبهم على العملية الديمقراطية.

ب - على المستوى الإداري :

ينتج عن تطبيق اللامركزية في المجال الإداري مجموعة من الفوائد هي:

-تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، حيث يتم نقل وتحويل الكثير من المهام إلى هيئات اللامركزية، لتتفرغ الإدارة المركزية إلى قضايا أهم ذات البعد الوطني.

-تحسين الخدمات الإدارية، نظراً لإدارة وتسيير الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم مباشرة وحقيقية مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية.

-تجنب الروتين الإداري، وما يترتب عنه من آثار سلبية من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن.²

¹سليمان محمد الطماوي ، مرجع سابق ، ص89

²صغير بعلي ، دروس في المؤسسات الادارية ، منشورات جامعة باجي مختار ، عنابة ، ص60

ج - على المستوى الاجتماعي:

-ينتج عن التطبيق السليم للنظام اللامركزي إلى توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية، حيث أنها ستنال جزء منه لسد احتياجاتها.

د - على المستوى الاقتصادي :

يمكن أن نبرز الأخذ باللامركزية الإدارية استناداً إلى مبدأ وهو مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، حيث يكون التخطيط وضع الخطة العامة من طرف الإدارة المركزية، أما تنفيذه وتوجيهه فيكون بواسطة أجهزة وهيئات لا مركزية موجودة على المستوى المحلي.¹

2- مساوي اللامركزية : من خلال ما ذكرنا نجد أن هناك الكثير من المزايا اللامركزية الإدارية، لكن هذا لا يعني أنه توجد هناك مساوي، إلا أنها ضئيلة مقارنة بمزاياها، وتتمثل المساوي في بعض المخاوف التي يبديها البعض من حيث ما قد ينجم عن اللامركزية في المجال السياسي والإداري.

أ - في المجال السياسي:

يرى البعض أن تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة السلطة الإدارية المركزية من جراء تفضيل المصالح المحلية الإقليمية خاصة إذا كانت اللامركزية المطلقة على المصلحة الوطنية العامة .

ب -المجال الإداري:

تتشكل الهيئات اللامركزية الإدارية (خاصة الإقليمية منها) غالباً ما يتم عن طريق الانتخاب والذي لا يقوم بالضرورة على الخبرة والكفاءة، مما قد ينجم عن ذلك هبوط مستوى أداء

¹ - د. احمد محيو ، ترجمة محمد صاصيلا ، محاضرات في المؤسسات الادارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ن الجزائر ، 1985 ، ص43

كفاءة الجهاز الإداري، نظراً لتولي إدارة الهيئات المحلية بواسطة أعضاء قد لا تكون لهم الدراية والمعرفة بأساليب العمل الإداري وتقنياته وقواعده العلمية.¹

المبحث الثاني : دور الجماعات المحلية و وسائل ممارستها المهام.

بعدما كان دور الجماعات المحلية يقتصر فقط على القيام بوظائف تقليدية ، امتد دورها الآن ليشمل جميع المجالات ، و ذلك بحكم أنها لا تتدخل إلا في حدود الإمكانيات المحلية المتاحة لها فأصبحت المسؤولية على تسيير المرافق و الممتلكات التابعة لها ، كما تتكفل بتوفير الحاجيات الأولية للمواطن . لذلك نجد اللامركزية تمنح كل الوسائل والمسؤوليات التي تؤهل الجماعات المحلية القيام بدور تنمية منطقتها و الذي يعتبر كجهود مكمل لما تقوم به الدولة، و هذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث حيث نتعرض إلى دور الجماعات المحلية (المطلب الأول) ثم نتعرض في عنوان ثاني إلى وسائل ممارسة الجماعات المحلية لاختصاصاتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول : دور الجماعات المحلية .

لقد عرف دور الجماعات المحلية تحولات و تطورات كبيرة ليشمل جميع المجالات و هي :²

الفرع الأول: المجال المالي .

إن الجماعات المحلية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية و التي تتمثل في :

- حصيلة الموارد الجبائية.
- مداخيل ممتلكاتها.
- الإعانات. الاقتراضات و قبول الهبات.

¹ محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري ، مرجع سابق ، ص83

² - شيهوب مسعود : أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 11-86. ص(134)-138.

الفرع الثاني : المجال الاقتصادي .

إن الجماعات المحلية ينتظر منها إن تلعب دورا كبيرا و ضخما في المجال الاقتصادي و ذلك نظرا لأهميته . و هذا بعدما كانت أعمالها تقتصر في الماضي على الوظائف التقليدية. فتعد البلدية المخطط التنموي القصير و المتوسط و الطويل المدى و تصادق عليه ، كما تسهر على تنفيذه و ذلك في إطار الصلاحيات الممنوحة لها قانونيا ، أما الولاية فالمادة 58 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية تنص على " تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولاوي بصفة عامة على أعمال التنمية الاقتصادية و تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة و ترقية حصائلها النوعية "1.

و منه حدد قانون البلدية لسنة 1990 2 في مادته 86 النشاطات التي تقوم بها البلدية و المتمثلة في :

- توفير حاجات المواطنين الذين يقيمون داخل حدودها الجغرافية.

- الاستثمارات الاقتصادية.

- القيام بمجهودات في مجال التعليم الأساسي و ما قبل المدرسي.

- التعمير و الهياكل الأساسية.

- التهيئة و التنمية المحلية.

- تقديم الخدمات.

- السكن و حفظ الصحة.

1 - القانون 90-08 المؤرخ في 07 افريل 1990، المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية ، ج.ج.د.ش العدد 15. ص 491.

2 - نفس المرجع ال سابق ، ص 494.

كما حدد قانون الولاية لسنة 1990¹ في مادته 85 النشاطات التي تقوم بها الولاية و المتمثلة في:

- الهياكل الأساسية الاقتصادية.
- توسيع الأراضي الفلاحية.
- الاهتمام بالمؤسسات و المصانع.النشاطات الاجتماعية.
- مهام أخرى مختلفة.

الفرع الثالث : المجال الاجتماعي .

من بين اختصاصات الجماعات المحلية في الجانب الاجتماعي :

- الاهتمام بالمستشفيات و القطاع الصحي ، حيث تقوم ببناء الهياكل الصحية المتمثلة في قاعات العلاج و عيادات الولادة إضافة إلى مكافحة نقل الأمراض المعدية.
- الاهتمام بقطاع السكن، فتقوم الجماعات المحلية على توفير السكن للمواطن، يكون محترم و مريح و ذلك وفقا لشروط السكن العصري.
- الاهتمام بالتربية و التكوين المهني ، حيث تقوم الجماعات المحلية بإنجاز مؤسسات تعليمية و ملحقات التكوين كما تشجع تنمية النظام التربوي ، إضافة إلى أنجاز و تجهيز مؤسسات التعليم الأساسي و الثانوي و التقني.
- تقوم بمساعدة العجزة و المسنين و دمجهم في المراكز الخاصة بهم ، كما تساعد المعوقين بإمكانية حصولهم على ملفاتهم الخاصة بالإعاقة.

الفرع الرابع : المجال الثقافي.

- تعمل الجماعات المحلية على إنجاز مؤسسات ثقافية و تسييرها و صيانتها كالمتاحف و قاعات السينما ... الخ.
- القيام بتشجيع و تطوير الأنشطة التربوية و الرياضية للشبيبة بإنجاز دور الشباب.

¹ - القانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 افريل 1990 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية ، ج.ج.د.ش ، العدد 15. ص 511.

- مساهمتها في تنمية السياحة و ذلك عن طريق إنجاز الفنادق الصغيرة و المطاعم و المركز العائلية و المخيمات الصيفية و حدائق التسلية.
- حماية الثقافة.
- المحافظة على التراث الوطني و حماية الفنون الشعبية.

و مقابل هذه المهمات الكبيرة للجماعات المحلية قام المشرع الجزائري بوضع تحت تصرفها الوسائل اللازمة و التي تمكنها من القيام بمهامها و من أهم هذه الوسائل المالية و الاقتصادية و التي سوف نتطرق إليها في المطلب الموالي.

المطلب الثاني : وسائل ممارسة مهام الجماعات المحلية.

لقد تميزت الوسائل و الإمكانيات التي وضعها المشرع الجزائري للجماعات المحلية لمساعدتها في إنجاز مهامها بالتنوع و اختلاف مصادرها و هي تتمثل في :

الفرع الأول : الوسائل المالية .

إن الجماعات المحلية لا بد لها إن تأخذ بعين الاعتبار الموارد المالية المتاحة لها و المستعملة من اجل تمويل المشاريع و بما إن المخططات المحلية للتنمية تتضمن عمليات التجهيز و الاستثمار فهي تنقسم إلى مجموعتين هما :

(أ) المجموعة الأولى :

التي تأتي مباشرة من الإيرادات الخاصة بالولاية أو البلدية و هي تشكل الموارد الجبائية و السؤال المطروح هو هل يمكن لهذه الموارد إن تكون كافية لتغطية جميع نفقات الجماعات المحلية ؟

و الجواب حتما يكون بالنفي و ذلك نظرا للاختلال الموجود بين النفقات و الإيرادات و الذي بدوره يشكل عائق خلال إنجاز الجماعات المحلية لمشاريعها مما أدى بالسلطة المحلية لإعادة النظر في توزيع الموارد الجبائية و ذلك من خلال إصلاحات شاملة للنظام الضريبي.¹

ب) المجموعة الثانية:

التي تأتي مباشرة بواسطة القروض النهائية الممنوحة من طرف الدولة و التي تعين ضمن ميزانية التجهيز العامة للدولة، كما يمكن للجماعات المحلية إن تطلب اعتمادات من صندوق التضامن من اجل تمويل المشاريع المتممة لمشاريع التنمية الوطنية.

الفرع الثاني : الوسائل الاقتصادية.

لا يتجسد المفهوم السياسي اللامركزي إلا من خلال المحتوى الاقتصادي لذلك نصت الجماعات المحلية على حق هذه الأخيرة في إنشاء المرافق و المقاولات المحلية باعتبارها وسائل للتدخل الاقتصادي و التي يتم بواسطتها تنفيذ مختلف المشاريع الاقتصادية و الاجتماعية المبرمجة في مخططات التنمية المحلية و المساهمة في خلق الموارد المحلية و مناصب الشغل، إذا كان قانون الولاية قد اكتفى بالنص على القاعدة العامة المتضمنة حق الولاية في التدخل الاقتصادي تاركا اختيار كيفية التدخل للسلطة التنفيذية للمجلس الشعبي الذي يختار الوسائل الملائمة² فقانون البلدية يميز بين نوعين من الوسائل الاقتصادية المتمثلة في :

أ- النوع الأول :

يضم أساليب التسيير التقليدية المستعملة في إدارة المرافق الاقتصادية و التي تقوم بتقديم الخدمات التي تكون لها المصلحة العامة.

¹ خالد محمد الصغير : الموارد المالية لجماعات محلية، مذكرة نيل شهادة الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية بالقلعة ، الدفعة 13 1993-1997. ص (16-17).

² شيهوب مسعود : مرجع سابق ص 174.

ب- النوع الثاني :

هو يشمل المرافق الاقتصادية التي تقوم من اجل تحقيق المخطط المحلي للتنمية و الذي يدعى بالمقاولات المحلية (البلدية أو الولاية).

1. وسائل التدخل التقليدية.

إن الجماعات المحلية تدير المرافق الاقتصادية التي تقوم بالخدمات ذات المنفعة العامة وفق أساليب تقليدية مختلفة منها :

• L'établissement Public. المؤسسات العامة :

تسيير هذه المؤسسة احد المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي و التي تنشأ بموجب مداورات المجلس الشعبي ، يصادق عليها من قبل السلطة الوصية و هي تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، كما يشترط إن لا تسجل أي عجز في ميزانيتها أو إفلاس كي لا تؤثر على التوازن المالي للوحدة المحلية و الإنجاز للسلطة الوصية حلها .

• Lare rie: التسيير المباشر :

يعتبر من الأساليب التي تدار بها المرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي و التي تنشأ بموجب مداورات المجلس الشعبي الولائي و البلدي ، يصادق عليها من قبل السلطة الوصية و هي تتمتع بميزانية مستقلة متوازنة ، يمكن للسلطة الوصية حله إذا تسبب تسييرها في اختلال التوازن المالي للجماعات المحلية.

• La Concession du Service Public: الالتزام :

بموجب هذا الأسلوب تتعهد الجماعات المحلية لأحد الخواص أو الشركات بتسيير المرفق العام و ذلك بموجب عقد يدعى بعقد الالتزام ، خلال فترة زمنية محددة و التي يتم خلالها تحمل نفقات تسيير المرفق العام مقابل الحقوق التي يدفعها المنتفعون بخدماته.

2. وسائل التدخل الحديثة .

نظرا لضعف النتائج المحققة بواسطة الوسائل التقليدية و ذلك بعد التطور الكبير للدور الذي تقوم به الجماعات المحلية في المجال الاقتصادي ، تم وضع تحت تصرف الجماعات المحلية وسائل أخرى جديدة حيث تتماشى مع الدور الذي تقوم به في مجال التنمية المحلية تتمثل في المؤسسة العمومية المحلية.

حيث تنص المادة 136 من قانون البلدية لسنة 1990 على ما يلي :

" يمكن للبلدية إن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية"¹ .

كما تنص المادة 126 من قانون الولاية لسنة 1990 على ما يلي :

" يمكن للولاية إن تحدث مؤسسات عمومية ولأئية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي قصد تسيير مصالحها العمومية"² .

المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات مساهمة، أو شركات محدودة المسؤولية، تملك الدول أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص "³ كما تتمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية، و الاستقلال المالي و يقوم بتسييرها مدير عام .

عندما تقرر الجماعات المحلية إنشاء هذه المؤسسات يشترط عليها إن يمر قرارها عبر مجالسها المنتخبة و التي تحدد القيمة الواجب استثمارها و كذلك الأنشطة الواجب استثمارها.

¹ القانون البلدي رقم 08-90 ، مرجع سابق ، ص 499.

² القانون الولائي رقم 09-90 ، مرجع سابق ص 515.

³ - القانون 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988 ، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، الجريدة الرسمية ، العدد 02، ص 31.

كما يمكن إن تنشأ المؤسسة على مستوى البلدية ، أو بالاشتراك لبلديتين أو أكثر من اجل تحقيق الخدمات أو المصالح ذات المنفعة المشتركة بينهما و من أهم مهمات المؤسسات الاقتصادية :

- القيام بإنجاز مشاريع التنمية المحلية خاصة في المجال الاقتصادي.
- الاستفادة من الموارد الطبيعية المحلية من اجل تلبية حاجيات السكان.
- زيادة مصادر الثروة المحلية و المساهمة في التوازن المالي للجماعات المحلية.

المبحث الثالث :معوقات الجماعات المحلية والطرق الحديثة لتسييرها

تواجه الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية في معظم الدول النامية مشاكل عديدة لكنها تختلف تبعا لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية ومستوى المعيشة الاجتماعية بكل بلد من تلك البلدان، والجزائر باعتبارها من هذه الدول، تواجه الجماعات المحلية فيها بالرغم من الإصلاحات المتواصلة، مشاكل عديدة ومختلفة عرقلت من مسيرتها للوصول بالمجتمع إلى طريق الرقي والرفاهية.

وعلى هذا نتطرق في هذا المبحث إلى أهم المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية في الدول النامية بما فيها الجزائر،بعدها نتطرق إلى أهم العوامل المساعدة على تهيئة المناخ المناسب لعمل الجماعات المحلية، وتساهم في تطويرها، وفي المطلب الأخير نتطرق إلى أهم الإصلاحات المنتظر إجراؤها على الجماعات المحلية وسبل تفعيلها.

المطلب الأول :المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية

تتمثل هذه المشاكل أساسا فيما يلي:

1-المشاكل المالية:

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، وعليه يمكن قياس درجة فعالية واستقلالية أي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها الخدمية وتنفيذ سياساتها وخططها التنموية من مصادرها الذاتية، بدون الاعتماد كلية على الإعانات والدعم

المركزي، وعلى هذا الأساس فإن الجماعات المحلية لا تتمكن من سد الحاجات المحلية والإنفاق عليها، إلا إذا كان تحت سيطرتها مالا تغترف منه، وطبيعي أنه كلما كانت الجماعات المحلية تعتمد على مواردها فقط في سد نفقاتها المحلية، كان ذلك ضمانا لاستقلالها ويعد عنها الرقابة الشديدة التي تمارسها المركزية.¹

2- المشاكل الفنية:

تعاني معظم الدول النامية بما فيها الدول العربية والجزائر خاصة من خلل هيكلي في بنية الهيئات المحلية، فهناك قضايا متعددة تتعلق باليد العاملة، من حيث أدائها، تدريبها، تأهيلها وتحفيزها، فنقص الخبرات الفنية وانخفاض مستوى كفاءة موظفي الإدارة المحلية (البلديات خاصة)، إضافة إلى قلة عدد المهندسين والمتخصصين العاملين في المؤسسات المحلية والبلدية، تعتبر من المشاكل التقليدية التي تواجهها الإدارة المحلية ولازالت².

3- الانفجار السكاني:

حيث يمثل النمو المتزايد للسكان، أحد أهم العوائق التي تقف في طريق التنمية الشاملة للمجتمعات النامية لاسيما على المستوى المحلي فعدد السكان المتزايد يؤثر سلبا على بروز أثر زيادة الإنتاج والدخل و ذلك بسبب الحاجيات المتجددة التي تتولد عن هذه الزيادة و التي يصعب تلبيتها ، خاصة إذا صاحبها قلة الموارد³ المحلية ولا يمكن التغلب على هذه المشكلة، إلا من خلال إتباع سياسة توعية للمواطنين، لحثهم على تحديد النسل أو على الأقل تنظيمه ، بالإضافة إلى بذل المزيد من الجهد لرفع الإنتاج وخلق مناصب عمل جديدة، تستطيع استيعاب هذا النمو المتجدد للسكان الذي أصبح يشكل عبئا كبيرا على معظم الدول المتخلفة ، التي تسعى إلى تحقيق التنمية المحلية الناجحة، التي تساعد في الوصول إلى التنمية الشاملة.

¹ عبد الرزاق الشبخلي، مرجع سابق، ص 166

² إبراهيم حسن الشبخلي، مرجع سابق، ص 167

³ - عبد الحميد القاضي، دراسات في التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار الجامعات المصرية ، القاهرة، ج م ع ، 1972 ص 85

4-المشاكل الإدارية:

هناك عدة مشاكل إدارية تواجهها المحليات في كثير من الدول النامية بما فيها الجزائر،

أهمها : 1

-الشكوى من الروتين الحكومي الذي يعرقل أعمال الإدارة المحلية، وتعدد الإجراءات الحكومية.

-فقدان التنسيق بين أعمال الهيئة المحلية وفروعها.

-ضعف أجهزة المتابعة والرقابة والتدقيق.

-ضعف الجهاز التنفيذي للهيئات المحلية، وعدم تفهمها للواقع والظروف المحلية.

-انتشار المحاباة والمحسوبية في تعيين موظفي الهيئات المحلية، مما يؤثر على كفاءة

العاملين عليها، فكل هذه المشاكل مالية، فنية، وإدارية، تواجهها الهيئات المحلية في كثير من

الدول النامية، وهو ما يتطلب القيام بإصلاحات جوهرية تمس كيان الجماعات المحلية وتنظيمها

وصلاحياتها ، من أجل القيام بمهامها المنوط بها على الوجه المطلوب.

المطلب الثاني :تنظيم المجالس المحلية

تعتبر المجالس المحلية المنتخبة الهيكل السيادي على مستوى الجماعات المحلية (المجلس

الشعبي الولائي بالنسبة للولاية و المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية .)لأنها تمثل الإدارة

الشعبية على المستوى المحلي فلها إذن شرعية حسب النظام اللامركزي، تضم هذه المجالس

مجموعة من المنتخبين انتخبهم الشعب لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة

من قبل جميع السكان المسجلين في القوائم الانتخابية بالاقتراع العام المباشر و السري².

¹ - إبراهيم الشخيلي، مرجع سابق، ص169

² - ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 2011 ص144

1-المجلس الشعبي الولائي- :

تحتل المجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن و الدولة معا، فهي زيادة عن كونها وجها من وجوه اللامركزية تمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة في إعداد المخططات التنموية و متابعة تنفيذها كما تعتبر حلقة وصل و أداة ربط بين الجهاز الإداري و سكان الولاية¹.

*تشكيل المجلس الشعبي الولائي- :

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من مجموعة من المنتخبين حسب نص المادة 82 من قانون الانتخابات رقم 01/12 على ان يتغير عدد أعضاء المجالس الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكن و السكان الأخير و ضمن الشروط التالية :

35- عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.

39- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة.

43- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.

47- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.

51- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.

55- عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000

إلا انه يجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو واحد على الأقل².

¹ عبير غمري ، اصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، ص272

² رئيس الجمهورية، المرسوم الرئاسي 07/12 المؤرخ في 21/03/2012 المتعلق بالولاية، ص10

و بموجب المادة 82 من نفس القانون تم تعديل المادة التاسعة المتعلقة بالأشخاص كانت غير القابلين للانتخاب الأمناء العامون للبلديات، بينما المادة 100 من الأمر 07/97 كانت

تنص على مسؤولي مصالح الولاية فأصبح بذلك نص المادة كالتالي " يعتبر غير قابلين

لانتخاب خلال ممارسة وظائفهم خلال مدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسوا أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم.

الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العاملون للولايات، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي

موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولايات الأمناء العامون للبلديات.

كما نصت المادة 151 على تعديل كلي لتشكيلة اللجنة الانتخابية الولائية حيث تتألف من

ثلاثة قضاة من بينهم مستشار يعينهم وزير العدل تجتمع اللجنة بمقر مجلس القضاة.¹

2-المجلس الشعبي البلدي:

لقد جعل الدستور الجزائري المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية، يتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي في القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، لا سيما الفصل الأول منه و الفصل الثاني منه في المواد من 16 إلى 91 ، بحيث نظم كيفية عمل المجلس و لجانه- ووضعية المنتخب فيه و نظام مداولاته بينما ترك مسألة تكوينه و انتخابه لقانون الانتخابات

الصادر بموجب الأمر 07-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات المعدل و

المتتم.²

¹ المرسوم الرئاسي 07/12 المؤرخ في 2012/03/21 المتعلق بالولاية

² علاء الدين العشي، شرح قانون للبلدية، الجزائر: دار الادي للنشر و التوزيع 2011 ص26

***تشكيل المجلس الشعبي البلدي:**

المجلس الشعبي البلدي من مجموعة من الأعضاء، ينتخبون لمدة 5 سنوات باقتراع حسب المادة 79 من القانون 10-11 فانه يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية- حسب تغير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان ضمن الشروط الآتية:

- 13 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.001 و 20.000 نسمة.
- 19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة.
- 33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة.
- 43 عضو في البلديات التي تساوي عدد سكانها بين 200.001 نسمة أو يفوقه.¹

و نلاحظ من خلال هذا التصنيف زيادة عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، و هذا مختلف عن ما كان معمولا به في ظل القانون 07/97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات.

¹ - المادة 79 من قانون الانتخابات 01/12، مرجع سابق، ص19

و قد جاء في نسبة الشروط الموجودة في الناخب في المادة 5 من القانون 01/12 عبارة: لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من حكم عليه في جنابة و لم يرد اعتباره و من حكم عليه في عقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الإنتخاب وفقا للمواد 999 مكرر 1 و 14 من قانون العقوبات، و من اشهر إفلاسه و لم يرد اعتباره و المحجوز و المحجوز عليه¹.

كما يشترط في المترشح للمجلس البلدي أن يكون بالغاً ثالثاً و عشرين سنة على الأقل يوم الاقتراع².

المطلب الثالث : سير عمل المجالس المحلية

1- سير عمل المجلس الشعبي الولائي:

أ دوراته : بالنسبة لسير عمل المجلس فهو يعقد 4 دورات عادية في السنة مدة كل دورة منها (15) خمسة عشر يوماً على الأكثر، و تتعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس و جوان و سبتمبر و ديسمبر و لا يمكن جمعها .حسب نص 14.

كما نصت المادة 15 منه "انه يمكن للمجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية بطلب من رئيس أو ثلث أعضائه او بطلب من الوالي، و وتختتم الدورة غير العادية باستنفاد جدول أعمالها، و يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية³.

و في نفس السياق نصت المادة 19 من القانون 07/12 انه لا تمنح اجتماعات المجلس الشعبي الولائي الا بحضور الاغلبية المطلقة لاعضائه الممارسين، و اذا لم يجتمع

اعضاء المجلس الشعبي ألولائي بعد الاستدعاء الاول لعدم اكتمال النصاب القانوني فان

المداولات المتحدة بعد الاستدعاء الثاني بفارق (5) خمسة أيام كاملة على الأقل، تكون

¹ المادة 05 من قانون الانتخابات 01/12، مرجع سابق، ص10

² المادة 14 المرجع نفسه، ص18-19

³ رئيس الجمهورية، المرسوم الرئاسي 07/12 المؤرخ في 21/03/2012 المتعلق بالولاية، مرجع سابق ص10.

صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء.

و هذا بموجب المادة 24 الزم المشرع لأول مرة الوالي بحضور دورات المجلس الشعبي

الولائي و أكد على أنه في حالة حصول مانع ينوب عنه ممثله، و يتدخل الوالي أثناء

الأشغال بناء على طلبه او بطلب من أعضاء المجلس الشعبي الولائي¹.

ب مداولات المجلس الشعبي الولائي:

على غير ما كان معمول به في ظل تطبيق قانون 09/90 نصت المادة 26 من القانون

الجديد أن تكون اجتماعات المجلس الشعبي الولائي علنية الا في حالتين :حالة دراسة تأديبية

خاصة بالمنتخبين و حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية ، و في غير ذلك يتداول المجلس

الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه².

و حسب المادة 22 من قانون الولاية :تجري مداولات و اشغال المجلس الشعبي الولائي

بما فيها مداولات و اشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي لولائي غير أنه

في المادة 23 و في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دور الدخول إلى المجلس الشعبي يمكن

عقد و مداولات و أشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من اقليم الولاية بعد التشاور مع

الوالي³ و قد جاء في نص المادة 32 انه يحق لكل شخص له مصلحة أن يطلع علي محاضر

المداولات المجلس الشعبي الولائي و إن يحصل على نسخته كاملة او جزئية منها على نفقته⁴.

¹ المادة 24 ، المرجع نفسه ، ص 10.

² عيبر غمري ، إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق ص276

³ رئيس الجمهورية، المرسوم الرئاسي 07/12 المؤرخ في 21/03/2012 المتعلق بالولاية، مرجع سابق ص6.

⁴ المادة 32 المرجع نفسه ، ص11

ج لجان المجلس الشعبي الولائي- :

أجاز القانون الجديد للمجلس بموجب المادة 33 أن يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة

للمسائل التابعة لمجال اختصاصه و لاسيما المتعلقة بما يأتي:

-التربية و التعليم العالي و التكوين المهني.

-الاقتصاد و المالية .

-الصحة و النظافة و و حماية البيئة .

-الاتصال و تكنولوجيا الإعلام .

-تهيئة الإقليم و النقل .

-التعمير و السكن .

-الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة .

-الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة و الشباب .

-التنمية المحلية التجهيز الاستثماري.

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

و قد نصت المادة 34 إن تشكل اللجان الدائمة او الخاصة عن طريق مداولة يصادق

عليها بالأغلبية المطلقة لأعضائه، و تعتبر اللجنة الخاصة محلة عند انتهاء أشغالها.

و قد نص المشرع و لأول مرة و بموجب المادة 35 من القانون 07/12 وبخلاف ما

كان معمول به في ظل القانون 07/90 نص على نشأة لجنة تحقيق بطلب من رئيس المجلس

الشعبي البلدي أو من ثلث أعضائه الممارسين، و تنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه

الحاضرين، و تقدم السلطات المحلية المساعدة للجنة التحقيق لتمكينها من إتمام مهمتها، و تقدم نتائج التحقيق للمجلس الشعبي الولائي و تتبع بمناقشة حسب نص المادة 1.59.

د رئيس المجلس الشعبي الولائي- :

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه للعهد الانتخابية يقدم

المرشح للانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية

المطلقة

للمقاعد، و في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين

الحائزتين على خمسة و ثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح وفي حالة

عدم

حصول اي قائمة على خمسة و ثلاثين بالمائة على الاقل من المقاعد يمكن جميع القوائم

تقديم مرشح عنها.

يكون الانتخاب سريا للمجلس الشعبي الولائي المرشح الذي يحصل على الأغلبية

المختلفة للأصوات.

و إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجري دور ثان بين

المرشحين الحائزين المرتبتين الأولى و الثانية، و يعلن فائزا المرشح المتحصل على أغلبية

الأصوات في حالة تساوي الأصوات المتحصل عليها يعلن فائزا المرشح الأكبر سنا.

¹ رئيس الجمهورية، المرسوم الرئاسي 07/12 المؤرخ في 21/03/2012 المتعلق بالولاية، مرجع سابق ص 11.

و في حال تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول فإنه يعلن في حالة تخلي عن العهدة من طرف المجلس حسب نص المادة 64 من قانون 1.07/12

ه الوالي:

بموجب هذا القانون ثم توضيح و بشكل جلي دور الوالي على المستوى المحلي و صلاحياته مع منحه سلطات إضافية فهو ممثل الجماعة المحلية و الأمر بصرف الأموال و المكلف بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي و توفير الاستشارة له.

و تتمثل مهام الوالي أساسا في تنفيذ القوانين و التنظيمات و الأمن القومي و الحفاظ على النظام العام و تسيير الأوضاع الاستثنائية و ضمان السير الحسن و المستمر للخدمة العمومية و ادارة التنمية المحلية².

تعيينه:

مع أن الوالي هو الممثل الأساسي للسلطات الإدارية و السلطات المركزية على مستوى الولاية ممثل الدولة في الحدود الإدارية التي يشرف عليها لا يوجد قانون خاص ينظم سلك الولاية من حيث الشروط و معايير التعيين إلا أن منصبه يعتبر من الوظائف السامية في الدولة طبقا للمرسوم التنفيذي 230/90 بحيث يتم تعيينه بموجب المرسوم الرئاسي ينجز من مجلس الوزراء و ذلك بناء على اقتراح من وزير الداخلية و ذلك طبقا للمادة 78 من الدستور 1996 المعدل عام 2008.

¹ رئيس الجمهورية، المرسوم الرئاسي 07/12 المؤرخ في 2012/03/21 المتعلق بالولاية، مرجع سابق ص14-15.

² جمال عمار، "اهم ما ورد في قانون الولاية الجديد"، جريدة النصر، متحصل عليه- :

إنهاء مهامه- :

تنهى مهام الوالي بنفس الطريقة التي يتعين بها تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال أي بمرسوم رئاسي¹.

2- سير عمل المجلس الشعبي البلدي- :

أدوراته :

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة علنية مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولات، فيجتمع كل شهرين أي بمعدل ستة دورات في السنة،

على أن لا تتعدى مدة كل دورة على خمسة أيام، كما أن للمجلس الشعبي أن يجتمع في

دورة عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه و ثلثي أعضائه أو يطلب

من

الوالي، إما النقطة الجديدة التي جاء بها هذا القانون بموجب نص المادة 18 من قانون

. 10/11

بالنسبة لنظام جلسات المجلس هي وجوب اجتماع أعضاء المجلس الشعبي البلدي بقوة

القانون متى كانت هناك ظروف استثنائية على أن يخطر الوالي بذلك فورا، حيث قصد

المشرع بمصطلح " استثنائية ": لتشمل أحكامها جميع المجالات غير العادية مرتبطة

بخطر وشيك أو كارثة كبرى².

¹ عيبر غمري ، إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق ص283

² عيبر غمري ، إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق ص103

كما إن المادة 19 تنص على أنه يعقد المجلس الشعبي دورته بمقر البلدية.

إلا أنه في حالة قاهرة معلنه تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكن أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي.

كما جاء في نص المادة 29 أن لا تمنح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة أعضائه الممارسين.

و إذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الاستدعاء الأول بعدم اكتمال النصاب

القانوني تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان العدد الأعضاء الحاضرين.

يمكن لعضو المجلس الشعبي البلدي الذي حصل له ما يمنعه على حضور جلسة أو

دورة أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس من اختياره ليصوت نيابة عنه. وفي ذلك

نصت المادتين 24 و المادة 25 من نفس القانون السابق على أنه لا يمكن لنفس العضو

إن يكون حاملا لأكثر من وكالة واحدة، ولا تصح الوكالة لجلسة أو لدورة واحدة، حيث يتم

إعداد الوكالة بطلب من الموكل أمام أي سلطة مؤهلة لهذا الغرض، وتحدد صراحة

الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها الوكالة¹.

ب مداولات المجلس الشعبي البلدي - :

إن القانون الجديد للبلدية جعل مداولات المجالس الشعبية البلدية قابلة للتنفيذ بقوة القانون

بعد 21 يوما من إيداعها على مستوى الولاية، باستثناء المداولات المتعلقة باتفاقيات التوأمة بين

المدن و التنازل عن الأملاك العقارية البلدي، و ما يتعلق بشعارات و رموز الدولة.

¹ المادة من 19-25 ، من قانون 10/11 المؤرخ في 2011/05/22 المتعلق بالبلدية ، .

ونصت المادة 56 من قانون البلدية حيز التطبيق، على أنه مع مراعاة أحكام المواد

57 و 59 و 60 من القانون ذاته، تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ

بقوة القانون بعد واحد وعشرين 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، و جاءت المادة 57 ضابطة

للمادة 56 بالتنصيص على أن لا تنفذ مداوات المجالس البلدية المتعلقة بالميزانيات و

الحساب، و قبول الهبات و الوصايا الأجنبية، و اتفاقيات التوأمة، و التنازل على الأملاك

العقارية، إلا بعد المصادقة عليها من الوالي.

فالمادة 59 من هذا القانون تنص بقوة القان ون مداوات المجلس الشعبي البلدي:

المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات، التي تمس برموز الدولة و

شعاراتها، غير محررة باللغة العربية، و يعاين الوالي بطلان المداولة بقا رر، كما يمكن

لرئيس المجلس الشعبي البلدي و فقا للشروط و الاشكال المنصوص عليها قانونا، ان يرفع

تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قا رر الوالي الذي يثبت

رفض المصادقة على المداولة إلا أن ما يمكن ملاحظته بشأن المداوات القابلة للبطلان هو أن

المشرع الجزائري حدد في نص المادة 53 بدقة هذه المداوات القابلة عكس ما كان

معمول به بموجب المادة 44 من القانون 08/90 و التي يشوبها غموض.

ج لجان المجلس الشعبي البلدي - :

*اللجان الدائمة:

بموجب المادة 31 يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمين

للمسائل التابعة لمجال اختصاصه و لا سيما تلك المتعلقة بما يأتي:

-الاقتصاد و المالية و الاستثمار .

-الصحة و النظافة و و حماية البيئة .

-تهيئة الإقليم و التعمير و السياحة و الصناعات التقليدية.

-الري و الفلاحة و الصيد البحري .

-الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب .

-يحدد عدد اللجان الدائمة كما يأتي :

-ثلاث (3) لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل .

-أربع (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 20.001 نسمة إلى

50.000 نسمة.

-خمسة (5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها 50.001 نسمة إلى

100.000 نسمة.

-ستة (6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة .

بموجب هذه المادة تم اضافة قطاعات جديدة لاختصاصات اللجان الدائمة مقارنة بما ساد

في ظل القانون 08/90 فنظرا إلى أهميتها و ارتباطها بصفة مباشرة بحياة المواطن اليومية و

انسجامها مع التوجيهات الكبرى لسياسة البلاد الاقتصادية، تم توسيع مجال تدخلها بشكل واسع¹.

