

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة أبو بكر بلقايد

- تلمسان -

كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير

عنوان الذكرى:

إشكالية تمويل الجامعات
وسبل ترقيتها

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص مالية عامة

الأستاذ المشرف

باركة محمد الزين

لجنة المناقشة

د. بلقاسم مصطفى - رئيس اللجنة -

د. شريف شكيب - مقورا -

د. بوطالب قويدر - مقورا -

إعداد الطالب:

بن شعيب نصر الدين

السنة الجامعية 2001/2002

شكر وتقدير

أتقدم بالشكر الجزيل إلى من كان سنداً لي في هذا العمل وساعدني على تقديمه

إلى أستاذنا الدكتور باركة محمد الزين

كما أتقدم بالشكر إلى كل من قدم لي يد العون والمساعدة وشجعني إلى النهاية.

إلى كل من ساندني بفكرة أو حتى ببسمة

إلى كل من علمني من أساتذة ومعلمين

الأهداء

إلى الوالدين الكريمين عرفانا بالجميل والتماسا للرضى

إلى الزوجة تقديرا للتضحية والتشجيع على الاستئناف والمواصلة

إلى البرعمين محمد رضا وجهاد نور الهري وخالتهما

إلى كل الأصدقاء

أهدي هذا العمل المتواضع

مقابلة عامة

إن التطور الاجتماعي يؤدي بالضرورة إلى زيادة وتنامي الطلب على الحاجيات العامة، الشيء الذي يستوجب على الدولة المزيد من الإنفاق لسد هذا الطلب المتنامي، غير أن الأمر ليس بالشيء الهين أو السهل فعلة، لسبب محدودية الموارد وعجزها عن مسايرة هذا الطلب المنبثق من الرغبات الغير متناهية واللامحدودة، الأمر الذي غالبا ما يؤدي إلى عجز الإدارة عن التكفل مطلقا بتوفير الخدمات العمومية والتخلي عنها لصالح أشخاص طبيعيين آخرين بطرق و أساليب معينة.

كما أن الإدارة العمومية ومن جراء أدائها لمهامها اليومية غالبا ما تواجه العديد من العراقيل والعوائق التي تؤدي إلى رداءة أداء لمصالحها وسوء تقديمها للخدمات، ومن ثم عدم رضى المواطن، هذا الأخير الذي كثيرا ما يستاء من هذه الأوضاع ويشمئز من هذه الأساليب المعتمدة من قبل الإدارة وأعوانها.

من هذا المنطلق وجب البحث عن طرق بديلة وأساليب فعالة لتسيير هذه المصالح وإرضاء المواطن، وتحسين صورة المؤسسات العمومية ورد اعتبارها الضائع، الشيء الذي قد يعمل على إعادة وتجديد ثقة المواطن بهذه المؤسسات والاطمئنان لخدماتها.

من بين هذه المؤسسات العمومية، تعتبر البلدية الخلية الأساسية و القاعدة النوات في هرم الدولة، و التي أسندت لها جملة من الصلاحيات و الاختصاصات ذات الأهمية البالغة، بحكم قربها من جمهور المواطنين و انتشارها عبر كامل التراب الوطني، و من هذا المنطلق و على هذا الأساس أضحت هذه المؤسسة تجلب اهتمام كل شرائح المجتمع ما دامت أنها توفر خدمات مشتركة لكل الفئات باختلاف أعمارها و أجناسها.

غير أن قداسة هذه الصلاحيات و المهام بدأت في الآونة الأخيرة تصطدم
بمشكلة بنقص وانخفاض و شحة مصادر التمويل ، الشيء الذي أدى بهذه المؤسسة
إلى عدم إمكانية التكفل بكل المصالح العمومية بشكل جيد و فعال و بالتالي تقديم و
توفير خدمات رديئة و عدم إرضاء المواطن.

تشكل المصادر المالية إذن بالنسبة للبلديات على اختلافها و تنوعها العنصر
الحيوي و الأهم في استمرار وجود هذه المصالح، و بالتالي مواجهة و تلبية
الاحتياجات العامة للمواطنين، و لقد أدى عامل انخفاض المصادر المالية إلى عجز
1207 بلدية سنة 1999 بعد أن كان سنة 1994 لا يتجاوز 796 بلدية - حسب
الصندوق المشترك للجماعات المحلية - الشيء الذي ينبأ أن الرقم مرشح للزيادة
في المستقبل في حالة ما إذا بقيت أوضاعها على ما هي عليه و لم يكن هنالك
رغبة صريحة و صادقة من قبل الهيئات الوصية لاستدراك هذا العجز و العمل
الجاد و الدؤوب لإيجاد حل لهذه المشكلة.

لقد أصبح مشكل نقص الموارد المالية للبلديات يشكل حجر عثرة أمام قيام
مصالحها بكل تلك المهام و الصلاحيات المخولة إليها، كما أنه اضعف من مقدرتها
على التطور و الرقي لخدمة المواطن بأحسن الأساليب و أجود الطرق، فعمدت
الدولة إلى مساعدتها في إنجاز العديد من المشاريع الهامة في أغلب قطاعات
التجهيز و الاستثمار، زيادة على تدخلها في تطهير مديونيتها بتوفير مبالغ هامة
بلغت 6.000.000.000 دج اعتمدت خلال إعداد الميزانية الإضافية لسنة 2000
و 8.000.000.000 دج في الميزانية الأولية لسنة 2001، هذه المبالغ التي تنوي
الدولة من خلالها رفع هذا العبء المتراكم عليها لتسهيل المهمة أمام المسؤولين
المحليين و تمكينهم من تجسيد المشاريع التي تم انتخابهم على أساسها.

بينما تكفل الصندوق المشترك للجماعات المحلية بتغطية العجز الذي تحققه أغلب
البلديات عند انتهاء السنة المالية، و ذلك منذ نشأته إلى يومنا هذا، إلا أن هذه
الحلول الظرفية ليس من شأنها القضاء على هذه الظاهرة بشكل نهائي، لقد جاءت

كرد فعل من قبل السلطات المركزية على سوء الأحوال التي تعيشها جل بلديات الوطن من جهة و تذر المواطن الذي أضحي يعبر عن عدم رضاه بنوع من السخط و في بعض جهات بالعنف من جهة أخرى، و للوقوف على حقيقة هذه الظاهرة يجب البحث عن الأسباب التي أوصلت هذه المؤسسات إلى مثل هذه الأوضاع و من ثم البحث عن الحلول.

من المعلوم أن لكل وضعية أو نتيجة أسباب معينة تؤدي إلى إيجادها و التصرف فيها ما دام السبب قائما، فظاهرة عجز البلديات لا تخرج عن إطار هذه القاعدة العامة، فهل يمكن اعتبار سوء التسيير هو العنصر المسؤول الذي أدى بهذه البلديات إلى هذه الوضعية المزرية ؟

أم أن النظام الجبائي المفروض لم يعد يستجيب للظروف التي أصبحت تملئها الأوضاع الاقتصادية الحالية ؟

أم هل لأن المشرع قد كلف هذه المؤسسات بمهام تفوق طاقتها المالية ؟

أم أن هنالك أسباب أخرى مرتبطة بظروف الاقتصاد الوطني ؟

لأجل تحليل هذا الموضوع و الوقوف على المسببات انطلقنا من فرضيتين:

أولاهما أن الأسباب التنظيمية عملت على إيجاد المناخ الذي ساعد على تفاقم هذه الظاهرة.

ثانيهما أن الأسباب الوظيفية هي المتسبب في استفحال هذه الظاهرة في إطار غياب عامل الرقابة على تسيير الأموال العمومية.

- تحديد إطار البحث: يتحدد إطار بحثنا في هذه المذكرة في حصر الأسباب التي أدت إلى عجز هذا العدد الهائل من البلديات، قصد إيجاد الحلول اللازمة و الملائمة للخروج من هذه الوضعية، غير أنه من نافلة العادة ارتأينا تقديم بعض التعاريف لهذه المؤسسة، و من ثم التعرف على المصادر المالية التي تغذي ميزانياتها، كل ذلك لحصر مجال البحث في إطاره المالي.

- دوافع اختيار الموضوع: لقد تم اختيارنا لهذا الموضوع لسببين؛

أولهما سبب شخصي، بحكم مهنتي كموظف في الإدارة المحلية. ثانيهما موضوعي؛ ناتج عن الاهتمام المتزايد للسلطات المركزية بالبلديات وخاصة العاجزة منها، قصد تحضيرها للتوجهات الاقتصادية الراهنة و تمكينها من أن تلعب دورا أساسيا في تقديم خدمات عمومية ذات نوعية مميزة، كما أن وعي المواطن المتزايد بضرورة إصلاح الإدارة حتى تتكفل بمشاكله المتراكمة، و الاهتمام المتزايد لوسائل الإعلام بأنشطة هذه المؤسسات زادا من دافع اختيارنا لهذا الموضوع.

- أهمية الموضوع: تتمثل هذه الأهمية من خلال تفاقم ظاهرة العجز التي أصابت أكثر من 1200 بلدية من أصل 1541، خلال العشرية الأخيرة، الشيء الذي أجبر السلطات المركزية على وضع هذه الإشكالية ضمن اهتماماتها الأنبية بتخصيص كل تلك الأموال لكبح توسعها ولو لحين.

- مهج البحث و الأدوات المستخدمة: لقد قمنا بتقسيم المذكرة إلى أربعة فصول، الفصلين الأولين اعتمدنا فيهما أسلوب السرد الوصفي، خصصناهما للتعريف بالبلدية، صلاحياتها، أسلوب تسييرها، المبادئ التي تركز عليها و كذا طبيعة خدماتها، تطرقنا في الفصل الثاني لمصادر التمويل الداخلية والخارجية، حتى نحصر مجال البحث في إطاره المالي.

و خصصنا الفصلين الأخيرين في تحليل أسباب العجز و من ثم الطرق الكفيلة لتجاوز هذه الأوضاع و الحلول المقترحة للخروج من هذه الأزمات التي تتخبط فيها جملة هذه البلديات.

و اعتمدنا في ذلك على مجموعة الدراسات التي قام بها المركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل التخطيط (CeNEAP) و بعض إحصائيات الخاصة بالصندوق المشترك للجماعات المحلية، و كذا بعض الدراسات المتخصصة في مجلة الإدارة و بحوث المركز المغربي للدراسات و البحوث الإدارية، زيادة على مختلف القوانين و التنظيمات و بعض كتب المالية العامة.

خطة البحث: لقد اعتمدنا في تحليلنا لهذا الموضوع على الخطة التالية:

قمنا بتقسيم موضوع البحث إلى أربعة فصول، خصصنا الفصل الأول لتعريف البلدية، التعريف بأجهزة تسييرها و إدارتها، الأسس و المبادئ التي تركز عليها و كذا طبيعة المنتج الذي تقدمه للجماعة. فالفصل الأول إذن هو عبارة عن تقديم و تعريف لهذه المؤسسة.

أما الفصل الثاني و لغرض الدخول في صميم الموضوع فلقد خصصناه للتعريف بمختلف المصادر المالية للبلدية الذاتية أو الداخلية منها كالمصادر الجبائية و غير الجبائية، و الخارجية من مساعدات الدولة و الصناديق المخصصة لذلك و كذا الاقتراض من المؤسسات البنكية. و ذلك قصد حصر الموضوع في مجاله المالي دون الخوض أو الولوج في الجوانب القانونية.

أما الفصل الثالث فلقد فصلنا فيه في أسباب العجز و قمنا بتقسيمه إلى أسباب تنظيمية لا دخل للإدارة في وجودها من حيث أنها مفروضة من قبل المشرع و الأجهزة المركزية، و أسباب وظيفية انطلاقا من سوء التسيير ثم أوردنا في خلاصة الفصل بعض الأسباب المتعلقة بظروف الأزمة الاقتصادية و ما اتبعتها من تضخم بعد عملية خفض قيمة النقود المشتركة من قبل صندوق النقد الدولي.

و أنهينا المذكرة بفصلها الرابع و الذي من خلاله أوردنا بعض الحلول انطلاقا من واقع التجربة، أو تجربة بعض الدول المجاورة، خصوصا في اعتماد المنظومة الجبائية، و اقتراح التخفيف من صلاحيات البلديات حتى تتمكن من مواجهة مهامها التقليدية باستقلالية أكبر، شريطة ترشيد أموالها و استثمارها في إنجاز المشاريع المنتجة للمداخيل. كما أن عامل استقرار البلديات و تطورها يتطلب اعتماد موظفين أكفاء، أو إخضاع جملة الموظفين إلى التكوين للرفع من كفاءاتهم و تحسين أدائهم، و كذا اعتماد الطرق التقنية الكمية عند دراسة المشروع و اختياره.

ونيلنا هذا الفصل بإعادة الاعتبار إلى عامل الرقابة سواء كانت داخلية أو خارجية لمراقبة تسيير الأموال العامة، و محاسبة المتسببين في تبذيرها و تبديدها دون وجه حق.

و اختتمنا المذكرة على اعتبار أن أسباب هذه الظاهرة لا تنحصر في عنصر واحد فقط، بل تضافرت جملة من الأسباب أدت إلى استفحال هذا العجز، و من المنطقي أن يكون التدخل لحل الإشكال بمعالجة كل هذه المسببات.

الفصل الأول

البلدية صلاحياتها و طرق تسييرها

مقدمة الفصل

تحتل البلدية المركز القاعدي و الخلية الأساس في تكوين الدولة، كما أنها تعتبر الإدارة الأكثر قربا من المواطن، من مشاكله و شكاويه، ومن هذا المنطلق فهي تعتبر أهم ركيزة و حجر الزاوية التي تربط المواطن بالدولة، وعلى هذا الأساس يتعين علينا تقديم هذه المؤسسة، تعريفها، تحديد الصلاحيات المخولة إليها، شرح كيفية تسييرها و إدارتها، كيفية تحضير ميزانياتها المالية و تنفيذها، الرقابة على أعمالها و كذلك معرفة طبيعة الخدمات الذي تقدمها للمجتمع، وذلك قصد حصر مجال البحث، قبل الخوض في تفاصيل بنيتها المالية و العناصر المكونة لها قصد معرفة الإشكالية التي تتخبط فيها منذ فترة من الزمن.

إن جملة هذه التعاريف سوف تساعدنا في ضبط و حصر الموضوع الذي نحن بصدد البحث فيه، دون الخوض في الهوامش التي قد تبعدنا أو تحيد بنا إلى مواضع جانبية، ليس من ورائها طائل.

المبحث الأول

تعريف البلدية:

قبل تقديم أي تعريف نقيد به لاحقا، يجدر بنا إعطاء ولو لمحة وجيزة عن تاريخ هذه المؤسسة التي نشأت و ترعرعت خارج التراب الوطني، بحيث كان منشؤها في فرنسا، ثم انتقل هذا التنظيم إلى جملة الدول التي غزتها واستعمرتها هذه الأخيرة، و منها الإقليم الجزائري، بداية من سنة 1830م.