¹ المرجع نفسه، ص108

***اللجان الخاصة:**

يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، حيث تتشكل اللجنة الخاصة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة المجلس المصادق عليها بأغلبية أعضائه كما يحدد موضوع وتاريخ انتهاء المهمة والأجال الممنوحة للجنة الخاصة من أجل استكمال مهمتها بصفة صريحة في المداولة المحدثة لها.

وفيما يخص هذه اللجنة، نلاحظ أن المشرع تراجع عن تسميتها باللجنة المؤقتة كما كان معمول به في ظل القانون 80/90 ، وتوجه بموجب المادة 33 من هذا القانون إلى تسميتها باللجنة الخاصة¹.

***الهيئة التنفيذية:**

خلافًا لنص المادة 47 من 08/90 والتي جاء فيها على أن تتكون الهيئة التنفيذية للبلدية من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، لم يذكر في النص القانون الجديد على تشكيل الهيئة التنفيذية، واكتفى المشرع بتحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي كرئيس لها.

تعيين هيئة المجلس الشعبي البلدي - :

نصت المادة 62 على أنه ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهدة الانتخابية طبقاً لأحكام هذا القانون، ويمارس سلطاته باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة، فالمشرع كرس بموجب هذه المادة مبدأ اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى

¹ المادة 33 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

انتخابه وذلك تجسيدا لمبادئ الديمقراطية و احتراماً لإرادة الناخبين والأحزاب السياسية التي حصلت على الأغلبية المطلقة للمقاعد في اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي ، وكذلك تماشي مع الشروط و الإجراءات اللازمة لرئاسة المجلس الشعبي البلدي والتي أوردها في القانون الأساسي الخاص له والمتمركز في أحكام المواد من 63 إلى 76 من القانون 10/11.

بموجب نص المادتين 64 و 65 من القانون 10/11 على أن يستدعي الوالي المنتخبين لتنصيب المجلس الشعبي البلدي واختيار رئيسه خلال (15) يوما التي تلي الإعلان عن نتائج الانتخابات حيث يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية الأصوات الناخبين، أما في حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سناً¹.

- نواب المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 69 على أن يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم كما يأتي:

نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من سبعة مقاعد.

ثلاثة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من إحدى عشر مقعدا

أربعة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من خمسة عشر مقعدا.

خمسة نواب بالنسبة ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة وعشرون مقعدا ستة

نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكون من ثلاثة ثلاثون مقعدا يعرض

¹ المادة من 35-62 ، من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

بعد ذلك رئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس، خلال (16) يوم على الأكثر التي تلي تنصيبه للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي .حسب المادة 70 .¹

الأمين العام- :

بموجب القانون الجديد، حل تنظيم إدارة البلدية محل إهتمام كبير وذلك بهدف تحسين سير المرفق العام وديمومته، ف جاء في نص المادة 15 منه، على أنه وبالإضافة إلى وجود مجلس شعبي بلدي وهيئة تنفيذية يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب أحكام المواد 125 و 127 أحال المشرع كفيات وشروط تعيين الأمين العام وإجراءات ذلك إلى التنظيم، كما أحال بموجب المادة 128 الحقوق التي يتمتع بها الأمين العام والواجبات المفروضة عليه إلى التنظيم.

¹ - المادة من 69-70 ، من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

خلاصة الفصل :

من خلال دراستنا لهذا الفصل تبين لنا أن الإدارة المحلية تكتسي أهمية بالغة نظرا لأهميتها بالنسبة لكيان الدولة و قوامها ،فإن نجاح نظام الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية لن يتم إلا إذا كان هناك هيكل للتمويل المحلي ينطوي على موارد مالية محلية تقل فيه إعانات الحكومة المركزية إلى أقل درجة ممكنة، وبالنظر إلى المشاكل والمعوقات التي تعاني منها معظم الهيئات المحلية في الدول النامية بما فيها الجزائر، كان لا بد من خلق طرق حديثة لتسيير الجماعات المحلية وبالطبع فإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية، لا يأتي بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك، وإنما لا بد من وجود وعي وانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور والتنمية.

الفصل الثاني:

مقدمة الفصل :

إن تحديد حجم و مضمون الاستقلال المالي المحلي للبلديات هو مسألة تتجلى معالمها في مدى حتمية اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي ، هذا الأخير الذي يستدعي العمل به نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لصالح أشخاص إدارية أخرى تتمتع بالاستقلال اتجاه السلطة المركزية ، تحكم هذا الاستقلال عوامل عدة أبرزها نجد العوامل المالية ، التي تتعلق في فحواها بكيفية توزيع الأعباء بين الدولة و الجماعات المحلية ، لصالح هذه أو تلك .

من جهة أخرى نشير إلى أن القيام بإدارة الشؤون المحلية يتطلب وجود ميزانية بلدية ، تخضع هذه الميزانية لمجموعة من القواعد و الأسس في اعتمادها و تنفيذها ، و لا يخفى على الكثير اتسام معظم ميزانيات البلديات الجزائرية بالعجز المالي ، حيث أصبح العجز بمثابة عائق يحول بين وجود برامج التنمية كمخططات ، و بين تطبيقها على أرض الواقع لتحقيق تنمية محلية ، و من ثم تنمية وطنية شاملة ، و أمام هذا الوضع تم استحداث الصندوق المشترك للجماعات المحلية بهدف معالجة عجز ميزانية البلديات ، فما طبيعة الميزانية البلدية ، و كيف يتم اعتمادها ؟ و كيف تبدو ملامح هذا العجز الذي اتسمت به الميزانية البلدية ، و فيما تكمن أسباب هذا العجز؟ و ماهية آلية عمل الصندوق المشترك للجماعات المحلية ؟ . كل هذه الأسئلة سوف نحاول الإجابة عنها في هذا الفصل .

المبحث الأول : ميزانية الجماعات المحلية مبادئ ، خصائص و مفاهيم

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الصورة العاكسة لنشاط الجماعات المحلية و سياليتها المنتهجة باعتبارها تظهر في جانبيها أوجه الإنفاق هذا من جهة ، و من جهة أخرى نجد أن الجماعات المحلية في الجزائر طبقا لأحكام المادة 15 من الدستور تتمثل في البلدية و الولاية و التي متعها التشريع بالاستقلالية المالية و ذلك بأن خصهما بميزانية و ترصد فيها جميع نفقاتهم و مواردهم .

المطلب الأول : ميزانية الجماعات المحلية ، مفهومها :

من الطبيعي أن نبدأ تعريفنا للموازنة العامة ثم ننتقل إلى تعريف ميزانية الجماعات المحلية باعتبار أن هذه الأخيرة محتواة في الأولى و سنتناول لفظ "ميزانية الجماعات المحلية" بدلا من "ميزانية البلدية و ميزانية الولاية" خلال هذه الدراسة .

هناك عدة تعاريف تتعلق بالموازنة العامة و تختلف من باحث إلى آخر ، و ذلك باختلاف الزاوية التي ينظر إليها الباحث في هذا المجال¹ و من هذه التعاريف مايلي:

- وثيقة تقرر نفقات الدولة و إيراداتها خلال سنة مدنية .²
- تقدير تفصيلي لنفقات الدولة و إيراداتها عن فترة زمنية مقبلة عادة سنة ، معتمد من السلطة المختصة ، يمثل تعبيراً مالياً عن الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها³.
- وثيقة تشريعية سنوية ، تقرر الموارد و النفقات النهائية للدولة و ترخص بها ، من أجل تسيير المرافق العمومية و نفقات التجهيز العمومي و النفقات برأسمال .⁴

¹-هناك من يقسم مفهوم الموازنة الى ثلاث مفاهيم (المفهوم المالي، المفهوم السياسي، المفهوم القانوني) لمزيد من التفصيل انظر فوزت فرحات-المالية العامة-دراسة تشريع المالية اللبناني- بيروت منشورات الحلبي - طبعة 2001-ص44

²-Jean Longatte, Pasaal Vanhove, Chritophe Viprey, Economie Générale. 3 édition, Paris: DUNOD, 2002, p 90.

³ -سعيد عبدالعزيز عثمانف، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر .الدار الجامعية، الإسكندرية، 2003ص555

⁴-جمال العمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر . دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004 ،ص34

و الملاحظ أن ميزانية الجماعات المحلية لم لم تبعد عن التعريف التقليدي حيث جاء تعريف ميزانية البلدية : بأنها ميزانية الإدارة المحلية و هي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة ، و هي تعكس بذلك الخطط و الاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات و رغبات المواطنين .¹

و كما ورد تعريف ميزانية البلدية في المادة 149 من قانون البلدية " هي جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية ، و تشكل كذلك أمرا بالإذن ، و الإدارة يمكن من حسن سير المصالح العمومية .²

و تعرف ميزانية الولاية بأنها وثيقة مالية تظهر في جانبها التقديرات الخاصة بمصروفات و مداخيل الولاية بمعنى أنها بيان تفصيلي لمجموعة ما تنفقه الولاية و ما تحصله من مبالغ مالية لفترة زمنية عادة ما تكون سنة .

كما عرفت المادة 135 من قانون الولاية على أن " ميزانية الولاية هي عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية ، كما هي قرار بالترخيص و الإدارة يسمح سير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز و الاستثمار .³

غير أنه يجب الملاحظة من أن المادة 135 من قانون الولاية أكدت على خلاف المادة 149 من قانون البلدية على دور ميزانية الولاية في تنفيذ برنامج التجهيز و الاستثمار ، إلا أن هذه التفرقة تبدو في الحقيقة نظرية بحيث نجد ميزانية البلدية تتضمن هي الأخرى كلا من النفقات ذات الطابع الإداري (نفقات التسيير) و النفقات ذات الطابع الاقتصادي و الإنمائي (نفقات التجهيز و الاستثمار)⁴ يمكن استنتاج من التعريفين السابقين (لميزانية البلدية و الولاية) أن : " ميزانية الجماعات المحلية عبارة عن وثيقة تقرر النفقات و الإيرادات النهائية للجماعات المحلية و ترخص بها لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة ، و أداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات المحلية ، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للجماعة " .

¹-عبدالرزاق الشيلخي، مرجع سابق، 2001، ص132

²-المادة 149 من القانون رقم 80-09 المؤرخ في 07 افريل 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد: 15، 1990، ص500

³-المادة 135 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 افريل 1990 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد: 15، 1990، ص515

⁴-يليشاوشبشير، المالية العامة-المبادنا العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر، 2007، ص155

المطلب الثاني : خصائص و مبادئ ميزانية الجماعات المحلية :

من منطلق التعريف المستوفى لميزانية الجماعات المحلية السابق نصل لاستنتاج

مجموعة من الخصائص :

نلخصها في الجدول التالي :

الجدول رقم (1) : خصائص ميزانية الجماعات المحلية

| الرقم | الخاصية | الوصف العام |
|-------|------------------------|---|
| 1 | هي عملية تقدير | يعني ميزانية الجماعات المحلية هي جدول تقدير للايرادات و النفقات السنوية بالجماعة ، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل ، و كذلك الايرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة |
| 2 | هي عملية ترخيص | ميزانية الجماعات المحلية هي أمر بإذن أي أنه بمجرد المصادقة على ميزانية الولاية أو البلدية يتم صرف النفقات و تحصيل الايرادات هذا ما يمكن للجماعة من تسيير مصالحها و ممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية . |
| 3 | هي عملية ذو طابع إداري | هي أمر بالأدارة و السير الحسن لمصالح الجماعة . |
| 4 | هي عمل دوري | هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري . |

المصدر: من إعداد الطالبين .

و لإعداد الميزانية بصفة صحيحة و قانونية يجب الاستناد إلى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه الأخيرة :

1- مبدأ السنوية : يعني هذا مبدأ استغلال كل دورة محاسبة على الأخرى و المتمثلة في سنة حيث أن إيرادات الجماعة المحلية و نفقاتها تتحدد و تتجدد كل سنة لأن فترة سنة معقولة للتنبؤ بحصيلة الإيرادات و حاجتها إلى النفقات و إذا زادت الفترة المحاسبية عن السنة فإن ذلك يؤدي إلى إضعاف الرقابة على الأموال العمومية .

2- مبدأ القبلية : ينبغي أن يوضع الإطار المالي في بداية التسيير الجديد ، الأمر الذي يستلزم إعداد الميزانية قبل انتهاء السنة المالية الجارية ، أي في وقت تكون في الموارد معروفة بدقة ، و تأتي هذه العملية لتعزيز الطابع الاعتباطي للتوقعات المالية الجارية ، ذلك أن الإيرادات قليلا ما تكون قابلة للضبط في شموليتها عند بداية السنة المالية .

3- مبدأ وحدة الميزانية : الميزانية تجمع فيها كل النفقات و الإيرادات و تظهر في بيان واحد ، من أجل سهولة عرض الميزانية و معرفة المركز المالي للجماعة .¹

4- مبدأ الشمولية : ينبغي أن تقدم كل العمليات الخاصة بالإيرادات و النفقات وفقا لوثيقة عرض تسمى " قائمة الميزانية " ، و ينجم عن ذلك مانعان اثنان:

✓ منع القيام بتعويضات بين الإيرادات و النفقات قصد تخصيص الحسابات الشاملة وحدها ؛

✓ عدم تخصيص الإيرادات لتغطية النفقات .

فمبدأ وحدة الصندوق المالي هو الذي يسمح بتغطية أي نفقة بالرصيد المتوفر ، مع ذلك هناك بعض الاستثناءات و هي مقصورة على بعض النفقات المحددة مثل : المنح المخصصة للمكفوفين و المساعدات المقدمة لكبار السن و حقوق الحفلات و الهبات و الوصايا المحملة بتخصيصات خاصة و بالتالي لا يستطيع الأمر بالصرف تغيير وجهتها .

¹-غازي عناية،المالية العامةوالتشريعالضريبي،دارالبيارئ،عماف، 1998،ص223

5- مبدأ التوازن : حسب المادة 136 من القانون الولائي و المادة 151 من قانون البلدية يتم إعداد الميزانية المحلية متوازنة أن تساوي تقديرات الإيرادات و لا يمكن للمجالس المحلية الشعبية المصادقة على ميزانية غير متوازنة .¹

المطلب الثالث : وثائق ميزانية الجماعات المحلية :

تتكون ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين الأولى هي الميزانية الأولية حيث أنها تتم في بداية السنة و تأتي الثانية الميزانية الإضافية بعد الشروع في تنفيذ الأولى ، بالإضافة إلى الحساب الإداري الذي يأتي بعد انتهاء السنة المالية .

الفرع الأول : الميزانية الأولية : أطلقت عليها هذه التسمية لأنها الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية للجماعات المحلية ، فهي عبارة عن كشف و بيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لها خلال السنة ، و يتم إعدادها قبل بدء السنة المالية السابقة كما جاء المادة 150 من قانون البلدية " توضع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية السابقة " ، و يتم عرضها في شكل تقديرات (النفقات التي تصرف و الإيرادات التي ستحصل) التي تعتزم الجماعات المحلية على تنفيذها خلال السنة المالية و يتم تحضيرها إجباريا قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذها حتى يتم التصويت عليها من طرف المجالس الشعبية كما نصت عليها المادة 152 من قانون البلدية و المادة 143 من قانون الولاية .

الفرع الثاني : الميزانية الإضافية : هي وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية ، سواء بالزيادة أو بالنقصان فتسمح بتعديل النفقات و الإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة .²

الميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضافا إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري و التغييرات في الإيرادات و النفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية ، و بالتالي تعتبر الميزانية الإضافية ترحيلية لأنها تتضمن :

¹-المادة 136 منقانونرقم09/90،المؤرخفي 07 أفريلسنة1990المتعلق بالولاية،الجريدةالرسمية،العدد 15،ص515.

²-المادة 150 منقانونالبلدية،مرجعسابق،ص500.

- كل ترحيلات النفقات و الإيرادات المتبقية للسنة المنصرمة .
- ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة (بواقي الحساب الإداري للسنة الماضية المنتهية) .
- تعتبر معدلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة و المصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالنسبة للسنة المعنية .

و للميزانية الإضافية ثلاث مهام هي :1

- الارتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة المالية الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد أو عجزا في المالية ؛
- ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية ؛

يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها²، و بصفة إلزامية على أساس التوازن من قبل المجالس الشعبية .

الفرع الثالث : الحساب الإداري

هو عبارة عن حوصلة للميزانيتين السابقتين (الميزانية الأولية و الميزانية الإضافية) فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للجماعات المحلية ، يشبه قانون ضبط الميزانية لموازنة الدولة ، و يقدم لناكل المصاريف التي صرفت و الإيرادات التي حصلت فعلا أثناء السنة المالية ، و كل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير و التجهيز و الاستثمار ، و يبين لنا الوضعية المالية للجماعة المحلية ، بالإضافة فإنه يساعد على دراسة تقدم إنجاز المشاريع التي تقوم بإنجازها الولاية أو البلدية ، و يلعب الحساب الإداري دورا كبيرا عند إعداد الميزانية الإضافية ، حيث لنا ثلاث نقاط أساسية نعتمد عليها وهي :

- بواقي الإنجاز و التحصيل لفرع التسيير و يرحل إلى الميزانية الإضافية (سواء الفائض أو العجز) .

1-سعاديبي، الرقابة علمية لميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، فرع : إدارة قومية، جامعة بنعكنون-الجزائر، 2002

ص 11

2-المادة 152 من قانون البلدية، مرجع سابق، ص 500

- يستخرج لنا الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز و الإستثمار .
- يستخرج لنا الفائض أو العجز إن وجد .

كما يمكنا الحساب الإداري للمحاسبة العمومية للبلدية أو الولاية الذي يعده كل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي كونهما آمران بالصرف ، و يتم إعداده قبل 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية ، و هو يعبر عن وثيقة إجبارية تسهل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية خاصة و أنّ الوثائق الأخرى (الميزانية الأولية و الميزانية الإضافية) ماهي إلا وثائق تنبؤية في حين أن الحساب الإداري يعبر عن النتيجة الحقيقية المنجزة من طرف الجماعة المحلية.

المبحث الثاني : تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية :

تحد الميزانية من حرية النشاط المالي للجماعات لأنّ عدم التقيد بما ورد يجعل هذه الأخيرة تفقد الغاية التي أنجزت من أجلها ، لذا وضعت قواعد عديدة تحكم و تنظم العمليات المالية من انفاق و جباية ، كما وضعت آليات تضمن احترام هذه القواعد¹ .

و تتولى الجماعات المحلية بواسطة أعوانها و تحت إشراف وزارة المالية عمليات تنفيذ الميزانية ، بمعنى جباية الإيرادات المحلية التي ينتظر الحصول عليها وفق التقديرات التي وضعها في الميزانية الأولية ، و صرف النفقات التي يتم أيضا تقديرها في ذات الميزانية ، و التي أصبحت قابلة للصرف بعد اعتماد الميزانية ، فمرحلة تنفيذ الميزانية هي بداية مرحلة جديدة تدخل فيها مرحلة التطبيق الملموس ، و إخراج محتواها إلى حيّز الوجود² .

و تعدّ هذه المرحلة أهم مراحل الميزانية أي أكثرها أهمية فهي تمسّ نشاط أفراد الجماعة ، سواء من حيث استفادتهم من النفقات المحلية الموجهة إليهم لإشباع حاجياتهم المختلفة ، مساهمتهم في سد و تحمّل أعباء هذه النفقات من خلال دفعهم مختلف الضرائب و الرسوم .

¹ - يلس شاوش بشير ، " المالية العامة (المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري) " ، ديوان المطبوعات الجامعية ، وهران الجزائر ، 2007 ، ص 191.

² - عصفور محمد شاكر ، أصول الموازنة العامة مكتبة الصفحات الذهبية ، 1988 الرياض ، ص 109.

المطلب الأول : الأعران المكلفون بتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية:

يشرف على عمليات التنفيذ جهازان مختلفان منفصلان ، و مستقلان عن بعضهما البعض ، و يشترط وجود فصل عضوي و وظيفي بينهما كما تقوم مسؤوليتهما في حالات محددة قانونا وهما:

- الأمرين بالصرف .
- المحاسبون العموميون .

الفرع الأول : الأمرين بالصرف

حسب المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العامة " يعد أمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات و التصفية و إصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات و القيام بإجراءات الالتزام و التصفية و الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات¹ .

كما يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل الذي يعمل باسم الدولة و الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية و يقوم بعملية التعاقد و تصفية دين الغير أو قيمته أو تحصيل الإيرادات العامة و يأمر بصرف النفقات ، و في الإطار فيتحقق من حقوق الهيئات العمومية.

أ- دور الوالي كأمير بالصرف بالنسبة للولاية :

الوالي هو الهيئة الأولى في الولاية ، فهو ممثل الدولة و مندوب الحكومة على مستوى الولاية ، يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية ، و يقوم بتنفيذ ميزانية الولاية و هو صاحب القرار فيها ، فهو الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة لميزانية الولاية حسب المادة 88 من قانون 90/09 المتعلق بالولاية ، حيث يقوم بتسيير موارد الولاية و الإذن بإنفاقها.

¹ -المادة 23 من قانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بتامحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد: 35 ، 1990، ص 134

كما له أن يفوض إمضائه لأحد أعوان المصالح التابعة له ، و الوالي مكلف بتحقيق العمليات الثلاث الخاصة بتنفيذ الميزانية ، و التي تدخل في المرحلة الإدارية ، و هي من حيث النفقات "الالتزام بالنفقات ، التصفية و الأمر بدفعها " و من جهة الإيرادات " إثبات الإيرادات ، التصفية ، و الأمر بتحصيلها " ، و يمكن للوالي حسب المادة 147 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية ، نقل الإعتمادات من بند إلى بند آخر داخل الفصل الواحد ، و في حالة الاستعجال نقل الاعتمادات من فصل إلى فصل بالاتفاق مع المجلس الشعبي الولائي غير أنه لا يجوز إجراء أي نقل للإعتمادات المقيدة على وجه التخصيص ، و ترجع مهمة إعداد الحساب الإداري عند غلق السنة المالية المعنية في تاريخ 31 مارس للوالي¹.

ب- درو رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف بالنسبة للبلدية : أن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بصفته أمرا بالصرف تحت رقابة المجلس و رقابة الإدارة العليا بما يلي :

- الحفاظ على أموال البلدية و إيراداتها ؛
- تسيير إيرادات البلدية ، تحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات و رقابة المحاسبة البلدية ؛
- عقد الصفقات و إبرام عقود الإيجار ؛
- تمثيل البلدية أمام القضاء ؛
- القيام بكل الإجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني ؛
- منح سندات المداخيل و حوالات الدفع ؛
- كما أنه يقوم في نهاية كل سنة مالية بتحرير متخلفات الإيرادات ، و متخلفات النفقات ؛

¹-علي زغود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2006 ، ص 131 .

▪ و يقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية¹

الفرع الثاني : المحاسبون العموميون : حسب المادة 33 من قانون 90-21 المتعلق

بالمحاسبة العمومية : " يعدّ محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام ، كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية :²

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات ؛
- ضمان حراسة الأموال و السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها؛
- تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و الموارد؛
- حركة حسابات الموجودات .

و تجدر الإشارة أنّ كل شخص يقوم بهذه العمليات دون أن يكون معيناً قانوناً ، يعتبر محاسباً فعلياً أو شبه محاسباً ، و ذلك حسب المادة 51 من القانون نفسه ، و هذا الأخير يخضع لنفس الإلتزامات و مسؤوليات المحاسب العمومي ، كما يخضع لنفس الرقابة و نفس العقوبات المطبقة على المحاسب العمومي طبقاً لأحكام المادة 55.

و يتم تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضعون أساساً لمسؤوليته ، لقد نظم المرسوم التنفيذي رقم 91-311 الصادر بتاريخ 07 سبتمبر 1991 ، كليات تعيينهم و اعتمادهم³.

أ- دور أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية : يعتبر محاسباً رئيسياً بصفته رئيساً عبي تحصيل الموارد و صرفها ، و يقوم بالعمليات التالية :

- تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويين و التابعون له ؛

¹- شريف رحمانى ، "أموال البلديات الجزائرية ، الإعتلال ، العجز ، و التحكم الجيد في التسيير" دار القصبه للنشر ، الجزائر ، 2003 ، ص 102.

²- المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية ، مرجع سابق ، ص 1134 .

³- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ 07 سبتمبر 1991 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين و اعتمادهم ، الجريدة الرسمية العدد : 43 ، 1991 ص 1645 ، و منم بالمرسوم التنفيذي رقم 03-41 المؤرخ في 19 يناير 2003 ، الجريدة الرسمية العدد : 04 ، 2003 . ص 12 و المرسوم التنفيذي رقم 91-313 مؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق 07 سبتمبر 1991 ، و المتعلق بتحديد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصراف و المحاسبون العموميون و كلياتها و محتواها . الجريدة الرسمية العدد : 43 ، 1991 ، ص 1648 .

- تنفيذ الإيرادات و النفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي ؛
- يتكلف بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته ؛
- تنفيذ ميزانية الولاية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسيّرهما ؛
- تداول الأموال و القيم و السندات و حراستها ، و يقوم بحركة حسابات أرصدة الخزينة و المحافظة على أوراق الثبوتية بالعمليات المالية التي يجريها .

ب- دور المحاسب البلدي كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية : يمارس المحاسب البلدي مهمه كمحاسب عمومي طبقا للتنظيم المعمول به " استخلاص جميع مداخيل البلدية و جميع المبالغ التي ترجع إليها ، و كذا وفاء النفقات التي يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها و ذلك إلى غاية الإعتمادات المصادق عليها. فالمحاسب البلدي له وحده صفة تحصيل الإيرادات و دفع النفقات البلدية المنصوص عليها من طرف القوانين و اللوائح التنظيمية . إنّه إذن مؤهلا لإدارة و حيازة و حفظ الأموال و القيم المالية البلدية ، بهذه الصورة فإنّه ملزم خصوصا بما يلي :

- القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات ، و الهبات و العطايا و الموارد الأخرى ؛
- القيام بالإعلانات و المتابعة الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد ؛
- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات ؛
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم ؛
- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون ،

إنّه يدير بقوة القانون محاسبة الإيرادات و النفقات و يحرر مرحليا الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها ، كما يحرر في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب تغطيتها ، و حالة المتخلفات الواجب دفعها ، و يحرر عند الإقتضاء في نهاية السنة المالية حالات الحصص غير المغطاة للمحاصيل البلدية و إعفاءات الديون الفاقدة¹.

1- الشريف رحمانى ، "المرجع السابق" ، ص 103 .

لا يتدخل المحاسب العمومياً بعد المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف بعد تحويل سندات الإيرادات وحوالات الدفع من طرف هذا الأخير ، حيث أنه لا يمارس إلا مراقبة شكلية على قانونية الأوامر بالصرف المتعلقة بالإيرادات و النفقات ، مقارنة مع المراقبة الشرعية الداخلية الممارسة من طرف الوالي ، و المصادق عليها عند الإقتضاء من طرف القاضي الإداري .

المطلب الثاني عمليات تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية :

الفرع الأول : تنفيذ نفقات الجماعات المحلية

إن إجازة المجالس الشعبية و السلطات الوصية على الجماعات المحلية للميزانية هذه الأخيرة لا يعني التزام الجماعات المحلية بإنفاق جميع و كافة مبالغ الإعتمادات ، و لكنه يعني الترخيص لها بأن تنفق في حدود هذه المبالغ على الأوجه المعتمدة من أجلها ، دون أن تتعداها بأي حال من الأحوال .

و لذلك تستطيع دائما عدم إنفاق هذه المبالغ كلها أو بعضها إذ لم تدع إلى ذلك الحاجة ، من ثمة فإن مجرد فتح الإعتماد في الموازنة لا يعني تنفيذ النفقة ، بل إن عملية التنفيذ ترتبط بقواعد و أصول تهدف إلى احترام القوانين المعمول بها عند تخصيص و صرف النفقات العامة¹.

و تجري عمليات صرف نفقات الجماعات المحلية عبر مرحلتين متتاليتين :

- المرحلة الإدارية.
- المرحلة المحاسبية .

1- المرحلة الإدارية : تكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي بصفتها الأمرين بالصرف و تمر و تنفذ هذه المرحلة خلال ثلاث فترات ، و هي : الإلتزام بالنفقة ، تصفيتها و الأمر بصرفها .

¹-لعمارة جمال ، أساسيات الموازنة العامة للدولة ، دائرة الفجر للنشر ، الجزائر ، 2004 ، ص 149 .

1-1- الإلتزام بالنفقة (الإرتباط بالنفقة – عقد النفقة) (l'engagement de la) : (dépense)

و هو التصرف الذي بمقتضاه تنشئ الجماعة المحلية إلتزاماً ينشأ عنه عبء ، حسب المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية " يعد الإلتزام بالإجراء الذي بموجبه إثبات نشوء الدين " 1، وقد يكون هذا الدين مصدره إلتزام إداري أو إداري .

فالإلتزام الإداري و المتمثل في المتصرف القانوني الذي ينشأ التزما عليها ، مثل : شراء معدات و لوازم للجماعات المحلية ، إنشاء طرق ولأثنية أو بلدية ، تعيين موظفين جدد ... إلخ.

أما الإلتزام اللإداري الذي قد ينشأ عن طريق الارتباط بالنفقة نتيجة واقعة معينة يترتب عليه إلتزام الجماعة بإنفاق مبلغ ما ، مثال على ذلك : تسبب سيارة البلدية في إصابة مواطن ففي هذه الحالة ينشأ الإرتباط بالنفقة نتيجة هذه الواقعة المادية ، و يعتبر الإرتباط في هذه الحالة غير إرادي ، و بينما يعتبر إراديا في النوع الأول.

1-2- التصفية : (تحديد النفقة-التحقيق)(la liquidation de la dépense): حسب

المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية " تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية " 2، و يقصد بها المبلغ الذي تلتزم الجماعة المحلية بدفعه نتيجة النفقة السابقة للإلتزام بها ، فلا يمكن صرف النفقات إلا بعد تنفيذ موضوعها ، أي التحقق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن و مطابقة هذا الأداء لشروط الإلتزام بالنفقات فلا تدفع الجماعة المحلية النفقة للمستفيد إلا بعد الإنجاز الفعلي للخدمة ، فلا يمكن للموظف العام تسلّم راتبه الشهري إلا في نهاية الشهر ، أو دفع نفقة سلعة للتاجر إلا بعد استلام السلعة باستثناء حالات قليلة جدا و مقررة قانونيا مثل :

- التسبيقات المقدمة للمتعاملين المتعاقدين في إطار الصفقات العمومية ؛
- مصاريف المهمات الممنوحة لموظفي الإدارات العمومية ؛

1-المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية ، مرجع سابق ، ص 133 .
2-المادة 20 والمادة 21 من قانون المحاسبة العمومية ، مرجع سابق ، ص 143 .

- المعاشات ؛
- الإعانات المالية؛
- الإغاثة ؛
- نفقات الاشتراكات في بعض المحلات .

و من ناحية أخرى و بما أنّ مبلغ النفقة القابل للدفع لا يمكن في كثير من الأحيان تحديده بدقة أثناء الإلتزام (يكون تقديريا) فإنّ التصفية تسمح بضبطه على أساس الإثباتات التي تمّت أثناء التحقيق في أداء الخدمة ، و عمليا تتمثل التصفية في الإقرار الخطي للأمر بالصرف على سند إثبات النفقة (الفاتورة ...) شاهدا بذلك على تمام أداء الخدمة موضوعة النفقة ، وصحة مبلغ هذه الأخيرة ¹.

فتصفية النفقة كما رأينا تسمح لنا من :

- التأكد من الخدمة الفعلية .
- تحديد المبلغ الدقيق القابل للدفع .

3-1- الأمر بصرف النفقة (الأمر بالدفع) (L'ordonnement de la)

(dépense) : هو عبارة عن قرار إداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمرا بدفع النفقة التي كانت محل التزام و تصفية سابقين ، حسب المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية " يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية" ² و هنا تظهر السلطة التقديرية للأمر بالصرف بصفته مسيرا قبل كل شيء .

و يتخذ الأمر بالصرف شكل الحوالة (حوالة الدفع - Ordonnance ou Mandat)

التي تحتوي على كل المعلومات الميزانية التي تخص النفقة :

- الدورة المالية التي تنطبق عليها ؛
- رقم المادة التي ترتبط بها ؛

¹- محمد مسعودي ، مرجع سابق ، ص 16 .

²- يلس شاوش بشير ، مرجع سابق ، ص 203 .

- وثائق الثبوتية المدعمة للنفقة ؛
- هوية الدائن ؛
- موضوع النفقة و تاريخ إنجاز الخدمة الفعلية .

2- المرحلة المحاسبية : هي المرحلة الأخيرة من مراحل صرف النفقة العامة ، تنفذ هذه المرحلة من طرف المحاسب البلدي و أمين خزينة الولاية بصفتها محاسبين عموميين بالنسبة للجماعة المحلية و التي تمر بمرحلة وحيدة و هي دفع مبلغ النفقة للدائن الحقيقي للبلدية أو الولاية .

2-1- دفع النفقة : حسب المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية " يعدّ الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي . " ¹، فهذه المرحلة بموجبها يتم إبراء ديون الجماعة المحلية ، و هي مرحلة محاسبية في تنفيذ النفقات العامة ، غير أنّ مهمة المحاسب العمومي لا تقتصر على تنفيذ أوامر الأمر بالصرف بل تتعداها بممارسة نوع الرقابة المفروضة في حدود صلاحيته ، بإضافة إلى كونه أميناً على الصندوق .

2-2- المحاسب العمومي أميناً للصندوق : يتمثل دوره كأميناً للصندوق في التحقق من صدور الحوالة لفائدة الدائن الحقيقي أو ممثله الشرعي أي أن صفة الشخص المستلم تبرئ الجماعة المحلية من دينها كما تطرّقنا إليه سابقاً في كل من دور أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية و المحاسب البلدي كمحاسب عمومي للبلدية .

في حالة توفر كل الشروط و مطابقتها للقوانين يجب على المحاسب العمومي القيام بعملية الدفع في أجل أقصاه 10 أيام ابتداءً من يوم استلام ملف النفقة (الأمر بالصرف) ، و في حالة ما هناك رفض نهائي يقوم المحاسب العمومي برد كتابيا على الأمر بالصرف رفضه القانوني للدفع النفقة ضمن أجل أقصاه 20 يوماً منذ يوم تسلمه الأمر بالصرف .

2-2-1- تسخير المحاسب العمومي : إن التسخير هي وسيلة قانونية اختصها المشرع للأمر بالصرف قصد صرف نظر المحاسب عن رفضه للدفع حسب نص المادة 47 من القانون المحاسبية العمومية "إذا رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع ، يمكن للأمر بالصرف أن

¹-المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية ، مرجع سابق ، ص 133 .

يطلب منه كتابيا و تحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض حسب الشروط المحددة من المادة 48¹، حيث يقوم الأمر بالصرف يعد تلقيه لقرار الرفض بالكتابة إلى المحاسب طالبا منه التنازل و صرف النظر عن قرار رفضه الدفع ، و ذلك تحت المسؤولية الكاملة للأمر بالصرف .

و دور المحاسب في هذه الحالة بعد تلقيه لقرار التسخير ، يتمثل في رفع تقرير إلى وزير المالية خلال 15 يوما من تاريخ إرسال قرار التسخير ، حيث يوضح فيه الأسباب التي أدت إلى رفض الدفع و يرفق ذلك بالوثائق المحاسبية .