سوف نستعرض في هذا المطلب، بنوع من الاختصار، كيف وجدت البلدية في الجزائر عبر الفترة الزمنية الممتدة من الاستعمار إلى وقتنا هذا، مروراً بمرحلة الاستقلال، ثم التنظيمات الإقليمية المتتابة.

المطلب الأول: البلدية في الجزائر قبل الاستقلال

إن التنظيم الإقليمي الفرنسي لأرض الوطن كان يختلف من فترة إلى فترة ومن منطقة إلى أخرى، فأول تنظيم ظهر للعيان منذ سنة 1844 كانت المكاتب العربية (Bureaux arabes)¹ حيث كانت تدير الدائرة الملحية مباشرة من قبل ضباط جيش الاحتلال الذين كانوا يقومون بالإشراف السياسي على السكان وتحصيل مختلف الضرائب وتمويل الجيش بالمواد الضرورية.

ابتداء من سنة 1868 ظهرت البلديات المختلطة (communes mixtes)² في مناطق تواجد الجزائريين وكانت تتشكل من دواوير، ومراكز تعمير، أصبحت فيما بعد مراكز بلديات، دون أدنى تجانس تدار من قبل موظف من الإدارة الفرنسية يدعى متصرف المصالح المدنية، بمساعدة القواد وهم موظفون جزائريون خاضعون لنفس الإدارة وتساعده أيضا لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوربيين منتخبين وأعضاء جزائريين معينين.

¹ - ينظر الأمر رقم 67 / 24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي في بيان الأسباب.

² - المرجع نفسه.

إلى جانب البلديات المختلطة هنالك بلديات ذات التصرف التام أو البلديات المتمتعة بملء الحق في الممارسة (communes de plein exercice) في المناطق التي يسكنها العدد الهام من الأوروبيين، كانت تدار من قبل مجلس بلدي ورئيس بلدية منتخبين كما هو الحال في فرنسا وفق القانون البلدي الفرنسي الصادر في 05 أفريل 1884، غير أن أحكام هذا القانون لم تكن تطبق سوى لصالح الأقلية الأوروبية، بالرغم من إلغاء البلديات المختلطة بموجب مرسوم 28 جوان 1956 تحت ضغط ظروف تلك المرحلة.

بالموازاة مع هذه التنظيمات الإقليمية كانت هنالك خصوصية لمناطق الجنوب التي كانت تخضع لتصرف الإدارة العسكرية. وبالإجمال أن نظاما متفاوتا كهذا. مناطق يطبق فيها القانون العادي وآخر تطبق فيها نصوص خاصة - يعزل فيها السكان المحليين عن تسيير أمورهم هو نظام محكوم عليه بالفشل!

المطلب الثاني: البلدية بعد الاستقلال

بمجرد حصول الجزائر على استقلالها غادر عدد كبير من الموظفين الأوروبيين البلديات بصفة مفاجئة، لم تكن الدولة تتوفر على الإطارات المتضلعة في الشؤون الإدارية للبلديات، الشيء الذي أوقع هذه الأخيرة في حالة خطيرة جدا، حيث أنه من أصل 1538 بلدية توجد أكثر من 1500 بلدية مشلولة عن العمل ماليا وتقنيا وإنسانيا، وكان الحل إما أن تختفي أجهزة البلدية و إما أن تحل كإجراء إداري، ومن أجل ملء هذا الفراغ عينت لجان خاصة على رأسها رئيس يقوم بوظيفة رئيس البلدية بانتظار قانون بلدي جديد².

ولقد تم هذا التعيين بصورة سريعة جدا لضمان سير الخدمات الإدارية والحد من نطاق الفساد والفضى الذين كانت تتخبط فيهما إدارة البلدية.

¹ - أحمد محبو: "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية 1979 ص 125.

² - المرجع نفسه، ص 178.

واعتبر هذا الإجراء، تدخلا وقائيا لتقييد استفحال هذا الخطر الذي كاد أن يعصف بجل البلديات جراء تزايد الواجبات الاجتماعية وخاصة تلك المساعدات الممنوحة للمواطنين الذين تضرروا كثيرا من حرب التحرير، وكذا لعدم تمكن البلديات من تحقيق التجهيزات الاجتماعية الأولية.

فمقابل هذا الإنفاق المتزايد انخفض حاصل الرسوم على النشاط المهني إلى النصف¹ بسبب الانعدام الشبه الكلي للضرائب الجبائية، والذي يؤول بدوره إلى فتور النشاط الاقتصادي عقب الاستقلال الشيء الذي أدى إلى عدم استقرار مداخل البلدية.

وللمحافظة على هذا الموروث الهزيل عمدت الدولة إلى جملة من الإجراءات لتخفيف العبء عنها كضرورة استمرار أداء الخدمات الاجتماعية والإدارية المنوطة بها.

كإجراء أولي عمدت الدولة إلى تنظيم فترات تدريبية خاصة وملتقيات لصالح موظفي البلديات الجدد لمكافحة التخلف الإداري وسد تلك الثغرات التي تركتها المغادرة المفاجئة لموظفي البلديات الأوروبيين.

وكإجراء مرحلي أيضا عمدت الدولة إلى تزويد الجماعات المحلية بالتجهيزات الاجتماعية الأولية والتجهيزات الأساسية للقطاع الفلاحي على وجه الخصوص. غير أن هذا التدبير وإن كان إيجابيا في زيادة مالية البلديات فقد أوقعها في تبعية مالية لا تتلاءم مع التنمية الاقتصادية المحلية التي تفرضها اللامركزية، سواء في المواد المالية أو في المبادرات الإدارية والاقتصادية الاجتماعية.

¹ - الأمر رقم 67 / 84 المتضمن القانون البلدي سبق ذكره.

الفرع الأول: التقسيم الإقليمي لسنة 1963

لغرض التحكم أكثر في تسيير هذا المرفق لجأت الجزائر أيضا إلى الإصلاح الإقليمي وإجراء عملية تجمع للبلديات للتخفيف ولو بصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات ووضع أسس مالية وبشرية نافعة، فمن أصل 1538 بلدية تقلص المجموع ليصبح 676 بلدية بمتوسط 18 ألف ساكن في البلدية وذلك بموجب مرسوم إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات الصادر في 16 ماي 1963 حسب الجدول أدناه.

جدول رقم 01: توزيع السكان حسب عدد البلديات لسنة 1963

الرقم	عدد السكان	عدد البلديات
1.	من 0 إلى 5 000 ساكن	38 بلدية
2.	من 5 000 إلى 10 000 ساكن	209 بلدية
3.	من 10 000 إلى 20 000 ساكن	275 بلدية
4.	من 20 000 إلى 40 000 ساكن	113 بلدية
5.	من 40 000 إلى 100 000 ساكن	34 بلدية
6.	أكثر من 100 000 ساكن	07 بلدية
	المجموع	676 بلدية

المصدر: أحمد محيو: "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية 1979 ص 179.

وكان لكل هذه التدابير آثار محدودة في حسن التسيير الإداري والمالي للبلديات وكل ذلك لما لهذه البلديات من أهمية في الاستقرار الاجتماعي والسكاني لجغرافية وطن فتني تزيد مساحته عن 2000 000 م².

لقد احتلت البلدية صدارة الاهتمام من قبل المسؤولين في الجزائر وأضحت قضية ذات أولوية بعد الاستقلال مباشرة. تجسدت هذه الأهمية في دستور 10 سبتمبر 1963 حيث نصت المادة 09 منه على "أن المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية هي البلدية" ومن ذلك تمت المحافظة على هذه المؤسسة لجعلها في خدمة المواطن لا غير، وإن كان ميثاق طرابلس قد ذكر في حديثه عن البلدية أن أجهزتها ستختار بطريقة الانتخاب وأنه ستكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية¹.

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

هذا من جهة أنها مسؤولة عن ضرورة تلبية الحاجيات للمواطن بحكم قربها منه، أما من حيث أنها تمثيلاً للدولة نجد دائماً في بيان الأسباب أن "البلدية باعتبارها الخلية الأساسية للأمة هي وحدة مدمجة في الدولة ومن واجبها - لهذا الاعتبار - أن تكون في خدمتها، وهي مع ذلك وحدة لامركزية مكلفة بالقيام مباشرة بأعمال التنمية التي تخصها وحدها".

ومن هذا المنطلق يمكن استخلاص درجة أهمية هذه المؤسسة بتمثيلها المزوج: تمثيل الدولة على المستوى المحلي، وتجسيد طموح المواطن في الميدان عن طريق الانتخابات، وتخلص المادة الأولى من نفس القانون إلى أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية..." ولأهمية هذه المؤسسة أضيفت 15 بلدية بموجب المرسوم الصادر في

¹ - المرجع السابق، ص 181.

20 جانفي 1971 ليصبح مجموع البلديات 681 بلدية ثم أتبعته بعض التعديلات ليصبح عدد البلديات 704 بلدية عبر كامل التراب الوطني.

الفرع الثاني: التقسيم الإداري لسنة 1984

تميز تواجد البلديات بالاستقرار السياسي والاقتصادي للبلاد على هذا النحو من التنظيم إلى غاية 1984 حيث قسمت البلديات القديمة وأحدثت أخرى جديدة لغرض تقريب الإدارة من المواطن وتكريسا لمبدأ اللامركزية والاستقلالية فتضاعف عدد البلديات ليصل إلى 1541 بلدية وعدد الولايات من 36 إلى 48 بموجب قانون 04 فبراير 1984 ويبقى عدد البلديات والولايات مستقرا إلى يومنا هذا إلا أن عدد الدوائر جدد بموجب المرسوم رقم 86 / 310 المؤرخ في ديسمبر 1986 ب 229 والخاص بقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة ليتضاعف هذا العدد إلى 522 دائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 91 / 306 المؤرخ في 24 أوت 1991، وهذا لغرض الإشراف الجيد والفعال على العدد الهائل للبلديات والمقرب ب 1541 بلدية لتحسين مستوى الأداء بفضل تقريب الهيئة الوصية المشرفة على رقابة البلديات.

المطلب الثاني: البلدية في الجزائر وفق النصوص التشريعية

من خلال هذه اللمحة الوجيزة عن هذه المؤسسة يتضح مدى الأهمية التي تحظى بها، قصد تنظيم إقليم البلاد وتمثيل الدولة في المستويات القاعدية عبر كل أرجاء المعمورة.

حتى وإن كانت الفكرة والتصور وليدة المجتمع الفرنسي الذي نشأت فيه وترعرعت إلى أن تصل إلى شكلها الحالي، فلقد تجسدت هذه المؤسسة في واقع المجتمع الجزائري عبر الاحتلال الفرنسي لأرض الوطن، قصد خدمة الأقليات

الأجنبية والسهر على مصالحها الاستعمارية، وكانت كما قال الأستاذ الدكتور أحمد محيو "...مجرد نقل شبه وفي للنموذج المطبق في فرنسا"¹.

لقد كرسست الجزائر بعد الاستقلال هذه المؤسسة ومنحتها الوجود الدستوري بعد أن نص عليها دستور 1963 صراحة في المادة 09 وتبلورت صلاحياتها ومهامها بعد صدور القانون البلدي لسنة 1967، المؤرخ في 18 / 01 / 1967 وهكذا أضحت البلدية ذات كيان مجسد ضمن مؤسسات الدولة.

كما أكد هذا الكيان دستور 1989 المعدل رغم التوجه الأيديولوجي الجديد فنص في مادته (15): "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية".

لأهمية موقع هذه المؤسسة بين الدولة والجمهور المواطنين تضيف المادة (16): "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

من هذه المادة نخلص إلى أن نمو اللامركزية تمت في الأصل إلى الديمقراطية، فهي تحقق بنموها أسمى مظاهر الديمقراطية بإشراك الشعب في حكم نفسه بنفسه ويعتبر الحكم المرحلي هو النموذج الأمثل لها².

واعتبارا من الأهمية التي يحظى بها المرفق ابتداء من موقعها واعتمادها وتطوير وجودها. نخلص في موجز هذا الاستعراض التاريخي إلى أن البلدية تحتل موقع التفضيل في تنظيم الدولة³.

ومن هذا التفصيل عرفها القانون البلدي لسنة 1990 رقم 90 - 08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية في المادة الأولى كالتالي: "البلدية هي

¹ - المرجع نفسه، ص 163.

² - د. حماد محمد شطا: "تطور وظيفة الدولة - الكتاب الأول: نظرية المرافق العامة" ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984 ص 201

³ - MISSOUM SBIH: « les Institutions Administratives du Maghreb » ed HACHETTE, France 1977, p. 151.

الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوجد بموجب القانون".

إن كتعريف لهذه المؤسسة يمكن القول أن البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية وليست مؤسسة أو وحدة إدارية لامركزية فنية أو موضوعية أو مصلحة¹.

أن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية في هيكل الدولة. ومن هذا المنطلق فهي الخلية القاعدية السفلى لهذا الكيان الكلي، وأهم ركيزة تحتية لها، كما أنها ذات شخصية معنوية كيان مستقبل بذاته يحمل اسم ومركز وإقليم يسكنه مجموعة من الناس وله استقلال مالي لمواجهة احتياجات هذه المجموعة التي يحكمها أو يسهر على تنظيمها.

إن فوجود هذه المؤسسة مرهون تلبية مجموعة من الاحتياجات الجماعية أي أنه مرهون بوجود مجموعة سكنية تسعى إلى تنظيم نفسها، الشيء الذي يولد عبر هذا التواجد المجمع مجموعة من الحاجيات أو الرغبات المشتركة بين الأفراد، الأمر الذي يحتم وجود طلب على سلع وخدمات متميزة، تسعى هذه المؤسسة إلى تلبيتها ضمن صلاحياتها المخولة لها قانونا.

غير أنه من منطلق العرف، وقبل أن نتطرق إلى هذه الصلاحيات ونوعية هذه الخدمات يجدر بنا التطرق إلى طبيعة إدارة تسيير هذا المرفق.

1 - عمار عوابدي: "دروس في القانون الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثالثة، الجزائر 1990، ص: 195.

المبحث الثاني

أجهزة تسيير وإدارة البلدية

تمارس البلدية نشاطها خلاف نشاط المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وخلاف الأنشطة التي يمارسها الأفراد، حيث أنها تخضع في تنظيمها للقانون العام ولهذا الخضوع تأثير مباشر على علاقتها الداخلية والخارجية.

فبالنسبة لقواعد التنظيم، فهي تخضع للقانون الإداري كونها مسيرة من طرف أشخاص عموميين، يتمتعون بصلاحيات السلطة العمومية وبالنسبة لعلاقتها الداخلية فإن مستخدمو هذه المرافق يخضعون لقانون الوظيف العمومي كما تخضع المنازعات الخاصة بهم للقانون الإداري¹.

وعلى هذا الأساس تعتبر البلدية مؤسسة منظمة تسييرها أجهزة وفق مجموعة من التنظيمات وتتمثل هذه الأجهزة في:

المجلس الشعبي البلدي.