و حسب المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية فإنّ على كلّ محاسب أن يرفض الامتثال للتسخير إذا كان الرفض معللا بما يأتي :

- عدم توفر الإعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة ؛
- عدم توفر أموال الخزينة ؛
- انعدام اثبات الخدمة ؛
- طابع الخدمة غير الإبرائي ؛
- انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة ، أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوفا عليه في التنظيم المعمول به .

الفرع الثاني : تنفيذ إيرادات الجماعات المحلية :

إنّ إيرادات البلدية أو الولاية مختلفة و متنوّعة ، و لتسجيلها بلميزانية على الأمر بالصرف إصدار سندات الإيرادات إلى المحاسب العمومي تحمل المعلومات المتعلقة بتطبيق الإيراد ، مراجعة الدين، تاريخ الاستحقاق ، مدة السند ، رقم مادة الميزانية التي يعود إليها الإيراد ، كما أنّ عملية الإيرادات تبرز على التوالي إلى الطرف المنشئ بمسائل الإلتزام و هو ينشئ دينا صالحا للجماعات المحلية ، ثمّ التحقق من نشوء الدين ، ثم تأتي مرحلة التصفي أو تحديد مبلغه ، إعداد سند تحصيل المبلغ و أخيرا تغطية هذا الدين².

1-المادتان 47 ، 48 من قانون المحاسبة العمومية ، مرجع سابق ، ص 136 .

2-سعاد طيبي ، مرجع سابق ، ص 23 .

و هكذا يمكن استنتاج أن تنفيذ إيرادات الجماعات المحلية يمر هو الآخر بمرحلتين، المرحلة الإدارية التي تتمثل في إثبات حقوق الجماعات المحلية و تصفيتها ، ثم تأتي المرحلة المحاسبية و هي التحصيل .

1- العمليات الإدارية :

1-1 الإثبات : تتعلق بنشأة الحقوق و معاينتها ، و يكون ذلك على عاتق إدارة البلدية أو من قبل إدارة الدولة ، و تتم عن طريق إجراء الإثبات ، حسب المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية " يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي " و الدائن العمومي هنا هي الجماعة المحلية .

2-1 التصفية : و هي تحديد مبلغ الدين المستحق للجماعات المحلية و القابل للتحصيل ، و في الواقع إثبات و تصفية إيرادات الجماعات المحلية هما عمليتان متكاملتان ، و غالبا يتم إجراؤهما في وقت واحد الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت عبارة تحديد الإيرادات (établissement des recettes)¹، و إذا كان إجراء إثبات و تصفية الإيرادات مبدئيا و قانونيا من اختصاص الأمر بالصرف حسب المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية السالفة الذكر ، فهذا لا يعني أنها تتم بمعرفتهم و تحت مسؤوليتهم المباشرة ، فالإيرادات الضريبية لا يتم إثباتها و تصفيتها من طرف أعوان المصالح الجبائية (الذين هم في حقيقة الأمر أمرين بالصرف) ، أو من طرف المدينين بها أنفسهم

(مثل تصريحات المدينين المقدمة في مجال الرسم على القيمة المضافة ...) ، كما أن بعض الإيرادات لا تتطلب تدخل الأمرين بالصرف أو غيرهم من الأعوان العموميين لإثباتها و تصفيتها ، مثل الغرامات و العقوبات المالية المحكوم بها لفائدة الجماعات المحلية (البلدية أو الولاية) .

1-محمد مسعودي ، مرجع سابق ، ص 14 .

2- العملية المحاسبية :

1-2 التحصيل : هو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء ذمة الدين العمومي¹، فيقوم المحاسب العمومي بمراقبة شرعية عملية تحصيل المبلغ المحدد في السند ، إلا أنّ هناك بعض الإيرادات التي يمكن للمحاسب تحصيلها دون إرسال السند و يتعلّق الأمر بالإيرادات التي تدفع نقدا مثل الهبات ، يعدّ التحصيل للإيراد الذي يتم بموجب إيراد الديون العمومية و تعد عملية التحصيل عملية محاسبية يقوم بها المحاسب العمومي المتمثل في المحاسب البلدي ، فبعد وصول سند التحصيل إلى مكتبه يتحقق من أنّ هذا السند مرخص له بموجب القانون و الانظمة للتحصيل ثم يقوم بتسجيل هذا السند و يلتزم بمتابعة السندات و المداخيل و جميع المبالغ الذي ترجع إلى البلدية ، كما يثبت إرسال الأمر بالصرف السند إلى المحاسب البلدي ، و بهذا تقع المسؤولية التامة على عاتق المحاسب البلدي بتحصيل المبلغ و يجب على المحاسب العمومي كذلك مراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات و التسويات على الصعيد المادي.

الفرع الثالث : الفترة المالية لتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية :

من خلال ما سبق رأينا أنّ من مبادئ ميزانية الجماعات المحلية مبدأ السنوية و مضمون هذا المبدأ أنّه ستدعي تنفيذ الميزانية خلال السنة الإجتماعية ، أي تبتدئ من فاتح جانفي إلى غاية 3 ديسمبر من نفس السنة ، كع أجل إضافي يمتد إلى السنة الموالية :

✓ إلى غاية 15 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية و الأمر بصرف خاص بنفقات تناسب خدمات تم تقديمها خلال السنة الإجتماعية ، و كذلك بالنسبة لإصدار سندات إيرادات تناسب حقوقا مكتسبة .

✓ اي غاية 31 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات دفع الحوالات الصادرة و بالنسبة لتغطية سندات المداخيل المحررة .

¹المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية ، مرجع سابق ، ص33 .

المطلب الثالث : المراقبة على تنفيذ الميزانية :

تخضع الميزانية إلزاما للرقابة باعتبارها تمثل أموال عمومية تترجم في شكل نفقات برامج و خدمات عامة و إيرادات تترجم في شكل تحصيل المال العام و كل ذلك في إطار القوانين السارية المفعول منها القانون الحاص للبلدية و القانون 90-21 الخاص بالمحاسبة العمومية ، و المراقبة نوعان : المراقبة أثناء التنفيذ و المراقبة بعد التنفيذ¹.

1- المراقبة المسبقة أو أثناء التنفيذ : و تمارس هذه المراقبة على الأمر بالصرف و على المحاسب :

- ❖ مراقبة المحاسب الموكل من طرف المجلس الشعبي البلدي : إن القابض البلدي مكلف كما رأينا بالتحقق من شرعية النفقات و الإيرادات .
- ❖ المراقبة على الأمر بالصرف : في كل الحالات يستطيع المجلس الشعبي البلدي في كا حين أن يطالب رئيسه بتفسيرات و تبريرات عن نشاطاته المالية .
- ❖ مراقبة التوازن الميزاني : عندما لا تكون الميزانية قد صوت عليها في توازن حقيقي ، أي تساوي إجمالي النفقات مع الإيرادات ، تبعث بها السلطة المعنية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي في أجا (15) يوم بعد أيداعهما ، ليقدمها الرئيس في (15) يوما الموالية إلى المجلس الشعبي البلدي لقراءتها ثانية و الذي ينبغي أن يجتمع كذلك خلال (15) يوما الموالية لتسلمها ، فإن أقيم التوازن تصادق السلطة المختصة على الميزانية و خلافا لذلك إذا لم يمكن إقامة التوازن خلال شهر فإن السلطة المختصة تسوي الميزانية تلقائيا.
- ❖ التوازن الميزاني السنوي : يؤكد قانون البلدية قبل كل شئ أن يقدم فرع للاستثمار أو التسيير بتوازن ، و يجب أن يكون هذا التوازن حقيقيا على أساس تقدير سليم لإيرادات و نفقات السنة دون مبالغة في تقدير المحاصيل .

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

2- المراقبة بعد تنفيذ الميزانية : و تشمل :

❖ رقابة المفتشية العامة للمالية : تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي و المحسابي في مصالح الدولة و الجماعات العمومية اللامركزية ، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات الاشتراكية و القطاع المسير ذاتيا ، و صناديق الضمان الاجتماعي و التقاعد و المنح العائلية و مؤسسة تتلقى إعانة من الدولة¹.

و تمارس المفتشية العامة للمالية عملها تحت سلطة وزارة المالية ، إذن فالمفتشية هي جهاز رقابة خارجي يمارس رقابة بعدية ، أي أنها تتدخل بعد تنفيذ ميزانية البلدية² ، و تمارس هذه الهيئة عملها بواسطة مفتشين عاميين و مفتشين ماليين و مساعدين ، يتمثل دورهم في المراجعة و التحقق و يشمل ذلك ما يلي :

- شروط تطبيق التشريع المالي و المحاسبي و الأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي مباشر ؛
- صحة المحاسبة و سلامتها و انتظامها ؛
- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو لبرنامج الاستثمار ؛
- شروط استعمال و تسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة ؛
- تسيير الصناديق و مراجعة الأموال و القيم و السندات و مختلف الموارد التي تكون في حيازة المسيرين و المحاسبين ، و كل وثيقة أو مستند ضروري لهذه الرقابة .

❖ رقابة مجلس المحاسبة : قد نصت المادة 170 من دستور 1989 المعدل على أنه : "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية".

¹-د. علي زغود، المرجع السابق، ص 144

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

إن مجلس المحاسبة زيادة على رقابته البعدية فهو مؤسسة استشارية خارجية ، و تخضع هذه الهيئة إلى سلطة رئيس الجمهورية مباشرة و لا تخضع لسلطة الحكومة ، و لقد أشار القانون البلدي في مادة 176 إلى هذه المهمة حيث تنص على أنه : " يتولى رئيس مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية و مراجعتها و كذا تصفية حسابات البلدية " ، و من ضمن اختصاصات مجلس المحاسبة نذكر¹ :

- التأكد من الامتثال لقوانين المالية و قواعد الميزانية لتبرير الإيرادات و النفقات العمومية و كل ما يتعلق بتسيير الأملاك العمومية ؛
- رقابة صحة الحسابات و انتظامها و دقتها ؛
- يدرس كل ملف يتعلق بالمالية العامة للدولة أو الجماعات الإقليمية .

و تشمل هذه الدراسات كل من الحساب الإداري الذي يعده الأمر بالصرف و حساب التسيير الذي هو من اختصاص المحاسب العمومي ، و بعد انتهاء المهمة تحرر نتائج عمليات الفحص أو التحقيق كتابيا و تلبغ فورا إلى الأمر بالصرف و المحاسب العمومي ، و على هاذين الأخيرين أن يجيبا كتابيا في ظرف شهرين

المبحث الثالث : عجز الإيرادات البلدية عن تغطية النفقات

أكد أنّ الميزانية تمثل بالنسبة للبلدية العمل المالي الأكثر أهمية ، لذلك ينبغي أن يحتوي التقدير الخاص بالميزانية مخطط عمل حقيقي على المدى القصير ، و الذي يحدد الخطوط الرئيسية لتدخل السلطات المحلية .

إنّ تحليل و رصد الإيرادات و النفقات ينبغي أن يؤسس على التحديد الكمي و الكيفي لأهداف البلدية حسب تقسيم الجماعات المحلية إلى وحدات تحليل ، و إلى مراكز تكاليف تتناسب مع مختلف الخدمات المقدمة من طرف البلدية ، و عليه أوجبت التشريعات إلزامية وجود أو توفير مصادر مالية دائمة ديمومة هذا الكيان ، لتأخذ فيما بعد هذه الموارد المالية أوجهها في تغطية النفقات الموكلة صرفها إلى الهيئات البلدية ، هذه العملية و عند نهايتها قد تأخذ ثلاثة أوجه

1-د. بن شعيب نصر الدين ، المرجع السابق ، ص 312 .

فإنّما يكون حجم الإيرادات أكبر من النفقات ، و بالتالي يحصل فائض في الميزانية ، أو تتساوى الإيرادات و النفقات و يحقق التوازن الميزاني ، و قد تأخذ هذه العملية وجهها آخر و للأسف هو الحال الشائع و العام بالنسبة للبلديات الجزائرية ، بحيث تقل إيرادات البلدية عن نفقاتها فتعجز عن تغطيتها لتحقق حالة عجز الميزانية

المطلب الأول : إيرادات البلدية

كشخص معنوي من أشخاص القانون العام فإنّ البلدية تحتاج إلى موارد مالية لقيامها بالوظائف الموكلة لها ، و للموارد البلدية مصادر جد متنوعة فهي ترد إليها خصوصا من إيرادات الضرائب المحلية و موارد أملاكها الخاصة العمومية ، و تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية و مساعدة الدولة و أخيرا الاقتراض ، هذه هي الموارد و غيرها من تم تقسيمها وفقا لعدة تصنيفات نعرضها فيما يلي¹:

1/ التصنيف الإداري :

يبرز زيادة على الطبيعة القانونية للإيراد المالي مصدره التمويلي ، و يحصر التمويل في شقين :

(أ) المصادر الذاتية أو الداخلية : و تشمل جميع الموارد المالية الذاتية للبلدية من:

➤ موارد جبائية : مباشرة و غير مباشرة

➤ موارد غير جبائية : منتج الإستغلال ، و مداخيل الأملاك و الناتج المالي .

(ب) المصادر الخارجية : و التي تتمثل في الإعانات و المساعدات و القروض .

أنّ لهذا التصنيف (الإداري) جملة من المزايا فزيادة على أنّه 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 بالنظر إلى حجم مواردها المالية الذاتية ، أو مدى

¹ - Raymond Muzllec ,Finances Publique ,5^{eme} édition Sirey , France 1986 , p 11 .

تبعيتها و عدم 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 المصدر القانوني ويضم هذا التقسيم:

أ)المصادر المالية الجبائية: يحصر فيها كافة مداخيل الضرائب و الرسوم المباشرة و غير المباشرة .

ب)المصادر المالية غير الجبائية: تحتوي على مداخيل الممتلكات ، الإعانات ، المساعدات و القروض.

3/ التصنيف حسب ترتيب المخطط المحاسبي :

يتم حسب وجهة النظر هذه و هي الأكثر استعمالا تبيان إيرادات التسيير المسماة سابقا المداخيل العادية ، و المقسمة فرعيا في الحساب 07 إلى محاصيل حسب النوع و حسب الفصل و إيرادات التجهيز أي الصنف 01 "رساميل ثابتة" و حسابات الصنف 02 "استثمارات" و سوف نفتصر هنا على ذكر الحسابات الرئيسية و المواد التي تقع على جانب من الأهمية في تمويلها للميزانية البلدية¹، أما المواد العادية الأخرى فسوف نبينها في الملاحق :

أ) إيرادات التسيير " الصنف 07 "

- الحساب 70 محاصيل الإستغلال : ينقسم هذا الحساب فرعيا بطريقة عشرية من أجل تقديم تفاصيل عن مختلف الإيرادات المنتاسبة 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 و التابع للبلدية ، و بصورة تبعية محاصيل القطاع العام .

1- الشريف رحمانى ، المرجع السابق ، ص 53 و ما يليها .

- الحساب 72 التغطية و الإعانات و المساهمات : في هذه الخانة تسجل التغطيات الخاصة بمختلف المواد ، المساهمات في تخفيض النفقات ، تحسين الفوائد ، إعانات التسيير المقدمة من طرف الدولة و المؤسسات العمومية الأخرى .
- الحساب 73 تخفيضات التكاليف : يمكن لبعض أعمال التجهيز أن تنجز ضمن وكالة الصرف من طرف موظفي البلدية ، أو من طرف العمال المشغلين لهذا الغرض و المدفوعي الأجر من طرف البلدية نفسها .
- الحساب 74 تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية : من أجل التخفيف من نقائص النظام الضريبي المحلي و تخفيف الفوارق المالية ما بين الجماعات المحلية ، تم تبني سياسة وطنية للتضامن و التوزيع المتساوي لموارد الجماعات المحلية في إطار عمل هذا الصندوق ، و الذي سوف نتناوله بنوع من التفصيل فيما بعد .
- الحساب 75 الضرائب غير المباشرة : إنّ مصادر تمويل الجماعات المحلية و لاسيما البلديات تدور حول أربعة تعتبر البلدية مسؤولة عن تسييرها ، و تتمثل هذه المصادر فيما يلي:1

- الموارد الجبائية و الرسوم ؛
- مداخيل الممتلكات ؛
- الإعانات ؛
- الاقتراض.

و بالتالي فإنّ الضرائب غير المباشرة تدرج كعنصر هام ضمن الموارد الجبائية و الرسوم الممولة لميزانية البلدية .

- المادة 750 الرسم على القيمة المضافة (TVA) : يعتبر الرسم على القيمة المضافة أداة ضريبية لعصرنة الاقتصاد الوطني و دمجها في الاقتصاد العالمي²، وهو ضريبة حديثة واسعة التطبيق سواء في الدول المتقدمة أو النامية ، وذلك لما تتمتع به هذه الضريبة من مجال واسع للتطبيق.

1 - Michel Bouvier, Chistime Esclassan, Jean Pierre Lassale « Finances Publiques », édition L .G.D.I, Paris 1993, P 587 .

2- Mathieu Jean – LUC " La Politique Fiscale " , édition economica , paris 1999, P 74 .

أسس الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991، بالمقابل ألغي 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 ملائمته للإصلاحات التي يشهدها الاقتصاد الوطني ،

وتم تطبيق الرسم فعليا ابتداء من أول أفريل 1992.

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

- عمليات البيوع و الأعمال العقارية و تقديم الخدمات غير تلك التي تخضع لرسم خاصة و التي تكتسي طابعا تجاريا أو حرفيا ، و التي تنجز في الجزائر بصورة معتادة أو ظرفية ؛
- عمليات الاستيراد ؛
- البيوع و التسليمات المنجزة من قبل المنتج ؛
- الأشغال العقارية ؛
- البيوع و التسليمات للمنتجات و السلع المستوردة في حالتها و الخاضعة للضريبة و المنجزة ضمن شروط الجملة من قبل التجار المستوردين ؛
- المبيعات التي يقوم بها تجار البيع بالجملة ؛
- التسليمات التي يقوم بها الأشخاص لحسابهم ؛
- تثبيات المنقولات ن 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 البلاتين و الفضة في مجموعها أو في أجزاء منها ؛

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

- أعمال الدراسات و البحوث المنجزة من طرف الشركات ؛
 - العروض الفنية و الألعاب و التسلية ؛
 - الخدمات المتعلقة بالهاتف و التلكس المقدمة من طرف البريد و المواصلات ؛
 - عمليات البيع التي تتم على المساحات التجارية الكبرى .
- معدلات الرسم : لقد حدد قانون المالية لسنة 1992 أربعة معدلات للرسم على القيمة المضافة و هي كما يلي :

- المعدل المخفض الخاص % 07 ؛
- المعدل المخفض % 13 ؛
- المعدل العادي % 21 ؛
- المعدل المرتفع % 40 .

أما تحديد قائمة المنتجات الخاضعة لكل معدل و تعديلها فيتم بموجب قوانين المالية ، و في إطار هذه الأخيرة دائما ألغي المعدل المضاعف (% 40) في قانون المالية لسنة 1995 ، كما تم تعديل المعدل المخفض 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 :

- المعدل العادي % 17 : يطبق هذا المعدل على المنتجات و البضائع و الخدمات و العمليات التي لا تخضع بصراحة إلى المعدل المخفض % 07.
- المعدل المخفض % 07 : يطبق على بعض السلع و الخدمات التي تمثل منفعة خاصة على الصعيد الإقتصادي ، الاجتماعي و الثقافي .

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

➤ توزيع حصيلة الرسم على القيمة المضافة : سنوضح في الجدول التالي كيفية توزيع الناتج على القيمة المضافة (TVA) ابتداء من سنة 1992 إلى 2009 ، بالاعتماد على قوانين المالية و التعديلات التي طرأت على هذا الرسم و ذلك كما يلي :

الجدول رقم (2) : توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة للفترة (1992-2009)

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

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

المصدر : قانون المالية ، و قوانين تكميلية 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 سنة 1970 وفقا لنص المادة 110 من القانون 69-107 الصادر في 30 ديسمبر 1969 والمتضمن قانون المالية لسنة 1970.

لقد 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 1997¹.

-المادة 752 الرسم البلدي على العروض : إن هذا الرسم الذي يتم تحصيله أثناء العروض السينمائية والتظاهرات الرياضية والفنية والثقافية تم إلغائه وأدمج في الرسم على القيمة المضافة بنسبة 20,7%.

¹- المديرية العامة للضرائب ، قانون الضرائب غير المباشرة ، نشرة 1997 ، ص 126 وما يليها .
²المادة 23 من القانون رقم 01 - 12 المؤرخ في 19 جويلية 2001 ، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 .

-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 و لا يملكون شهادة إقامة بها .

-المادة 755 حقوق الحفلات و الأفراح : لقد أنشئ لصالح ميزانية البلديات

التي تنظم على إقليمها حفلات و أفراح 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 يخصص 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 1967 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 حصيلته إجمالا إلى ميزانية البلدية .

ينقسم هذا الرسم فرعا إلى ما يلي :

7600 الرسم العقاري على الأملاك المبنية :

➤ الأملاك الخاضعة للرسم : يتم سنويا فرض الرسم العقاري على الأملاك المبنية 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 استعمالا تجاريا أو صناعيا من قبل الورشات ، وأماكن تخزين السلع والمواضيع الأخرى .

➤ أساس فرض الضريبة : إن أساس فرض الضريبة على الرسم

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

عند حساب الرسم يأخذ في الحسبان القيمة الجبائية للمتر المربع ، وكذلك تصنيف البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية وذلك وفقا للجداول التالية 1:

بالنسبة للعقارات أو أجزاء العقارات ذات الاستعمال السكني فإن القيمة الإيجارية الجبائية للمتر المربع بالدينار الجزائري تتحدد كالتالي :

1- Benaissa Said , "Fiscalité, Produits Domaniaux, Parafiscalité", 3^{ème} édition , Alger 2001 , P 54 , 55 .

الجدول رقم (3) : أسعار القيمة الإيجارية على العقارات ذات الاستعمال السكني (الوحدة دج/م²).

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

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

الجدول رقم (4) : أسعار القيمة الإيجارية للمحلات التجارية والصناعية (الوحدة دج/م²).

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

أما بالنسبة للقيمة الإيجارية الجبائية للمتر المربع بالدينار الجزائري للأراضي الملحقة بالملكيات الموجودة في قطاعات عمرانية ، أو في قطاعات قابلة للتعمير فهي محددة وفقا للجدولين التاليين¹ :

¹- خلوط عواطف ، "إشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية"، رسالة ماجستير ، فرع اقتصاد التنمية ، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير ، جامعة تلمسان ، الجزائر 2009 ، ص 124 .

الجدول رقم (5) : أسعار القيمة الإيجارية الجبائية لملحقات 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 (6) : أسعار القيمة الإيجارية الجبائية لملحقات الملكية 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 :

$$\text{الرسم العقاري} = \text{القيمة الجبائية} \times \text{المساحة} \times \text{المعدل} \times \text{نسبة التقادم}$$

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

- المعدل المطبق على الملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة هو 03% .
- المعدل المطبق على الأراضي التي تشكل ملحقا للملكيات محدد كالتالي :
 - 05% عندما تقل مساحتها أو تساوي 500م² ؛
 - 07% عندما تفوق مساحتها 500م² أو تساوي 1000م² ؛
 - 10% عندما تفوق مساحتها 1000م² ؛

7601 الرسم العقاري على الأملاك غير المبنية :

➤ الأملاك الخاضعة لهذا الرسم هي :

- الأملاك غير المبنية ؛
- الأراضي الزراعية ؛
- الأراضي الواقعة في القطاع العمراني أو القابل للتعمير ؛
- مناجم الملح والملاحات ؛
- المحاجر والمرامل والمناجم المكتشفة ؛

➤ أساس الإخضاع للرسم : وينجم عن محاصيل القيمة الإيجارية الضريبية معبرا عنها بالمتر المربع أو الهكتار مضروبا في المساحة الخاضعة للضريبة ، أما المعدلات المطبقة فهي كما يلي :

- الأملاك غير المبنية الواقعة في قطاعات غير عمرانية 05% ؛
- الأراضي العمرانية ، النسب المطبقة هي كالاتي :
- 05% عندما تكون مساحتها أقل أو مساوية ل 2500م² ؛
- 07% عندما تكون مساحتها أكبر من 2500م² وأقل من 1000م² ؛
- 10% عندما تكون مساحتها من 1000م² ؛
- 03% بالنسبة للأراضي الزراعية .

يحسب هذا الرسم وفقا للعلاقة التالية :

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

7602 الرسم التطهيري : إضافة للرسم العقاري وبالموازاة معه تستفيد الجماعات المحلية

على وجه الخصوص البلديات بنسبة 100% من رسم يدعى رسم التطهير، أسس هذا الرسم

بموجب القانون رقم 80-12 الصادر في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 ، وذلك مكان الرسوم الفرعية القديمة (الرسم الخاص بالصب في المجاري المائية ورفع القمامات المنزلية).

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 الرسم الذي يفرض على الملكيات المبنية المجهزة بشبكة القنوات ، وعوضت المادتين (25 و 26) برسم وحيد هو رسم رفع القمامات المنزلية .

يؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تشغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية و ذلك على الملكية المبنية ، و منه يعتبر رسم التطهير ملحقا بالرسم العقاري فهو مرتبط باستفادة أصحاب الملكية المبنية من رفع القمامات يوميا ، كما أن أي بناء تعرّض للهدم يبقى خاضعا للرسم .

و فيما يخص مبلغ الرسم فهو محدد كما يلي¹ :

- 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 تجاري أو غير تجاري أو حرفي أو ما يماثله ، واقع في بلدية يبلغ عدد سكانها 50.000 نسمة أو أكثر ؛
- شابه ذلك ينتج كمية فضلات أكبر من الأصناف المذكورة أعلاه.

1- خلوط عواطف ، المرجع السابق ، ص 121 .

- المادة 762 الرسم على النشاط المهني (TAP) : لقد أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 ، و قد عوض النظام السابق الذي كان يحتوي على الرسم على النشاط الصناعي و التجاري (TAIC) ، الرسم على النشاط غير التجاري (TANC) .

يفرض الرسم على النشاط المهني على الأشخاص الطبيعيين و المعنويين الذين يمارسون نشاط صناعي أو تجاري أو غير تجاري ، هفو يحسب على أساس رقم الأعمال الذي حققه هؤلاء الأشخاص بغض النظر عن نتيجتهم المحققة .

تم تحديد معدل الرسم على النشاط المهني ب 02% و ذلك بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001 و توزع 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 و أجور و منح بما فيها قيمة التعويضات العينية بدفع جزافي تستفيد منه كليا الجماعات المحلية و يوزع محصوله كمايلي :

- 30% موجهة للبلديات ؛
- 70% موجهة للصندوق المشترك للجماعات المحلية ، هذه الحصة بدورها يتم توزيعها من جديد على الشكل التالي :

- 20% للولايات ؛
- 60% للبلديات ؛
- 20% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

إلا أنه ابتداء من 01 فيفري 2006 تم إلغاء هذا الرسم و استبدل 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 و تعوض الضريبة على الدخل الإجمالي و الرسم على القيمة المضافة و الرسم على النشاط المهني "
- مجال تطبيق الضريبة : يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة :

- ✓ الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع و الأشياء ، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 3 ملايين دينار جزائري (3000.000) ، بما في ذلك الحرفيين التقليديين الممارسين لنشاط حرفي فني ؛
- ✓ الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية و التجارية) ، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاث ملايين دينار جزائري (3000.000) ؛
- ✓ لا يخضع الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون في آن واحد أنشطة تنتمي للفئتين المذكورتين في الفقرتين (1) و (2) للضريبة الجزافية الوحيدة ، إلا إذا لم يتجاوز سقف أعمالهم ثلاث ملايين جزائري (3000.000) .

➤ معدلات الضريبة : يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كالتالي :

- ✓ 6 % بالنسبة للأنشطة المذكورة في الفقرة (1) من المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ؛
- ✓ 12 % بالنسبة للأنشطة الأخرى المذكورة في الفقرة (2) من المادة 282 مكرر من قانون الضرائب و الرسوم المماثلة .

يوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كما يلي :

- ✓ 50 % ميزانية الدولة ؛
- ✓ 40 % ميزانية البلديات ؛
- ✓ 05 % ميزانية الولاية ؛

✓ 05 % الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

- المادة 769 ضرائب مبانة أخرى : و تشمل 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 : و يضم هذا الحساب ما يلي :
- المادة 790 إعانات استثنائية : هناك إعانات استثنائية يمكن تقديمها للتوازن أو في حالة الحوادث الكارثية .

إن الحصول على الإعانات الإستثنائية 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 سنويا 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 إستعجالية وفي 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 خصوصا إيرادات التسيير ذات الطابع الإستثنائي التي لا تدخل في أي من الحسابات الأخرى : منتوجات ذات مصادر سابقة والتي لا تظهر في الحساب الإداري ، المبالغ المحصلة بلا مصوغ قانوني مقابل أشغال أو تموين... الخ .

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

ب) إيرادات التجهيز والإستثمار :

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

- برامج التجهيز المعزولة بشكل واضح عن بعضها البعض ؛
- العمليات خارج البرامج التي لها علاقة غير مباشرة ببرنامج التجهيز ؛

الحساب 10 التخصيصات : يحتوي هذا الحساب على ثلاث مواد :

المادة 100 الإقتطاع : يتعلق الأمر بمجهود التمويل الذاتي المقطع من طرف البلدية من مداخل التسيير لصالح التجهيز والإستثمار .

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

المادة 10 الإعانات : وتقدمها الدولة أو الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، حيث تستفيد البلدية من موارده خاصة التي تأتي عن طريق التمويل الذاتي، وكذلك عن طريق التصرف في الأموال المنقولة والعقارية ومداخل القطاع الإقتصادي ، وتتمثل الموارد الأساسية للتمويل الخارجي في ثلاث موارد هي :

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

1050 إعانات التجهيز للصندوق المشترك للجماعات المحلية : كما سلف وأن ذكرنا فسوف نتطرق إلى هذا الجهاز وآلية عمله بنوع من التفصيل في مبحث لاحق .

1051 مساعدة 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 والثقافية¹.

تعد البلدية مخططها التنموي القصير ، المتوسط والطويل المدى وتصادق عليه وتسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا وبانسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخطط التهيئة العمرانية². نشير إلى أن المخطط البلدي للتنمية لم يدخل حيز التنفيذ إلا منذ سنة (1977-1978) أين تم إنجاز برنامج التجهيز المحلي، حيث تنازلت الحكومة عن قروض التجهيز والإستثمار لصالح الولاية في إطار البرامج القطاعية للتنمية ، ثم لصالح البلدية في إطار المخطط البلدي للتنمية .

وتندرج المخططات البلدية للتنمية في إطار سياسة التوازن الجهوي قصد إعطاء كل بلدية حظوظا متساوية في التنمية ، وتستجيب مساعدة الدولة هذه إلى الإنشغال بضمان قابلية اقتصادية نسبية للجماعات المحلية ، وذلك بتكملة النشاطات المشروع فيها في إطار المخططات القطاعية غير الممركزة والمعتمدة من طرف الولاية ، وفي إطار الاستثمارات من الإدخار الإجمالي الذي تقتطعه 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 الإسمية البلدية "

(Nomenclature Communale) ، حيث تعرض بصورة ملزمة حسب القطاع والفصل والمادة رخص البرنامج والأجزاء السنوية لإعتمادات الدفع .

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

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 .

تتم المصادقة على القائمة الإسمية 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 البرنامج بين بلديات الولاية ، وتكون بطاقات التكفل أو الإلتزام المشار إليها سابقا مستوجبة للتأشيرة المسبقة للمراقب المالي للولاية .

يطلع المجلس الشعبي البلدي عن طريق المداولة على القائمة الإسمية البلدية بمجرد إرسالها من طرف الوالي ، وتمول الإستثمارات المسجلة بموجب المخططات البلدية للتنمية بواسطة مساهمات ميزانية مفتوحة سنويا من طرف قانون المالية .

نشير كذلك إلى أن المشرع أجاز للبلديات أن تقوم بعملية الإقتراض لتمويل مشاريعها الإستثمارية غير أن هذه الإجازة مشروطة بقدرات التسديد التي تتوافر عليها الجماعات المحلية ، وعموما فإن لجوء البلديات إلى الإقتراض 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 ، هذه الأخيرة وبمرور الزمن أصبحت تزداد كما ونوعا ، ومن الناحية النظرية يعد إشباع الحاجات المشتركة لمجموع السكان خدمة عامة ، وعليه فإن الخدمة المحلية تهدف إلى إشباع حاجيات السكان الذين يقطنون داخل إقليم الهيئة أو الجماعة المحلية (البلدية) .

وعلى هذا الأساس يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الحاجات نذكرها فيما يلي 1:

أولا : 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 .

1- هويدي عبد الجليل ، " المالية العامة للحكم المحلي " ، دار الفكر العربي ، مصر 1990 ، ص 129 .

ثانيا : 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 .

ثالثا : حاجات عامة أو متداخلة : وهي التي تجتمع بين الصفتين المحلية و الوطنية حيث تعود منافعها على المواطنين في منطقة أساسية بذاتها ، كما تتجاوز منافعها و آثارها الحدود المحلية البحتة كخدمة التعليم مثلا ، حيث تقوم السلطة المركزية بعملية التخطيط و يقع التنفيذ على الجماعات المحلية .

أما فيما يخص أنواع النفقات العامة المحلية فهي تتعدد و تتنوع بالنظر إلى الزاوية التي ينظر منها إلى النفقات ، فيمكن تقسيمها من حيث دوريتها إلى عادية و غير عادية ، و يمكن تقسيمها من حيث سلطة المجالس المحلية في تقديرها إلى إختيارية و أخرى إجبارية ، و يمكن كذلك تصنيفها وفقا للمخطط المحاسبي و بالتالي نجد نفقات التسيير و نفقات التجهيز و الاستثمار .

1/ النفقات العادية و غير العادية :

يقصد بالنفقات العادية تلك المصروفات التي تتكرر بصفة دروية كل سنة ، حيث تظهر في الميزانية المحلية ، أما النفقات غير العادية فتتضمن المصروفات الاستثنائية التي لا تتكرر سنويا . و لا يقصد بالتكرار في النفقات العادية ثبات مقدار النفقة كل سنة ، فقد تتغير قيمتها بالزيادة أو النقصان ، فمرتبات الموظفين العادية يتم تكرارها و رودها في الميزانية كل سنة ، و لكن ذلك لا يعني ثبات المقدار الذي قد يتغير زيادة أو نقصانا من سنة إلى أخرى¹.

و يمكن من جهة أخرى تبيان معنى النفقات العادية و غير العادية من خلال أن النفقات العادية تشمل نفقات التسيير و الأدوات و اللوازم التي تتطلبها الجماعات المحلية ، بينما تشمل النفقات غير العادية أشغال التشييد الجديدة للبنيات ، الطرق ، مجاري المياه ، قنوات صرف المياه الصالحة للشرب و أعمال التهيئة العمرانية .

¹ -يونس منصور ميلاد ، "مبادئ المالية العامة" ، الشركة العامة للورق والطباعة ، ليبيا 1988 ، ص 38 .

و يفيد الأخذ بهذه التفرقة في مجال تقسيم النفقات إلى الحرص على تغطية النفقات العادية الواردة بالميزانية المحلية من حصيللة الموارد العادية ، بينما يلجأ إلى الموارد غير العادية لتغطية النفقات غير العادية .

2/ النفقات الإجبارية و الإختيارية :

تتقسم النفقات المحلية من حيث سلطة المجالس المحلية في إنفاقها إلى نفقات اختيارية و نفقات إجبارية ، هذه الأخيرة تتكوّن من كل النفقات التي تأخذ الطابع الإجباري و المنصوص عليها قانونا كنفقات قسم التسيير التي تشمل¹:

- نفقات أجور الموظفين ؛
- نفقات صيانة الأموال المنقولة و العقارية للجماعات المحلية ؛
- نفقات صيانة الطرق الولائية و البلدية ؛
- نفقات المشاركة في صندوق الضمان الاجتماعي ؛
- نفقات تسيير مصالح الجماعات المحلية .