الهيئة التنفيذية.

وهناك جهاز إداري يسهر على استمرارية المؤسسة والمتمثل في شخص

الأمين العام.

¹ - احمد أمين بوسماح. " المرفق العام في الجزائر "، ترجمة رحال بن عمر و رحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995، ص 130

المطلب الأول: أجهزة تسيير البلدية

تتمثل أجهزة تسيير البلدية كما أسلفنا في المجلس الشعبي البلدي و المجلس التنفيذي، و سوف نتطرق فيما يلي لكل جهاز بنوع من الاختصار .

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي:

يدير البلدية جهاز للمداولة يسمى بالمجلس الشعبي البلدي، بحيث أنه الصورة المثلى لتجسيد اللامركزية على المستوى المحلي، ذلك أنه يعبر عن إدارة الجمهور ومشاركة في اتخاذ القرارات، كما يعتبر هذا المجلس أعلى هيئة في البلدية وجهازها الأساسي.

أولاً: تاليف المجلس:

يتألف المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح حسب حجم البلديات من 07 إلى 33 عضو منتخباً، ويتم اختيار وانتقاء كل أعضائه بواسطة الاقتراع العام، الشامل والسري من قبل سكان البلدية ولمدة 05 سنوات.

ثانياً: أعمال المجلس:

يعمل المجلس الشعبي البلدي ضمن اجتماعاته في دورات عادية كل 03 أشهر كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت الضرورة ذلك بطلب من الرئيس أو الوالي أو ثلث أعضاء المجلس، ولا يتم الاجتماع إلا بحضور أغلبية أعضائه إلا أنه يمكن أن تكون المداولات صحيحة مهما كان عدد الأعضاء بعد الاستدعاء الثالث، في جلسات علنية، وقد تكون مغلقة في الحالتين اللتين نص عليهما القانون في المادة 19 من القانون البلدي لسنة 1990 وهما:

فحص حالات المنتخبين الإنضباطية.

فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي .

وتتداول أعمال المجلس الشعبي البلدي على محورين إداري ومالي:

المحور الإداري: أو الاختصاصي الإداري، ويتمثل أساسا في التصويت على الأعمال الإدارية المتعلقة بالبلدية حيث يصوت المجلس على الصفقات العمومية ومخططات الهيئة العمرانية، التصرفات والأعمال المتصلة بنقل الملكية العقارية، قبول أو رفض الهبات والتبرعات لفائدة البلدية، وكذا التصويت على مختلف العقود المبرمة مع الخارج (الشركات، مكاتب دراسات، تعاقد مع أخصائيين...).

المحور المالي: كما يصوت المجلس على الميزانية الأولية التي بعدها الرئيس قبل 31 أكتوبر والميزانية الإضافية قبل 15 جوان من سنة التطبيق، كما يقوم الرئيس بإعداد الحساب الإداري في 31 مارس من السنة الموالية لسنة التنفيذ، والذي يعتبر كبيان ختامي لجملة النفقات والإيرادات ومعرفة النتيجة (فائضا أو عجزا) كما يتداول المجلس على حساب التسيير الذي يعده المحاسب البلدي والذي يجيء مطابقا لنواتج الحساب الإداري.

تلك هي مجمل أعمال المجلس الشعبي البلدي، وكل إجراء أو تصرف يصدره خلافا لأحكام وقواعد القوانين المنظمة يكون باطلا وقابلا للطعن فيه إداريا وقضائيا¹.

ثالثا: مجالات نشاط المجلس الشعبي البلدي:

إن مجال نشاط المجلس الشعبي البلدي واسع جدا، بشساعة إقليم البلدية ومميزاتها وخصوصية نشاط كل بلدية تتوفر عليه، ونذكر على وجه الخصوص:

المجال الفلاحي.

المجال الصناعي.

مجال النقل والتوزيع.

¹ المادة 44 و 45 من القانون البلدي رقم 80 / 90 المؤرخ في 07 - 04 - 1990.

المجال السياحي.

مجال التعليم.

المجال الاجتماعي والثقافي.

من الواضح أن جل المجالات التي ينشط فيها المجلس الشعبي البلدي هي مجالات حيوية ان لم نقل استراتيجية، وعلى هذا الأساس تعتبر البلدية عنصر فائق الأهمية في تفعيل أنشطة جل المجالات عن طريق الصلاحيات المخولة لها قانونا.

رابعا: صلاحيات المجلس:

اعتبارا من أن البلدية جماعة محلية لامركزية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تديرها هيئة منتخبة من قبل السكان لتنشيط المجالات المذكورة أعلاه حسب برنامج كل منتخب، وتسهر على تسيير وإدارة مصالحها، فمستوليتها تتحدد أساسا من تلك الصلاحيات الموكلة إليها بموجب التنظيم ونخص بالذكر:

التهيئة والتنمية المحلية.

التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز.

التعليم الأساسي وما قبل المدرسي.

الأجهزة الاجتماعية والثقافية.

حفظ الصحة ونظافة المحيط والتطهير.

السكن.

الاستثمارات الاقتصادية.

وعليه يمكن القول أن صلاحيات المجلس الشعبي البلدي واضحة وقد فصلت فيها القوانين ولاسيما القانون البلدي لسنة 1990، بالرغم من ضخامتها وتعددتها وتنوع مراميها فإنها مطالبة بإنجاز برنامج التجهيز المحلي بانسجام، في حدود الموارد والوسائل المتاحة ولتنوع وتعدد هذه المجالات يمكن للمجلس أن ينشأ لجان

على مستوى البلدية تساعده في دراسة القضايا التي تهم البلدية وقد تكون هذه اللجان دائمة أو مؤقتة، وقد نص القانون¹ صراحة على ثلاثة لجان:

اللجنة الاقتصادية والمالية.

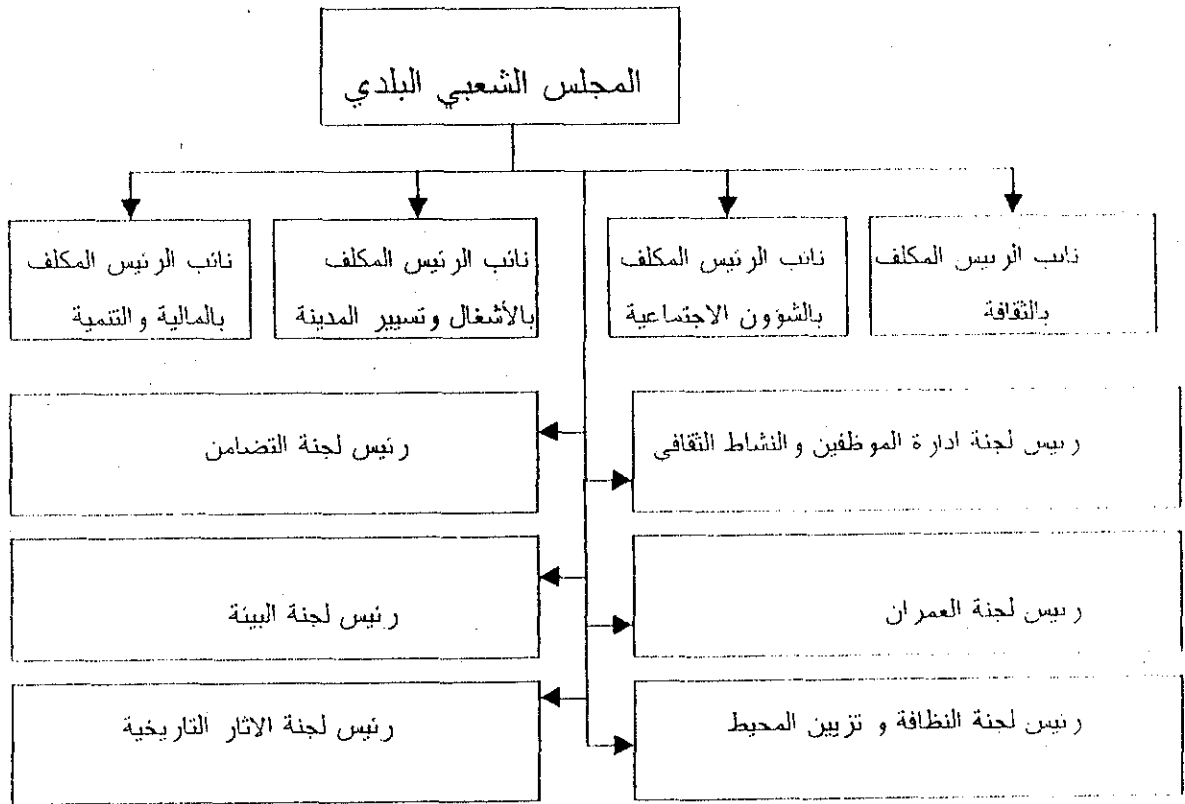
لجنة التهيئة العمرانية والتعمير.

لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

كما يمكن للبلدية أن تنشأ لجانا أخرى متخصصة تقوم بدراسة المشاكل والمسائل المتعلقة بالإدارة العامة وشؤون الأشغال العامة والإسكان، يجوز لكل لجنة أن تستدعي لحضور اجتماعات بصفة استثنائية موظفي البلدية وكذا مواطني وسكان البلدية أو خبراء ومختصين.

وعلى المستوى المحلي لبلدية تلمسان قد أنشأت 06 لجان كل منها تتخصص

في مجال من مجالات صلاحيات المجلس الشعبي البلدي - أنظر الشكل²:



¹ - المادة 24 من القانون البلدي 08 / 90
² - مجلة تلمسان " عدد خص " نوفمبر 1999، ص 4.

ولقد اعتمد هذه اللجان للتجسيد الجيد والأفضل لبرنامج نشاط المنتجين وتلبية
لمتطلبات المواطنين، بحيث كان مجال تدخل البلدية كما تظهره المجلة أيضا¹ في:

لجنة المالية والتنمية.

لجنة تزيين المحيط.

لجنة الثقافة.

لجنة البيئة.

اللجنة العقارية.

لجنة الآثار التاريخي.

لجنة النظافة.

لجنة الأشغال وتسيير المدينة.

لجنة الشؤون الاجتماعية.

لجنة العمران.

اللجنة الإدارية.

لجنة التضامن.

ان جملة هذه اللجان تعمل بالتناسق فيما بينها، أو فيما بين الموجود منها، في حالة
تداعيات الضرورة لذلك، سعيا منها لتلبية أكبر قدر ممكن من الخدمات المطلوبة
من قبل المواطنين، و تجسيديا لأهدافها المسطرة مسبقا.

الفرع الثاني: الجهاز التنفيذي

يعتبر الجهاز التنفيذي للبلدية جهاز جماعي، يضم رئيس البلدية وعدد من النواب يختارهم هذا الأخير ويصادق عليهم المجلس الشعبي البلدي، ويتراوح عدد النواب ما بين 02 و 06 نواب حسب عدد المنتخبين:

فبالنسبة للبلدية المتكونة من 07 إلى 09 منتخبين يكون عدد النواب 02.

البلدية المتكونة من 11 إلى 13 منتخب يكون عدد النواب 03.

البلدية المتكونة من 23 منتخب يكون عدد النواب 04.

وأخيرا البلدية التي تتكون من 33 منتخب يكون عدد النواب 06.

ومدة ولاية النواب هي نفس مدة ولاية المجلس أي 05 سنوات وتجتمع هذه الهيئة كلما تتطلب مصالح البلدية ذلك، وبناء على طلب الرئيس.

كما أن لرئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات من حيث أنه ممثلاً للدولة من جهة و ممثلاً للبلدية من جهة أخرى.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً لهيئتين، فهو يتصرف باسم البلدية وأحياناً أخرى باسم الدولة.

أولاً: بصفته ممثلاً للدولة:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلاً للدولة على المستوى المحلي، ذلك لأنه تجتمع لديه كل صلاحيات السلطة العمومية وإمكانية استخدامها، غير أنه يمارس هذه الصلاحيات تحت إشراف الوالي بالرغم من أنه يعتبر هيئة تنفيذية منتخبة والوالي هيئة تنفيذية معين من قبل الدولة، ومن هذا المفهوم فعندما يتصرف رئيس البلدية من المنظور السلطة العمومية فإنه يمثل القانون، أي تصرفات الدولة على المستوى المحلي، يسهر على احترام وتطبيق القوانين والتعليمات التي تصدر من الدولة، فهو ضابط الحالة المدنية، وضابط الشرطة القضائية، يسهر على نشر وتطبيق القوانين والتنظيمات على مستوى إقليم البلدية

تحت سلطة الوالي، يسهر على استتباب الأمن والأمان والنظافة العمومية، تسيير ملفات الخدمة الوطنية، تنظيم شرطة المرور، استعمال حق المصادرة، صلاحية استعمال قوة الأمن والدرك الوطني المختصة إقليميا عند الحاجة، المحافظة على النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن¹.

وفي المجموع يمكن حصر 08 صلاحيات كبرى²:

- 1 - الحالة المدنية.
- 2 - الشرطة القضائية.
- 3 - نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات.
- 4 - حفظ النظام والأمن والصحة العمومية والإسعاف.
- 5 - الخدمة الوطنية.
- 6 - حق المصادرة.
- 7 - شرطة المرور.
- 8 - التهيئة العمومية.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام لجل هذه الصلاحيات تحت سلطة الوالي بصفته ممثلا للدولة على المستوى الولائي، والذي له صلاحيات واسعة تمنحه حق التدخل أو سلطة الإحلال بصريح نص المواد 81 - 82 و 83 من القانون البلدي لسنة 1990.

مقابل هذه المهام التي تعطي رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات القوة العمومية "la puissance publique" له أيضا اختصاصات في مجال تمثيل البلدية.

¹ - المواد من 67 إلى 78 من القانون البلدي رقم 90 / 08 المؤرخ في 07 - 04 - 1990.
² - بلول محند ودير "محاضرات في المرافق العمومية المحلية" دراسة ما بعد التدرج المتخصص المدرسة الوطنية للإدارة 1997
1998

ثانيا: بصفته ممثلا للبلدية

يعتبر رئيس المجلس البلدي ممثل البلدية في التظاهرات الرسمية والحفلات، يسهر على المحافظة على ثروة البلدية بفضل تسيير إيراداتها ونفقاتها، وإبرام العقود، التصرف في الأملاك وقبول الهبات والوصايا والصفقات، وإبرام المناقصات والمزايدات الخاصة بالأشغال، رفع الدعاوى لدى القضاء باسم البلدية، توظيف العمال و تعيينهم، السهر على صيانة المحفوظات والطرق البلدية، يشرف على رئاسة المجلس الشعبي البلدي و توجيه الاستدعاءات، تحضير جدول الأعمال والميزانيات، كما يسهر على سلامة المصالح والمؤسسات البلدية وعلى حسن سيرها.

وبشكل عام ومختصر يعتبر الرئيس ممثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية، وهو الأمر بصرف النفقات وموقع العقود وممثل البلدية أمام القضاء. بعد هذا العرض القانوني الوجيز عن أجهزة إدارة تسيير البلدية وصلاحيات كل جهاز ومهامه، يمكننا أن نعطي بعض المقاربات مع ما هو جرد فعلا عبر بلدية تلمسان ومن خلال القانون الداخلي للمجلس الشعبي البلدي الحالي.

بلدية تلمسان تحت ضوء النصوص

تحدد المادة أولى من القانون الداخلي الموضوع (أي موضوع هذا القانون)،
و تتحدث المادة الثانية عن الإطار القانوني لهذا النظام، والذي أسندته إلى كل
القوانين المنظمة لكيفية سير البلديات وتنظيمها. فما يخص المجلس الشعبي البلدي
فهو يتكون من:

المجلس العام والمتكون في 23 عضو.

المجلس التنفيذي والمتكون في 04 نواب + الأمين العام للبلدية.

اللجان ويتراأس كل واحدة منها عضو منتخب.

ولقد أضافت هذه المادة (03) موظف عمومي معين إلى قائمة المجلس
التنفيذي والإا وهو الأمين العام للبلدية.

تم تتحدث المادة (16) عن عمل المجلس الذي تقصره على الدورات العادية
والاستثنائية، ثم الاستدعاءات التي يجب أن تكون قبل 15 يوما قبل موعد الاجتماع
أو على أقل تقدير 08 أيام (المادة 17).

ثم صلاحيات الهيئة التنفيذية (المادة 25)، صلاحيات رئيسها في إدارة
المنافشات وتطبيق قواعد الانضباط (المادة 26).

المادة السابعة والعشرون (27) تكوي الهيئة التنفيذية:

رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أربعة (04) نواب للرئيس.

الأمين العام.

المادة (28): اجتماعات الهيئة التنفيذية مرة كل شهر وتسجيل في سجل

المحاضر ويبلغ إلى أعضاء المجلس الشعبي.

ثم اللجان (المادة 31) تنص على أن للمجلس الشعبي البلدي (04 لجان¹ ويمكن: أثناء أخرى في حالة الاقتضاء تنشأ بموجب مداولات (المادة 38) كل لجنة يترأسها منتخب بلدي.

غير هذه اللجان ليست محددة بعد إلا أنها تتشكل بضرورة الحاجة إليها، وبعض تجسيد برنامج معين يمكن الاستعانة بأي واحدة منها في حدود الصلاحيات المخولة لهذا المرفق.

هذا ما يتعلق بأجهزة تسيير البلدية فماذا عن إدارتها.

¹ - يلاحظ أن هنالك تناقض بين الهيكل التنظيمي الموجود في المجلة (06 لجان) والقانون الداخلي الذي ينص على (04 لجان: فالأول أعد سنة 1999 بينما الثاني في سنة 1997 مباشرة بعد الانتخابات.

الفرع الثالث: الجهاز الإداري

يتولى الأمين العام للبلدية، جميع مسائل الإدارة العامة.
فهو المسؤول عن الأعمال الإدارية للبلدية بحيث تنبعث هذه المسؤولية من صميم انتمائه الوظيف العمومي.

دور الأمين العام:

يقوم الأمين العام بجميع الشؤون الإدارية للبلدية، فهو يعتبر أعلى موظف لدى البلدية بحيث يعمل تحت سلطته مديرو ورؤساء المصالح وكذا رؤساء المكاتب. من هذا المنطلق فهو يتولى ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية، إلى تحقيق المصالح الإدارية، فهو يسعى أيضا إلى تحقيق المصالح التنفيذية وتنظيمها والتنسيق بينها وتنظيمها¹.

تعتبر وظيفة الأمين العام وظيفة إدارية بحتة، من حيث أنه يسهر على التنفيذ الجيد للقوانين والتنظيمات، غير أن صلاحيات الأمين العام لا تنتهي عند تنظيم الوظيفة الإدارية، بل تتعدى إلى وظائف التنشيط والرقابة والتنسيق، فهو الذي يقوم بإعداد اجتماعات المجلس الشعبي البلدي، وتنفيذ المداورات، وتبليغ محاضر مداورات المجلس وقراراته للسلطة الوصية²، من هذا الجانب فهو يعتبر موظف تحت سلطة رئيس المجلس البلدي يتولى تنظيم الاجتماعات التي يترأسها هذا الأخير ويسهر على تنفيذ كل قراراته، كما له دور الوصي على أعمال المجلس تبليغ كل قراراته إلى الهيئة الوصية.

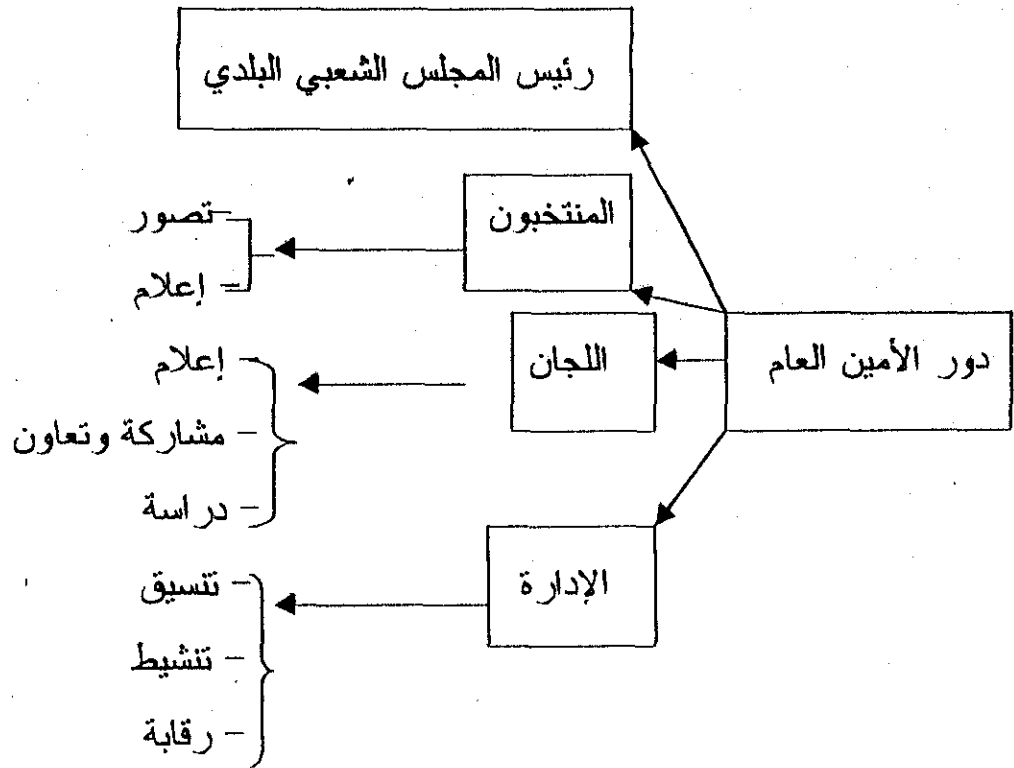
ومنه يمكن القول أن للأمين البلدي 03 أدوار:

- دور إداري، دور تنفيذي، ودور تنسيقي.

فدور إداري: مهمة تختص بها بمقتضى القوانين والتنظيمات فيعزى إليه تنظيم وظيفة إدارة البلدية.

¹ - انظر المرسوم التنفيذي رقم 02 / 91 المؤرخ في 26 فبراير 1991 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين لقطاع البلدياتن المادة من 119 إلى 124.
² - المصدر السابق المادة 119.

- دور تنفيذي: بحيث يسهر على تنفيذ قرارات المجلس تحت وصاية رئيس المجلس.
 - ودور تنسيقي: بصفته يسهر على مؤسسة تجمع المصالح الإدارية وتنفيذية فعليه التنسيق بين مختلف هذه المصالح وبين الهيئات المنتخبة ولجانها.
- ويمكن صياغة بالشكل الذي صاغه الأستاذ طيب السعيد¹.



يبرز هذا المخطط الدورة التسييرية لجملة كل من له دور في البلدية. بحيث يبرز المجلس الشعبي البلدي المسؤول الرئيسي في هذا التنظيم بجل الصلاحيات

¹ - طيب السعيد: "دروس في وظيفة التنظيم" لطلاب دراسات ما بعد التخرج المتخصص - المناجمنت العمومي - سنة 1997 - 1998.

المخولة اليه كما أشرنا سابقا من تمثيلة للدولة على المستوى المحلي وتنشيطه للتنمية المحلية من حيث أنه رئيسا لبلدية.

كما يظهر هذا المخطط أيضا دور المنتخبين في التعرف على المشاكل المشتركة للمواطنين ومشاركة الرئيس في وضع خطط وبرنامج لشرحها وحلها، وكذا العمل على تجسيد البرنامج السياسي وتحفيز الإدارة على التعاون والمشاركة في هذا المجال، وكذا الرقابة على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي غير أن العمل الإداري الخالص يبقى من اختصاصات الأمين العام بمعية الموظفين العموميين، بحيث يسهر هذا الأخير على استمرارية الوجود الإداري من خلال ضبط مجموع الموظفين وتوزيع المسؤوليات. حسب كل المصالح والتنسيق بينها وكل ذلك تحت وصاية الرئيس.

كما يعتبر الأمين العام بمثابة المستشار القانوني للرئيس في كل الأعمال التي تخص مطابقة المهام مع القوانين السارية المفعول ومن ذلك فهو الأمين والوسيط بينه وبين الأعمال الإدارية التي كثيرا ما يجهلها المنتخبون، فهو إذا أداة إدارية طبيعة لدى الرئيس لتجسيد برامجه دون الإخلال بصلاحياته ودون القفز فوق القوانين، إذ يعمل على تنظيم وتعديل وتصويت كل الأنشطة وفق ما ينص عليه التنظيمات باعتباره موظف إداري يسهر على تطبيق القوانين المسيرة لهذا المرفق. من هذا المنطلق الأخير، يعتبر الأمين العام المسؤول على القيادة الإدارية أي المدير الإداري للبلدية، بحيث أنه يسهر على استمرارية الإدارة من خلال المحافظة والسهر على النظام العام والرقابة على أعمال الموظفين والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية والتقنية والعمل على حل المشاكل الإدارية فيما بين الموظفين وما بين الإدارة من قبل السلطات الوصية، فلديه كامل الواجبات في اخطار السلطة الوصية بأعمال المجلس وأعمال الإدارة على حد سواء، فبحكم أنه موظف سلك الوظيف العمومي، عليه احترام قوانين هذا القطاع وعليه أداء الواجبات وفق ما ينص عليه التنظيم. وتجسيد ذلك يتم باحترام الهرم السلطوي

الذي يحتم عليه الإبقاء باتصال دائم بالهيئة الوصية التي تملّي عليه جملة الإعباء الموكلة إليه شخصيا باعتباره موظف إداري

اعتماد الهيكل التنظيمي:

يعتبر الهيكل التنظيمي تمثيل رسمي مخطط يبرز الأعضاء والهيكل الرئيسية والفرعية والترابط الوظيفي بينها بحيث أنه يبرز على وجه الخصوص:

- الوظائف الرئيسية والوظائف الفرعية.
- المناصب الأساسية والفرعية فبالنسبة للبلدية مثلا: رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمين العام للمديريات، المصالح ثم المكاتب:
- العلاقات السلمية ونادرا العلاقات الوظيفية.
- تعريف موجز لبعض الوظائف الرئيسية.

ولضرورة هذا التنظيم فغالبا ما يكون ناقصا في إعطاء صورة كاملة حول المؤسسة، ولهذا السبب يجب وضع ملاحق بدقة وتفصيل أكثر، كما يمكن إعداد هياكل تنظيمية فرعية بكل مديرية ومديرية فرعية¹.

إن الهيكل التنظيمي للبلدية، بهذا المعنى، يعتبر أداة هامة بحيث تترجم حجم هذا المرفق، بجملة الصلاحيات المخولة له. غير أن هيكل تنظيمي بمعنى تحديد هيكل مصالح البلدية ليس بالشيء الهين، كما هو الشأن بالنسبة للمصالح المركزية كالوزارات، الولايات. إلا أن هنالك إطار مشترك يمكن اللجوء إليه في وضع الهيكل التنظيمي، هذا الإطار المشترك يستند على مبدئين²:

- 1 - ليس هنالك تنظيم مختص بكل صنف من البلديات (بالرغم من كل المحاولات الكثيرة لغرض وضع نمط معين).

¹ - المرجع السابق.
² - بلول محاند "دروس في المرافق العامة المحلية" سبق ذكره.

2 - يبرز الهيكل التنظيمي لكل بلدية من خلال جدول الموظفين، وقد تجلى هذا التنظيم منذ سنة 1990 عن طريق اعتماد فتح المناصب الشاغرة حسب حجم سكان البلدية المعنية.

ولمقاربة هذا الطرح النظري مع الواقع العلمي سوف نستعرض نموذج الهيكل التنظيمي لبلدية تلمسان.

تتربع هذه البلدية على 11.40 كلم² من المساحة الإجمالية والتي يقطنها 130.818¹ مواطن بكثافة سكانية تقدر ب 33 ساكن في الهكتار² تتوفر على قاعدة صناعية هامة وأراضي فلاحية صالحة تقدر ب 1.404 هكتار ومناطق سياحية هامة.

استعرضنا هذه المعلومات ولو بشكل مختصر جدا للدلالة على أهمية هذه المؤسسة ولمعرفة كيف تتمثل هذه الصلاحيات انطلاقا من اعتماد الهيكل التنظيمي، وكيف يمكن إظهار جل المهام المخولة لبلدية كبيرة الحجم في نطاق هذا الهيكل.

من خلال تصفح القرار رقم 178 المؤرخ في 01 - 07 - 1996 المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان يمكن الإطلاع بصورة واضحة على جملة الوظائف التي تسهر الإدارة على تحقيقها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، تسعى الإدارة من خلال أدائها لوظائفها التقليدية إلى إنجاز البرامج المعتمدة من قبل الجهاز التنفيذي، ولقد حددت المادة المعتمدة من القرار المذكور أعلاه جملة هذه الوظائف والمتمثلة في مجموعة من المديريات، نقرأ في المادة: "يكلف الكاتب العام لبلدية تلمسان بالتنسيق بين المديريات وهيئة المجلس البلدي لإشراف على مصالح البلدية وهي كالتالي:

¹ مديرية التخطيط وتهيئة الإقليم، ولاية تلمسان، سنة 1998.
² - La revue de Tlemcen, Numéro 01- Mars 2001, Statistiques annexée, Edité par l'APC de Tlemcen.

- مصلحة الوسائل العامة والمحفوظات.
- مصلحة الأمن.

الإدارة العامة بما فيها: المديریات:

- مديرية الموظفين والتكوين.

- مديرية التنظيم والمنازعات.

- مديرية المالية والشؤون الاقتصادية.

- مديرية الثقافة والرياضة.