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

أمّا النفقات الاختيارية فهي النفقات التي يحق للمجالس المحلية السلطة في أدراجها أو عدم أدراجها بالميزانية المحلية .

3/ التصنيف المحاسبي للنفقات :

و يشتمل على قسمين ، نفقات التسيير و نفقات التجهيز و الاستثمار²:

(أ) نفقات التسيير : على خلاف فرع التجهيز و الاستثمار الذي لا يسجل العمليات التي تنمي ملكية البلدية أو تحدث فيها تغيرا ، فإن فرع التسيير لا يسجل إلا العمليات التي تقوم

¹- M. 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, P 191 .

²- الشريف رحمانى ، المرجع السابق ، ص 84 .

بالحفاظ على نفس الملكية و سير مصالح البلدية : الحالة المدنية ، الإدارة ، الموظفين ، الوقود ، التوثيق . و يحتوي قسم التسيير على حسابات رئيسية تنقسم إلى مواد و إلى مواد فرعية ، سوف نقتصر هنا عرض الحسابات الرئيسية أما تفرعها فسنعده في الملاحق .

- الحساب 60 نفقات التمويل : يجب أن يحتوي هذا الحساب كل المواد ، الأدوات و المواد المستهلكة من طرف مختلف المصالح أو الممنوحة في شكل مساعدات (نشاط اجتماعي)

- الحساب 61 أشغال و خدمات خارجية : في هذا الباب توجد نفقات محددة خصوصا نفقات النقل و الصيانة و التصليح لدى المؤسسة (طرق ، مباني مدرسية و بلدية ، مساجد ، مقابر ... إلخ) و النفقات المخصصة لاقتناء الأدوات و الآلات الصغيرة و الكهرباء و الماء و الغاز و تأمين الأموال العقارية و المنقولة .

- الحساب 62 تكاليف التسيير العام : يغطي هذا الحساب نفقات السير العام لأداء البلدية من تعويضات ووظيفة أعضاء الجهاز التنفيذي البلدي ، شراء الكتب و مصاريف المهمات و الحالات الطارئة ... الخ.

- الحساب 63 مصاريف الموظفين : إن تكاليف الموظفين مهما كان مركزهم القانوني (متعاقدين ، مؤقتين) تفيد في هذا الحساب .

- الحساب 64 ضرائب و رسوم : تفيد في هذا الحساب الضرائب و الرسوم المستحقة الأداء من طرف البلدية .

- الحساب 65 تكاليف مالية : تفيد في هذا الحساب فوائد القروض التي تؤديها البلدية للبنوك و تكاليف الخدمات ذات المحاسبة المتميزة غير المستقلة .

- الحساب 66 المنح و الإعانات : تستطيع البلديات أن تقدم إعانات أو علاوات و مساعدات لأشخاص طبيعيين أو معنويين ، خصوصا الإعانات المقدمة لمؤسسات المنفعة العامة و الجمعيات الرياضية البلدية و الجمعيات الشبانية ، بالإضافة إلى نفقات التشجيع المقدمة للزراعة و تربية المواشي و الصناعات الحرفية و كذلك المساعدات المقدمة للمحتاجين .

- الحساب 67 مساهمات ، أنصبة ، و أداءات لفائدة الغير : إنَّ النفقات التي تظهر في هذا الحساب تتعلق خصوصا بالمساهمات في التكاليف ما بين البلديات و مع الغير .

- الحساب 68 : تخصيصات لحسابات الاستهلاك و التموين .
- 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 ، و كل 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 و تكاليف السنوات المالية السابقة التي تمّ أدائها في السنة موضوع النشاط .

(ب) نفقات التجهيز و الاستثمار : يحتوي هذا القسم على الحسابات و المواد التالية :

- الحساب رقم 06 العجز :
- المادة 060 : العجز المؤجل (تجهيز و استثمار)؛
- المادة 105 : رصيد الإعانات غير المدفوعة الباقي ؛
- المادة 130 : الإعانات الممنوحة للوحدات الاقتصادية البلدية (U.E.C) ؛
- المادة 131 : التكلفة بعجز الوحدات الاقتصادية البلدية (U.E.C) ؛
- المادة 132 : تخصيصات غير قابلة لتسديد المال المتداول في الوحدات الاقتصادية البلدية ؛
- المادة 133 : تكاليف الدراسات و البحوث ؛
- المادة 160 : تسديد القروض المبرمة من طرف البلدية ؛
- المادة 240 : حيازة العقارات ؛
- المادة 241 : حيازة الأدوات و الآلات الكبرى و الأثاث ؛
- المادة 251 : القرض المقدم من طرف البلدية ؛
- المادة 260 : حيازة السندات القيم 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 28 الأشغال الجديدة و التصليلات الكبرى : و يتفرع هذا الحساب إى المواد التالية :

- المادة 280 : الأشغال الجديدة ؛
- المادة 281 : التصليلات الكبرى ؛
- المادة 285 : أشغال إعادة البناء ؛
- المادة 287 : أشغال لحساب الغير .

إن تحديد نفقات التسيير و التجهيز و تخصيص الإيرادات ، ينبغي أن تكون مبدئيا مؤسسة كليا و كليا على أهداف البلدية حسب مستوى الخدمات التي يريد المنتخبون المحليون تقديمها للمواطنين .

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

إن التوقعات الصورية و التقديرات هي عبارة عن أنشطة هامة في الوقت الحالي لصناعة الميزانية البلدية ، إنها أنشطة تتناسب مع مستوى عال في إعداد الميزانية لكن قد يحدث غالبا ما يحدث في البلديات الجزائرية أن الإيرادات المحصل عليها تكون أقل من الإيرادات المتوقعة ما يعني مستوى أقل من النفقات الواجبة الأداء ، فيقع الإشكال عجز ميزانية البلدية ، فماهي الأسباب المؤدية لهذا العجز و كيف يؤثر على الحالة المالية العامة للبلديات ؟

المطلب الثالث : عجز ميزانية البلدية

لما كانت ميزانية البلدية هي الوعاء الذي يشمل نفقاتها و إيراداتها من حيث جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية ، و نظرا لكون أن البلدية أيضا مسؤولة عن تسيير مآليتها الخاصة المتمثلة في حصيللة الموارد الجبائية و مداخيل ممتلكاتها ، و هي مسؤولة أيضا عن تعبئة هذه الإيرادات ، و إنفاقها بكيفية عقلانية و سليمة كي يتسنى لها تغطية كل نفقاتها ، وبالرغم من أن القوانين توجب على البلدية أن تتفق بقدر الإيرادات المتوفرة لديها ، و اتخاذ التدابير اللازمة لإمتصاص العجز و تأمين التوازن الدقيق بين النفقات و الإيرادات ، إلا أن ما يميّز مالية البلدية الجزائرية بصفة عامة هو النقص الخطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات ، و هذا راجع لعدة أسباب منها على وجه الخصوص كون الثورات الذاتية للبلدية غير مستغلة أو مسيرة بصورة سيئة ، الأمر الذي ساهم في انخفاض متزايد و محسوس للموارد ، و تجلت هذه الصعوبات المالية في عدم تمكن بعض البلديات حتى من دفع رواتب موظفيها .

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

سنحاول بدورنا في هذا المطلب ، التطرق الى الأسباب المؤدية إلى تفاقم ظاهرة العجز الموازني البلدي الداخلية منها و الخارجية ، و كذلك 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 ، و ما يستتبع ذلك من الوقوع في العجز أو الفائض في الميزانية ، إذ يظهر فائض الميزانية في حالة تفوق

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

الإيرادات على النفقات بمعنى آخر عندما تكون النفقات أقل من الإيرادات هنا يتحقق الفائض ، وفي حالة العكس أي ارتفاع النفقات عن الإيرادات هنا يتحقق عجز الميزانية (déficit budgétaire)¹.

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 .

(أ) النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية : تعتبر ظاهرة النمو السريع لنفقات

البلدية من الظواهر العامة التي أضحت كصفة أساسية ملازمة لجميع بلديات الوطن على اختلاف 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 عرفتها البلدية الجزائرية منذ القوانين الأولى للبلدية والولاية (1967-1969) ، التي أظهرت إنخفاض خطير في الموارد ، متبوع بارتفاع كبير للنفقات الذي فرضته وضعية البلاد آنذاك ، حيث كانت في مرحلة بناء وتشبيد بعد استرجاع الإستقلال .

لتعرف هذه الظاهرة إنتشارا آخر ملفت للإنتباه ، وهذا بعد صدور القانون البلدي 08-90 ، الذي ساهم في ظهور نفقات ضخمة نتجت عن الصلاحيات الكبيرة والمختلفة التي أوكلت للبلدية خاصة في إطار التعددية ضف إلى ذلك النمو الديموغرافي وتنوع الإحتياجات والمطالب المتزايدة يوميا .

¹-د. صالح الرويلي، "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الرابعة ، الجزائر ، 1992 ، ص 54 .

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 .

(ب) 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 او 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 الدعامة الأساسية للاقتصاد على مستوى العالم ، فإن توحيد الجباية وبصفة مطلقة وعلى كل البلديات ينتج عنه آثار سلبية على البلديات الفقيرة ، حيث إن هذه الأخيرة لا يمكن لها أن تسنفيد من الشيء الكثير وبالتالي فإنه لا يمكنها الإعتماد على نفسها ، فتبقى هذه البلديات عالة على الدولة وتنتظر إعانة هذه الأخيرة فقط .

ومن اختصاص الدولة أيضا توزيع المداخيل الجبائية، هذه المهمة في الحقيقة لا تستند كما هو الحال الآن على معايير موضوعية محددة ومعروفة، بل يتم توزيع الحصيلة وفقا لما يتمشى و المصالح المركزية للدولة، لأن الموضوعية تقتضي مراعاة الحقائق الجغرافية، الكثافة السكانية، الظروف الاقتصادية، الإجتماعية... إلخ 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 مداخيل الممتلكات فإن الجماعات المحلية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يخصها حيث تسمح القوانين والنصوص بتحديد نسبها وأسعارها وكذا طرق تحصيلها .

يجب الإشارة الى أنه ليست كل البلديات تعاني من نقص في الإيرادات ، حيث تشير الإحصائيات الى أن مستوى إيرادات البلديات مختلف بدرجة كبيرة ، إذ هناك بلديات غنية جدا وأخرى فقيرة جدا ، وقد صنفت حسب معدل الثراء (الغنى) كما يلي¹:

- 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 دعما .

في الحقيقة عندما نتصفح في ميزانيات الكثير من البلديات نجد أن النفقات المسجلة أكبر بكثير من الإيرادات المسجلة الحقيقية المسجلة بالميزانية ، مما يضطر البلدية إلى تقديم طلب لمنح الإعانة لإعادة التوازن للميزانية ، إذ أن التوازن المالي يقتضي تساوي الإيرادات و النفقات ، و الإخلال بذلك يؤدي إلى الفائض في النفقات (عجز مالي) ، و عندما يتبين عجز الميزانية يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتنعاص و تأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية ، و إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للوالي اتخاذها و الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين ماليتين أو أكثر .

و منذ نهاية ثمانينيات القرن الماضي أصبح العجز المالي أحد المشاكل العويصة الذي تعانيه البلديات و الإدارة المحلية عموما ، و الأكثر من هذا أن هذا العجز لم يتم امتصاصه على المدى المتوسط ، بل أصبح يتطور سنة بعد سنة و على المستوى الوطني كافة ، و يمكن إظهار ذلك من خلال الجدول التالي :

¹- طلبية 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 ، ص 82 .

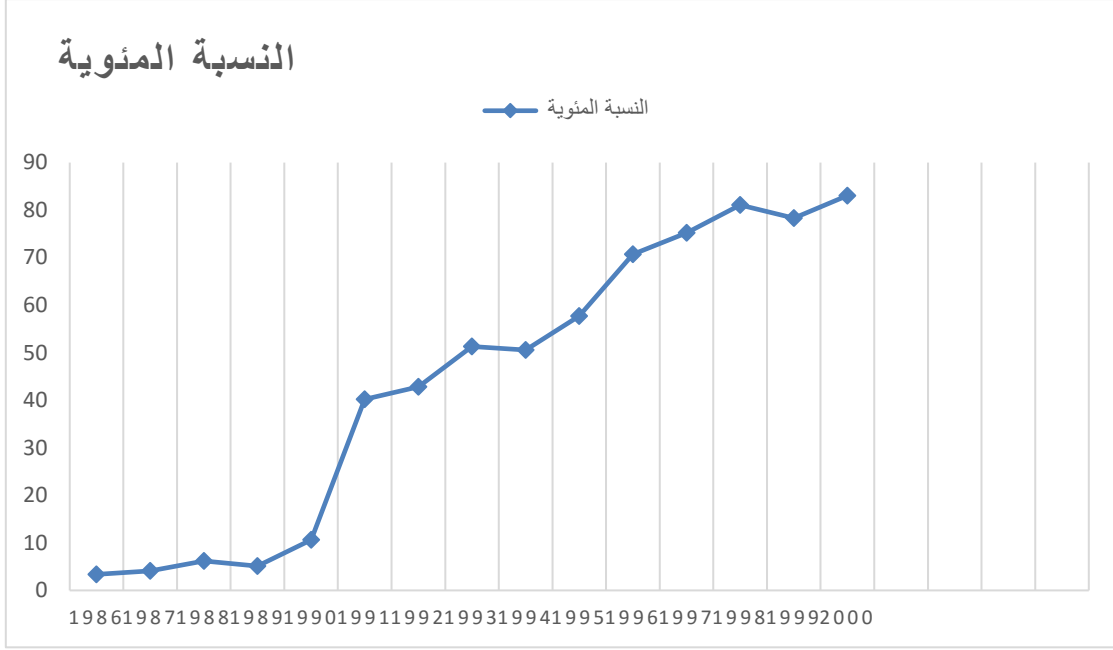
الجدول رقم (7):تطور عجز البلديات

| السنة | عدد البلديات العاجزة | النسبة المئوية إلى بلدية 1541 |
|-------|----------------------|-------------------------------|
| 1986 | 52 | 03.37% |
| 1987 | 63 | 04.08% |
| 1988 | 96 | 06.22% |
| 1989 | 79 | 05.12% |
| 1990 | 164 | 10.64% |
| 1991 | 620 | 40.23% |
| 1992 | 660 | 42.82% |
| 1993 | 791 | 51.33% |
| 1994 | 779 | 50.55% |
| 1995 | 889 | 57.68% |
| 1996 | 1090 | 70.73% |
| 1997 | 1159 | 75.21% |
| 1998 | 1249 | 81.05% |
| 1999 | 1207 | 78.32% |
| 2000 | 1280 | 83.06% |

المصدر : مديرية المالية المحلية بوزارة الداخلية و الجماعات المحلية (وثائق الداخلية)

الشكل رقم (1): ارتفاع في عدد البلديات التي أصبحت تحقق عجز موازني

و الرسم البياني يوضح ارتفاع في عدد البلديات التي أصبحت تحقق عجز موازني



المصدر : من اعداد الطالبين.

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

يغطي هذا العجز المالي من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) و اقتيد الإعانة التي يقدمها الصندوق في ميزانية البلدية ضمن الحساب 79 "منتجات استثنائية" ، لكن ليس في كل الحالات يتم تغطية العجز بنسبة 100% ، و يرجع هذا للارتفاع المستمر لحجم العجز المسجل في كل سنة ، الأمر الذي أدى إلى تكرار و تراكم الديون البلدية و بالتالي صعوبة الوفاء بهذه الديون و عليه أصبح المتعاملين مع البلدية يشترطون التسديد المسبق ما يعني عرقلة التسيير اليومي لشؤون البلدية من جهة ، و عدم التكفل الفعلي بانشغالات المواطنين ، و تأثير

وتيرة التنمية المحلية سلبيا من جهة ثانية . عموما يرجع ضعف المصادر المالية للبلدية لمجموعة من الأسباب نذكر منها¹ :

- جهل الأملاك العمومية : لم تقم البلديات بجرد جميع أملاكها أبان رحيل المستعمر ، الأمر الذي أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات و وثائقها و بالتالي ضياع موارد مالية هامة ؛
- انعدام وجود الفهرس العقاري : معظم البلديات تقريبا تفتقر إلى فهرس عقاري يحصي كل ممتلكاتها بكل أنواعها ، حتى البلديات التي تتوفر على هذا الفهرس فهو ناقص و لا يبرز كل الممتلكات ؛
- عدم مراجعة أسعار الإيجار : العديد من الممتلكات مستأجرة بأسعار رمزية لا تغطي حتى تكاليف صيانتها ، و منها ما هو مؤجر بدون مقابل ، فزيادة الإنفاق الحكومي الذي يصاحب ظاهرة التضخم و ارتفاع الأسعار لم يصاحبه مراجعة في الأسعار الإيجارية للممتلكات ؛
- عدم الاستغلال الأمثل للمصالح و المرافق العمومية : حيث نجد الكثير من البلديات تؤدي مجموعة من الخدمات بالمجان ، في حين يمكنها أن تحصل على إيراد من وراء ذلك في حدود ما يسمح به القانون ؛
- الإرتجال في اتخاذ القرارات غير المبنية على دراسات مسبقة : بالرغم من أن القانون البلدي لسنة 1990 يسمح بالتعاقد مع خبراء و مختصين في البحث في أي إشكال يستعصى حله على المسؤولين ، إلا أن اللجوء إلى هذا الإجراء هو نادر الحدوث و يحل محل هذا اتخاذ القرارات المنبعثة من صميم التوجهات السياسية لإرضاء جهة معينة ، و غالبا ما يكون ذلك على حساب المصلحة العامة و المصلحة الإدارية للبلدية .

إنّ ضعف المداخل الذاتية للبلديات أثر في كبح نمو ميزانية البلديات التي يشهد محيطها طلبا متزايدا على الخدمات العمومية ، و أمام انعدام تصرف و تدخل المسؤولين المحليين في تقدير الجباية المحلية ، فإنه يتحتم على الجهاز الإداري المحلي من خلال مسؤوله الأول في البلدية مدعما بأعضاء المجلس البلدي ، أن يمارسو كامل الصلاحيات و يبحثوا في كافة السبل التي من شأنها تثمين المداخل البلدية .

1- بن شعيب نصر الدين ، المرجع السابق ، ص 256 ، 257 .

(ج) ضعف التأطير و سوء تسيير المصالح البلدية : و يبرز هذا الضعف في سببين أساسيين هما :

➤ اتساع حجم مهام البلديات : لقد أضاف القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية عدة مهام و صلاحيات للبلديات الجزائرية معدلا بذلك القوانين السابقة ، و يرجع سبب ذلك لكون أن المشرع الجزائري أحدث نقلة نوعية جديدة في النهج الاقتصادي و السياسي للبلاد ، لذلك حاول من خلال القانون رقم 90-08 أن يضع البلديات في نفس التوجه الليبرالي و وفقا للإصلاحات الاقتصادية للبلاد التي تحتاج إلى تغييرات اجتماعية أيضا ، و عليه فقد نصّ قانون البلدية لسنة 1990 على أهم المهام الموكلة للبلدية و هي كما يلي:

- التهيئة و التنمية المحلية ؛
- التعمير و الهياكل القاعدية ؛
- التعليم الأساسي و ما قبل المدرسي ؛
- الأجهزة الاجتماعية و الجماعية ؛
- السكن ؛
- البيئة و النظافة ؛
- الاستثمارات الاقتصادية ؛

بالإضافة إلى ذلك فإن البلدية تقوم بتلبية حاجيات تقليدية أخرى للمواطنين من صرف للمياه ، رفع القمامة المنزلية ، وضع شبكات النقل المدرسي، و غيرها من الحاجيات .

و أمام هذا التطور المذهل لمهام البلديات ، فإن مداخل 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 2000¹ الذي أسس رسما على رخص العقارات

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

(رخص البناء ، رخص تقسيم الأرض ، رخص التهديم ، شهادة المطابقة و التجزئة و العمران)
(تعود حصيلته للبلديات .

ومن بين المهام الكثيرة و المتعددة 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 و نوضح ذلك فيما يلي¹:

- المحافظة على الممتلكات : لعله من الواقعية على البلدية قبل شروعها في

أي إنجاز للمنشآت أن تعمل جاهدة على المحافظة على ممتلكاتها المتواجدة ، سواء تعلق الأمر بإحصائها أو ترميمها أو العمل على الإستفادة منها ، أو استغلالها أو استعمالها ، أو التصرف فيها بما يخدم مصلحة مواطنيها و يعزز مداخيلها أو يحد من الصرف عليها .

و عملية المحافظة على الممتلكات البلدية من منشآت إدارية و تربوية و ثقافية أو غيرها من المنشآت القاعدية كالطرق ، السدود ، الجسور ، والشبكات المختلفة والعقارات ، كلها تتطلب جهدا في الصيانة ، و التجديد ، و التصليح و الحماية من كل عوامل التخريب و الفساد و الإندثار ، و عليه 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 تستند حتى من 02 % من مجموع الغلاف المالي الذي أنجزت به لصيانتها وكم من طرقات و جسور و شبكات ضاعت بحكم عوامل الطبيعة و التعرية ؟ وفضل الإنسان و الفيضانات و التصدعات و الأشغال ، و نظرا لنقص الصيانة و التعزيز و التصليح و التجديد وكم من عتاد و أجهزة و آليات ضاعت في الحظيرة بسبب نقص العناية ؟ و صارت مرمية معرضة للتلف و الضياع و لا يتطلب تصليحها سوى قليل من الارادة و قليل من المال ، وكم من منشآت إنتاجية كمحطات إنتاج الحصى و النجارة و الحدادة

¹-العمرى بوحيط ، المرجع السابق ، ص 25 و ما يليها .

والبناء تركت للنهب ؟ بدون محاولة لا إلى تنظيمها و لا إلى الحد من الضياع والسرقة التي تتعرض لها ، ولا لمعرفة الكلفة الحقيقية لسيرها والإستفادة 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 والإندثار والإستعمال السيء ، 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 تنمية 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 ب :

- المنشآت لتقديم الخدمة العامة ؛
- المؤسسات الثقافية والتربوية والإجتماعية ؛
- 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 الإقتصادية 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 إصلها إلى قمة جبل لا يوجد سوى عائلة واحدة ، وكم فتحت طرقا ريفية معبدة لتجمعات سكنية قليلة جدا ، أين حركة السيارات لا تتعدى سيارة في اليوم .

إن الإنجازات التي على الدولة تحملها في هذا الشأن لابد وأن تلبي معايير موضوعية علمية لا شعوبية ، ولا لأغراض سياسية انتخابية ، تؤدي خدمة حقيقية سواء في مجال حفظ صحة المواطن أو سلامته أو إستفادته من شروط الحياة الضرورية ، ولكن في إطار العقلانية والتصرف المحكم والإستغلال الأمثل والمحافظة على الأموال العمومية .

- العمران والمحيط : إن هدف كل تنمية لابد وأن يتجه نحو ترقية المواطن

فكريا واجتماعيا وهذا يجعل حركة التنمية مرتبة بأصالة المواطن وبماضيه وثقافته واحترام أسلوب عيشه مع الأخذ بيده نحو العصرية ، ومواكبته العصر والإشتراك 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 الاوساخ وتنظيف وتزيين الأحياء ، ومحاربة الأمراض المتنقلة سواء عن طريق المياه أو الحيوانات ، ومحاربة التلوث وحماية البيئة وتجميل الأحياء باحترام قاعد البناء وتطوير الاشكال العمرانية الأصيلة ، والعمل على الإستفادة من المخططات التوجيهية والتعمير والبناء ومساعدة الأفراد على تخطي أزمة السكن ، سواء بتسهيل إجراءات الحصول على رخص البناء ، أو بإنشاء التعاونيات العقارية أو إغراءات 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 الإجتماعي : لعل المواطن يدرك قيمة الهيئات البلدية حين تواجهه

صعوبات متعلقة بوضعيته الاجتماعية سواء تعلق الامر 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 من النشاطات التي تعبر عن مساعدة الدولة لمواطنيها .

و سيزداد طلب المواطنين لمساعدة البلدية لهم ، خاصة في الظروف التي تعرف تطبيقا للإصلاحات الهيكلية ، وما أفرزته من عمال مسرحين ، ومؤسسات تمت تصفيتهما ، وبطالين وشباب طالب للعمل كثير منهم يحمل شهادات ، وغلاء للمعيشة ورفع للدعم وتحرير للأسعار ، وغلاء لمواد البناء ورفع لتكلفة الإيجار والخدمات ، والرجوع إلى دفع مقابل الخدمات الصحية وغلاء الأدوية ، ورفع سعر تذاكر النقل والمساهمة في تكاليف تسيير بعض الشبكات كالمياه والإنارة الريفية والعمومية وصرف المياه ومي 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 والصلاحيات التي لا حصر لها والموكلة للبلدية ، والمترجمة بطبيعة الحال إلى تكلفة مالية ، ما يعني أن البلدية ملزمة بعملية البحث عن موارد مالية ما أمكن ذلك لتغطية نفقات هذه المهام ، إلا أن الواقع يبين لنا عدم 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 تستفيد من الإجراءات التي وضعتها السلطات العليا المركزية ، كنظام الشبكة الإجتماعية والتضامن الوطني وتشغيل الشباب ، ومساعدة العائلات عديمة الدخل ، وغيرها من الإجراءات التي تجعل البلدية تكبر في عين المواطن .

➤ ضعف مستوى التأطير : إذا كان تطبيق اللامركزية قد ارتبط فكريا ومنذ

البداية بقدر المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم ، فقد بين الواقع أن التدابير التي تحيط بعملية اختيار وتعيين ممثلي وموظفي الجماعات المحلية أصبحت لا تتجاوب إطلاقا مع الواقع ، فبالإضافة إلى غياب انتقاء صفات التأهيل والتدبير في فئة كبيرة من الممثلين المحليين ، إلى حد أن بعضهم وحتى وقت ليس بالبعيد اشتهروا بجهلهم حتى للقراءة والكتابة ، فإن الشروط التي تحيط بعملية تعيين الأعوان الإداريين و جلب الإطارات المؤهلة لا زالت محفوفة بكثير من الغموض ، خاصة إذا علمنا بأن الإطارات تميل في غالبها الى العمل على مستوى الإدارات المركزية ، او عدم الممركزة على الأقل (الولاية و الدائرة) و تنبذ الإلتحاق بالجماعات المحلية ، و ذلك بسبب انسداد أبواب الترقية و غياب المحفزات التشجيعية و هذا ما

أدى الى حرمان الجماعات المحلية من التأهيل اللازم ، أي ضعفي مستوى التأطير الناجم عن افتقار البلديات للمستخدمين ذوي الكفاءات المهنية والعلمية و الشهادات الجامعية ، و لعل الأرقام المئوية تعبر أحسن تعبير على التفاوت الكبير في نسبة التأطير بين الإدارات المركزية و اللامركزية¹:

- 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 % .

و بالرغم 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:

- ❖ أعوان التنفيذ : وهم الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة .
- ❖ أعوان التحكم : وهم الموظفين المؤهلين الحاملين لدرجة المعاونين الإداريين (كتاب إداريين وملحقين إداريين ، تقنيين سامين) .
- ❖ الإطارات : وهم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة ، الذين لهم القدرة على التطور وفهم النصوص وتفسيرها .

نشير إلى أن أغلب بلديات الوطن تعاني من نقص فادح في الإطارات ، وهذا يعود لجملة من 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 ؛

¹- A- 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 , P 18 .

- ضعف الموارد المالية المتاحة لدى الجماعات المحلية ، ما يجعلها تفتقر إلى المحفزات المالية (رواتب جيدة ، منح ، إعانات ،.... إلخ) 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 الإجتماعية ، أو عقود ما قبل التشغيل ، أو عقود الإدماج المهني ، ما يعني كبح فعالية الأداء لدى هؤلاء الإطارات لانهم 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 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 الآتية¹:
- 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 والعمران .

- 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... إلخ .

¹ - CENEAP : "Evaluayion des Besoins en Formation des Collectivités Locales", Rapport D'étape N° 2 Alger Novembre 1999 , P 27 .

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 لإعتبرات 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 لكثافة أكبر مرتفعة حتى تجاوزت هذه الكثافة 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 :

(أ) 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 الإقتصادية وتكاد تنعدم بها فرص التنمية .

➤ مضمون التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984 : عرفت الجماعات المحلية في

الجزائر تطورا متعاقبا منذ الإستقلال ، ففي سنة 1962 وجدت 1536 بلدية مورثة عن العهد الأستعماري أغلبها تعاني من ضعف في الإمكانيات البشرية والموارد المالية بصدور المرسوم رقم 63-189² تقلص عدد البلديات ليصبح 676 بلدية لاغيا 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

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 ، ص 146 .

²-المرسوم رقم 63 - 189 المؤرخ في 16 ماي 1963 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 35 .

في الحدود الإقليمية للولايات والبلديات وارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية ، وعدد البلديات من 704 إلى 1541 بلدية.¹

وفي الواقع فإن أي تغيير أو مراجعة للتنظيم الإقليمي للبلديات يجب أن يهدف إلى معالجة مسألتين أساسيتين هما 2:

- التخلف الإداري الناتج عن كون الكثير من المداشر والقرى ملحقة

بلديات لا تخلو من صعوبات جمة خاصة في ميدان الإتصال 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 بدعم 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 نجد³:

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

¹-القانون 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 .

²- شيهوب مسعود ، المرجع السابق ، ص 95 .

³--A. Taibe, "Fiscalité Ressources et Disparties Régionales en Algérie , Finances Locales et Développement" La Revue de (C.E.N.E.A.P) N° 12 ,Alger juin 1998 , P 51 .

- 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 لحجم مختلف البلديات : إذا كان الهدف من هذا التقسيم الأخير هو التأقلم مع الوضع الجديد للبلاد خاصة فيما يخص النمو الديموغرافي الكبير، فإن الواقع يثبت أنه لم يراع التوزيع الأمثل للسكان حسب كل بلدية وهو ما يوضحه الجدول التالي :

الجدول رقم(8): يوضح تقسيم البلديات على أساس الكثافة السكانية (1977-1987)

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

RGPH : التعداد السكاني المصدر : A.GERONIMI et A.TAIBE ,

OPCIT , P51

من خلال الجدول السالف يتضح لنا أن عدد البلديات التي يقل عدد سكانها عن 5000 نسمة قد تضاعف أكثر من (10) مرات ، وفيها يخص البلديات التي تحتوي على أكثر من 15000 ساكن فعددها بقي مستقر تقريبا ولم يمسه إلا تغيير طفيف ، وما يمكن قوله هنا أنه إذا كان أحد أهداف التقسيم الإقليمي لسنة 1984 الإستجابة 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 إنشائه للبلديات الجديدة (873 بلدية) متطلبات اللامركزية ، ذلك أن هذه الأخيرة يتحكم فيها عدد السكان والنطاق الجغرافي¹.

• بروز بلديات صغيرة و فقيرة لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطوير : 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 ، و أما الباقية فهي مختلفة . وبالتالي فإن الطبيعة الريفية البحتة للكثير من البلديات سواء القديمة أو المستحدثة بموجب التقسيم الإداري لسنة 1984 ، تجعلها و باستمرار تنتظر ما توجهه لها الدولة من إعانات ، بمعنى آخر إنعدام إيرادات ذاتية تساهم في فرص التنمية ، وأكثر من هذا فكثير من هذه البلديات تعتبر بمثابة مداشر أو قرى مجمعة لا تمتلك أدنى ملامح المدينة ، ما يجعلها تفتقر لأدنى فرص النشاط التجاري أو الصناعي أو حتى إمكانية التوسع .

(ب) اختلالات النظام الجبائي الحالي : إن النظام الجبائي الحالي تميزه عدة

اختلالات تؤثر على السير الحسن للمهام المختلفة للبلديات وأهم ما يميزه الصبغة المركزية له ، والتي تظهر من حيث حفظ الطرق والإستفادة منها ، الشيء الذي أدى إلى اسنحواذ 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 توضيحه فيما يلي :

➤ ضعف منتج 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 الإستقلالية المالية لا يمكن أن تمارس إلا في حدود معينة ، وهذا حتى تتفادى البلدية التعدي على مبدأ "لا ضريبة بدون قانون" ، حيث تنص المادة

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

79 من القانون 17-84 المؤرخ في 07 يوليو 1984 المتضمن قانون المالية بأن سلطة إحداث الضريبة والرسوم تعود إلى البرلمان و عليه فإنه يمنع منعاً باتاً 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.

و عليه فالمستفيد الكبير من الضرائب هو الدولة ذلك أنها تحتكر الضرائب المنتجة والتي تمتاز بحصيلة ضريبية غزيرة لوحدها مثلما هو الحال بالنسبة للجبائية 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 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 و التهرب الجبائي في

معظم بلديات الوطن إلى القصور الذي يطبع النظام الجبائي الحالي ولعل السبب في هذا القصور يعود بالدرجة الأولى إلى كون النظام الجبائي الحالي لا يتناسب ومستوى المكلفين بتطبيقه (الكم والنوع) هذا من جهة ، ومن جهة أخرى نجد أنه هناك بعض الضرائب والرسوم القديمة والتي لم يتم تطويرها أو تطوير الأنظمة القانونية التي تحكمها و بالأخص 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 كاملاتراب الوطني .

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

والمقصود بالتهرب الضريبي : "أن يتجنب المكلف القانوني دفع الضريبة دون مخالفة أحكام التشريع الضريبي القائم"،¹ كما يعرفه البعض بالتخلص من الإلتزام بدفع الضريبة عبر وسائل مختلفة .

ويمكن أن نجمل أسباب التهرب الجبائي في النقاط التالية :

- كلما ربطت الضريبة بتقديم تقرير عن الأرباح التجارية أو الصناعية ، فالتهرب يزداد حدة لأن الممول يخفي بعض الأرباح و لا يدرجها بالإقرار المالي .
- 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 الضريبة³ .
- الإعتقاد 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 الآخرين وهذا يجر إلى اللامساواة التي تفتح بدورها الباب على مصراعيه للتهرب الجبائي .
- عدم استقرار التشريع الضريبي ، حيث تؤدي التغيرات الدائمة في لبتشريع الضريبي إلى غموض النظام الضريبي بسبب تعدد القوانين ، كما تؤدي إلى عدم ثقة المكلف بالنظام الضريبي وبالتالي زيادة ميلهم للتهرب الضريبي⁴ .
- ضعف الرقابة الضريبية ، حيث أنه بمجرد أن يشعر المكلف بضعف الرقابة الضريبية وعدم وجودها فإنه يزيد ميله للتهرب .

¹ - Paul Marie Gaudemet, "Précis de Finances Publiques", édition Monlchretien, 1970 , P 314 .

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

³ - ناصر مراد ، "التهرب والغش الضريبي في الجزائر" ، دار قرطبة ، الجزائر 2004 ، ص 11 .

⁴ - Andrée Margairaz, "La Fraude Fiscale et Ses Succédanés", 2^{ème} édition , Suisse 1977 , P 175

وتعتبر هذه النقاط بعض من جملة الأسباب التي تقف وراء انتشار ظاهرة التهرب الضريبي وهذا الأخير الذي يعني بالضرورة انخفاض في حصيلة الضريبة الموجهة للخرينة ، وهو ما من شأنه 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 القائم ، وسنحاول في هذه النقطة التوقف عند ما يسبب هذا العجز من استئانة البلديات ، وكذا أثر التمويل المركزي على المالية المحلية للبلديات .

(أ) تطور ديون بلديات الجزائر : تمثل المديونية في المالية العامة النفقات الإلزامية الواردة في الإعتمادات التقديرية ، أي أنه في حالة نقص الإعتمادات يمكن تسديد هذه النفقات بتجاوز الإعتمادات¹.

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

و للإجابة 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 .
- نقص الكفاءات المهنية والعلمية المؤهلة للإشراف على الشؤون المالية للبلديات .

¹-تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، المتضمن مشروع دراسة حول : "التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية من منظور اقتصاد السوق" ، الدورة الثامنة عشر ، الجزائر يوم الإثنين 25 جوان 2001 ، ص 43 .