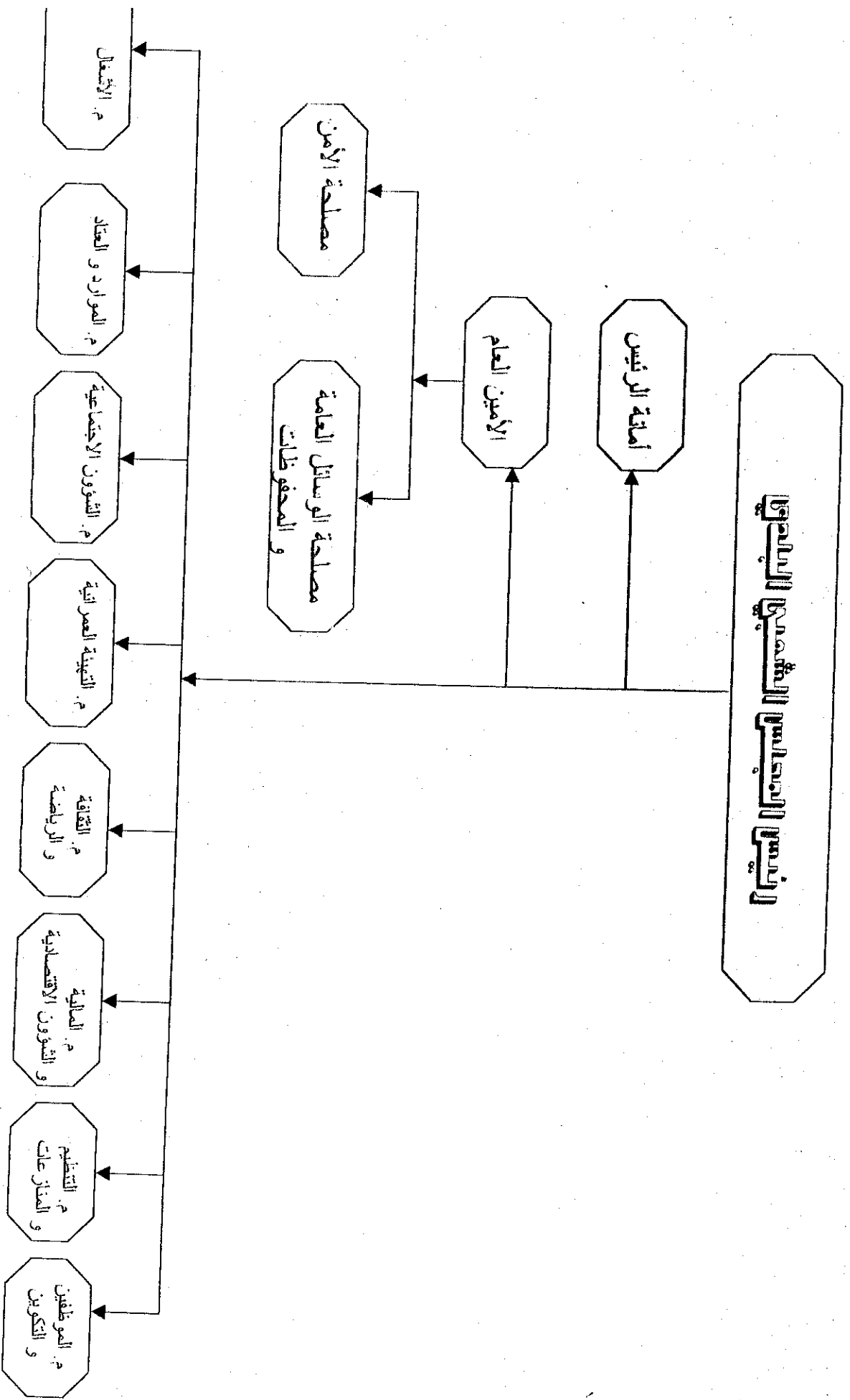
- مديرية التهيئة العمرانية.

- مديرية الشؤون الاجتماعية.

- مديرية الموارد والعناد.

- مديرية الأشغال.

ويمكن بيان ذلك في هذا المخطط الهيكلي.

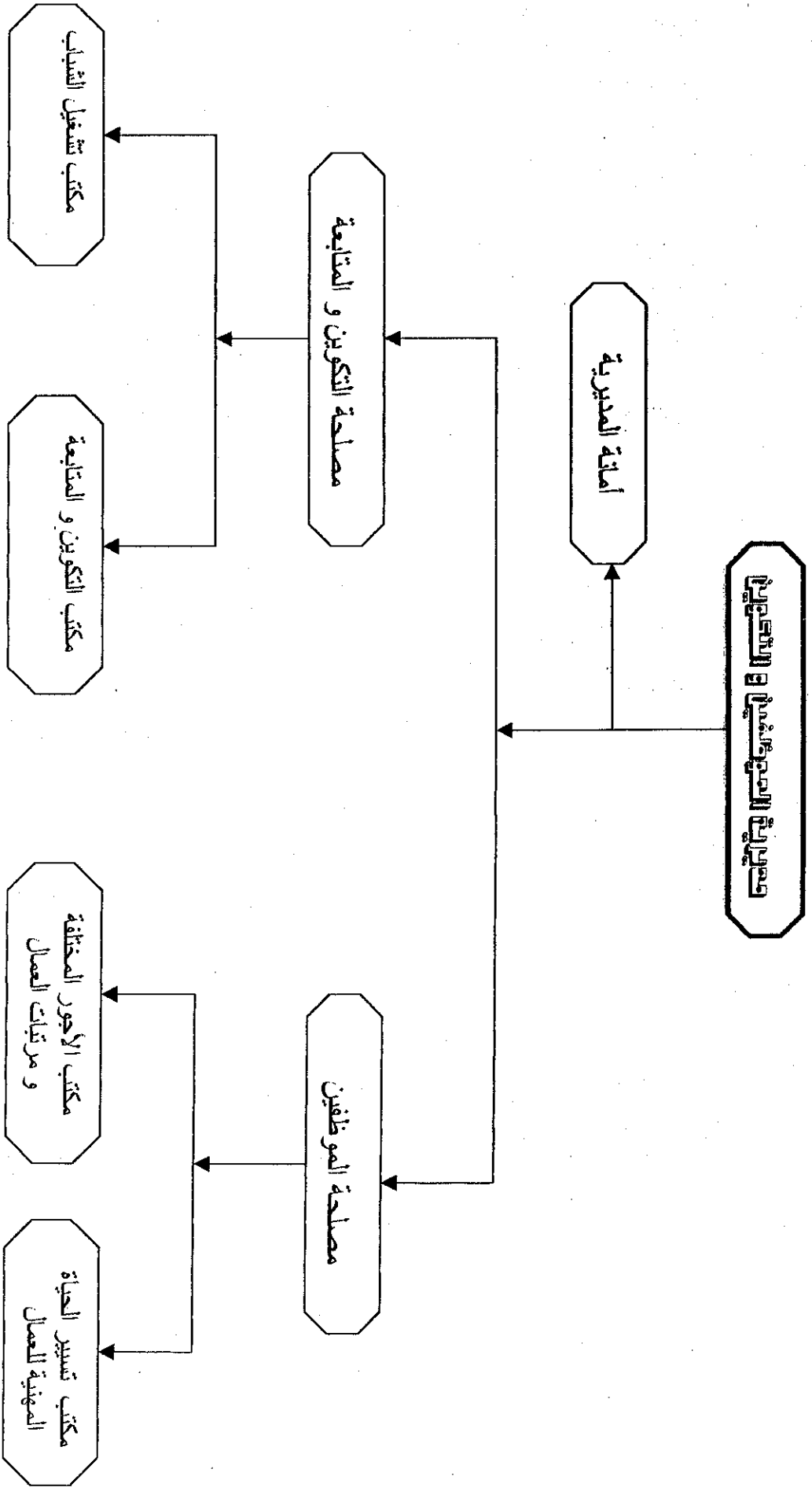


1 - مديرية الموظفين والتكوين

تسهر هذه المديرية على متابعة المسار المهني للموظفين وتتكون من
مصلحتين:

مصلحة الموظفين: تسهر هذه المصلحة على أداء (3) وظائف تتمثل
في مكتب الموظفين ومكتب تسيير الحياة المهنية للعمال ومكتب
الأجور المختلفة ومرتببات العمال.

مصلحة التكوين والمتابعة: تسهر هذه المصلحة على أداء مجموعة
من الوظائف تجتمع في مكنتين: مكتب التكوين والمتابعة ومكتب
تشغيل الشباب.



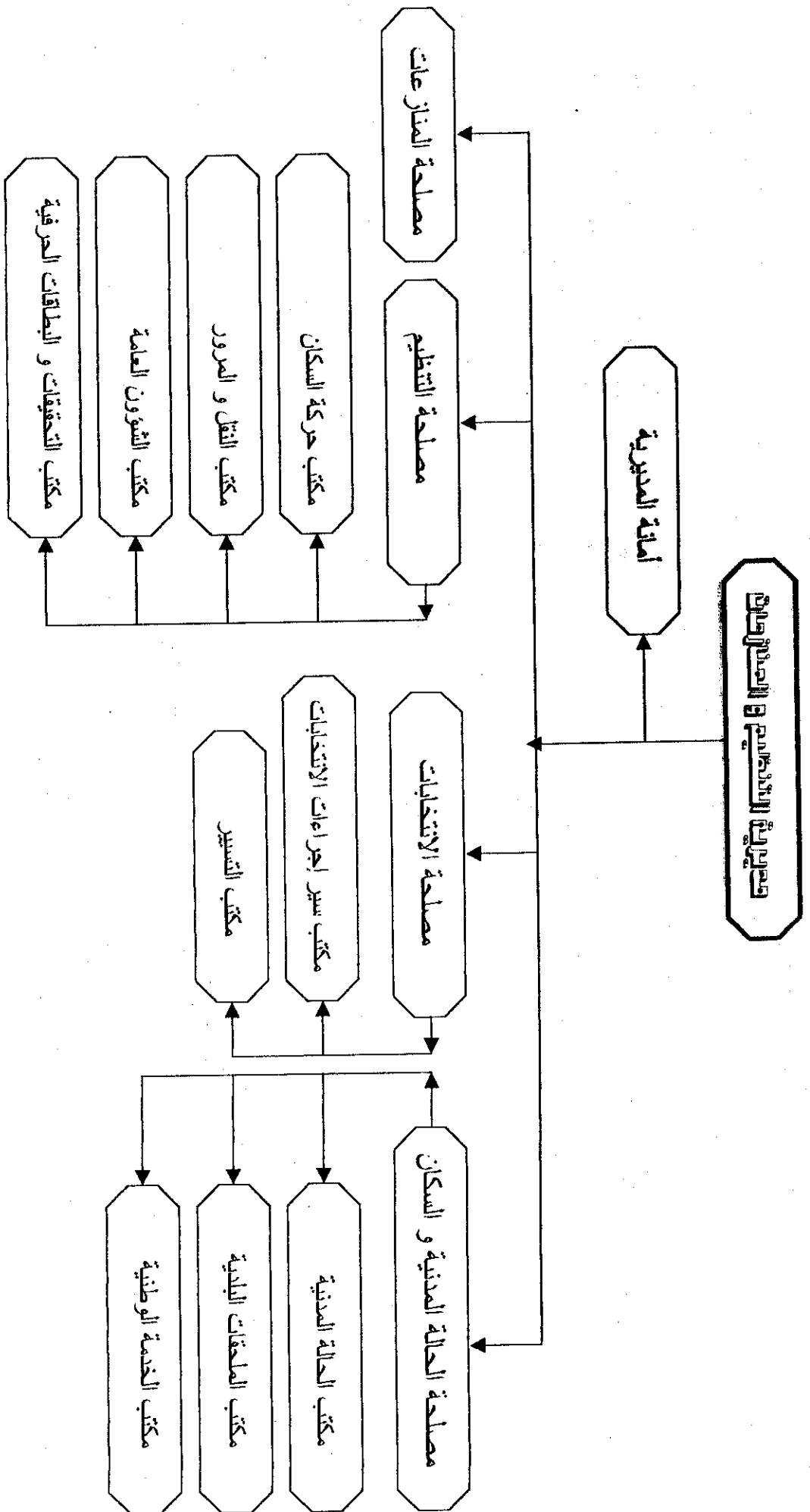
2 - مديرية التنظيم والنازعات

تجمع هذه المديرية جل مهام السلطة العمومية وتتكون من 04 مصالح زيادة على أمانة المديرية:

مصلحة الحالة المدنية والسكان: تجمع هذه المصلحة بين مكتب الحالة المدنية ومكتب الملحقات البلدية ومكتب الخدمة الوطنية.
مصلحة الانتخابات: المسؤولة عن كل الإجراءات الخاصة بعملية بالانتخابات وتتكون من مكتبين - مكتب سير إجراءات الانتخابات ومكتب التسيير .

مصلحة التنظيم: تتكون هذه المصلحة من مجموعة من الوظائف المتمثلة في 04 مكاتب: مكتب السكان - مكتب النقل والمرور - مكتب الشؤون العامة - مكتب التحقيقات والبطاقات الحرفية.