- تدخل البلديات في جميع الميادين تقريبا وفي كافة مناحي الحياة (السكن ، المدارس ، الشبيبة والرياضة ، الثقافة ، الصحة... إلخ) ما يتطلب موارد مالية ضخمة .
- الوضع الأمني المتسم بعدم الإستقرار ، ونقص هذا العشرية السوداء التي مرت بها البلاد وظهور مهام ونفقات جديدة تكلفت البلديات بتأمينها .
- التوازن الوهمي ، بينما الميزانية غير متوازنة في الواقع مما يعني وجود عجز ذلك أن القانون الذي ينظم البلدية صريح بشأن إلزامية المصادقة على ميزانية متوازنة ، وفي حالة العجز على البلديات أن تتحمل على عاتقها تدارك هذا العجز ولو بالإستدانة .

وقد سبق لنا التطرق إلى بعض هذه النقاط التي كانت من ضمن مجمل الأسباب التي ساهمت في ظهور ظاهرة العجز الموازي في ميزانية البلديات الجزائرية .

➤ مديونية البلديات : بنهاية سنة 2000 بلغت مجموع ديون البلديات 26 مليار دينار جزائري هذه المديونية غالبا ما تعتبر بمثابة مؤشر يدل على حسن أو سوء التسيير ، لكن ذلك لم يمنع من دوام هذه الظاهرة عبر جل بلديات الوطن.

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

- التسيير : 8.7 مليار دج ، تمثل النفقات الإجبارية فيها ما مقداره 3.5 مليار دج في حين ديون النفقات الضرورية بلغت 5.2 مليار دج .
- التجهيز : بلغت ديون التجهيز 13.3 مليار دج .

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

مسح 06 مليار دج من خلال الميزانية الإضافية لسنة 2000 .

مسح 08 مليار دج من خلال الميزانية الأولية لسنة 2001.

مسح 06مليار دج من خلال الميزانية الأولية لسنة 2002.

مسح 02 مليار دجمنخلالا لميزانية الأولى لسنة 2003.

تجدر الإشارة إلى أن مديونية البلديات شهدت تطورا مستمرا ، خاصة وأن مسؤولي الجماعات المحلية وفي معظم بلديات القطر الوطني لا يحترمون الإعتمادات المالية المفتوحة ، إنطلاقا من فكرة أن الدولة (السلطة المركزية) سوف تتكفل آجلا أو عاجلا بمسح ديون البلديات ، والجدول الموالي يبين تطور هذه الديون :

الجدول رقم (9) : 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 المحلي (موقع الإلكتروني لوزارة الداخلية) .

وفي هذا الإطار دائما فقد قررت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بداية من سنة 2010 التكفل بدفع مستحقات وديون الصندوق الوطني للتوفير والإحتياط لدى كل المجالس البلدية ، والمترتبة عن تكفل هذه الهيئة المالية بانجاز مشاريع سكنية إجتماعية لصالح هذه البلديات ، الأمر الذي ترتب عنه تراكم لديون البلديات لدى الصندوق الوطني للتوفير والإحتياط 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 ال 1541 القيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإجباري بدون تقديم أي كشوفات ، وذلك في أعقاب قرار الحكومة التكفل بديون كل البلديات والمقدرة ب 22.03 مليار دينار جزائري¹.

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

(ب) 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 والإحتياجات المتزايدة التي يجب عليهم تلبيتها ، ومن هنا لا يبقى للجماعات المحلية سوى إعانات الدولة لتغطية نفقاتها ، خاصة منها نفقات قسم التجهيز والإستثمار المتصلة بعملية التنمية المحلية ، غير أنه يمكن القول أن الإعانة المالية الواردة من خزينة الدولة لا تكون حيادية بل مشروطة¹، يرجع ذلك أساسا إلى كون أنه على الدولة أن تحقق أهدافها الأساسية المتمثلة في كونها الضامن لكل مصالح المجموعة الوطنية ، مثل العدالة الإجتماعية ، حماية المال العام ، المساواة على وجه الخصوص بين المواطنين ... إلخ².

بمعنى أن الدولة عليها مراقبة أموالها وكيف يتم صرفها من طرف الجماعات المحلية المستفيدة من الإعانات ، فالتمويل المركزي للإستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية ، ومن هنا تكون مسألة التنمية موضوع مشترك يهم الدولة والجماعات المحلية ، مما يجعل هذه الأخيرة تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الإختيارات الإقتصادية والإنفاق المالي ، لذلك نلاحظ أن الموارد المالية تعتبر عنصرا هاما من عناصر الإستقلال المحلي ، بحيث إذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مالية مستقلة فإن استقلال هذه الوحدات يعتبر ناقصا ويحول دون ممارسة الإختصاصات³.

من هنا ونتيجة لنقص الموارد المالية تصبح ميزانية البلدية عاجزة مما يجعلها في حالة ماسة إلى إعانات 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"⁴ ، أن الحكومة تعتزم وضع صيغ جديدة

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

2 - Khelil Abdelkader, "La Commune Face Au Défi Du Management et de L'ingénierie Territoriale en Algérie", édition Casbah ,Alger Décembre 1998 , P 28 .

3- محمد أنس قاسم جعفر ، "ديموقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والإشتراكية" ، سلسلة القانون والمجتمع ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1985 ، ص 25 .

4- سميرة بلعربي ، "قروض بنكية ل 750 بلدية عاجزة لإنفاذها من الإفلاس" ، جريدة الشروق اليومي ، العدد 2600 ، الجزائر يوم 03 ماي 2009 ، ص 05 .

لضمان مصادر تمويل للبلديات ، ومن بين الصيغ التي درستها الدائرة الوزارية الداخلية ، كيفية تمكين المجالس المنتخبة من الحصول على قروض بنكية توجه لتمويل مشاريع التنمية ذات الطابع التجاري ، في مقابل تقديم ضمانات عقارية من ممتلكاتها للمؤسسات المالية ، و يأتي هذا المقترح من جملة المقترحات المتعلقة بإنعاش 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 دائما فإن هذه القروض البنكية ستمكن البلديات من تمويل مشاريع التنمية الجوارية ويتعلق الأمر بالمشاريع التجارية ، كبناء دور السينما والأسواق المغطاة ، وكذا المرافق الرياضية على اعتبار أن استغلال هذه المشاريع سيوفر مداخيل للبلديات ، تمكنها من تسيير شؤونها ومسح ديونها لدى البنوك .

خلاصة الفصل :

تقتضي التغييرات المتجددة التي تعرفها المجتمعات إعادة تكييف دور الدولة الهام بما يلاءم أولويات و متطلبات التنمية ، يعني هذا السير نحو تسيير مثالي للمؤسسات العمومية ذات المنفعة العامة إضافة إلى الاهتمام بمشاكل الإدارة المحلية و بمواضيع التسيير العقلاني للموارد المالية ، هذه الأخيرة تضبط وفقا لأسس و مواد تنظيمية لتصبح في شكل ميزانية ، و كما أن للدولة ميزانيتها العامة فالبلدية ميزانيتها كذلك ، و التي تحوي الإيرادات المالية المتأتية في الغالب من الجباية و عائدات الأملاك العمومية المحلية ، و كون هذين العنصرين يمثلان المصدرين الرئيسيين لتغطية النفقات البلدية المتسمة بالارتفاع المستمر ، فالأمر هنا يستوجب إعادة الاعتبار لمواد الجباية المحلية ، مما يفضي إلى الرفع من مردودية الضرائب الموجودة انطلاقا من إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعاء الضريبة و نسبتها و كيفية تحصيلها ، و فيما يخص مداخل الأملاك البلدية فالملاحظ عليها اتصافها بالضعف ، و لهذا فالتحكم الجيد في تسيير هذه الممتلكات هو حتمية لا يجوز الحياد عنها ، لأن الأملاك العقارية و المنقولة معتبرة في حين أن الحصيلة ضعيفة ، ما يعني أن الاشكالية تكمن في التسيير ، هذه الاجراءات أو الاصلاحات و غيرها كثيرا ما 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 .

الفصل الثالث:

مقدمة الفصل:

إن ما ميز المالية المحلية هو ظاهرة تزايد النفقات مقابل النقص الكمي والنوعي للإيرادات، إذ أضحت البلديات الجزائرية تفكر في كيفية تغطية هذه النفقات دون الاهتمام الجدي بتطوير وتحسين الموارد المتاحة أو البحث عن مصادر إضافية لتغطية هذه النفقات، لذا نجد أغلب بلديات القطر الوطني تعاني من صعوبات مالية والمترجمة في العجز الدائم، الأمر الذي فرض على أغلبها الاتكال على الإعانات المالية المقدمة من طرف الدولة، هذا الواقع كان نتيجة لتراكم جملة من الأسباب والصعوبات أصبحت اليوم تفرض نفسها كدافع يجبر المسؤولين والمختصين على مراجعة نظام تسيير الجماعات المحلية ككل، وتشخيص الواقع تشخيصا علميا دقيقا.

وبناء على ذلك وعلى ما تم التطرق عليه في الفصول السابقة سنحاول في هذا الفصل تقديم دراسة تطبيقية لواقع بلدية مغنية فيما يخص استغلال الأموال الموضوعة تحت تصرفها ومدى مردوديتها وكفايتها في تغطية مختلف نفقاتها وذلك من خلال تقديم تحليل لميزانية البلدية (قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار).

المبحث الأول: لمحة تعريفية عن بلدية مغنية

لقد وقع اختيارنا على بلدية مغنية نظرا للمكانة الهامة التي تحتلها في الناحية الغربية لولاية تلمسان منذ القدم، ونظرا للإمكانيات الكبيرة التي تحوز عليها خاصة في الجانب الفلاحي والصناعي بالإضافة إلى التعداد السكاني الهام.

المطلب الأول: بطاقة فنية عن البلدية

الفرع الأول: لمحة تاريخية

تؤكد البقايا الأثرية من الصخور المنقوشة أن مدينة مغنية كانت أهلة بالسكان منذ عصر ما قبل التاريخ وأمست قلعة عسكرية أثناء الاحتلال الروماني للجزائر فأطلق عليها اسم "نوميروس سيروروم" أو "سيروروماوسير" نسبة إلى الجيوش التي جيء بها إلى المنطقة التي كانت معظمها من سوريا.

أما في العهد الإسلامي وخلال القرن السابع ميلادي فقد تحولت إلى مدينة إسلامية وصارت همزة وصل بين مدن الساحل كغزوات وندرومة وتلمسان، كما ظلت مدينة اتصال بين فاس وتلمسان في مختلف عهودها، وتحولت في عهد الامير عبد القادر إلى حصن حيث اتخذها قاعدة لغزواته في الجزائر وينسحب منها إلى الأراضي المغربية دون مضايقة.

كما اتخذها الاستعمار الفرنسي مطلع القرن العشرين قاعدة انطلاقا لغزو فاس واحتلال المغرب سنة 1911.

إن أصل تسمية المدينة بمغنية يعود إلى اسم امرأة طاهرة شديدة الورع كانت تحج باستمرار وربما سنويا، وتذهب مع قوافل الحجاج الذين كان بعضهم يمشي على قدميه كل تلك المسافة، وفي إحدى المرات توقفت القافلة في هذه المنطقة فأعجبت بها الحاجة مغنية اعجابا شديدا وعند عودتها من الحج قررت البقاء في هذا المكان والاقامة فيه وفعلا بقيت فيه حتى ماتت تاركة سلالة من بعدها حيث تكونت قرية حول قبرها وبيتها حملت اسمها، ومازالت سلالم الحاجة

مغنية موجودة في المدينة، ويذكر أيضا أن ابن الحاجة مغنية مباشرة قاتل إلى جانب الأمير عبد القادر حتى قبض عليه وقتل. ومن سلالة الحاجة أيضا مجاهد اسمه الشيخ الموفق كان في الساحة الجزائرية بعد الأمير عبد القادر حيث قاد المقاومة ضد الاحتلال عند غزو المدينة سنة 1836 وقتل قرب مدينة تلمسان في إحدى معارك المقاومة.

كانت هذه خلاصة حكاية الحاجة مغنية كما ضمها كتاب الصحفي العربي محمد خليفة.

الفرع الثاني: التعريف بمدينة مغنية

1. **الموقع الجغرافي:** تقع بلدية مغنية في الشمال الغربي للجزائر تحديدا على الشريط الحدودي الجزائري المغربي وفي الجهة الجنوبية لولاية تلمسان حيث تتربع على مساحة تقدر بـ 294 كلم وذات كثافة سكانية تقدر بـ 115639 نسمة.
2. **الحدود:** يحد البلدية شمالا بلدية السواني وحمام بوغرارة، جنوبا بلدية بني بوسعيد، شرقا بلدية حمام بوغرارة، غربا المملكة المغربية.
3. **التضاريس:** تعتبر بلدية مغنية منطقة زراعية بامتياز بامتلاكها لأراضي خصبة غنية وقوية الإنتاج حيث تقع ضمن سهل التريفة الكبير وانتهاء بالهضاب الغابية لصبرة، وتتحصر بين جبال ترارة شمالا وجبال تلمسان جنوبا، كما تعد أراضيها أراضي فلاحية، بينما تتميز الناحية الشمالية بكونها جبلية ومتشعبة تقع فيها أعلى نقطة جبلية هي جبل العرعار بارتفاع 544م.
4. **المناخ:** بالرغم من المسافة التي تفصلها عن البحر فإن نواحي مغنية تمتاز بمناخ قاسي يتميز بشتاء بارد وممطر من شهر أكتوبر إلى غاية شهر مارس وبعدم انتظام الأمطار والجليد هذا من جهة، وبصيف حار وجاف من شهر جوان إلى غاية شهر سبتمبر هذا ما يضيف على المنطقة مناخا شبه جاف وتعتبر نسبة تساقط الأمطار متوسطة تتراوح ما بين 350 و400 ملل في السنة ودرجة حرارة متوسطة تصل إلى 18 درجة في الشتاء وما بين 29-30 درجة صيفا.

5. الموارد المائية: تعبر بلدية مغنية عدة أودية التي هي في الأغلب جافة لكنها تعرف فيضانات مفاجئة وخطيرة في موسم الرعود والأمطار الغزيرة، ومثال على هذه الأودية نجد واد عوينة، واد محاقن، واد واردفو، واد مويلح، واد بونعيم، واد بن سرية، واد خياسة.
6. الطرق والاتصالات الدولية: تربط بلدية مغنية بكل المدن الكبرى المجاورة بواسطة شبكتين هي الطريق الوطني رقم 7 ورقم 22.

الشبكة الحديد محور وهران، سيدي بلعباس، تلمسان.

كما ترتبط بالمدن الأخرى كما يلي:

بالغزوات عبر أجزاء الطريق الوطني رقم 7.

بندرومة عبر الطريق الوطني رقم 99 الذي كان طريق ولائي رقم 64 سابقا.

بمرسى بن مهدي بالطريق الوطني رقم 7.

بالرمشي عبر الطريق الوطني رقم 22.

بصبرة عبر الطريق الوطني رقم 7.

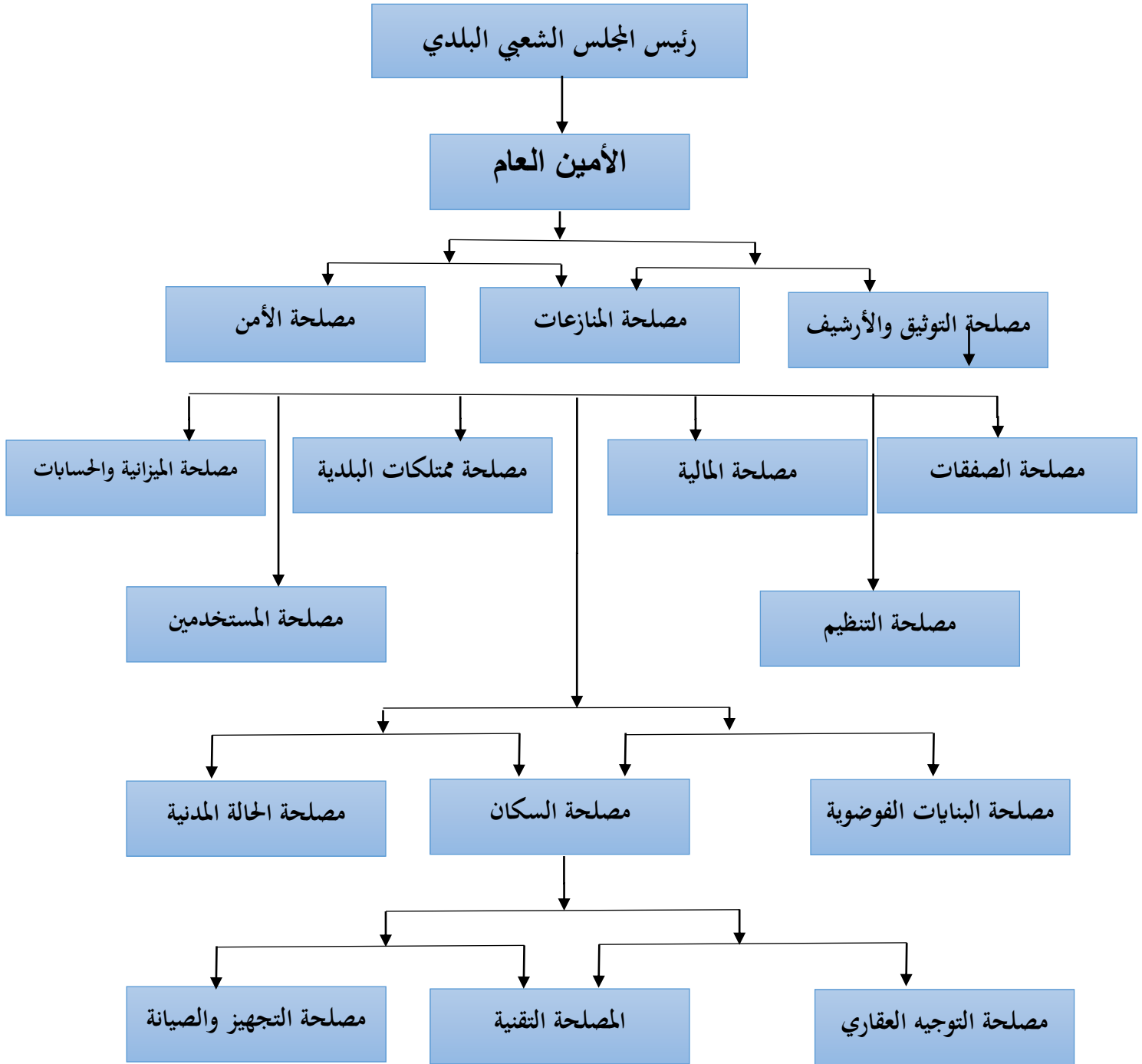
بالعابد بالطريق الوطني رقم 99.

كما نجد مطار زناتة الذي يبعد عنها بمسافة 40 كلم والمركز الحدودي العقيد لطفى الذي يبعد بمسافة 15 كلم وميناء غزوات الذي يبعد بمسافة 45 كلم.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية مغنية

تعتبر بلدية مغنية واحدة من أقدم البلديات على مستوى ولاية تلمسان وعلى المستوى الوطني، وقد حاولنا تقديمها من حيث التنظيم فنجد الأمانة العامة ومصالح البلدية التي سنقوم بشرح مهامها بناء على الشكل أدناه.

الشكل رقم (2): الهيكل التنظيمي لبلدية مغنية



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

الفرع الأول: الأمانة العامة

تسير الأمانة العامة من طرف الأمين العام الذي يمارس صلاحياته الواسعة كما نصت المادة 119 من المرسوم التنفيذي المؤرخ في 20 فبراير 1991 على ما يلي:

يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ما يأتي:

- ✓ جميع مسائل الإدارة العامة.
- ✓ القيام بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- ✓ القيام بتنفيذ المداورات.
- ✓ القيام بتبليغ محاضر مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات للسلطة الوصية إما على سبيل الإخبار أو من أجل ممارسة سلطة الموافقة والرقابة.
- ✓ تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية والتنسيق بينها وراقبتها.
- ✓ ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية.

الفرع الثاني: مصالح البلدية

تتكن البلدية من أمانة عامة تشرف على عدة مصالح تنشأ طبقاً للحاجة إليها، وإذا كان قرار وزارة الداخلية رقم 6729 المؤرخ في 11 أكتوبر 1981 المتعلق بالتنظيم الإداري للبلدية يضع هيكل تنظيمياً نموذجياً تتبعه جميع بلديات الوطن (كما سبق وقدمناه في الفصول السابقة) فإن الوضع قد تغير مع صدور القانون 11/10 المتعلق بالبلدية الذي نص في مادتيه 126 و127 على أن التنظيم الإداري لكل بلدية يتغير بحسب حجمها والمهام المسندة إليها، وبذلك زال التنظيم النموذجي الموحد.

وعليه سنكتفي هنا بالتطرق للتنظيم كما عايناه ميدانياً وتوضيح مهام المصالح مثلما هي في الواقع.

1. **مصلحة الصفقات:** تتكفل هذه المصلحة بالإعلان عن مشاريع البلدية وتتبعها بدءا من استقبال العروض إلى غاية إنجاز الصفقة، مرورا بالاتفاق مع المقاول وما يصحب ذلك من إجراءات، وتهتم هذه المصلحة أيضا بعمليات التجهيز المتعلقة بمشاريع البلدية، الأشغال العمومية، ومكاتب البلدية.
2. **مصلحة المستخدمين:** تتكفل هذه المصلحة بمتابعة الحياة المهنية للمستخدمين بالبلدية الإداريين منهم والتقنيين، وذلك فيما يخص التنقيط، التأخيرات، الغيابات، العطل، التفرقيات، منح الوثائق والشهادات المطلوبة كشهادة العمل.
3. **المصلحة التقنية:** تتكفل بالدراسات التقنية والمعمارية لمشاريع البلدية كتحديد الطرقات، إنشاء قنوات المياه وقنوات الصرف الصحي...
4. **مصلحة التنظيم:** تتكفل باتخاذ التدابير والإجراءات المناسبة للحفاض على نظافة البلدية وتنظيم النقل والمرور على مستوى إقليمها، وكذا تكوين شبابها الراغبين في التكوين مهنيا وادماجهم في الشغل.
5. **مصلحة التوجيه العقاري:** تتكفل بالعمليات التي تخص العقارات على مستوى البلدية من منح رخص البناء، تسجيل عقود بيع وشراء الأراضي وشهرها على مستوى المحافظة العقارية...
6. **مصلحة أملاك البلدية:** تتكفل هذه المصلحة سنويا بإحصاء وجرد ممتلكات البلدية العقارية منها والمنقولة وتعمل على تسييرها ومتابعة كل ما يتعلق بها كعمليات البيع والإيجار ولهذه المصلحة علاقة وطيدة مع مصلحة الصفقات.
7. **مصلحة التوثيق والأرشفة:** تتكفل بجمع نسخ عن المجالات والجرائد المختلفة خصوصا منها تلك التي تتعلق بالإدارة مثل الجريدة الرسمية بالدرجة الأولى، كما تستقبل مختلف الوثائق الإدارية التي حررتها البلدية من مداولات وقرارات وشهادات... وتقوم بفرزها، تصنيفها، ترتيبها وحفظها في مخازن الحفظ معتمدة في عملها على القوانين والتنظيمات سارية التطبيق التي تتناول الأرشفة.

- 8. مصلحة البنائات الفوضوية:** تقوم هذه المصلحة بحملات تفتيش ميدانية لمراقبة البنائات غير الشرعية، أي التي لا تحترم القانون، وكذا مراقبة البنائات المهددة بالانهيار واتخاذ الإجراءات المناسبة.
- 9. مصلحة الحالة المدنية:** قد نظم مهامها الأمر رقم 70/20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 المتعلق بالحالة المدنية.

تتلخص مهام هذه المصلحة في مسك سجلات الحالة المدنية الميلاد، الزواج، الوفاة، وتجديد هذه السجلات في حالة ظهور بوادر التلف عليها كما تقوم بإصدار وثائق الحالة المدنية المختلفة التي يبلغ عددها 28 وثيقة، أهمها شهادة الميلاد، الوفاة والإقامة.

- 10. مصلحة السكان:** تسند إلى هذه المصلحة المهام ذات الطبيعة الاجتماعية مثل الإشراف على العمليات الانتخابية، تسجيل وإحصاء المعنيين بالخدمة الوطنية، الإشراف على ملفات المجاهدين، المسنين، المعوقين، ومتابعة طلبات السكن.
- 11. مصلحة المالية، الميزانية والحسابات:** هناك تداخل بين مهام هاتين المصلحتين حيث تتكفل الأولى بتحصيل الإيرادات، تحميل النفقات، مخالصة العمال والقيام بالعمليات المحاسبية على مستوى البلدية.

وتتكفل الثانية بإعداد الميزانيات والحسابات وتقوم بالإحصائيات في المجال المالي.

- 12. مصلحة المنازعات الإدارية والشؤون القانونية:** تتكفل هذه المصلحة بالإشراف القانوني على إبرام العقود الإدارية ومتابعة نزاعات البلدية مع غيرها من أشخاص طبيعيين كانوا أو معنويين.
- 13. مصلحة العتاد والصيانة:** وتظم هذه المصلحة حظيرة البلدية وتتكون من أربع فروع هي العتاد، الصيانة، الأشغال، التطهير والنظافة.

وتجدر الإشارة إلى أن للمجلس الشعبي البلدي كتابة عامة يتولاها موظف بلدي يقوم بتحرير المداولات، الاستدعاءات وغير ذلك من الوثائق الإدارية الضرورية لعمل المجلس.

كما نجد في البلدية عدد من اللجان إما دائمة أو مؤقتة، تتكفل كل واحدة منها بملفات معينة ومن بينها اللجنة الاقتصادية والمالية، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية، لجنة التحقيق...

المبحث الثاني: وضعية الموارد المالية للبلدية وتسييرها

إن تسيير الموارد المالية لبلدية مغنية يطرح مشاكل كثيرة مثل جل بلديات القطر الوطني، وذلك بالنظر إلى عدة مؤشرات وكذا نوعية الموارد وحجمها وكيفية توزيعها على النفقات ولتوضيح الصورة سنعالج ذلك في النقاط التالية.

المطلب الأول: تحليل قسم التسيير

قصد معرفة واقع تسيير الموارد المالية الخاصة بفرع التسيير على مستوى بلدية مغنية سنقوم بتحليل كل من الإيرادات والنفقات الخاصة بهذا القسم، وذلك باستعراض أهم المصادر المالية التي تعتمد عليها البلدية في تغطية نفقاتها. وهذا خلال الفترة التي تمتد من 2011 إلى 2015.

الفرع الأول: تحليل إيرادات قسم التسيير

قبل القيام بتحليل إيرادات التسيير لبلدية مغنية خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2015 سنقوم أولاً بدراسة تطور هذه الإيرادات على طول فترة الدراسة

الجدول رقم(10): تطور إيرادات قسم التسيير لبلدية مغنية(2011إلى2015) الوحدة دج

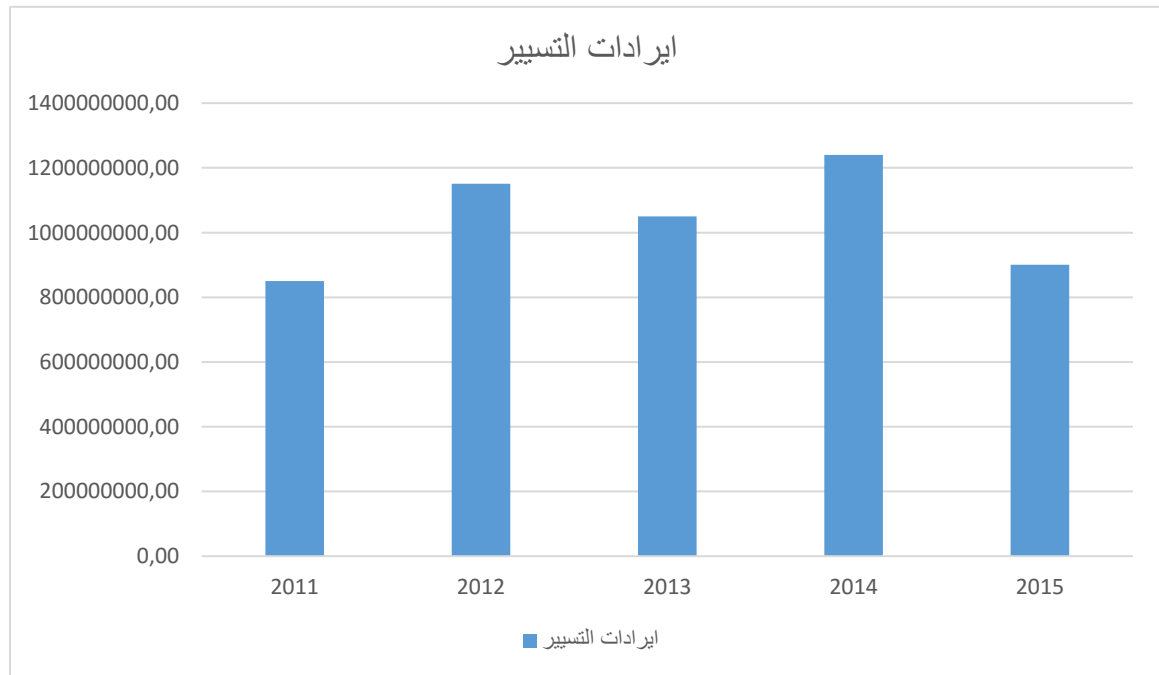
| السنوات | إيرادات التسيير |
|---------|-----------------|
| 2011 | 850510450.10 |
| 2012 | 1150800000.70 |
| 2013 | 1050200420.43 |
| 2014 | 1240005500.24 |
| 2015 | 900403290.50 |

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2011 إلى 2015 المقدمة من طرف مصالح

البلدية

ولتوضيح أكثر سنقوم بتمثيل بيانات جدول في الشكل أدناه ثم نقوم بتحليلها.

الشكل رقم(3) : رسم بياني يوضح تطور إيرادات التسيير لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015 الوحدة



المصدر: من إعداد الطالبين انطلاق من الجدول رقم

بالنظر إلى المبالغ الموجودة في الجدول والشكل البياني يتضح أن إيرادات التسيير لبلدية مغنية قد عرفت ارتفاعا معتبرا حيث ارتفعت من حوالي 850 مليون دينار سنة 2011 إلى حوالي 1 مليار و 240 مليون سنة 2014 وهذا أمر طبيعي ناتج عن اتساع دائرة نشاط البلدية، لتتراجع إلى حوالي 900 مليون سنة 2015.

1) نسبة الإيرادات الجبائية إلى مجموع إيرادات التسيير: تشكل الإيرادات الجبائية أكبر وأهم مصدر تمويلي لميزانية البلدية. وهي ممثلة النسب التالية في الجدول أدناه.

الجدول رقم(11): تطور الإيرادات الجبائية لبلدية مغنية ونسبة مساهمتها من إيرادات

التسيير. الوحدة دج

| الإيرادات | السنوات | 2011 | % | 2012 | % | 2013 | % | 2014 | % | 2015 | % |
|--|--------------|-------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|-------------|--------|---------|---|
| الرسم العقاري. رسم التطهير | 10200573.80 | 12140700.00 | 5,4% | 11800700.00 | 7,76% | 12600333.73 | 7,12% | 9500241.00 | 6,94% | 6,53% | |
| الرسم على النشاط المهني | 139000972.00 | 95940000.00 | 73,4% | 100161430.90 | 61,33% | 110600900.00 | 60,43% | 90600430.90 | 60,93% | 62,32% | |
| الرسم على القيمة المضافة | 9800700.00 | 11000283.50 | 5,2% | 10500300.74 | 7,03% | 11800500.40 | 6,33% | 8400300.52 | 6,50% | 5,78% | |
| الدفع الجزائي (بالضريبة الجرافية الوحدة) | 74000.00 | 100000.00 | 0,04% | 9000.00 | 0,06% | 3000.00 | 0,01% | 2400.00 | 0,002% | 0,002% | |
| ضرائب اخرى | 24317299.00 | 29400000.00 | 12,8% | 31200429.57 | 18,79% | 35200170.00 | 18,82% | 28240940.35 | 19,39% | 19,42% | |
| رسم الذبح | 155000.00 | 1600220.00 | 0,1% | 2150800.00 | 1,02% | 2900300.70 | 1,30% | 2200040.75 | 1,60% | 1,51% | |
| رسم الإقامة | 3140700.00 | 3100150.72 | 1,7% | 2680250.00 | 1,98% | 2400700.00 | 1,62% | 1900800.80 | 1,32% | 1,31% | |
| رسم الحفلات | 675000.00 | 650000.00 | 0,4% | 750400.00 | 0,42% | 820400.00 | 0,45% | 540930.00 | 0,45% | 0,37% | |
| رسومات اخرى غ. مباشرة | 2100465.00 | 2600515.00 | 1,1% | 6500344.00 | 1,66% | 5200500.70 | 3,92% | 4000000.00 | 2,86% | 2,75% | |
| المجموع | 189464709,8 | 156431869,2 | 100,0% | 165753655,2 | 100,0% | 181526804,8 | 100,0% | 145386084,3 | 100,0% | 100,00% | |

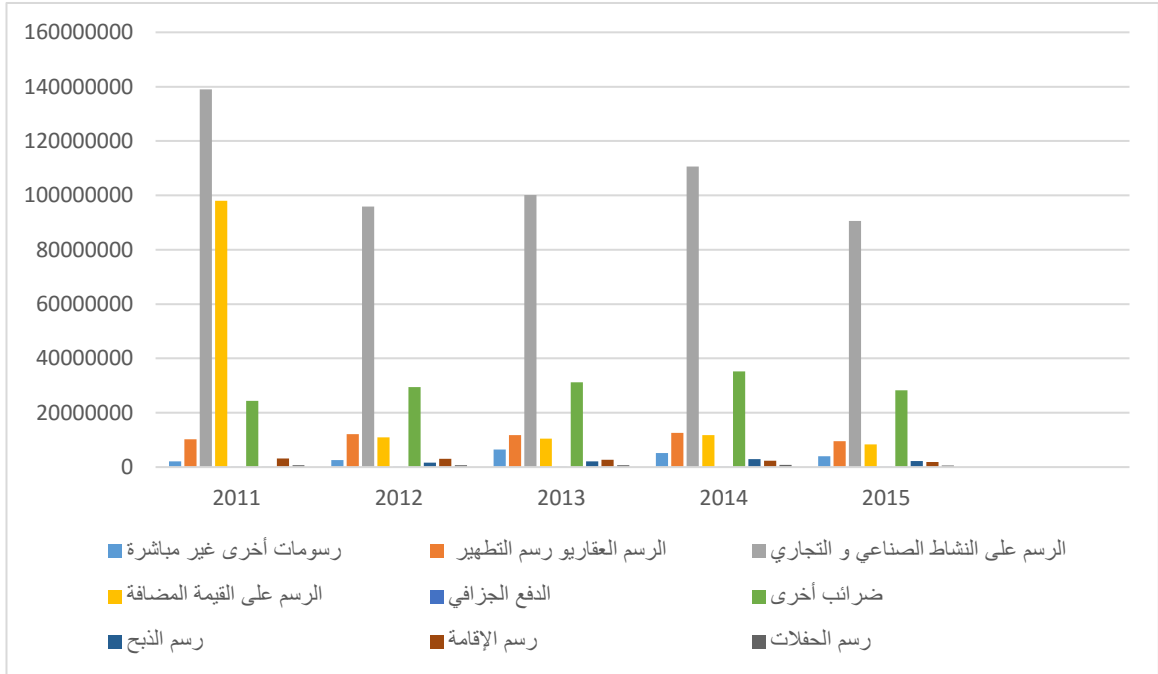
المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2011 إلى 2015 المقدمة من طرف مصالح

البلدية

ولأجل تحليل معطيات هذا الجدول سنمثلها في الشكل التالي.

الشكل رقم(4): رسم بياني يوضح تطور الإيرادات لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015.

الوحدة دج



المصدر: من إعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم.

من خلال تحليلنا للمعطيات المبينة في الجدول رقم وانطلاقا من الشكل رقم يتضح لنا أن

الإيرادات الجبائية لبلدية مغنية تتوزع بنسب متفاوتة وعليه يمكن استخلاص ما يلي:

✓ يحتل الرسم على النشاط المهني النسبة الأكبر من مجموع إيرادات الجباية المحلية،

حيث تتراوح هذه النسبة ما بين 60% و73% من إجمالي الإيرادات الجبائية، وهذا راجع

بالدرجة الأولى إلى كون بلدية مغنية يغلب عليها النشاط التجاري والخدماتي.

- ✓ الرسم العقاري ورسم التطهير الملاحظ أن مداخيل هذان الرسمان لا تساهم إلا بشكل قليل وتبقى ضئيلة جدا مقارنة مع الضرائب الأخرى، حيث تتراوح نسبتها ما بين 5.4% و 7.76% وهذا راجع إلى اقتصارها على فئة معينة بالإضافة إلى النسب الضئيلة المطبقة.
- ✓ الدفع الجزافي تم حذف هذا الرسم بموجب قانون المالية سنة 2007 وذلك كإجراء من الدولة لتشجيع الأعوان الاقتصادية، وتم إدخال ضريبة تعرف بالضريبة الجزافية الوحيدة والملاحظ أنها تشهد انخفاضا ملموسا مقارنة ببعض الرسوم الأخرى كرسوم الإقامة ورسم الحفلات وقد بلغت نسبتها ما بين 0.002% و 0.06.
- ✓ الرسم على القيمة المضافة تبقى نسبة مساهمته ضئيلة مقارنة بالرسم على النشاط المهني، فهو لم يتجاوز نسبة أقصاها 7.03%، ويمكن ارجاع ذلك إلى تنامي ظاهرة الغش والتهرب الضريبي.
- ✓ الرسم على رخصة البناء فنجد أنه يساهم بنسبة ضئيلة أيضا كون البلدية لا تشهد حركة واسعة في هذه الأخيرة بالإضافة إلى انتشار ظاهرة البناء الفوضوي على مستوى البلدية.
- ✓ رسم الذبح نجد أنه ضعيف جدا و يكاد يندم في بعض الأحيان في ميزانية البلدية نتيجة للرفع من قيمة هذا الرسم، إضافة إلى انتشار الذبح الغير شرعي.
- ✓ رسم الإقامة تعتبر بلدية مغنية مدينة غير سياحية بدرجة كبيرة ونظرا لتدني إيرادات هذا الرسم من جراء عدد الفنادق القليل فلن نأخذ هذا الرسم بعين الاعتبار في هذه الدراسة.

1. دراسة نسبة مداخيل الممتلكات وناتج الاستغلال إلى اجمالي إيرادات التسيير
2. للتمكن من دراسة هذه النسبة قمنا بتحليل المعطيات كما في الجدول التالي:

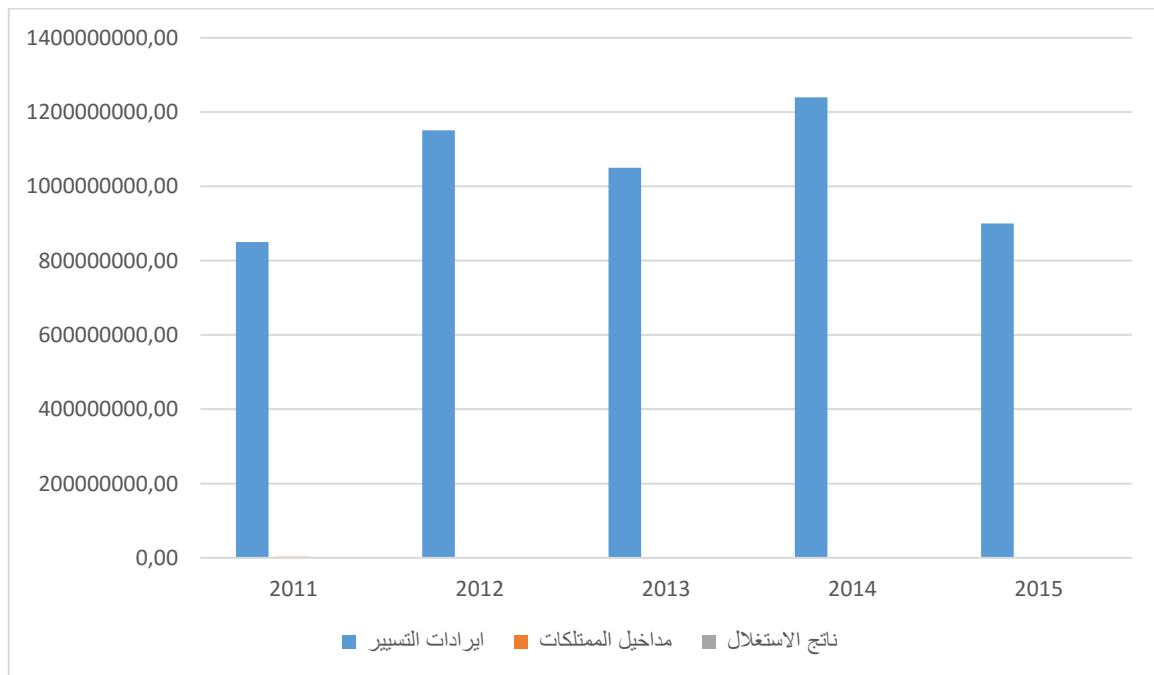
الجدول رقم(12):نسبة مداخيل الممتلكات وناتج الاستغلال إلى إجمالي إيرادات التسيير. الوحدة دج

| السنوات | إيرادات التسيير | مداخيل الممتلكات | | نتائج الاستغلال | | مجموع مداخيل الممتلكات ونتائج الاستغلال | |
|---------|-----------------|------------------|----------|-----------------|----------|---|----------|
| | | المبلغ | النسبة % | المبلغ | النسبة % | المبلغ | النسبة % |
| 2011 | 850510450.10 | 1270000.00 | 0,15% | 3000060.82 | 0,35% | 4270060,82 | 0,50% |
| 2012 | 1150800000.70 | 1260000.99 | 0,11% | 2000600.83 | 0,17% | 3260601,82 | 0,28% |
| 2013 | 1050200420.43 | 1350000.00 | 0,13% | 1850400.25 | 0,18% | 3200400,25 | 0,30% |
| 2014 | 1240005500.24 | 1430065.00 | 0,12% | 1650600.45 | 0,13% | 3080665,45 | 0,25% |
| 2015 | 900403290.50 | 1100040.75 | 0,12% | 1200754.50 | 0,13% | 2300795,25 | 0,26% |

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2011 إلى 2015 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

للتحليل أكثر سنمثل معطيات الجدول في الشكل التالي.

الشكل رقم(5): رسم بياني يوضح نسبة مداخيل الممتلكات ونتائج الاستغلال إلى إجمالي إيرادات التسيير



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم.

بتحليلنا لمعطيات الجدول رقم والشكل البياني رقم يتضح لنا أن مداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال لبلدية مغنية ضعيفة جدا إذ لا تتجاوز في مجملها 0.5% من إجمالي إيرادات التشغيل بالرغم من توفر البلدية على ممتلكات كالأسواق المغطاة والمحلات ومذبحة...

فبالرغم من الارتفاع النسبي في مداخيل الممتلكات والذي يفسر باتساع نشاط البلدية من جهة وتغيير أسعار تأجير بعض عقاراتها من جهة أخرى، إلا أن هذا الارتفاع لا يعني أن الممتلكات مستغلة أحسن استغلال. وترجع أسباب ضعف مداخيل الممتلكات إلى جملة من الأسباب نذكر منها:

- ✓ انخفاض الأسعار المطبقة، كعدم مراجعة أسعار كراء السكنات منذ عدة سنوات وعدم مطابقة الأسعار المطبقة على المحلات مع القيمة التجارية للمكان.
- ✓ التحصيل الضعيف في كثير من الأحيان حيث تصل مؤخرات دفع ثمن الإيجار سواء للسكنات أو المحلات إلى عدة سنوات وفي حالة تراكم هذه الأخيرة تلجأ البلدية إلى العدالة مما يستغرق رفع القضايا عدة سنوات.

3. دراسة نسبة مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي إيرادات التشغيل

تمثل الإيرادات الأخرى المكونة لإيرادات التشغيل لميزانية البلدية في التحصيلات الإعانات المساهمات وممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالإضافة إلى الناتج المالي والناتج الاستثنائي.

الجدول رقم(13): نسبة مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية

مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج

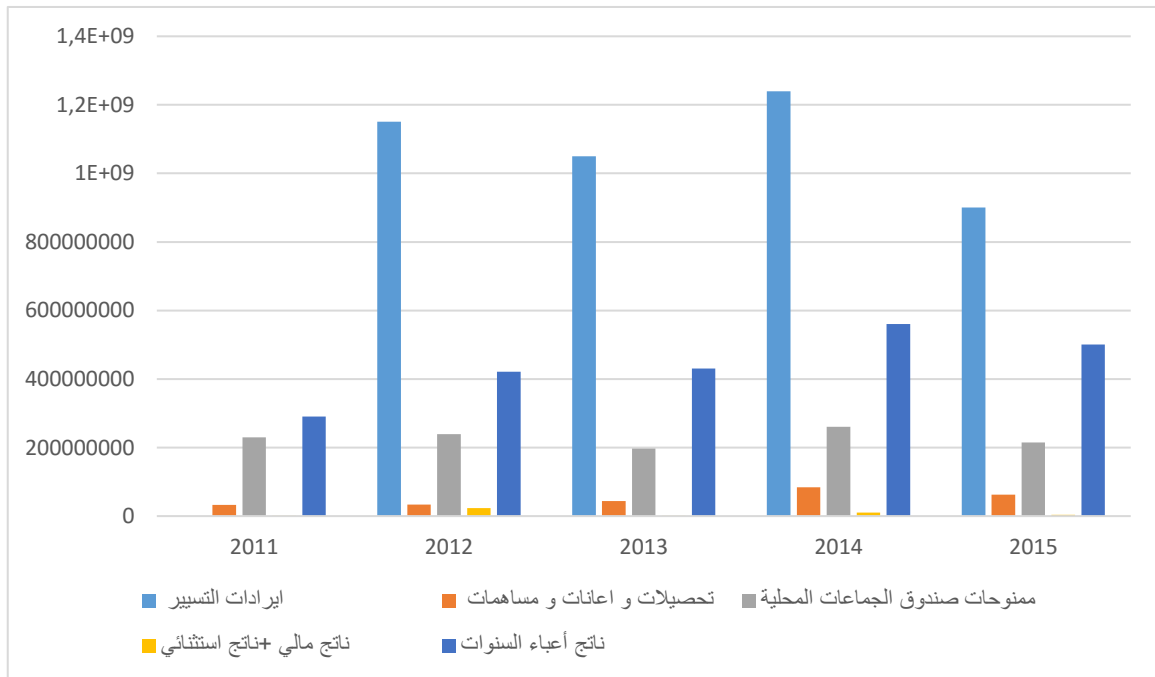
| النسبة % | المبلغ | نتاج مالي + ناتج استثنائي | | ممنوحات صندوق الجماعات المحلية | | تخصيلات وإعانات ومساهمات | | إيرادات التسيير | السنوات |
|----------|--------------|---------------------------|-------------|--------------------------------|--------------|--------------------------|-------------|-----------------|---------|
| | | النسبة % | المبلغ | النسبة % | المبلغ | النسبة % | المبلغ | | |
| 34,1% | 290380500 | 0.13 | 1105663,59 | 27 | 229637821,5 | 3.8 | 32319397,10 | 850510450.10 | 2011 |
| 36,6% | 421500140.65 | 2 | 23016000,01 | 20.80 | 239366400,1 | 2.90 | 33373200,02 | 1150800000.70 | 2012 |
| 41,0% | 430500420.70 | 0.06 | 630120,25 | 18.80 | 197437679,04 | 4.19 | 44003397,62 | 1050200420.43 | 2013 |
| 45,2% | 560394986.63 | 0.80 | 9920044,00 | 21 | 260401155,1 | 6.80 | 84320374,02 | 1240005500.24 | 2014 |
| 55,6% | 500440800.80 | 0.4 | 3601613,16 | 23.90 | 215196386,4 | 7 | 63028230,34 | 900403290.50 | 2015 |

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2010 إلى 2014 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

وللتحليل سنمثل معطيات الجدول في الشكل البياني التالي.

الشكل رقم(6): رسم بياني يوضح مساهمة باقي الإيرادات الأخرى إلى إجمالي موارد

التسيير لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم.

بعد الاطلاع على معطيات الجدول رقم وتمثيلها بيانيا نلاحظ ارتفاع نسبة ناتج أعباء السنوات السابقة فهي بمثابة مداخيل لم يتم تحصيلها في وقتها المحدد، وذلك راجع لتماطل مصالح البلدية في تحصيلها في سنتها المالية، كما نلاحظ بوضوح ارتفاع حصة ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية إذ تبلغ في المتوسط نسبة 42%.

نستنتج مما سبق من جداول وأشكال أن الإيرادات الجبائية تحتل النسبة الأكبر من مجموع الإيرادات الإجمالية، ويعود ارتفاع الموارد الجبائية لبلدية مغنية إلى ارتفاع حصيلة الرسم على النشاط المهني، وتبقى الإيرادات الداخلية من مداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال لا تساهم إلا بنسب ضئيلة من مجموع الإيرادات إذ لا تتجاوز 0.15% بالنسبة لمداخيل الممتلكات و0.35% بالنسبة لناتج الاستغلال.

وهذا أمر سلبي خاصة لبلدية مثل بلدية مغنية التي تعتبر من أكبر بلديات الولاية، لهذا وجب عليها أن تهتم بتعبئة كل مواردها وامكانياتها واستغلالها استغلالا عقلانيا دون إهمال أي منها وتنميتها العمل على خلق موارد جديدة لتغذية ميزانيتها. وعلى غرار معظم بلديات الوطن تعتبر الإعانات مصدرا تكميليا لتعويض النقص في الميزانية.

ولمعرفة كيفية صرف هذه الموارد سنقوم بتحليل نفقات التسيير لبلدية مغنية من 2011

إلى 2015

الفرع الثاني: تحليل نفقات قسم التسيير

قصد معرفة كيفية استعمال الموارد المتاحة للبلدية سنسعى لدراسة مختلف نفقات التسيير خاصة التي تستهلك أكبر الاعتمادات.

1- دراسة تطور نفقات التسيير

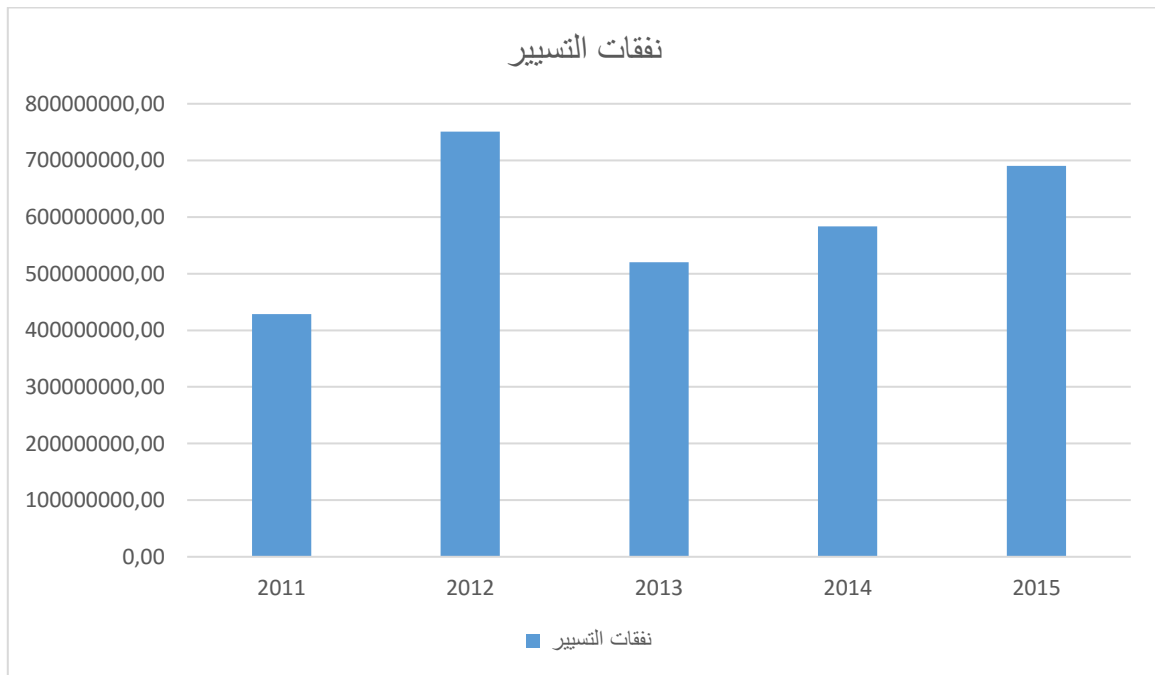
الجدول رقم (14): يوضح تطور نفقات التسيير

| السنوات | نفقات التسيير |
|---------|---------------|
| 2011 | 428591000.99 |
| 2012 | 750840000.80 |
| 2013 | 520430100.52 |
| 2014 | 583730459.55 |
| 2015 | 690340880.75 |

المصدر: من إعداد الطلبة

و هذا الشكل البياني للتوضيح اكثر

الشكل رقم(7): رسم بياني يوضح تطور نفقات التسيير من 2011 الى 2015



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم.

بالنظر إلى المبالغ الموجودة في الجدول والشكل البياني يتضح أن نفقات التسيير لبلدية مغنية قد عرفت ارتفاعا معتبرا حيث ارتفعت من حوالي 428 مليون دينار سنة 2011 إلى حوالي 750 مليون سنة 2012 وهذا أمر طبيعي ناتج عن اتساع دائرة نشاط البلدية، لتتراجع إلى حوالي 690 مليون سنة 2015.

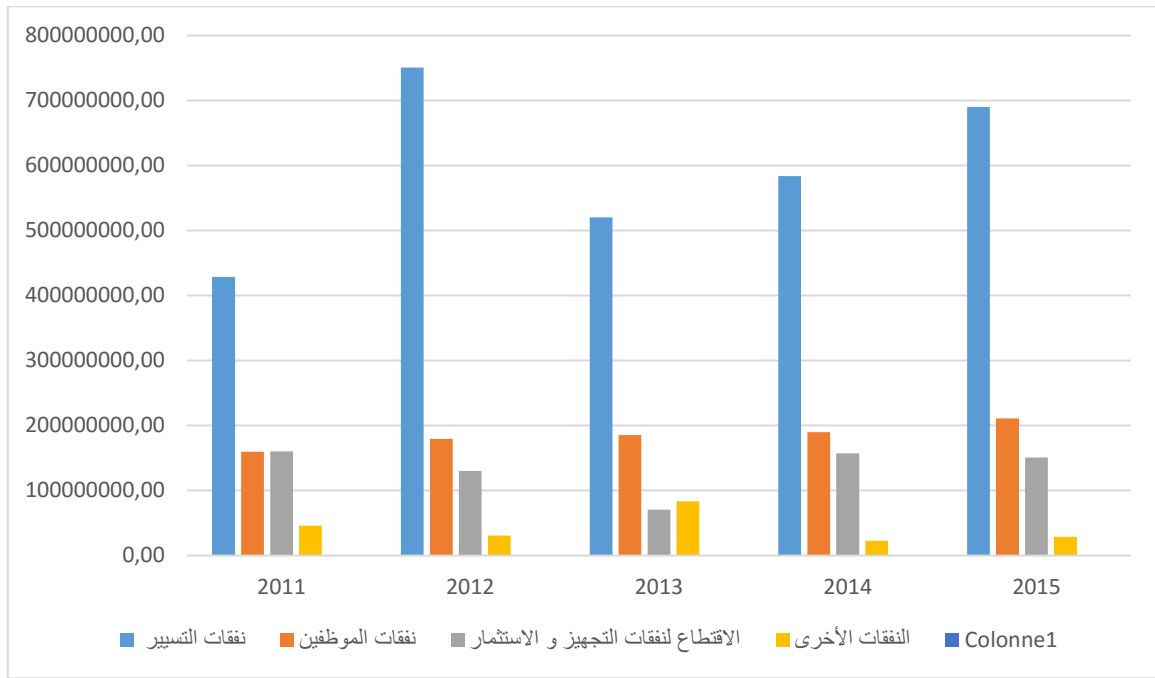
2- تطور نفقات التسيير و نسبها لبلدية مغنية

الجدول رقم(15): تطور نفقات التسيير ونسبها لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج

| السنوات | النفقات | نفقات التسيير | نفقات الموظفين | % | الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار | % | النفقات الأخرى | % |
|---------|--------------|---------------|----------------|--------------|------------------------------------|-------------|----------------|---|
| 2011 | 428591000.99 | 159700880.00 | 37,26% | 160500740.43 | 37,4% | 45905320,59 | 10,71% | |
| 2012 | 750840000.80 | 179420130.25 | 23,90% | 130277000.80 | 17,4% | 30926400,55 | 4,12% | |
| 2013 | 520430100.52 | 185468340.45 | 35,64% | 70401890.00 | 13,5% | 83342198,91 | 16,01% | |
| 2014 | 583730459.55 | 190024134.70 | 32,55% | 157250850.00 | 26,9% | 23006324,85 | 3,94% | |
| 2015 | 690340880.75 | 210880640.90 | 30,55% | 150800634.00 | 21,8% | 28782239,85 | 4,17% | |

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2011 إلى 2015 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

الشكل رقم(8): رسم بياني يوضح تطور نفقات التشغيل لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم.

بتحليلنا لمعطيات الجدول رقم والممثلة في الشكل رقم يتضح لنا أن نفقات التشغيل لبلدية مغنية لها نفس الميل إلى التطور مع إيرادات التشغيل وهذا راجع لتوسع حجم نشاط البلدية ونمو حجم الأعباء الملقاة على عاتقها نتيجة للنمو السكاني الكبير بالإضافة إلى تحمل البلدية لنفقات إضافية هي في الواقع خارج اختصاصها كتجهيز المدارس والنقل المدرسي وتهيئة المساجد. وفيما يلي دراسة لأهم النسب المبينة في الجدول

✓ نسبة مصاريف المستخدمين إلى مجموع نفقات التشغيل حيث تظهر مدى السرعة التي ترتفع بها هذه النسبة وبالتالي الارتفاع الكبير لنفقات التشغيل، وهو ما فرضته الكثير من المعطيات على رأسها ارتفاع أجور العمال والموظفين من جهة بالإضافة إلى ارتفاع الأسعار من جهة أخرى، حيث تمثل هذه النسبة في المتوسط 31.98% وهذا يدل على أن حصة كبيرة من نفقات التشغيل لبلدية مغنية مخصصة لتغطية مصاريف المستخدمين بينما تخصص النسبة الباقية لباقي المصاريف.

✓ نسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار ينص قانون البلدية 90_08 من خلال المادة 161 على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، يستهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة نمتها ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 13% و 37%. وكما هو ملاحظ فإن الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار تقع في الصنف الثاني من النفقات التي تحظى بالأهمية في ميزانية البلدية وهو أمر إيجابي حيث تبلغ نسبة 23.4% في المتوسط، وهذا يدل على أن البلدية تعطي اهتماما كبيرا لهذا الجانب.

✓ نسبة باقي النفقات إلى إجمالي نفقات التسيير في العموم نجد أن هذه النسبة ترتبط أساسا بحجم نشاط البلدية فتزيد بالزيادة النشاط وحجم تدخلات البلدية وتنقص بنقصان حجم النشاط.

3- توزيع إيرادات التسيير على نفقات التسيير

قصد التعرف على كيفية تمويل إيرادات التسيير لنفقات التسيير لبلدية مغنية سنقوم بتحليل معطيات الجدور التالي.

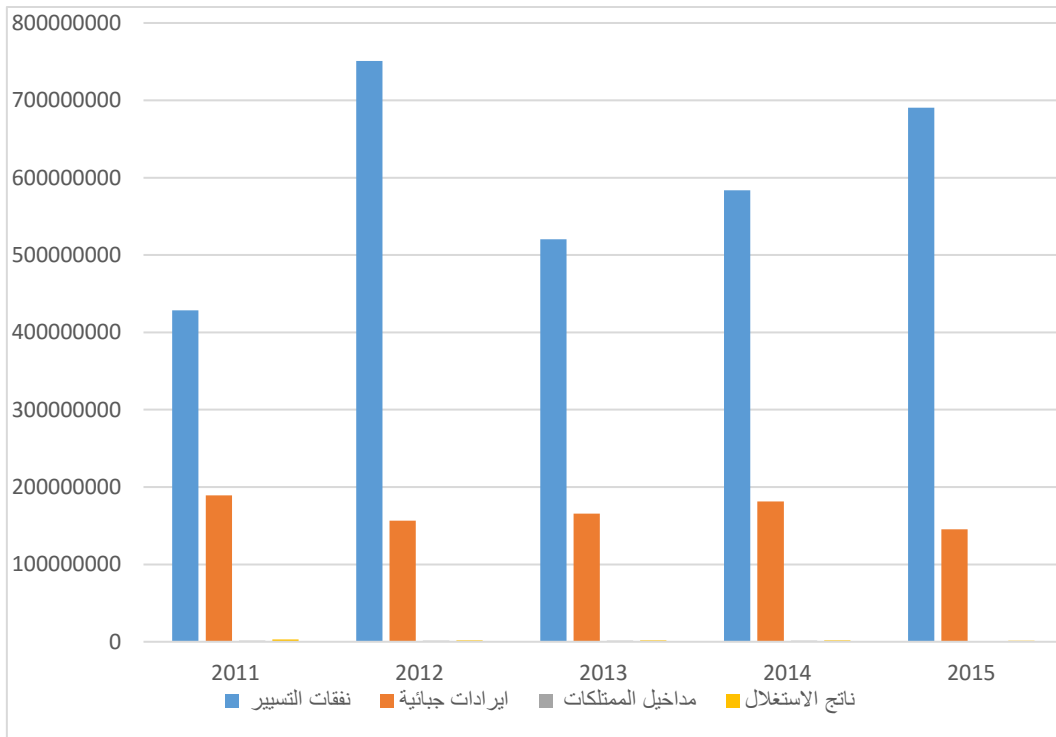
الجدول رقم (16): تطور مساهمة الإيرادات الجبائية، مداخيل الممتلكات ونتاج الاستغلال في تغطية نفقات التسيير لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج

| السنوات | نفقات التسيير | | إيرادات جبائية | | مداخيل الممتلكات | | نتاج الاستغلال | |
|---------|---------------|----------|----------------|----------|------------------|----------|----------------|----------|
| | المبلغ | النسبة % | المبلغ | النسبة % | المبلغ | النسبة % | المبلغ | النسبة % |
| 2011 | 428591000.99 | 44,21% | 189464709,8 | 44,21% | 1270000.00 | 0,30% | 3000060.82 | 0,70% |
| 2012 | 750840000.80 | 20,83% | 156431869,22 | 20,83% | 1260000.99 | 0,17% | 2000600.83 | 0,27% |
| 2013 | 520430100.52 | 31,85% | 165753655,2 | 31,85% | 1350000.00 | 0,26% | 1850400.25 | 0,36% |
| 2014 | 583730459.55 | 31,10% | 181526804,8 | 31,10% | 1430065.00 | 0,24% | 1650600.45 | 0,28% |
| 2015 | 690340880.75 | 21,06% | 145386084,3 | 21,06% | 1100040.75 | 0,16% | 1200754.50 | 0,17% |

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2011 إلى 2015 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

ومن أجل توضيح الصورة سنقوم بتمثيل معطيات الجدول أعلاه في الشكل البياني التالي:

الشكل رقم(9): يمثل مساهمة الإيرادات الجبائية، مداخيل الممتلكات ونتاج الاستغلال في تغطية نفقات التسيير لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم.

بتحليل نسب الجدول رقم والمبينة في الشكل رقم نلاحظ أن بلدية مغنية حققت نسبة تغطية لنفقات التسيير تتراوح ما بين 20% و 44% من الإيرادات الجبائية، وهي نسبة مهمة جدا في تدعيم موارد الميزانية وهو ما يفسر الغنى الجبائي لبلدية مغنية مقارنة لإيرادات الممتلكات ونواتج الاستغلال التي لا تتجاوز مساهمتها 0.22% و 0.35% على التوالي وهي نسبة جد ضعيفة تعود إلى ضعف حصيلة هذه الموارد مقابل الارتفاع المستمر لنفقات التسيير.

وبهذا تبقى الموارد الجبائية تحتل حصة الأسد في تمويل ميزانية البلدية، مقارنة بالموارد الذاتية التي من المفترض أن تكون مساهمتها ذات وزن كبير في ميزانية البلدية ما دامت هذه الأخيرة تملك سلطة التصرف فيها وبكل حرية مما يؤهلها لكي تضع برامجها ومشاريعها التنموية حيز التطبيق الفعلي وبالتالي تكون لها نتائج مرضية ومقبولة.

على ضوء تحليلنا لميزانية بلدية مغنية (قسم التسيير) ومن خلال حساب نسبة كل من الإيرادات والنفقات وكذا تقييمنا لكيفية توزيع إيرادات هذا القسم على نفقاته، يتضح لنا أن نوعية التسيير المنجز من طرف البلدية فيما يخص موارد المالية الخاصة بهذا القسم لم يرقى بعد إلى النتائج المرجوة وذلك لأسباب لعل أهمها:

- ✓ الاعتماد وبدرجة كبيرة على المداخل الجبائية، وحتى في هذا النوع بحد ذاته هناك بعض الضرائب والرسوم المخصصة كلياً للبلدية لا تساهم إلا بنسب ضئيلة من المجموع العام للموارد الجبائية، كإيرادات الرسم العقاري ورسم التطهير التي تتراوح نسبها ما بين 5% و 7% فقط.
- ✓ الإيرادات المالية المتعلقة بمداخل الممتلكات ونواتج الاستغلال تتسم بضعف مردوديتها وهذا يدل على إهمال هذه الموارد بالرغم من أنها تشكل مورد دائم للبلدية.
- ✓ ارتفاع نفقات الموظفين في ميزانية البلدية وعلى الرغم من أنها في حدود معقولة، إلا أنه وجب توظيف الزيادة فيها في مجالات أخرى أكثر أهمية.

المطلب الثاني: تحليل قسم التجهيز

تساهم البلدية في تجسيد التنمية المحلية من خلال مساعدة ودعم المشاريع التنموية والاستثمارات المقامة على مستواها، وهذا باستعمال الموارد المالية المحلية (التمويل الذاتي) والموارد الخارجية من إعانات ومساعدات سواء في إطار إعانات الدولة المتمثلة في المخططات البلدية للتنمية PCD أو إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL أو مساعدات الولاية.

الفرع الأول: تحليل إيرادات قسم التجهيز

تشكل إيرادات التجهيز المنهاج الحقيقي والفعال لدعم حركة التنمية عبر تراب البلدية نظرا لارتباطها أساسا بـ

- ✓ الإقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار
- ✓ الإعانات المقدمة من طرف الدولة أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو الولاية.
- ✓ الفائض المؤجل
- ✓ التنازل عن العقارات
- ✓ الإرث والتعويضات

وللإشارة فإن تحليلنا سيكون مرتبطا أساسا بالاقتطاعات والإعانات نظرا لأهميتها في إيرادات التجهيز للبلدية.

1- تطور إيرادات التجهيز لبلدية مغنية

الجدول رقم(17): تطور إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج

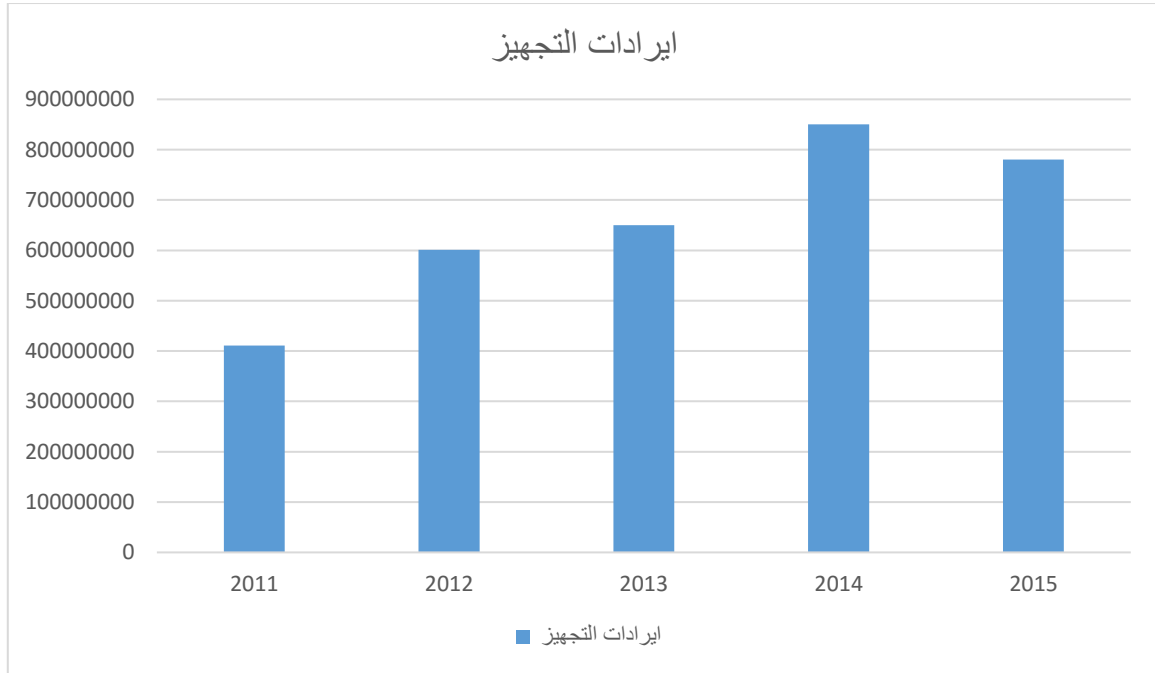
| السنوات | إيرادات التجهيز |
|---------|-----------------|
| 2011 | 410800680.03 |
| 2012 | 600852600.60 |
| 2013 | 650062700.00 |
| 2014 | 850590250.80 |
| 2015 | 780654378.00 |

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2011 إلى 2015 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

وفيما يلي تمثيل لمعطيات الجدول لتوضيح الصورة أكثر.

الشكل رقم(10): رسم بياني يوضح تطور إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2011 إلى

2015. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم.

يتضح لنا من الجدول والشكل البياني أن إيرادات التجهيز هي الأخرى تعرف ارتفاعا مستمرا على طول فترة الدراسة وهذا راجع لحجم الاقتطاعات التي قامت بها البلدية حيث بلغت نسبة 37% في المتوسط خلال فترة الدراسة، ذلك نظرا لحجم الإيرادات الجبائية الهامة، مما يسمح للبلدية بتمويل بعض عمليات التجهيز بمدخراتها الخاصة دون اللجوء إلى المساعدات الخارجية.

2- نسبة الإعانات من إيرادات التجهيز

من أهم الإيرادات التي تحصل عليها البلدية من مصادر خارجية هي الإعانات الممنوحة سواء من طرف الدولة في إطار برنامج مخططات البلدية للتنمية PCD أو من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL أو من طرف الولاية.