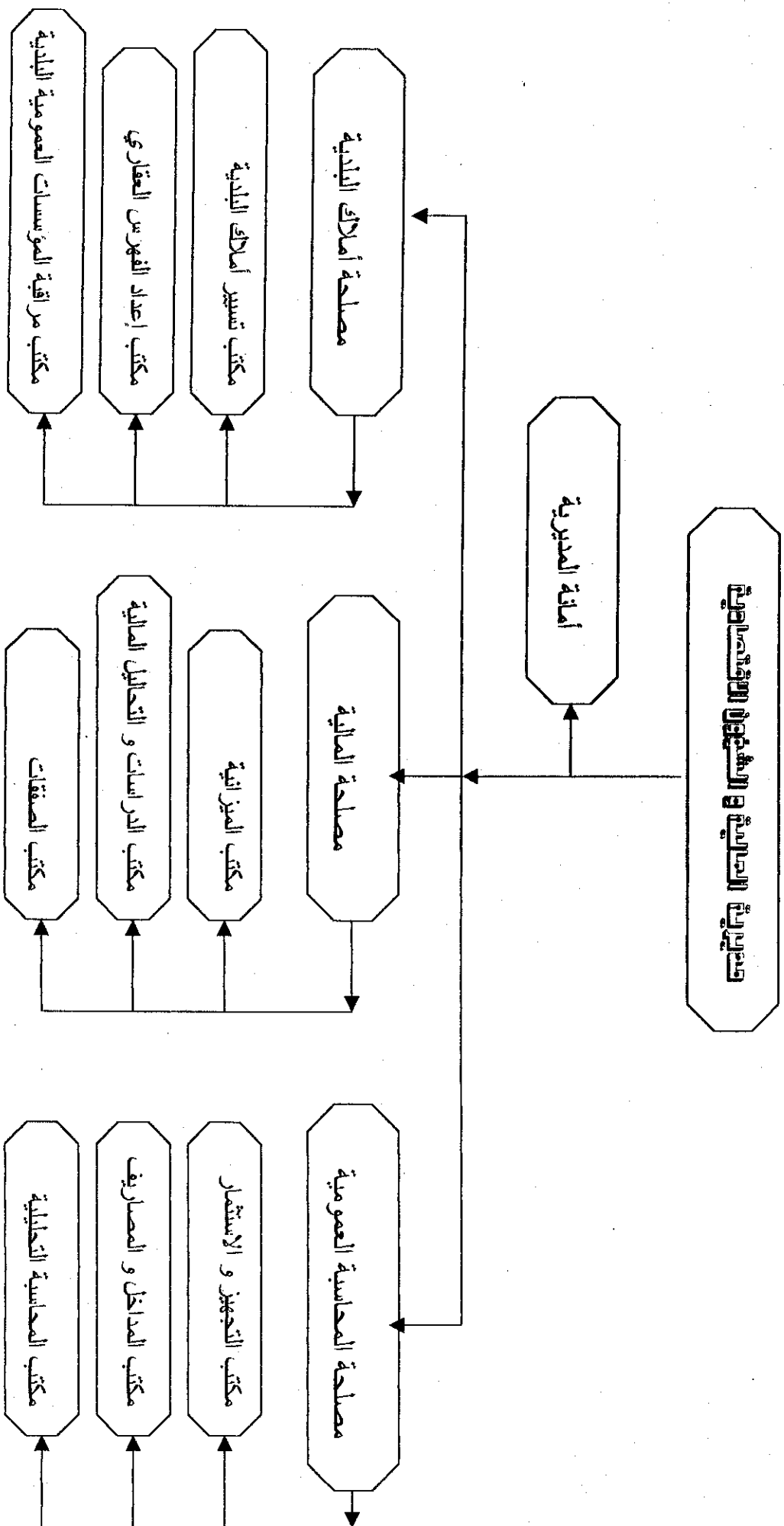
مصلحة المنازعات: وتختص هذه المصلحة في متابعة القضايا المنتازع فيها، وتمثل مصالح البلدية لدى المحاكم ومتابعة القرارات القضائية.



3 - مديرية المالية والشؤون الاقتصادية:

تسهر هذه المديرية تحت اشراف الأمين العام على مجموعة من المهام
و الوظائف موزعة على (03) مصالح:

مصلحة المحاسبة العمومية: والتي تتمثل في مكتب التجهيز
والاستثمار ومكتب المداخيل والمصارف ثم مكتب المحاسبة التحليلية.
مصلحة المالية: تعمل كذلك هذه المصلحة بثلاثة (03) مكاتب: مكتب
الميزانية الذي يعمل على تحضير مختلف الميزانيات ثم مكتب
الدراسات والتحليل المالية والإحصاء، ثم مكتب الصفقات الذي يقدم
بإعداد ومتابعة ومراقبة الصفقات العمومية.
وأخيرا مصلحة أملاك البلدية: تقوم بالوظائف المتمثلة في المكاتب
الثلاث: مكتب تسيير أملاك البلدية، مكتب إعداد الفهرس العقاري
والجرد ثم مكتب مراقبة المؤسسات العمومية للبلدية.



4 -- مديرية الشؤون الاجتماعية:

نقوم تحت اشراف الأمين العام بمجموعة من الوظائف مجموعة في 03

مصالح:

مصلحة مخبر التحاليل الذي يقوم بعد تحاليل العينات بإعداد شهادة مطابقة.

مصلحة النظافة والمنكونة من مكاتب:

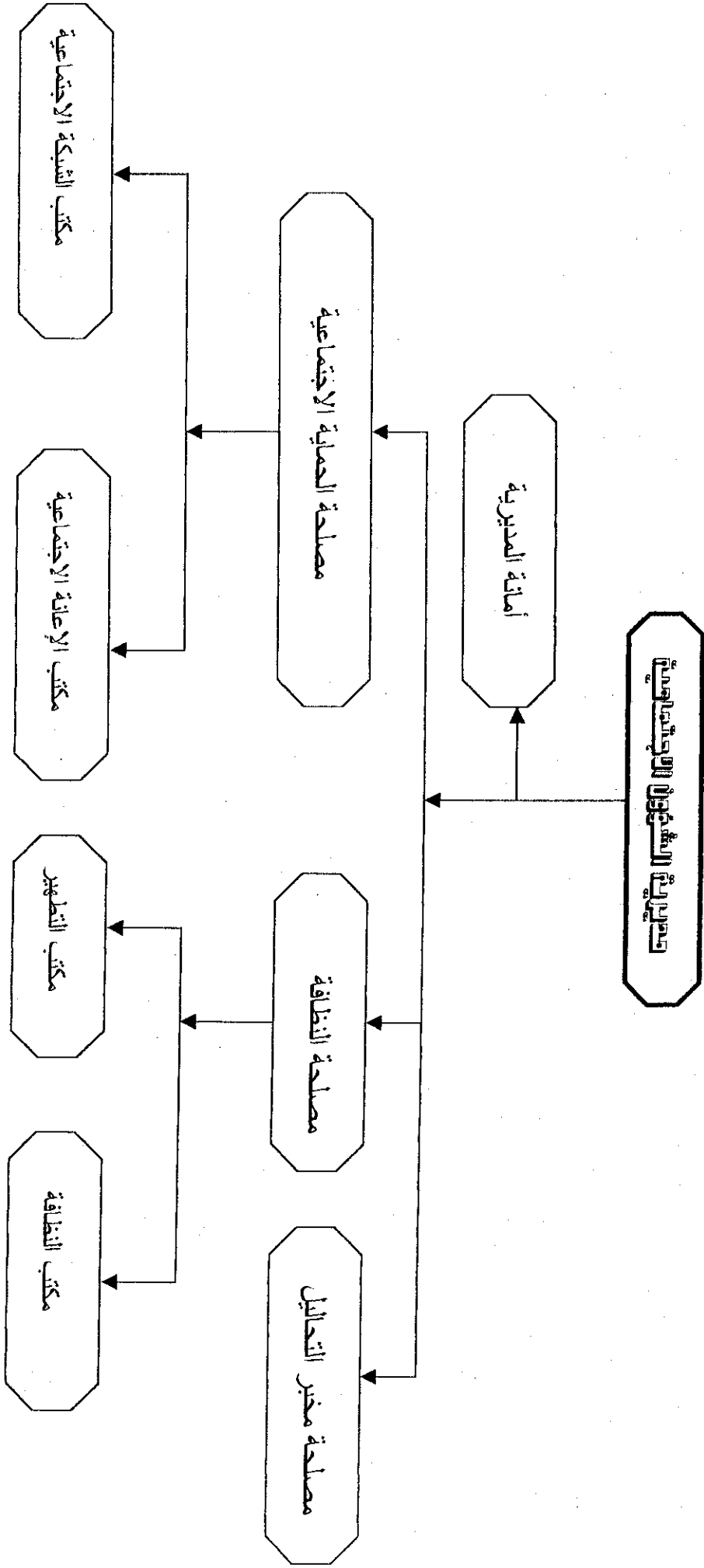
مكتب النظافة والذي يعني بالقيام بدوريات فجائية لمراقبة المواد ذات الاستهلاك الواسع والحرص على احترام قواعد النظافة والأمن.

مكتب التطهير: تطهير المحلات والأماكن العامة من الحشرات الضارة

مصلحة الحماية الاجتماعية: تتكون هذه المصلحة أيضا من مكاتب

• مكتب الإعانة الاجتماعية التي تسهر على دراسة ملفات المنح والإعانات وإعداد بطاقات المستفيدين.

• مكتب الشبكة الاجتماعية: والذي يختص باستقبال ودراسة ملفات طلب المنحة الجزافية للتضامن ومنحة النشاطات ذات النفع العام.



5 - مديرية الثقافة والرياضة:

تتكون هذه المديرية من 03 مصالح تجمع بين مختلف الوظائف الثقافية والرياضية تحت إشراف الأمين العام:

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

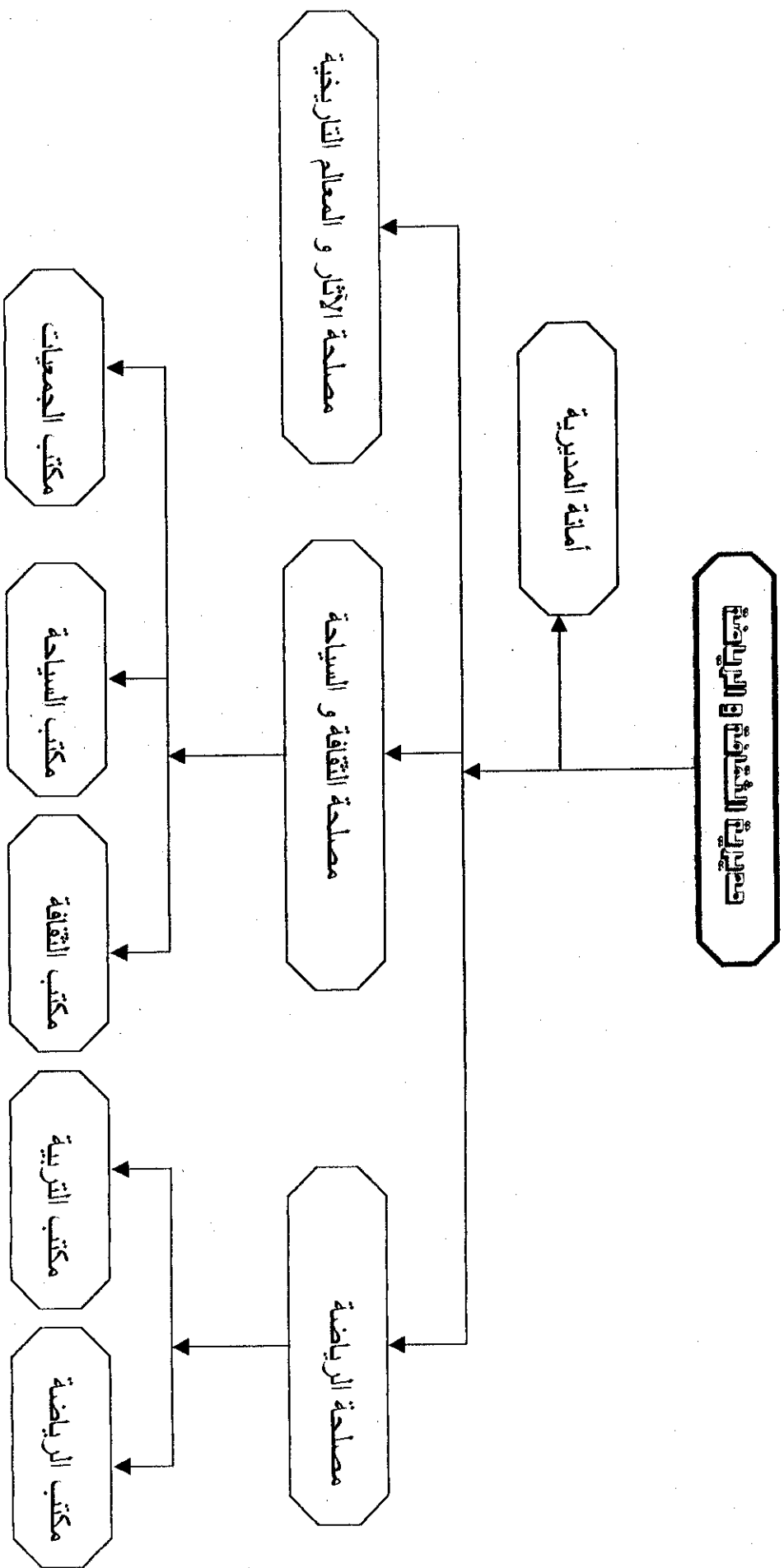
مصلحة الثقافة والسياحة: تجمع هذه المصلحة بين التنشيط الثقافي والمحافظة على الطابع السياحي للبلدية: تحت مسؤولية 03 مكاتب

• مكتب الثقافة: المختص في التظاهرات الثقافية ومختلف المناسبات والأعياد.

• مكتب السياحة: يسهر على المحافظة على الطابع السياحي وتنشيط هذا القطاع وتطويره وترقيته والتعريف به.

• مكتب الجمعيات: يسهر هذا المكتب على دراسة برامج الجمعيات السنوي ومنح الإعانات.

مصلحة الآثار والمعالم التاريخية: تسهر هذه المصلحة بالتعاون مع الوكالة للآثار التاريخية على المحافظة على معالم التاريخية وجردها وإحصائها وتحضير الملفات الخاصة بتصنيفها.



تعتبر هذه المديریات الخمس بمثابة القسم الإداري للبلدية وتمثل المديریات التالية القسم التقني باعتبارها مصالح للإنجاز و التهيئة و الأشغال.

أ مديرية البناء و التهيئة العمرانية:

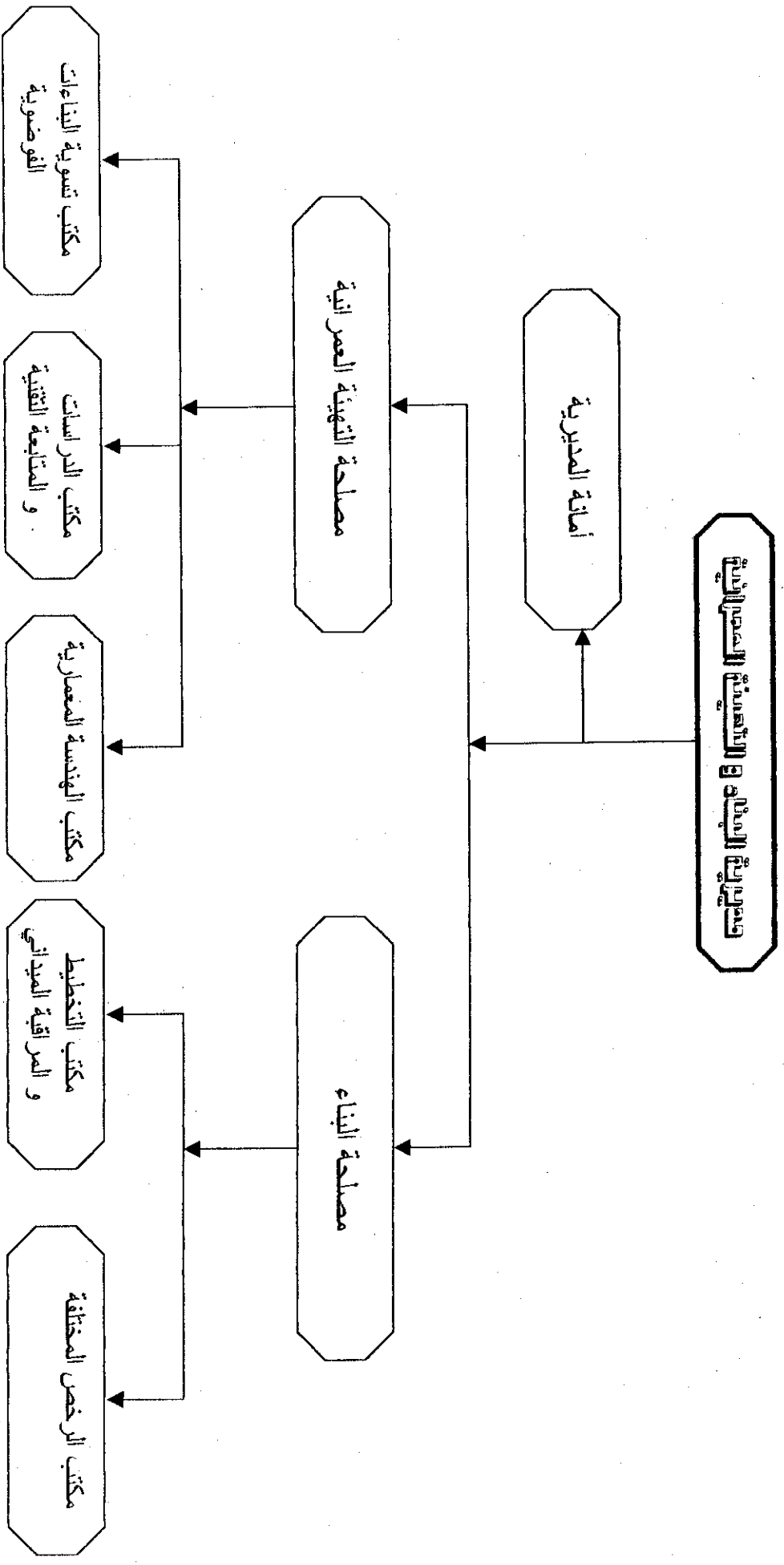
تحت إشراف الأمين العام تقوم هذه المديرية بمجموعة من الوظائف تتوزع على مصليحتين:

مصليحة البناء: تتكون هذه المصليحة من مكنتين:

- مكتب الرخص المختلفة: رخص البناء، الهدم، المطابقة، التقسيم...
- مكتب التخطيط و المراقبة العمرانية: و تنحصر المطابقة و البنایات الفوضوية.