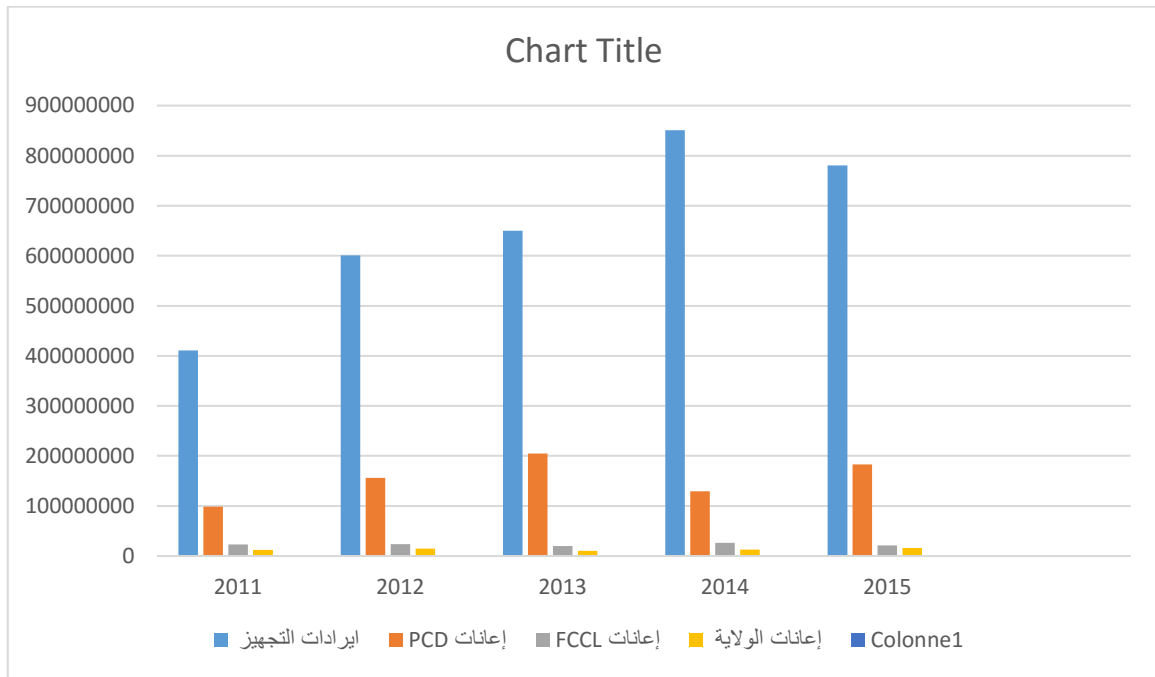
الجدول رقم (18): نسبة مساهمات إعانات الدولة، الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج

| السنوات | إيرادات التجهيز | إعانات PCD | | إعانات FCCL | | إعانات الولاية | |
|---------|-----------------|------------|-------------|-------------|-------------|----------------|-------------|
| | | النسبة % | المبلغ | النسبة % | المبلغ | النسبة % | المبلغ |
| 2011 | 410800680.03 | 24.03% | 98715403,41 | 5,59% | 22963782,5 | 2,94% | 12060045,1 |
| 2012 | 600852600.60 | 26% | 156221676,2 | 3,98% | 23936640,1 | 2,51% | 15056000,75 |
| 2013 | 650062700.00 | 31.5% | 204769750,5 | 3,04% | 19743767,04 | 1,54% | 10035040,7 |
| 2014 | 850590250.80 | 15.2% | 129289718,1 | 3,06% | 26040115,1 | 1,53% | 13050050,9 |
| 2015 | 780654378.00 | 23.45% | 183063451,6 | 2,76% | 21519638,4 | 2,06% | 16089070,45 |

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2011 إلى 2015 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

الشكل رقم(11): رسم بياني يوضح مساهمة إعانات الدولة والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة

دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم.

يتضح من الجدول والشكل السابقين أن إعانات الدولة الممثلة في مخططات البلدية للتنمية PCD تشكل الممون الرئيسي بالأموال من أجل تمويل ميزانية البلدية، حيث تحتل المرتبة الأولى بالنسبة لجملة التمويلات الخارجية وبنسب متفاوتة بلغت في المتوسط 24.03% على مدى 5 سنوات ويرجع التذبذب الحاصل في هذا النوع من المصادر إلى حجم ونوعية المشاريع المقدمة أو المقترحة من طرف البلدية.

أما فيما يخص الإعانات الممنوحة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL فهي ضعيفة مقارنة بإعانات الدولة إذ لا تتعدى مساهمتها في تمويل ميزانية البلدية 3.68% في المتوسط وهذا ما يعكس الوضعية المالية المريحة للبلدية.

وتبقى الإعانات المقدمة من طرف الولاية و المقدرة بحوالي 2.11% عبارة عن مساعدات رمزية مقارنة بإعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

3- نسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار من إيرادات التجهيز

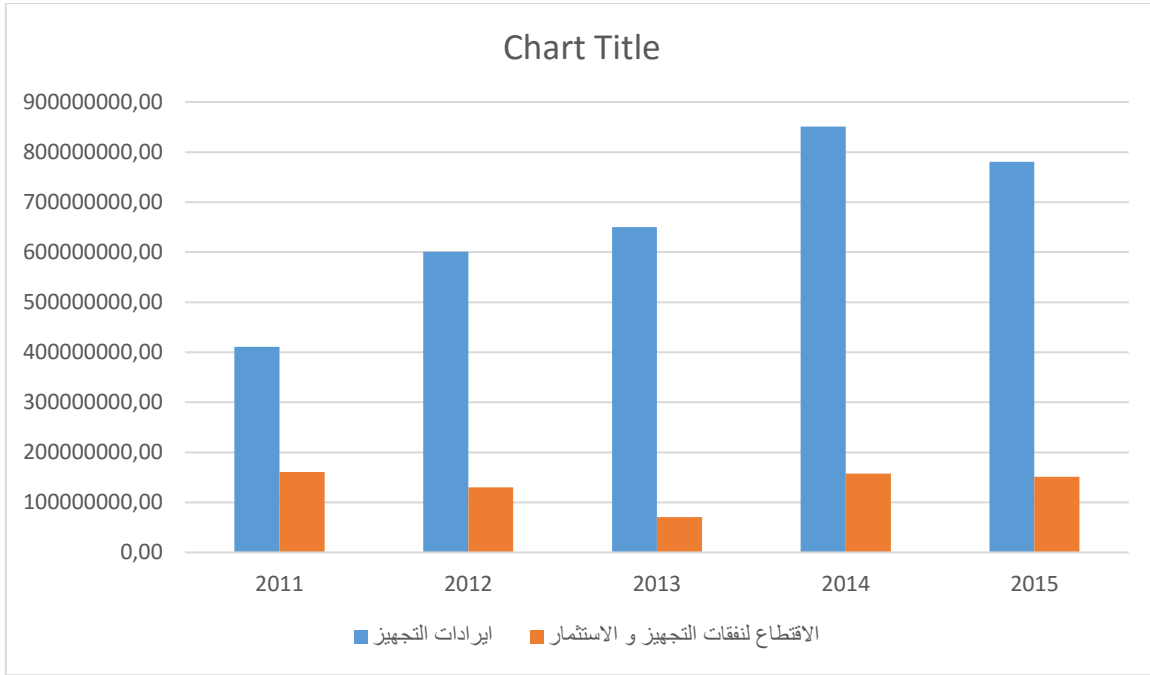
قصد معرفة مدى اعتماد بلدية مغنية على مواردها الخاصة سنقوم بدراسة نسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز من إيرادات التجهيز وذلك اعتمادا على معطيات الجدول والشكل التاليين.

الجدول رقم(19): نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج

| السنوات | إيرادات التجهيز | الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار | |
|---------|-----------------|------------------------------------|----------|
| | | المبلغ | النسبة % |
| 2011 | 410800680.03 | 160500740.43 | 39,07% |
| 2012 | 600852600.60 | 130277000.80 | 21,68% |
| 2013 | 650062700.00 | 70401890.00 | 10,83% |
| 2014 | 850590250.80 | 157250850.00 | 18,49% |
| 2015 | 780654378.00 | 150800634.00 | 19,32% |

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2011 إلى 2015 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

الشكل رقم(12): رسم بياني يمثل مساهمة الاقطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم.

بالنظر إلى الشكل البياني والبيانات المبينة في الجدول يتضح أن بلدية مغنية تخصص نسبة لا بأس بها من الاقطاع لنفقات التجهيز والاستثمار لتمويل إيرادات التجهيز حيث قاربت 22% في المتوسط وهي نسبة محترمة تعبر عن مدى توفيق البلدية في هذا الجانب حيث أنها تعتمد على مواردها الذاتية ما من شأنه أن يقلل في المقابل من حجم الإعانات المقدمة لها ويعزز مكانتها المالية ويسمح لها بتجسيد مشاريعها التنموية.

4- مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز

من أجل تحليل مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز نعتمد على معطيات الجدول والشكل البياني التاليين :

الجدول رقم(20): نسبة مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية مغنية

من 2011 إلى 2015. الوحدة دج

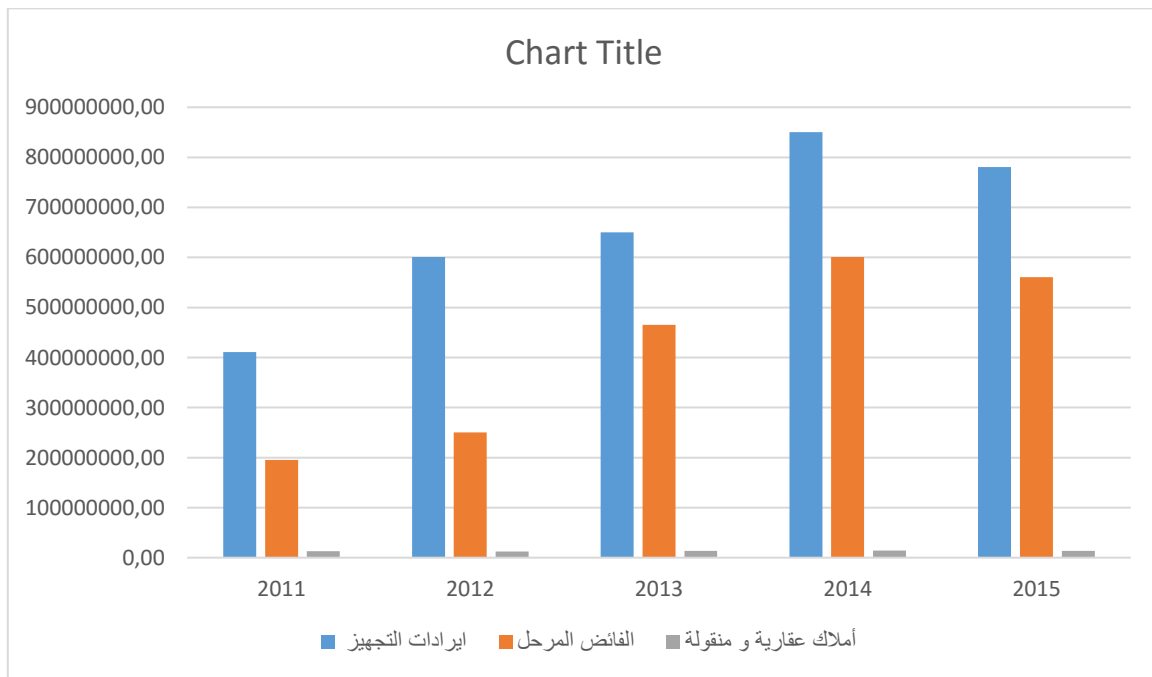
| السنوات | إيرادات التجهيز | | الفائض المرحل | | أموال عقارية ومنقولة | |
|---------|-----------------|----------|---------------|----------|----------------------|----------|
| | المبلغ | النسبة % | المبلغ | النسبة % | المبلغ | النسبة % |
| 2011 | 410800680.03 | 47,47% | 195000000.00 | 47,47% | 12700000.00 | 3,09% |
| 2012 | 600852600.60 | 41,66% | 250299290.00 | 41,66% | 12600099.00 | 2,10% |
| 2013 | 650062700.00 | 71,58% | 465300740.94 | 71,58% | 13500000.00 | 2,08% |
| 2014 | 850590250.80 | 70,63% | 600800192.45 | 70,63% | 14300650.00 | 1,68% |
| 2015 | 780654378.00 | 71,78% | 560340800.50 | 71,78% | 13900654.45 | 1,78% |

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2011 إلى 2015 المقدمة من طرف مصالح

البلدية.

الشكل رقم(13): رسم بياني يمثل مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز

لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم.

من خلال الجدول والشكل البياني يتضح لنا أن حصة الإيرادات العائدة من الفائض المرحل مرتفعة إذ تبلغ في المتوسط من إجمالي إيرادات التجهيز نسبة حوالي 60% والتي تمثل إعانات السنوات السابقة الغير مستهلكة وبالتالي هي موارد غير مستغلة أي فرص ضائعة. في حين تمثل الإيرادات العائدة من الأملاك العقارية المنقولة حصصا ضعيفة جدا إذ تبلغ مساهمتها في إجمالي إيرادات التجهيز ما يقارب 2.14% في المتوسط.

نستنتج مما سبق أن نسبة مساهمة البلدية بعوائدها الذاتية في تغطية نفقاتها ودعم ميزانيتها مرتفعة مقارنة بمساهمة إعانات الدولة، حيث تسجل البلدية أكبر نسبة لها سنة 2011 بحوالي 61,63% في حين بلغت أعلى نسبة لها من المساهمات الخارجية وبالأخص مساهمات الدولة في إطار مخططات البلدية للتنمية سنة 2013 بحوالي 51.18%، هذا ما يفسر توفر البلدية على قدرات ذاتية تمكنها نوعا ما من مواجهة النفقات الملقة على عاتقها وتحقيق رغبات المواطنين ومما يحقق لها أيضا نوعا من الاستقلالية المالية.

وبعد استعراضنا لأهم موارد التجهيز التي تتوفر عليها بلدية مغنية، لنا أن نعرف فيما يلي كيفية تخصيصها وتوزيعها.

الفرع الثاني: تحليل نفقات قسم التجهيز

للقيام بدراسة توزيع نفقات التجهيز نقوم أولا بدراسة تطورها خلال فترة الدراسة اعتمادا على معطيات الجدول والشكل التاليين.

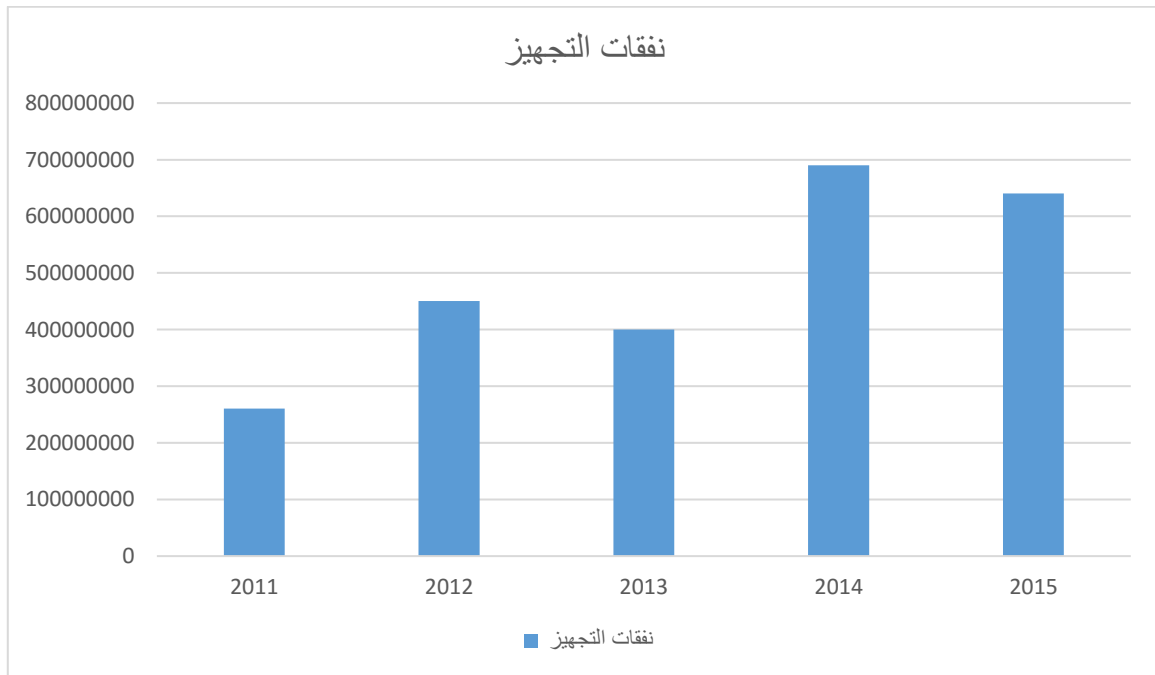
1- تطور نفقات التجهيز لبلدية مغنية

الجدول رقم(21): تطور نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج

| السنوات | نفقات التجهيز |
|---------|---------------|
| 2011 | 260420213.43 |
| 2012 | 450420000.7 |
| 2013 | 400084742.32 |
| 2014 | 690350122,4 |
| 2015 | 640630942,6 |

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2011 إلى 2015 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

الشكل رقم(14): رسم بياني يوضح تطور نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم.

من خلال المعطيات المبينة في الجدور والشكل يتضح جليا التنامي المستمر للنفقات العامة لقسم للتجهيز، هذه النفقات موزعة بصفة عامة بين الأشغال الجديدة، الإصلاحات الكبيرة، شراء العقارات، الأثاث والعتاد.

إن نفقات التجهيز لبلدية مغنية موزعة أساسا بين فئتين، الأشغال الجديدة والإصلاحات الكبيرة، حيث الأشغال الجديدة المنجزة من طرف البلدية موجهة عموما لترميم الطرقات، التهيئة العمرانية، النظافة، الصحة والتعليم. على عكس الإصلاحات الكبرى التي تأخذها البلدية على عاتق ميزانيتها موجهة أساسا إلى صيانة وترميم المدارس الابتدائية، مقرات المجلس الشعبي البلدي، بنايات البلدية ...

نلاحظ أن المصاريف المكرسة للأشغال الجديدة والإصلاحات والترميمات الكبرى إضافة إلى شراء العتاد الكبير والعقار تمثل الحصة الأكثر أهمية في عمل البلدية، إن الأمر المهم بالنسبة لنفقات التجهيز يكمن في استهلاك رخص البرامج أو الأغلفة المالية الممنوحة في إطار برنامج التجهيز لكن المشكل المطروح هنا هو مدى التحكم في مشاريع التجهيز من طرف مسؤولي البلدية، وباطلاعنا على وضعية الاعتمادات المالية المستهلكة المسجلة لصالح بلدية مغنية في إطار مشاريع مخططات البلدية للتنمية PCD والقروض المستهلكة فيها يتضح لنا أن نسبة 20% من هذه الرخص غير مستهلكة، مما يفوت فرصة لتحقيق منفعة عامة، وترجع أسباب عدم التحكم الجيد في مشاريع التجهيز إلى جملة من الأسباب والعوامل نذكر منها:

- ✓ التأخر في منح الإعانات الممنوحة للبلديات، وهذا ينعكس على إنجاز عقود الصفقات مع المقاولين مما يؤدي إلى تجاوز الآجال المنصوص عليها لإنجاز المشاريع.
- ✓ بطئ المراقبة بصفة عامة والمراقبة المسبقة بصفة خاصة.
- ✓ الأشغال مبرمجة لكنها غير منجزة إثر الصعوبات المرتبطة بتضارب القواعد الضريبية.

2- نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز

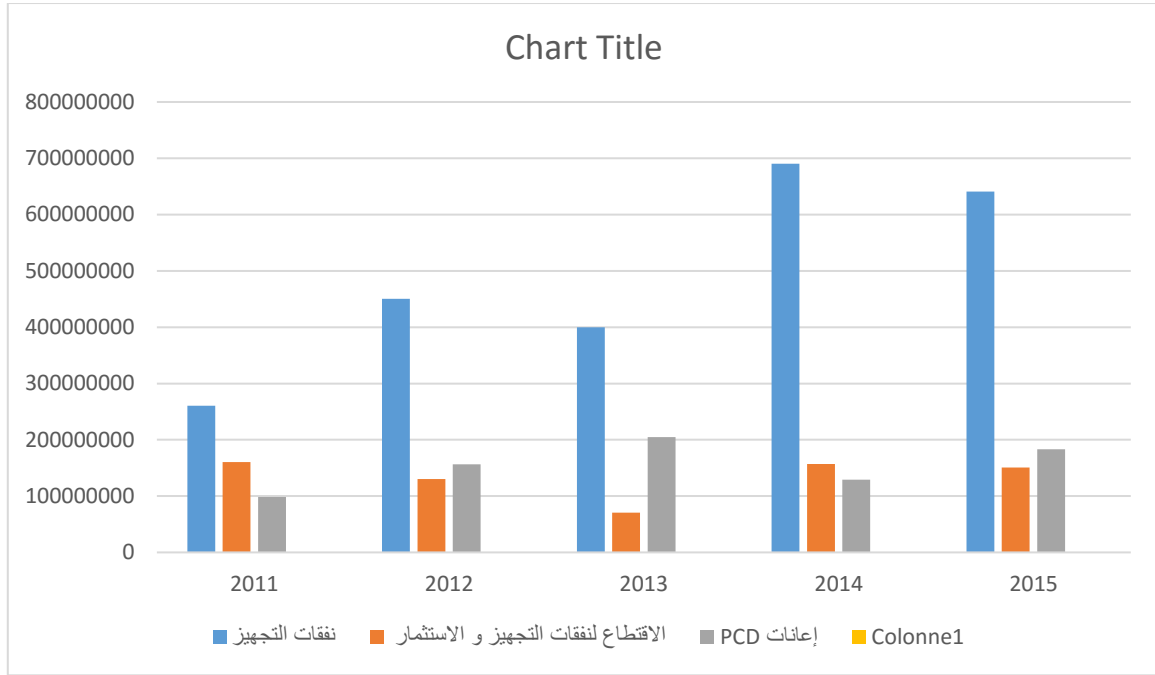
للقيام بتحليل هذه النسب نستعين بمعطيات الجدول والشكل التاليين.

الجدول رقم(22): نسب مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج

| إعانات PCD | | الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار | | نفقات التجهيز | السنوات |
|------------|-------------|------------------------------------|--------------|---------------|---------|
| النسبة % | المبلغ | النسبة % | المبلغ | | |
| 37,91% | 98715403,41 | 61,63% | 160500740.43 | 260420213.43 | 2011 |
| 34,68% | 156221676,2 | 28,92% | 130277000.80 | 450420000.7 | 2012 |
| 51,18% | 204769750,5 | 17,60% | 70401890.00 | 400084742.32 | 2013 |
| 20,84% | 129289718,1 | 25,35% | 157250850.00 | 690350122,4 | 2014 |
| 33,86% | 183063451,6 | 27,89% | 150800634.00 | 640630942,6 | 2015 |
| 35.69% | | 32.27% | | | |

المصدر: حسابات ميزانية بلدية مغنية من 2011 إلى 2015 المقدمة من طرف مصالح البلدية.

الشكل رقم(15): رسم بياني يوضح مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز لبلدية مغنية من 2011 إلى 2015. الوحدة دج



المصدر: من اعداد الطالبين اعتمادا على معطيات الجدول رقم.

يتضح لنا من خلال الجدول والشكل السابقين أن نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في تغطية نفقات التجهيز مرتفعة إذ تبلغ حوالي 32% وهذا ناتج بالدرجة الأولى عن القوة الجبائية لبلدية مغنية مما يسمح لها بالاعتماد على مواردها الذاتية في تمويل مشاريعها التنموية دون الاعتماد على الدولة أو اللجوء إلى الاقتراض.

من جهة أخرى نلاحظ أن مساهمات إعانة الدولة والمتمثلة في إعانات المخطط البلدي للتنمية PCD هي الأخرى مرتفعة على طول فترة الدراسة والتي وجهت أساسا إلى مشاريع منتجة تدر قيمة مضافة لصالح سكان البلدية إذ بلغت حوالي 35%، أما فيما يخص مساهمة باقي الإيرادات فإنها ضعيفة جدا.

بعد التحليل لبنية إيرادات ونفقات التجهيز لبلدية مغنية بتبين لنا أن للبلدية رغبة للتوصل إلى التسيير الحسن لمواردها المالية المتعلقة بهذا القسم، وهذا لوجود المؤشرات التالية:

- ✓ مساهمة نسبة كبيرة من إيرادات الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في إجمالي إيرادات التجهيز، ما يدل على أن البلدية تعتمد على ذاتها في تمويل المشاريع المقامة على مستوى ترابها وتغطية مختلف نفقاتها.
- ✓ مساهمة ضئيلة لكل من الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في تمويل ميزانية البلدية، أما بخصوص إعانات الدولة في إطار المخططات البلدية للتنمية فإن هذا لا يدل على محدودية أموال البلدية، وإنما هذا النوع من الإعانات عادي تقدمه الدولة لكافة بلديات الوطن سواء الغنية منها أو الفقيرة.
- ✓ التخصيص الأمثل لإيرادات التجهيز، وهذا من خلال توظيف الأموال في مشاريع تدر قيمة مضافة على سكان البلدية.
- ✓ لكن ما يعاب بخصوص قسم التجهيز هو ارتفاع نسبة باقي الإنجاز وهو أمر غير مرضي بالنسبة للبلدية كون هذه الأخيرة تضيع فرص الاستفادة من بعض المشاريع لصالح سكانها نتيجة لعدم استهلاكها لكل الاعتمادات المفتوحة.
- ✓ إن النفقات الموجهة للتجهيز تشكل عبئا ثقيلا على الميزانية، فالاحتياجات أكبر من الموارد، فكما هو معلوم الاحتياجات تزداد عن طريق التطور، فكما وضعنا خدمة ما ولو كانت بسيطة ينتج من ورائها خدمات أخرى، فمثلا عندما تنجز البلدية مسبحا يفترض أن ترافقه خدمات فرعية له مثل أماكن الراحة، مطعم، مقهى، مواصلات وبهذا تتزايد الاحتياجات عن الموارد المتاحة وتصبح هذه الأخيرة غير كافية لتغطية كل هذه الاحتياجات والطلبات.

المبحث الثالث : دراسة العجز الموازي ، أسبابه و سبل تفعيله

المطلب الأول :دراسة العجز الموازي

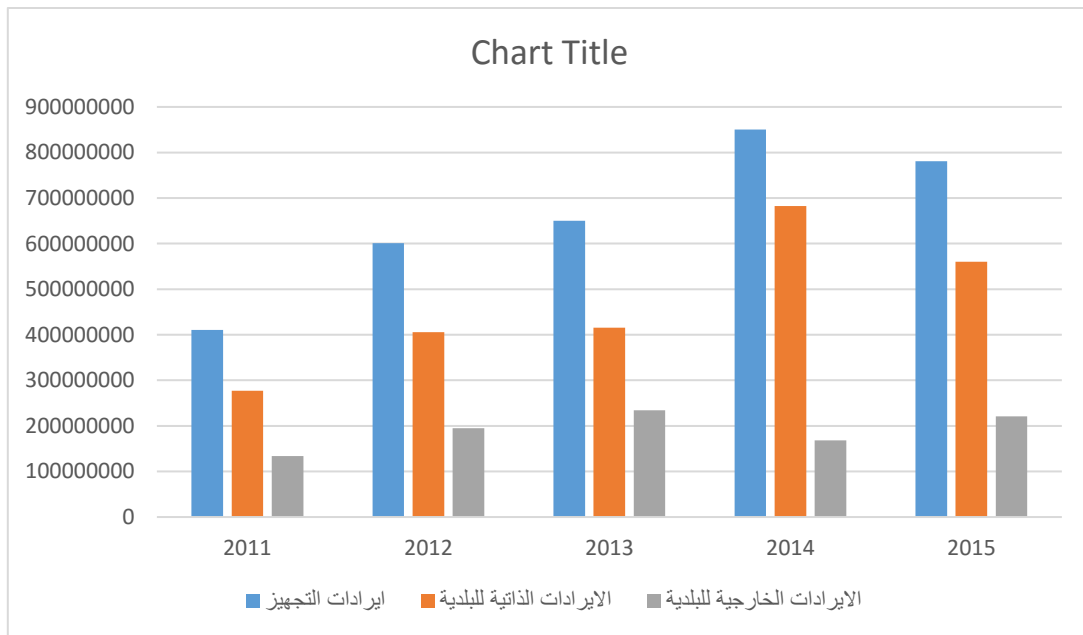
1- نسبة تغطية الإيرادات الخارجية / الإيرادات الذاتية بالنسبة لإيرادات التجهيز

جدول رقم (23) تغطية (الإيرادات الخارجية / الإيرادات الذاتية) بالنسبة لإيرادات التجهيز

| السنوات | إيرادات التجهيز | الإيرادات الذاتية للبلدية | الإيرادات الخارجية للبلدية (إعانات FCCL + إعانات PCD) (الولاية) |
|---------|-----------------|---------------------------|---|
| 2011 | 410800680 | 277061449 | 133739231 |
| 2012 | 600852600,6 | 405638283,6 | 195214317,1 |
| 2013 | 650062700 | 415514141,8 | 234548558,2 |
| 2014 | 850590250,8 | 682210366,7 | 168379884,1 |
| 2015 | 780654378 | 559982217,6 | 220672160,5 |

المصدر: من اعداد الطلبة بناء على معطيات مقدمة من طرف البلدية

شكل رقم(16) تغطية (الإيرادات الخارجية / الإيرادات الذاتية) بالنسبة لإيرادات التجهيز



المصدر: من اعداد الطلبة بناء على معطيات الجدول رقم (23)

نلاحظ من خلال الجدول و الشكل البياني ان الايرادات الذاتية للبلدية تمثل الحصة الاكبر من مجموع ايرادات التجهيز، حيث قدرت ب 270 مليون دينار جزائري سنة 2011 لتأخذ في الارتفاع حتى تصل أعلى مستوياتها بحوالي 690 مليون دينار جزائري سنة 2014 .

أما الايرادات الخارجية فهي منخفضة مقارنة مع الايرادات الذاتية للبلدية حيث تراوحت ما بين 133 و 234 مليون دينار جزائري .

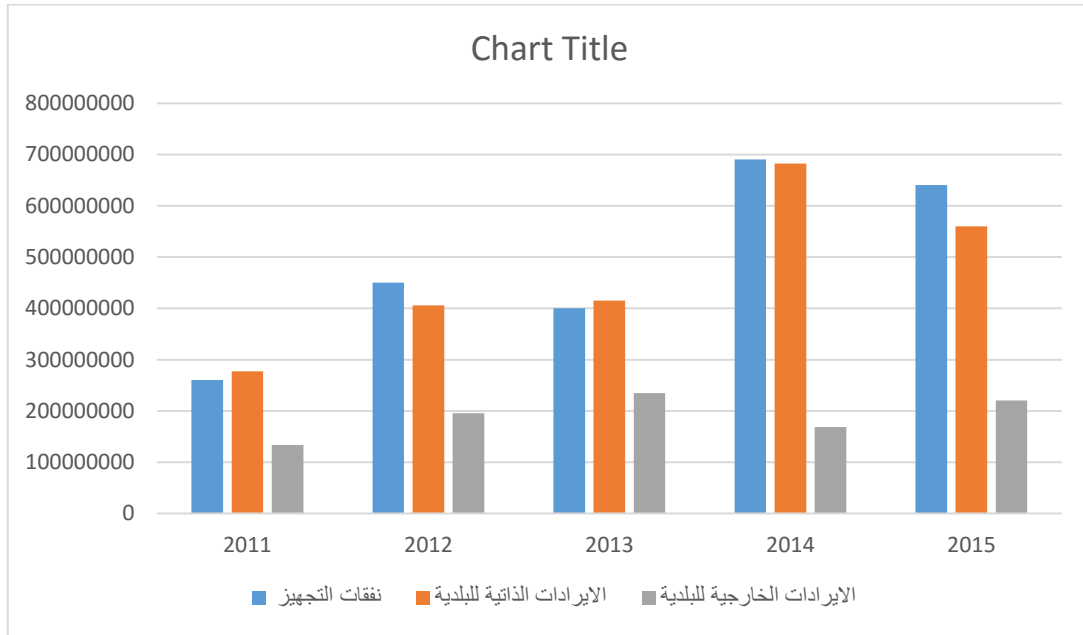
2- نسبة تغطية الايرادات الخارجية / الايرادات الذاتية بالنسبة لنفقات التجهيز

جدول رقم(24) تغطية (الإيرادات الخارجية / الإيرادات الذاتية) بالنسبة لنفقات التجهيز

| الإيرادات الخارجية للبلدية (إعانات +FCCL +إعانات الولاية) PCD | الإيرادات الذاتية للبلدية | نفقات التجهيز | السنوات |
|---|---------------------------|---------------|---------|
| 133739231 | 277061449 | 260420213,4 | 2011 |
| 195214317,1 | 405638283,6 | 450420000,7 | 2012 |
| 234548558,2 | 415514141,8 | 400084742,3 | 2013 |
| 168379884,1 | 682210366,7 | 690350122,4 | 2014 |
| 220672160,5 | 559982217,6 | 640630942,6 | 2015 |

المصدر: من اعداد الطلبة بناء على معطيات مقدمة من طرف البلدية

شكل رقم(17) تغطية (الايرادات الخارجية / الايرادات الذاتية) بالنسبة لنفقات التجهيز



المصدر: من اعداد الطلبة بناءا على معطيات الجدول رقم (24)

نلاحظ من خلال الجدول و الشكل البياني ان الايرادات الذاتية للبلدية استطاعت ان تغطي مجموع نفقات التجهيز لسنة 2011 و 2013، اما سنوات 2012، 2014 و 2015 اضطرت للجوء الى المساهمات الخارجية لتغطية باقي النفقات.

3- دراسة تطور العجز (السنوات / العجز)

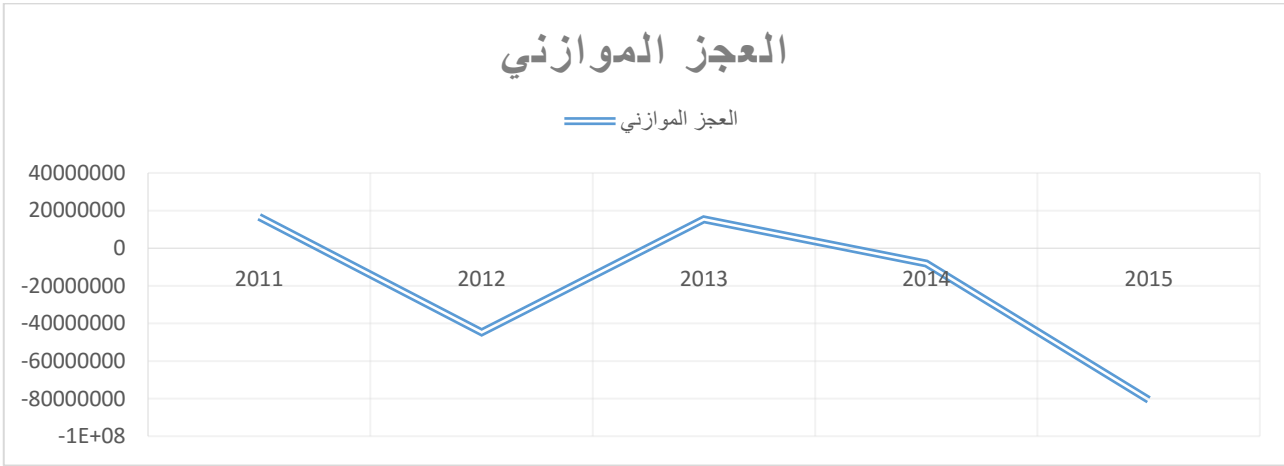
جدول رقم(25) يوضح تطور العجز من 2011 الى 2015

| العجز الموازي | نفقات التجهيز | الايرادات الذاتية للبلدية | السنوات |
|---------------|---------------|---------------------------|---------|
| 16641235,59 | 260420213,4 | 277061449 | 2011 |
| -44781717,15 | 450420000,7 | 405638283,6 | 2012 |
| 15429399,44 | 400084742,3 | 415514141,8 | 2013 |
| -8139755,74 | 690350122,4 | 682210366,7 | 2014 |
| -80648725,07 | 640630942,6 | 559982217,6 | 2015 |

المصدر: من اعداد الطلبة بناءا على معطيات مقدمة من طرف البلدية

و للتوضيح أكثر ارتأينا لتمثيله بالشكل البياني التالي :

شكل رقم(18) يوضح تطور العجز من 2011 الى 2015



المصدر: من اعداد الطلبة بناءا على معطيات الجدول رقم ()

من خلال معطيات الجدول و الشكل البياني يتضح لنا أن البلدية كانت ايراداتها الذاتية في هذه الفترة تتميز بالتذبذب فأحيانا تغطي مجموع نفقات التجهيز مثل سنة 2011 و 2013 حيث حققت فائض قدر بحوالي 16 مليون دينار جزائري ، و أحيانا أخرى وقعت في عجز موازي في كل من سنة 2012، 2014، و 2015 . و هذا راجع لعدة أسباب نذكر منها :

- عدم التقدير الحقيقي لبعض النفقات.
- ارتفاع نفقات التجهيز .
- سوء تسيير الموارد المالية .