مصليحة التهيئة العمرانية: و تنحصر وظائفها في ثلاثة (03) مكاتب:

- مكتب الهندسة العمرانية: و الذي يسهر على إنجاز دراسات هندسية لمشاريع البلدية و مخطط النقل و احترام الطابع العمراني للبلدية...
- مكتب الدراسات و المتابعة التقنية: يعنى باحترام مقاييس الهندسة المدنية و الدراسات المتعلقة بهندسة المحيط.
- مكتب تسوية البنایات الفوضوية: استلام و دراسة ملفات تسوية البنایات الفوضوية.



2 - مديرية الموارد والعتاد:

تتكون هذه المديرية من مصلحتين: مصلحة للتموين ومصلحة للصيانة والأشغال.

مصلحة التموين: تقوم هذه المصلحة بتوفير المواد الأولية تقطع الغيار ووسائل التجهيز . تتوزع هذه المهام على مكنتين:

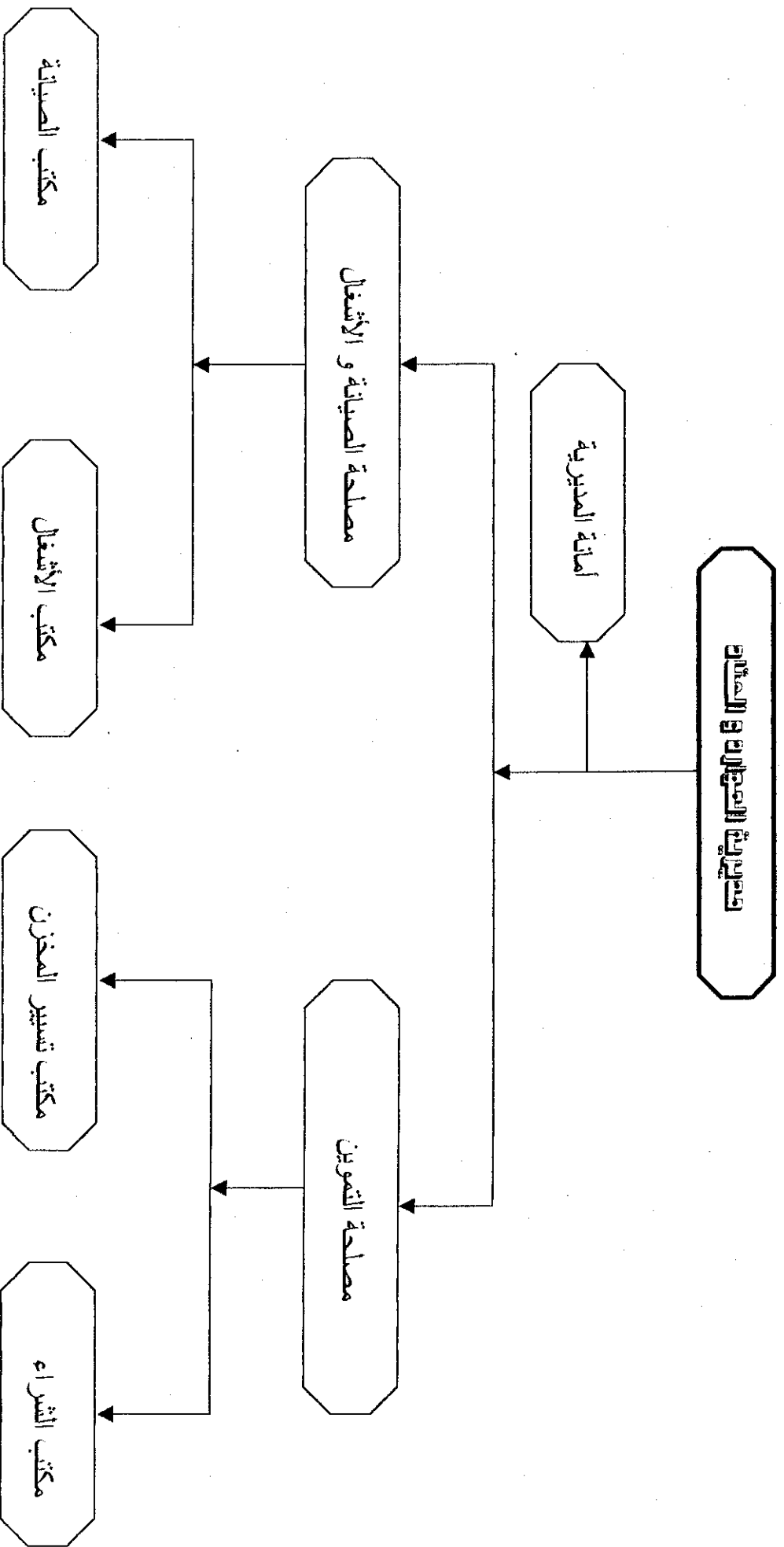
• مكتب الشراء: يقوم هذا لامكتب بتحضير طلبات التموين للتزويد بكل المستلزمات.

• مكتب تسيير المخزن: الذي يقوم بتخزين المواد المقنتات وتحضير جداول التخزين وتحريير بطاقات التخزين والجرد.

مصلحة الصيانة والأشغال: تسهر هذه المصلحة على التكفل بكل الإصلاحات وصيانة كل العتاد وتتوزع هذه المهام على مكنتين:

• مكتب الأشغال: الذي يقوم بكل مهام تسيير العتاد وتنظيفه.

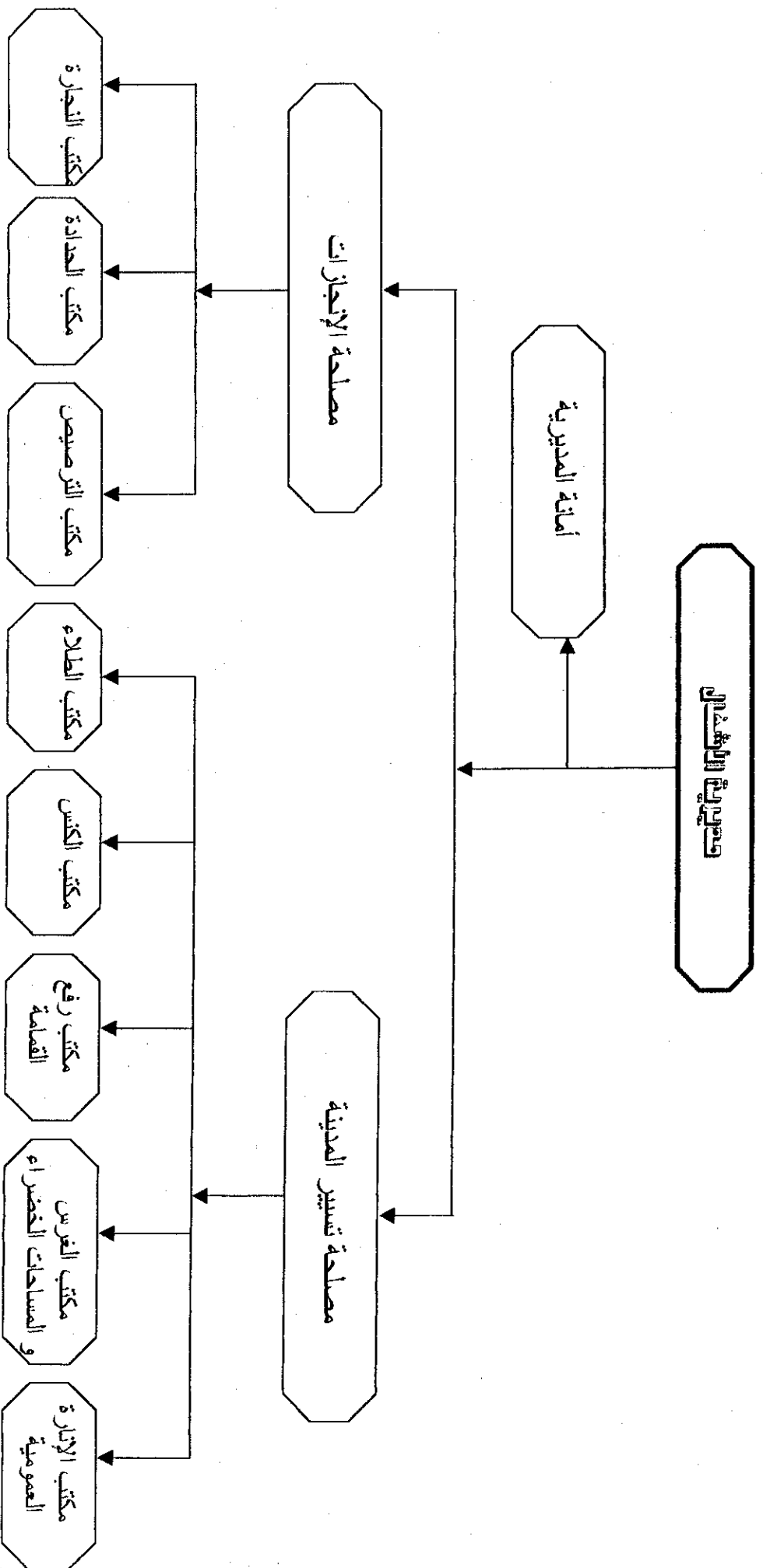
• مكتب الصيانة: الذي يسهر على التدخل التقني على مستوى العتاد وتسيير حضيرة البلدية.



3 - مديرية الأشغال:

تتكون من مصلحتين:

- مصلحة تسيير المدنية: والتي بدورها تتكون من 05 مكاتب جد هامة.
- مكتب الإنارة العمومية والمختص في صيانة شبكة الإنارة العمومية على مستوى إقليم البلدية.
- مكتب الغرس والمساحات الخضراء: الذي يقوم بصيانة والمحافظة على كل محيط أخضر في كامل التراب البلدي.
- مكتب رفع القمامات: يعنى بالمحافظة على نظافة الأحياء برفع جميع القمامات المنزلية.
- مكتب ال : وتتمثل وظيفته في تنظيف الطرق العمومية.
- مكتب الطلاء: يعمل على تزيين المدنية بطلاء كل الأرصفة والأزقة المتواجدة على كامل التراب البلدي.
- مصلحة الإنجازات: تتكون هذه المصلحة أيضا من 05 مكاتب تتوزع الوظائف فيها حسب اختصاص كل مكتب
- مكتب الترسيص: صيانة مختلف شبكات المياه الصالحة للشرب.
- مكتب الحدادة: إنجاز كل ما يتعلق بالحديد والصلب...
- مكتب التجارة: صيانة أملاك البلدية فيما يخص الخصب وكذا صيانة المؤسسات التربوية.
- مكتب التزفيت: تزفيت وصيانة كل الطرق إقليم البلدية.
- مكتب البناء: يقوم هذا المكتب بالتكفل بكل برامج البناء والتصليح و التهيئة.



تعمل كل هذه المديریات تحت إشراف الأمين العام الذي يسعى إلى التنسيق فيما بينها تحت وصاية رئيس المجلس الشعبي البلدي كما تنص عليه المادة الثانية من القرار¹ : "تحت سلطة رئيس البلدية ما يلي:

- الأمانة العامة.
 - مصلحة الهيئة التنفيذية.
 - مصلحة النظام العام.
 - مصلحة الوساطة الإدارية."
- زيادة على المديریات المذكورة أعلاه والتي يشرف عليها الأمين العام هناك مصلحتين تتناسبان مباشرة للأمين العام وهما:
- مصلحة الوسائل العامة والمحفوظات والإعلام الآلي: تقوم هذه المصلحة مباشرة تحت مسؤولية الأمين العام بتمويل مصالح البلدية بمختلف وسائل العمل، وكطا تسيير محفوظات البلدية.
 - مصلحة الأمن: تقوم هذه المصلحة بالسهر على أمن وسلامة أملاك البلدية ومواردها وإعداد القوائم الشهرية للمناوبات.
 - يمكن بيان الهيكل التنظيمي بشكل مخطط حسب الجدول التالي:
- بعد هذا العرض حول أجهزة تسيير وإدارة البلدية ومعرفة هيكل وتركيبية كل منها، والترابط الوظيفي فيما بينها سوف نتطرق في العنصر الموالي إلى الأسس والمبادئ التي يركز عليها هذا التسيير، أي مبادئ إدارة هذا المرفق المحلي.

¹ - قرار بلدي رقم 178 مؤرخ في 01 - 07 - 1996 المتضمن تعديل الهيكل التنظيمي لإدارة بلدية تلمسان.

المبحث الثالث

أسس ومبادئ تسيير البلدية

على عكس المؤسسات الاقتصادية التي تسعى بكافة الوسائل وبكل الطرق الشرعية إلى تحقيق الربح من خلال نشاطها الدؤوب تعتبر البلدية مؤسسة إدارية تسعى إلى إشباع رغبات المواطن دون النظر إلى عامل الربح، حيث يعتبر رضى المواطن هو مقياس النفع الذي يرمي إليه هذا المرفق، فلقد أجمع محررو القانون البلدي و الولائي الأشغال التمهيدية على أنه: "يعد مرفقا عاما (بلديا أو ولائيا) كل نشاط يرمي إلى تلبية حاجيات كل أفراد المجموعة (البلدية أو الولاية) بصفة مباشرة، متواصلة ودائمة وبطريقة متساوية"¹.