المطلب الثاني : أسباب مديونية الجماعات المحلية

رغم مساعي وجهود الدولة للحد من مشكلة مديونية الجماعات المحلية، بحيث تلجأ كل مرة لمسح هذه الديون، وبالرغم من أن الجباية المحلية تمثل أهم مورد في ميزانية الجماعات

المحلية إلا أنه على الرغم من جهود الدولة ومساعدتها، إلا أن المشكل ما زال قائماً، حيث بلغت هذه الديون 36 مليار سنة 2011 أي بنسبة 8% من ميزانية تسيير الجماعات المحلية، وهذا ما يدفعنا للوقوف على أهم الأسباب المؤدية لمديونية الجماعات المحلية :

- ✓ ضعف الموارد، فالديون تُعد نتاج لنفقات التسيير خارج الميزانية.
- ✓ سوء تقدير المشاريع، مما ينجر عنه إمكانية ظهور وضعية ظرفية تتطلب مصاريف طارئة
- ✓ تدخل البلديات في جميع الميادين تقريباً وفي كافة مناحي الحياة (السكن - المدارس - الصحة - الرياضة).
- ✓ التوازن الوهمي، بينما الميزانية غير متوازنة في الواقع مما يعني وجود عجز، باعتبار أن قانون البلدية يلزم المصادقة على ميزانية متوازنة، وفي حالة العجز تتحمل البلديات ذلك ولو بالاستدانة.
- ✓ انخفاض حصة الموارد الجبائية المخصصة للجماعات المحلية مقارنة بالحصة التي تستفيد منها الدولة بحيث لا تستفيد الجماعات المحلية سوى من نسبة ضئيلة من هذه الموارد بما يقارب 15 % من الحصة الإجمالية، وبالتالي فالسلطة المركزية باعتبارها الهيئة المسؤولة عن تحديد قيمة الإيرادات الجبائية التي تُمنح للجماعات المحلية فهي لا تعتمد على معايير موضوعية في عملية تحديد الحصص.
- ✓ عدم تطبيق أحكام قانون الصفقات العمومية كما ينبغي، أدى إلى إبرام عقود تراكمت ديونها.
- ✓ عدم التقدير الحقيقي لبعض النفقات سواء تلك التي تخص جانب التسيير (كالاستهلاك - الإشارة العمومية... الخ)، أو جانب التجهيز والتي ينجم عنها ديون معتبرة في المستقبل.
- ✓ إذا كان نقص الموارد المالية يسبب في تفاقم ديون البلديات، فإن سوء التسيير لهذه الموارد هو أهم الأسباب، باعتبار أن الإدارة المحلية تفتقر وبصفة كبيرة إلى اليد العاملة المؤهلة ذات الكفاءة العالية التي تستطيع صنع القرار الرشيد.

✓ ارتفاع نفقات التسيير، حيث تحتل الكتلة الأجرية فيها قسطاً كبيراً.

بالرغم من تراكم ديون الجماعات المحلية مهما كانت أسبابها فإنه لا ينبغي أن نتغاضى عن عجز الأجهزة المحلية في التسيير الأمثل للموارد المحلية لتطوير الخدمة العمومية، وعليه فإن مسؤولية هذه الاختلالات تقع وبنسبة كبيرة على الجماعات المحلية أكثر منها على السلطة المركزية والنظام.

المطلب الثالث : آليات تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية

الفرع الأول : آليات التفعيل التنظيمية و القانونية

إن نجاح الإصلاح المالي للجماعات المحلية مرتبط بمدى إصلاح جهازها الإداري، وذلك باعتبار أن الجانب البشري يساهم في السير الحسن للموارد المالية، وعلى هذا الأساس فتفعيل دور الجماعات المحلية يستدعي وجود أفراد على درجة عالية من المهارة والكفاءة، فالاهتمام بالإجراءات التنظيمية والإدارية وتطبيق قوانين الجماعات المحلية، يمكن الجماعات المحلية من تجاوز العجز الدائم لميزانياتها، ويسهم في تحقيق التنمية المحلية، لذا ينبغي على الدولة مراجعة علاقتها بالجماعات المحلية، وإعادة النظر في نظام اللامركزية كنظام اجتماعي قانوني، لا بد أن يتفق مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للدولة، حتى يتسنى للجماعات المحلية معرفة الوسائل التي يجب توفيرها لبلوغ الأهداف المسطرة وتفادي العراقيل من خلال ما يلي:

- ✓ إعادة الإعتبار للنشاط التنموي للجماعات المحلية
- ✓ إعادة النظر في تنظيم البلديات ومحاولة تجميعها
- ✓ فتح فروع وملاحق إدارية
- ✓ مراجعة تطوير علاقة الدولة بالجماعات المحلية
- ✓ تنمية و تفعيل أداء الموارد البشرية و تخصيص دورات تكوينية
- ✓ مشاركة المجتمع المدني في تفعيل حركة التنمية و إرساء مبدأ الشفافية
- ✓ تفعيل التعاون المشترك بين البلديات

الفرع الثاني : آليات التفعيل المالية

- ✓ تغيير أنماط التمويل المحلي و ذلك بإعداد برنامج أو مخطط تقويمي يستند إلى رؤية جديدة ويوضح الدور الجديد للجماعات المحلية.
- ✓ محاربة الغش الجبائي وتفعيل أدوات التحصيل الضريبي
- ✓ تحسين فعالية النظام الضريبي و إشراك الجماعات المحلية في وضعه
- ✓ دعم الاستثمار المالي المحلي
- ✓ ترشيد النفقات و تثمين الإيرادات
- ✓ دعم الموارد باللجوء للاقتراض
- ✓ تعزيز الرقابة على المال العام
- ✓ ترقية الثروات و السياحة و الأنشطة المحلية

خلاصة الفصل :

تُمثل الجماعات المحلية الخلية القاعدية في التنظيم الإداري الإقليمي الجزائري، وتقوم بتلبية الحاجيات الأساسية للمواطنين المقيمين محلياً، ومن أجل السير الحسن لمصالح هذه الهيئات يترتب عن ذلك صرف نفقات عمومية واجبة الدفع، وبدورها تسعى الجماعات المحلية لتوفير الموارد المالية لتغطية هذه النفقات ، ومن أجل التوفيق بين ما سينفق وما سيحصل مستقبلاً تُدون ذلك في وثيقة تسمى الميزانية.

ومن خلال استعراضنا لميزانية الجماعات المحلية، اتضح لنا أن هناك إيرادات تعود كلية للجماعات المحلية، وأخرى جزئية، تشترك فيها مع غيرها بالإضافة إلى مبالغ مالية تحصل عليها في شكل إعانات.

إلا أن الملاحظ هو عجز الجماعات المحلية خصوصاً البلديات عن تغطية نفقاتها بسبب قلة وشح مواردها ، وتخطبها في مشاكل المديونية، التي أثرت على سير نشاطها وتطبيق برامجها ، وأصبح العجز الموازني ملازماً لها لعدة سنوات.

الخاتمة العامة

الخاتمة العامة :

إن نظام الإدارة المحلية في الجزائر يواجه مجموعة من التحديات التي تحول دون تحقيقه الأهداف المرجوة منه ، خاصة ما تعلق بالتنمية المحلية ، و من جملة هذه التحديات محدودية الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية ، ما جعلها تعتمد و لفترة طويلة على الأموال الممنوحة لها من طرف الدولة .

و قد أثبت تشخيص الوضعية المالية للبلديات الجزائرية أنّها تعاني من عدة اختلالات ، لا تتعلق بمشكل الميزانية فحسب ، بل هي اختلالات تتعلق بمستويات عدة لم تسمح للبلدية بتحسين طرق تسييرها ، كما أنّ ضعف و تدني مستويات التسيير لم يمكنها من إيجاد الحلول المناسبة لمشكل العجز .

أمّا فيما يخص أسباب هذا العجز المالي فكان من الطبيعي أن نبحت فيها و وجدناها تتلخص في النمو السريع لنفقات البلدية كسبب مباشر يقف وراء وقوع الميزانية البلدية في العجز ، و دون أن نغفل عن عدم التزام المسؤولين المحليين عند قيامهم بعملية الانفاق بالتقيّد بالاعتمادات المالية المفتوحة انطلاقاً من فكرة ان الدولة سوف تتدخل عاجلاً أم آجلاً بتحمل ديون البلديات ، كان هذا من جهة و من جهة مقابلة لارتفاع النفقات البلدية نجد انخفاض في الإيرادات البلدية ، إضافة إلى اختلال النظام الجبائي الحالي إذ يعاب عليه أنه جد مجحف في حق البلديات و ماليتها المحلية ، و زيادة على ذلك ضعف التأطير و تسيير المصالح البلدية مع اغفال مبدأ أن العنصر البشري أساس الثروة .

و بهذا الشكل فإن البلديات الجزائرية تبقى تعيش في حلقة مفرغة ، لا يمكن تجاوزها دون الاعتماد على حلول ذات طابع شمولي ، تتعلق بإصلاح الجبائية المحلية ، مع الأخذ بعين الاعتبار إعادة النظر في تنظيم الجماعات المحلية و تأهيل مستويات تسييرها .

أما بخصوص واقع الموارد المالية المحلية لبلدية مغنية ، وبعد تحليلنا تلك الموارد فقد استخلصنا ما يلي:

✓ تزايد نفقات البلدية بشكل مستمر وهذا أمر طبيعي إذا ما نظرنا إلى تطور الكثافة السكانية في المقابل وحجم الخدمات التي تقدمها وكذا قوة نشاطها في القطاع الاقتصادي الاجتماعي والثقافي، ويعود هذا الارتفاع أساساً إلى زيادة نفقات الموظفين حيث تتراوح نسبتها ما بين 23% و 37% من مجموع نفقات التسيير،

وإن كانت هذه النسبة ليست بالمرتفعة جدا إلا أنه كان من الأحسن على البلدية بذل مجهودات لتوظيف تلك الأموال في ميادين أخرى و هذا ما يؤكد الفرضية الثانية. ✓
بعد الدراسة للموارد الإجمالية للبلدية اتضح أن الإيرادات الجبائية و الإعانات الحكومية تحتل حصة الأسد من إجمالي الموارد و هذا ما يؤكد الفرضية الثالثة.

✓ كما تتسم الإيرادات المالية المتعلقة بمداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال بضعف مردوديتها وهذا راجع للإهمال الذي طال العديد من الممتلكات أو الاستغلال الغير جيد و هذا ما يؤكد الفرضية الأولى .
✓ بالرغم من عدم تحكم البلدية الجيد في تسيير مختلف ممتلكاتها وارتفاع حصيلته بواقعي الإنجاز للسنوات السابقة إلا أن البلدية حققت فائض موازني معتبر في بعض سنوات فترة الدراسة.

وبناء على ما ذكرناه ، فإذا أرادت البلدية تحسين مواردها المالية عليها بالرجوع إلى استعمال الأسلوب الجديد للتسيير الذي يركز على الكفاءة والمردودية في العمل واستعمال العنصر البشري المناسب في المكان المناسب خاصة الفئة المكلفة بتسيير الأموال.

و كتوصيات لهذه الدراسة سعينا إلى تبيان مختلف الآليات التي تُساهم في تفعيل موارد الجماعات المحلية ، والتي لا تقتصر على الجانب المالي فقط ، بل تتعداه إلى جوانب أخرى تنظيمية وقانونية وإدارية ،ومن بين هاته الآليات:

✓ إعادة الإعتبار للنشاط التنموي للجماعات المحلية
-إعادة النظر في تنظيم البلديات-الاهتمام بالموارد البشرية -تطوير أساليب الإدارة والتسيير و تفعيل اللامركزية، كآليات تنظيمية و إدارية.

✓ تغير أنماط التمويل المحلي-تحسين فعالية النظام الضريبي-دعم
الاستثمار المحلي-ترشيد النفقات – تامين الإيرادات -اللجوء للإقتراض -ترقية
الأنشطة والثروات المحلية، كآليات مالية.

قائمة المراجع و المصادر :

أولا : المصادر باللغة العربية

1/ الكتب :

- أحمد رحماني ،"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.
- احمد محيو، ترجمة محمد صاصيلا، محاضر اتقياالمؤسساتالادارية، ديوانالمطبوعا تالجامعيةالجزائر، 1985
- ثروت بدوي، القانون الإداري، النهضة، القاهرة، 2002
- جعفر انسقاسم، اسسالتنظيمالاداريوالادارةالمحليةبالجزائر، ديوانالمطبوعاتالجامعية، الجزائر، بدون سنة النشر
- جمال لعمارة، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر . دار الفجر للنشر، القاهرة، 2004.
- جمال لعمارة ، أساسيات الموازنة العامة للدولة ، دائرة الفجر للنشر ، الجزائر ، 2004.
- خلاصي رضا ،"النظام الجبائي الجزائري الحديث – جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين"، الجزء الأول ، دار هومة للطباعة والنشر ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2006
- زكرياء المصري، أسس الادارة العامة (النشاط الاداري والتنظيم الاداري) ، دارالكتبالقانونية، القاهرة، 2007
- سعيد عبد العزيز عثمانف، مقدمة في الاقتصاد العالما (مالية عامة)مدخلتحليليمعاصر .الدارالجامعية، الإسكندرية، 2003.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1986
- شريف رحماني ، "أموال البلديات الجزائرية ، الإعتلال ، العجز ، والتحكم الجيد في التسيير" دار القصبة للنشر ، الجزائر ، 2003 .
- شيهوب مسعود : أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 11-86 .
- د. صالح الرويلي، "اقتصاديات المالية العامة" ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الرابعة ، الجزائر ، 1992
- عبد الحميد القاضي، دراسات في التنمية والتخطيط الاقتصادي، دار الجامعات المصرية ، القاهرة، ج م ع ، 1972
- عبير غمري، اصلاحاتالإدارةالمحليةفيالجزائر.

- عصفور محمد شاکر ، أصول الموازنة العامة مكتبة الصفحات الذهبية ، 1988 الرياض .
- علاء الدین العشي، شرح قانون البلدية، الجزائر : دار الدین للنشر والتوزيع 2011
- د . علی خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، 2002
- علی زغود، الإدارة المحلية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبع الثانية، الجزائر، 1984
- علي زغود ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2006 ،
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، الطبعة الثالثة 2007
- د . محمد أنس قاسم جعفر ، "ديموقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والإشتركية"، سلسلة القانون والمجتمع ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1985 .
- محمد بلقاسم حسن بهلول، "الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي - مثال الجزائر -" ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر 1990.
- د . محمد صغیر بعلی، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) ، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004
- محمد مرسي فهمي ، سيد لطفي عبد الله ، "الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين وتطبيقاتها العملة"، القاهرة 1999.
- محمد مطلق الذيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العالمية ودار الثقافة، مصر
- مصطفى الجندي، الإدارة المحلية وإستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية 1987
- ناصر أباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط2، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 2011
- د . ناصر مراد ، "الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003" ، منشورات بغدادية ، الجزائر 2003
- ناصر مراد ، "التهرب والغش الضريبي في الجزائر"، دار قرطبة ، الجزائر 2004 .
- هويدي عبد الجليل ، " المالية العامة للحكم المحلي " ، دار الفكر العربي ، مصر 1990
- — يلسشاوشبشير، المالية العامة المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر، 2007 .

- يونس منصور ميلاد، "مبادئ المالية العامة"، الشركة العامة للورق والطباعة، ليبيا 1988،

12/ الرسائل و المذكرات :

- بدو شعيب، "موقع الجباية المحلية من المالية المحلية وكيفية استغلالها لمواجهة العجز المالي"، مذكرة نهاية تربص، السنة الرابعة إدارة محلية المدرسة الوطنية للإدارة، الدورة 34، الجزائر 2000.
- بهية عمراني: "ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع إدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1998.
- خالد محمد الصغير: الموارد المالية لجماعات المحلية، مذكرة نيل شهادة الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية بالقليلة، الدورة 13 1997-1993
- عايليرضوان، إدارة الاملاك الوطنية، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع الادارة المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر
- عباسة أمينة، "الصندوق المشترك للجماعات المحلية"، مذكرة التخرج، الدورة 42 فرع الإدارة المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2009
- سعد طيبي، الرقابة علمية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، فرع: إدارة ومالية، جامعة بنعكنون - الجزائر، 2002.

13/ مقالات و منشورات :

- فوزت فرحات-المالية العامة- دراسة تشريع المالية اللبناني- بيروت منشورات الحلبي - طبعة 2001

14/ جرائد ومجلات :

- سميرة بلعمري، "وزارة الداخلية تقرر دفع ديون البلديات لدى صندوق التوفير والاحتياط"، جريدة الشروق اليومي، العدد 282، الجزائر يوم 14 جانفي 2010.
- كراجي مصطفى، "أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الإداري الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية رقم 02، الجزائر 1996.
- سميرة بلعربي، "قروض بنكية ل 750 بلدية عاجزة لإنقاذها من الإفلاس"، جريدة الشروق اليومي، العدد 2600، الجزائر يوم 03 ماي 2009

15/ تقارير :

- تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، المتضمن مشروع دراسة حول : "التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية من منظور اقتصاد السوق" ، الدورة الثامنة عشر ، الجزائر يوم الإثنين 25 جوان 2001 .

16/ المراسيم و القوانين :

- المادة الأول لمنقانونالبلدية،والمادةالأول لمنقانونالولاية
- المرسوم رقم 63 – 189 المؤرخ في 16 ماي 1963 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد35.
- المرسوم التنفيذي 73 – 136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية .
- المادة 86 من القانون البلدي 90 – 08 .
- القانون 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 .
- القانون 08-90 المؤرخ في 07 افريل 1990، المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية ، ج.ج.د.ش العدد 15
- القانون رقم 09-90 المؤرخ في 7 افريل 1990 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية ، ج.ج.د.ش ، العدد 15.
- المادة 149 من القانون رقم 09-80 المؤرخ في 07 افريل 1990 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد:15، 1990،
- المادة 135 من القانون رقم 09-90 المؤرخ في 07 افريل 1990 يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد:15، 1990.
- المادة 23 من قانون 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بتامحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية العدد: 35، 1990، ص 1134.
- المادة 04 من القانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990 .
- المرسوم التنفيذي رقم 313-91 المؤرخ 07 سبتمبر 1991 يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم ، الجريدة الرسمية العدد : 43 ، 1991 ص 1645 ، و منمم بالمرسوم التنفيذي رقم 03-41 المؤرخ في 19 يناير 2003 ، الجريدة الرسمية العدد : 04 ، 2003 . ص 12 والمرسوم التنفيذي رقم 313-91 مؤرخ في 28 صفر عام 1412 الموافق 07 سبتمبر 1991 ، والمتعلق بتحديد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةاتها ومحتواها . الجريدة الرسمية العدد : 43 ، 1991 .

- التعليم الوزاري رقم 103-93 المؤرخة في 25 جانفي 1993 المتعلقة بالإعانة الاستثنائية للتوازن.
- التعليم الوزاري رقم 94 – 19 الصادرة بتاريخ 30 مارس 1994 ، الملحق رقم 06.
- القانون رقم 99 – 11 المؤرخ في 15 رمضان عام 1420 الموافق ل 23 ديسمبر سنة 1999 ، المتضمن لقانون المالية لسنة 2000 الجريدة الرسمية رقم 82 المادة 55 ، ص 23 .
- المادة 23 من القانون رقم 01 – 12 المؤرخ في 19 جويلية 2001 ، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 .

ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية

- Andrée Margairaz,"La Fraude Fiscale et Ses Succédanés", 2^{ème} édition , Suisse 1977 ,
- M. 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
- Benaissa Said , "Fiscalité, Produits Domaniaux, Parafiscalité", 3^{ème} édition , Alger 2001 ,
- CENEAP : "Evaluayion des Besoins en Formation des Collectivités Locales", Rapport D'étape N° 2 Alger Novembre 1999
- Jean Longatte, Pasaal Vanhove, Chritophe Viprey, Economie Générale. 3 édition, Paris: DUNOD, 2002
- Khelil Abdelkader, "La Commune Face Au Défi Du Management et de L'ingénierie Territoriale en Algérie", édition Casbah ,Alger Décembre 1998
- MALIOU (A) , cour d'institutions administratives , O P U , Alger , 1985
- Mathieu Jean – LUC " La Politique Fiscale " , édition economica , paris 1999,

- Michel Bouvier, ChistimeEsclassan, Jean Pierre Lassale « Finances Publiques », édition L .G.D.I, Paris 1993
- Paul Marie Gaudemet, "Précis de Finances Publiques", édition Monlchretien, 1970
- A- 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
- Raymond Muzllec ,Finances Publique ,5^{eme} édition Sirey , France 1986
- 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

ثالثا المواقع الإلكترونية :

- جمالعمار، " اهمماوردفيقانونالولايةالجديد"، جريدةالنصر، متحصلعليه- :
www. Annasr online. com / index ; php ? option= com
content & new = article& id363
- الموقع الرسمي لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية الجزائرية
www.interieur.gov.dz

الملاحق

قائمة المراجع و المصادر

الملاحق

1/ ترتيب الحسابات المالية في البلديات الكبرى (الترتيب حسب الوظيفة) :

أ) فرع التسيير :

المجموعة 90 : خدمات غير مباشرة :

الفصل 900 : خدمات مالية

الفصل 901 : أجور و تكاليف الموظفين

الفصل 902 : وسائل و مصالح الإدارة العامة

الفصل 903 : مجمل الأموال المنقولة و العقارية (غير المنتجة لفوائد)

الفصل 904 : أشغال الطرق

الفصل 905 : شبكة المواصلات

الفصل 906 : أضغال في اطار وكالة الصرف

المجموعة 91 : خدمات ادارية

الفصل 910 : خدمات ادراية عمومية

الفصل 911 : تأمين و حماية مدنية

الفصل 912 : مساهمة في تكاليف التعليم

الفصل 913 : خدمات اجتماعية مدرسية

الفصل 914 : شباب رياضة و ثقافة

المجموعة 92 : خدمات اجتماعية :

الفصل 920 : مساعدات اجتماعية مباشرة

الفصل 921 : صحة عمومية و اجتماعية

الفصل 922 : مصالح و مؤسسات اجتماعية

المجموعة 93 : خدمات اقتصادية

الفصل 930 : مساهمة في التنمية الاقتصادية

الفصل 931 : الأملاك الخاصة للبلديات (الأملاك المنتجة لفوائد)

المجموعة 94 : الخدمات الضريبية :

الفصل 940 : محاصيل الضرائب

الفصل 941 : تخصيص الصندوق المالي المشترك للجماعات المحلية

(ب) فرع التجهيز و الاستثمار :

في هذا الفرع فإن التقسيم يتم حسب البرامج و حسب العمليات الخارجة عن البرامج

المجموعة 95 : برامج البلدية :

الفصل 950 : البناءات و التجهيزات الإدارية

الفصل 951 : أشغال الطرق

الفصل 952 : شبكات متنوعة

الفصل 953 : تجهيزات مدرسية ، رياضية و ثقافية

الفصل 954 : تجهيزات صحية و اجتماعية

الفصل 955 : توزيعات نقل و مواصلات

الفصل 956 : تعمير و سكن

الفصل 957 : تجهيزات صناعية و حرفية

الفصل 958 : خدمات صناعية ، حرفية و سياحية

المجموعة 96 : برامج لحساب الغير :

الفصل 960 : برامج لصالح المؤسسات العمومية البلدية

الفصل 961 : برامج لصالح الوحدات الاقتصادية البلدية

الفصل 962 : برامج لصالح أطراف أخرى

المجموعة 97 : عمليات خارجة عن البرامج :

الفصل 970 : عمليات خاصة بالأموال المنقولة و العقارية خارجة عن البرامج

الفصل 971 : حركة الديون و الغرامات

الفصل 972 : عمليات أخرى خارجة عن البرامج

2/ تصنيف الإيرادات البلدية حسب ترتيب المخطط المحاسبي

(أ) إيرادات التسيير :

❖ الحساب 70 : محاصيل الاستغلال

- المادة 700 : بيع المنتوجات و الخدمات :
- المادة الفرعية 7000 : الاشتراكات و بيع المنجزات
- المادة الفرعية 7001 : بيع المواد
- المادة الفرعية 7002 : الرسوم الخاصة بالخدمات الخاصة
- المادة الفرعية 7003 : بيع الماء
- المادة الفرعية 7004 : فوترة الأشغال
- المادة الفرعية 7005 : أجور الخدمات
- المادة الفرعية 7006 : حقوق الدخول إلى المتاحف و الملاعب البلدية وغيرها

- المادة الفرعية 7009 : البيوع الأخرى للمنتجات و الخدمات

- المادة 701 : النسخ الادارية

- المادة 702 : الخدمات المدفوعة الأجر للمستخدمين

- المادة 704 : الضرائب التبعية الخاصة بالمذابح

- المادة 705 : الرسوم الجنائزية

- المادة 709 : محاصيل الاستغلال الأخرى

❖ الحساب 71 : محاصيل أملاك الدولة :

- المادة 710 : بيوع المحاصيل

- المادة 711 : كراء البنايات و الأثاث و المواد

- المادة 712 : حقوق أشغال الطرق ، أماكن توقف السيارات .. إلخ

❖ الحساب 72 : التغطيات و الإعانات و المساهمات

- المادة 720 : تغطية من صندوق تعويض المنح العائلية

- المادة 721 : المساهمات في المساعدة الإجتماعية

- المادة 722 : تحسين الفوائد

- المادة 723 : إعانات الدولة و المؤسسات العمومية الأخرى

- المادة 729 : تغطيات و تدعيمات و مساهمات أخرى

❖ الحساب 73 : تخفيضات التكاليف :

- المادة 730 : أعمال وكالة الصرف

- المادة 739 : تخفيضات أخرى للتكاليف

❖ الحساب 74 : تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية :

- المادة 740 : تخصيصات التوزيع المتساوي

- المادة 741 : منحة الأشخاص المسنين عديمي الدخل

- المادة 749 : تخصيصات أخرى

- ❖ **الحساب 75** : الضرائب غير المباشرة :
- المادة **750** : الرسوم على القيمة المضافة
- المادة **751** : الرسم على الذبح
- المادة **752** : الرسم البلدي على العروض
- المادة **753** : الرسم على ألعاب المقامرة
- المادة **754** : الرسم على الإقامة
- المادة **755** : حقوق الحفلات و الأفراح
- ❖ **الحساب 76** : الضرائب المباشرة
- المادة **760** : الرسم العقاري
- المادة الفرعية **7600** : الرسم العقاري على الأملاك المبنية
- المادة الفرعية **7601** : الرسم العقاري على الأملاك غير المبنية
- المادة الفرعية **7602** : الرسم التطهيري
- المادة **762** : الرسم على النشاط المهني
- المادة **769** : ضرائب مباشرة أخرى
- ❖ **الحساب 77** : المحاصيل المالية :
- المادة **770** : مداخيل السندات و الريع
- المادة **771** : فوائد القروض و الديون
- المادة **772** : منتوجات ذات المحاسبة المتميزة و غير المستقلة
- ❖ **الحساب 79** : المنتوجات الاستثنائية :
- المادة **790** : إعانات استثنائية
- المادة **798** : أشغال التجهيزات المنتجة بالاستغلال المباشر
- المادة **799** : محاصيل استثنائية
- ❖ **الحساب 82** : محاصيل سنوات مالية سابقة :
- المادة **820** : الفائض الإيرادات (التسيير)
- المادة **827** : أرصدة الإيرادات قيد التجهيز
- المادة **829** : الحولات الملغاة
- (ب) إيرادات التجهيز و الاستثمار
- ❖ **الحساب 10** : التخصيصات :
- المادة **100** : الاقتطاع
- المادة **103** : العطايا و الهبات
- المادة **105** : الأعانات
- المادة الفرعية **1050** : إعانات التجهيز للصندوق المشترك للجماعات المحلية
- المادة الفرعية **1051** : مساعدات الدولة " المخططات البلدية للتنمية "

- المادة 140 : مساهمات الغير في برامج البلدية
- المادة 141 : التمويل من قبل المؤسسات العمومية لأشغال منجزة لحسابها
- المادة 143 : التمويل من قبل الغير لأشغال منجزة لحسابهم
- المادة 160 : محصول عقود الإقتراضات المبرمة من قبل البلدية
- المادة 230 : تعويضات المنكوبين
- المادة 240 : نقل الأموال العقارية
- المادة 241 : نقل ملكية الأدوات ، الآلات و الأموال المنقولة
- المادة 242 : نقل ملكية وسائل النقل
- المادة 250 : تسديد الوحدات الإقتصادية البلدية للقروض الموافق عليها من طرف البلدية
- المادة 251 : تسديد الغير للقروض الموافق عليها من قبل البلدية
- المادة 260 : نقل ملكية السندات المالية
- المادة 270 : تسديد الوحدات الاقتصادية البلدية للاقتصادية المبرمة من طرف البلدية

3/ تصنيف النفقات البلدية حسب ترتيب المخطط المحاسبي :

أ) نفقات التسيير :

❖ الحساب 60 : نفقات و تمويل :

- المادة 600 : مواد صيدلانية
- المادة 601 : الأغذية
- المادة 602 : الكساء
- المادة 603 : الوقود
- المادة 604 : المحروقات
- المادة 605 : التمويل الخاص بصيانة المباني و الأدوات و الأثاث
- المادة 606 : تمويل مصالح أشغال الطرق
- المادة 607 : الأدوات المدرسية
- المادة 608 : أدوات مكتبية طباعة و تغليف
- المادة 609 : تموينات أخرى

❖ الحساب 61 : أشغال و خدمات خارجية :

- المادة 610 : الإجازات و التكاليف الإيجارية
- المادة 611 : الصيانة لدى المؤسسة
- المادة 612 : اقتناء الأدوات و الآلات الصغيرة
- المادة 613 : الماء و الغاز و الكهرباء
- المادة 614 : أقساط تأمين المنقولات و العقارات
- المادة 619 : نفقات أخرى من أجل الأموال المنقولة و العقارية

- ❖ **الحساب 62 : تكاليف التسيير العام :**
- **المادة 620 :** تعويضات وظيفية أعضاء الجهاز التنفيذي البلدي
- **المادة 621 :** تكاليف مهام أعضاء الجهاز التنفيذي
- **المادة 622 :** تكاليف التسيير الخاصة بالقابض
- **المادة 623 :** التوثيق العام
- **المادة 624 :** تكاليف البريد و المواصلات
- **المادة 625 :** تكاليف القضايا و العقود
- **المادة 626 :** الأعياد و الحفلات
- **المادة 627 :** تكاليف النقل
- **المادة 628 :** التأمين على المسؤولية المدنية
- **المادة 929 :** مصاريف طارئة
- ❖ **الحساب 63 : مصاريف الموظفين :**
- **المادة 630 :** أجور الموظفين الدائمين
- **المادة 631 :** أجور الموظفين المؤقتين
- **المادة 632 :** أجور متنوعة
- ❖ **الحساب 64 : ضرائب و رسوم**
- **المادة 640 :** الدفع الجزافي
- **المادة 694 :** ضرائب و رسوم أخرى
- ❖ **الحساب 65: تكاليف مالية :**
- **المادة 650 :** فوائد
- **المادة 652 :** تكاليف الخدمات ذات المحاسبة المتميزة غير المستقلة
- **المادة 659 :** تكاليف مالية
- ❖ **الحساب 66 : المنح و الإعانات**
- **المادة 660 :** تشجيع النشاطات الأدبية و الفنية و العلمية
- **المادة 661 :** التعليم العام (المنح و الجوائز)
- **المادة 662 :** تشجيع التنمية الاقتصادية
- **المادة 663 :** الإعانات المقدمة لمختلف المؤسسات
- **المادة 664 :** علاوات و مساعدات
- **المادة 667 :** مساعدات الأشخاص المسنين
- **المادة 669 :** منح أخرى و إعانات
- ❖ **الحساب 67 : مساهمات ، أنصبة ، و أداءات لفائدة الغير :**
- **المادة 670 :** المساهمات في صندوق الضمان للضرائب المحلية
- **المادة 671 :** المساهمات في التكاليف ما بين البلديات
- **المادة 672 :** الاستراكات البلدية
- **المادة 679 :** مساهمات أخرى و أداءات لفائدة الغير

❖ الحساب 68 : تخصيصات لحسابات الاستهلاك و التموين :

❖ الحساب 69 : نفقات استثنائية

❖ الحساب 82: تكاليف من سنوات مالية سابقة

- المادة 820 : عجز التسيير

- المادة 826 : تكاليف من سنوات مالية سابقة

- المادة 828 : تخفيض ، تخفيف و قبول سندات الإيرادات كدين فاقد

(ب) نفقات التجهيز والاستثمار :

❖ الحساب 06: العجز

- المادة 060 : العجز المؤجل (تجهيز و استثمار)

- المادة 105 : رصيد الإعانات غير المدفوعة الباقي

- المادة 130 : الإعانات الممنوحة للوحدات الاقتصادية البلدية

- المادة 131 : التكفل بالوحدات الاقتصادية البلدية

- المادة 132 : تخصيصات غير قابلة لتسديد المال المتداول في الوحدات

الاقتصادية البلدية

- المادة 133 : تكاليف الدراسات و البحوث

- 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 28 : الأشغال 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

الملخص:

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

. الكلمات المفتاح : العجز المالي للبلديات، الجماعات المحلية، بلدية مغنية، الإيرادات، النفقات.

Résumé:

Etat algérien dépend de la gestion des services publics sur la base des groupes municipaux et étatiques et locales ; l'autorité gouvernementale travaille sur la mobilisation disponible des ressources financières pour le financement de projets de développement au niveau local , mais les allocations de ressources financières, en particulier les ressources fiscales ne sont pas suffisantes pour couvrir les dépenses locales des municipalités au niveau de la majorité des Etats du pays ; où souffrent d'un déficit budgétaire chronique et accumulé , attribué les causes de l'accélération de la dette excessive et à la mauvaise gestion et l'inefficacité des autorités locales , ainsi que la répartition inéquitable des ressources fiscales en raison du monopole de l'autorité centrale du processus de distribution

Mots clés: déficit budgétaire pour les municipalités , les communautés locales , commune de maghnia. Recettes, dépenses.

Abstract:

Algerian state depends on the management of public utilities on the basis of the municipal and state and local groups; the government authority is working on the available financial resource mobilization for financing development projects at the local level, but the financial resources allocations, especially tax resources are not enough to cover local expenses of the municipalities on the level the bulk of the states of the country; where are suffering from a chronic and accumulated fiscal deficit, attributed the causes of the increasing pace of excessive debt, and to mismanagement and inefficiency of local authorities, as well as the inequitable distribution of fiscal resources as a result of the monopoly of the central authority of the distribution process

Key words: fiscal deficit to municipalities, local communities, the municipality maghnia. Revenue, Expenditure