من هذا التعريف يتجلى بموضوع تلك المبادئ التي يرتكز عليها سير المرافق العامة، بحيث يتميز بتساوي المرتفقين في التمتع بالخدمات التي يوفرها لهم وكذلك باستمرارية مهمته دون انقطاع، ويضاف إليها مبدأ التكيف، غير أن هذه المبادئ لا تخص فقط تسيير المرافق العامة، وإنما لا يتم التطرق إلى هذه المبادئ إلا عند الحديث عن هذه المرافق².

¹ - محمد أمين بوسماح: "المرفق العام في الجزائر" سبق ذكره ص 57.
² - محاند بلول ودير: "دروس في المرافق العامة المحلية" سبق ذكره.

المطلب الأول: المساواة

لقد تكرر مبدأ مساواة المواطنين أما المرفق العام ابتداء من وثيقة اعلان حقوق الإنسان عام 1789 بحيث ترى المادة الأولى منه أن "الناس يبقون احرارا ومتساوين في الحقوق".

وترى المادة السادسة منه أنه: "يجب أن يكون القانون هو نفسه بالنسبة للجميع، فأما أن يحمي أو أن يعاقب، باعتبار أن جميع المواطنين متساوون بنظره، فإنهم يجب أن يقبلوا على قدم المساواة في كل الرتب والأماكن والوظائف العامة وذلك حسب مؤهلاتهم وبدون أي تمييز باستثناء التمييز القائم على أساس فضائلهم وقدراتهم".

ولقد كرس دستور 1989 المعدل هذا المبدأ في مادته حيث نص على أن "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز سببه إلى المولد أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر شخصي أو اجتماعي". كما ترى المادة 31 أن "المؤسسات تستهدف ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات...".

الفرع الأول: المساواة في الحقوق:

إذن فتساوي المرتفقين أمام المنافع التي يوفرها المرفق هو أول مظهر لهذه القاعدة فمن حق كل مواطن الحصول على هذه الخدمات ومن ذلك:

يتحتم على مسيري المرفق تقديم الخدمات لكل شخص يرغب في ذلك.

لا يجوز لمسيري المرفق أن يفضلوا بعض المرتفقين على البعض الآخر لاعتبارات شخصية.

يعد كذلك تكافؤ الفرص في الحصول على مناصب ووظائف عمومية وجها آخر لقاعدة المساواة.

كما أن عقود الإدارة تبرم بعد إجراء الإشهار والمنافسة الشيء الذي يفضي عليها نوع من المساواة في التنافس بين الراغبين في المشاركة.

الفرع الثاني: المساواة في الأعباء:

فيما يخص المساواة في الأعباء والالتزامات فتكمن في: المساواة في أداء الخدمة الوطنية والخدمة المدنية والالتزام بارسال الأولاد إلى المدرسة الابتدائية...¹ أما فيما يخص الأعباء فهي تنطلق ابتداءً من قاعدة مساواة الجميع أمام الضريبة أي المساواة الجبائية.

المطلب الثاني: مبدأ الاستمرارية:

إن إشباع الحاجيات العمومية المشتركة بين المواطنين يغلب عليها طابع الديمومة. كما أن عمل الدولة والأجهزة التابعة لها يقوم على المداومة والانتظام لا على التقطع والتوقف. ومن ذلك تعتبر هذا المبدأ القاعدة الأكثر حساسة التي تسيّر عليها المرافق العمومية الأمر الذي يفسر الجدل الذي يحدث كلما لجأ الأعوان العموميين إلى الإضراب.

ولقد ركز المرسوم رقم 86 / 30 المؤرخ في 18 فبراير 1986 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها والمحدد لمهامها وتنظيمها. على هذا المبدأ بحيث نصت المادة 62 منه على أن الأمين العام للولاية يسهر تحت إشراف الوالي على "أن يضمن سير كافة المصالح (...). استمرارية العمل الإداري".

وتضيف المادة 75 أن "رئيس الدائرة يسهر على الإنشاء الفعلي والسير المنتظم على مستوى البلديات التي ينشطها. للمصالح المنبثقة عن ممارسة الصلاحيات المخولة للبلديات طبق التنظيم المعمول به.

وبالرغم من اعتراف القانون الجزائري بحق الإضراب إلا أنه يضع حدودا لممارسة هذا الحق فهو ينص على حد أدنى للخدمات تقوم بها إجباريا المرافق العامة، أما بإعداد قائمة العمال الذين يكون وجودهم ضروريا لسير المرفق كما أن هنالك طريقة التسخير لبعض الأعوان للمحافظة على أمن الأشخاص والمؤسسات والأموال وكذا استمرارية سير المرافق العامة الضرورية لسد حاجيات البلاد الحيوية.

وقد يشمل منح الإضراب عدة مرافق يكون توقفها خطرا على حياة المواطن وأمنه أو صحته أو يمكن أن تسبب آثاره أزمة اقتصادية خطيرة، فيستثنى من ذلك القضاة، رجال السلطة، أعوان مصالح الأمن والحماية المدنية والجمارك، أعوان المصالح المكلفة بشبكة المواصلات ومستخدمو المصالح الخارجية لإدارة السجون¹.

من خلال هذا الاستعراض تظهر أهمية هذا المبدأ في تسيير المصالح العمومية لتلك الخصوصية التي ينفرد بها في توفير الحاجيات العامة ذات الخصوصيات المشتركة لمجموعة من الجمهور.

المطلب الثالث: مبدأ التكيف:

بالرغم من استعمال هذا المبدأ أقل من المدنين السابقين، إلا أنه أصبح ذو أهمية أكبر بفضل سياسة الإصلاح وبرامجها الرامية إلى تكيف مهام وهيئات الجهاز الإداري وكذا سبب تقطن الإدارة والجمهور بأن فعالية المرافق العامة هي العمود الفقري الذي يقوم عليه كل النظام الاقتصادي والاجتماعي وأنها متطلبات

¹ محمد امين بوسماح "المرفق العام في الجزائر" سبق ذكره 117 - 118

الدولة العصرية. والدول التي تتميز مرفقها العامة بالفعالية، هي التي تكون حظوظها أكبر في مواجهة التغيرات الاجتماعية الحالية والمنافسة الدولية في الميدان الاقتصادي¹.

فباعتبار تجدد الحاجيات والمتطلبات وزيادة على عامل التطور يملى على المرفق العام أن يساير جملة هذه العناصر ويتأقلم معها وفق ما يخدم الصالح العام بالطرق الأكبر نخاعة، فحق المرفق أن يطلب إدخال تغيير بالخدمة التي يستفيد منها كما يحق له أن يعارض أي تعديل. كما أن للإدارة الحق في إدخال أي تغيير في البنود التنظيمية لعقود تسيير المرافق العامة (عقد الامتياز) من جانب واحد اعتباراً للمصلحة العامة، حيث كلما رأت الإدارة أن طريقة تسيير المرفق أصبحت لا تتفق والمهمة التي وجد من أجلها، كان لها أن تتدخل سواء بإعادة النظر في تنظيمه بالطريقة التي تراها ملائمة، أو بإلغائه إذا رأت أن الهدف الذي وجد من أجله لم يعد قائماً.

إن تطبيق هذه القاعدة أصبح من الضروري بمكان نظراً للتحويلات والإصلاحات التي تطبع حالة الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر الذي يقوم أساساً على المنافسة. وانسحاب الدولة من الدعم المباشر للمرافق العامة، هذه الأخيرة التي أصبحت مطالبة بإثبات فعاليتها لضمان بقائها، الشيء الذي يحتم على الجماعات المحلية ضرورة التكيف مع هذه التحويلات.

فمبدأ التكيف هو ما تلتزم به الإدارة من إدخال التغيرات التي يفرضها الصالح العام والضرورة الملحة للسير الحسن للمرافق العامة، ما دام أن هدفها هو إرضاء المواطن بالقدر الممكن دون النظر إلى ربحية النشاط والذي هو الهدف الأسمى للمؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري.

إضافة إلى هذه المبادئ الثلاثة التقليدية يمكن إضافة مبادئ جديدة هي صميم

المرافق العمومية².

¹ - المراجع السابق ينظر ص 119.

² - المراجع السابق ينظر الصفحة 121 122 123.

المحفوظات:

يندرج ضمن الالتزامات الجديدة التي فرضت على المرافق العامة وتتألف المحفوظات من كل الوثائق التي أصدرها أو تسلمها الحزب والدولة والمجموعات المحلية والأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية الخاضعة للقانون العام أو الخاص أثناء قيامها بمهامها بعد التأكد من فائدة وقيمة هذه الوثائق (المادة 03) من القانون رقم 08/88 المؤرخ في 26 جانفي 1988 المتعلق بالمحفوظات الوطنية). ويسمح للأشخاص المعنيين أن يطلعوا مجانا وبكل حرية على هذه المحفوظات سواء كانت عامة أو خاصة.

الرقابة:

كل مرفق عام يخضع لقدر أدنى من الرقابة، رقابة الهيئة الوصية على كل مرفق لضمان عدم الإخلال بالمهام والأهداف التي أنشأ ووجد من أجلها، وضمان عدم التسبب والاستهتار والتلاعب بالأموال العامة.

المطلب الرابع: معيار التفرقة بين المرافق الإدارية والمؤسسة الاقتصادية:

هنالك معايير فقهية ومعايير قضائية للتفرقة بين المرافق الإدارية والمؤسسات

الاقتصادية:

الفرع الأول: المعايير الفقهية:

تتلخص هذه المعايير فيما يلي:

معيار الخضوع للقانون الخاص: حسب هذا المبدأ فإن معيار التفرقة ينحصر في مدى خضوع المرفق للقانون الخاص، فكل مرفق يخضع للقانون الخاص يعتبر مرفق تجاري أو صناعي. غير أنه يؤخذ على هذا المعيار أن طبيعة المؤسسة الاقتصادية تجعلها تخضع للقانون الخاص.

معيار تحقيق إيرادات للإدارة: حسب هذا المعيار أن الطابع المميز للمرافق الصناعية والتجارية هو تحقيق إيرادات للإدارة ويؤخذ على هذا المعيار أيضا هو طبيعة المرفق الصناعي والتجاري هو تحقيق الإيرادات والأرباح، كما أنه ليس هنالك ما يمنع الإدارة من تحقيق إيرادات بالزيادة في الرسوم التي تتقاضاها في مقابل الخدمات التي تقدمها.

معيار طبيعة النشاط: حتى يكون المرفق ذو طبيعة صناعية وتجارية يجب أن تكون الخدمات التي يؤديها مما يعتبره القانون الخاص عملا صناعيا أو تجاريا.

الفرع الثاني: المعيار القضائي:

يرتكز هذا المعيار على عنصرين:

العنصر الموضوعي: يجب أن يكون النشاط الذي تزاوله المؤسسة نشاط تجاري بطبيعة أي يدخل ضمن نشاط الإنتاج والتوزيع، وليس فقط الالتزام بالقانون التجاري.

العنصر الشخصي: يأخذ هذا العنصر بعين الاعتبار رغبة الإدارة من وراء هذا النشاط، أي بنيتها في إخضاعه للنظام القانوني المقرر للمرافق الإدارية أو المرافق الصناعية والتجارية، فالإدارة يمكنها أن تلتزم في إدارة المرفق الصناعي والتجاري بوسائل القانون العام، فتطبق عليه قواعد القانون الإداري الخاص بالمرفق الإدارية.

غير أنه في جميع الحالات يمكن الاكتفاء بفكرة تحقيق الربح لتحديد المرافق الصناعية والتجارية من المرافق الإدارية التي تسعى إلى إنفاق المبالغ الضخمة في سبيل الصالح العام دون أن تقصد بذلك تحقيق أدنى ربح.

من هذه الزاوية يجب النظر إلى ماهية أو طبيعة المنتج العمومي أو الخدمات العمومية.

المبحث الرابع

تقديم نظري حول طبيعة الخدمات العمومية

يمكن استنتاج خصوصية السلع العمومية بالنظر إلى ميزان السلع والخدمات الخاصة أو الفردية، فهذه الأخيرة تحمل ميزتين سوقيتين على فرض أنها سلع وخدمات ذات طابع سوقي: "Marchand".

المطلب الأول: طبيعة السلع السوقية

للسلع السوقية صفات متميز تجعلها تختلف عن غيرها من السلع و الخدمات العمومية، و نتلخص في:

الفرع الأول: القابلية للتجزئة أو القسمة

ونعني بهذا المبدأ أن استعمال أو اقتناء هذه السلعة يقضي نهائيا استهلاكها من طرف شخص آخر. وعليه فهناك علاقة لصيقة بين كل وحدة منتجة وكل وحدة مستهلكة أي بين إنتاج الوحدة واستهلاكها. فالوحدة لا يمكن استهلاكها إلا من طرف شخص واحد فقط، ومن ذلك فهي سلع فردية لا جماعية¹.

الفرع الثاني: القابلية للإقصاء

أن دفع السعر هو أساس اقتناء السلع السوقية، فبدون دفع سعر السلعة لا يمكن الشخص استهلاكها، فصاحب السلعة أو المنتج أو المالك للسلعة يمكنه منع أي شخص من استهلاكها أو الانتفاع بالخدمة دون دفع السعر. صاحب السلعة إذن يتمتع بحق الملكية المخولة إليه قانونا أو عرفا². من لا يدفع سعر السلعة ليس الحق في استهلاكها.

¹ - Yves CROZET : « Analyse économique de l'état » 2em édition mise a jour ed. ARMAND COLIN Paris 1997 p. 41.

² - Luc WEBER : « L'état , Acteur économique » éd Economica Paris 1997 P. 42.

تلك اذن هي العناصر التي تتركز عليها طبيعة السلع الخاصة او الفردية، غير ان طبيعة السلع العمومية او الجماعية يجب ان تتركز على شروط ليندل Lindal¹ الثلاثة:

المطلب الثاني: طبيعة السلع العمومية

على عكس السلع الفردية السوقية، تتركز الخدمات العمومية على مجموعة من الصفات و الميزات نذكر منها:

الفرع الأول: عدم إمكانية الإقصاء بالسعر

بمجرد انجاز السلعة أو الخدمة فهي لفائدة كل الجمهور دون أن يكون السعر معرقل لاقتنائها. فالسلعة العمومية ليست مخصصة لاستعمال فئة معينة من المواطنين ذات امتيازات محددة عدم دفع السعر لا يقضي من الاستعمال.

الفرع الثاني: ضرورة أو حتمية الاستعمال

توفر ووجود الخدمة أو السلعة يفرض بطبيعة على عموم الناس استعماله ما دام أنه غير مقيد أو مقصى بسعر، فعموم الناس ترغب في هذه البضائع ما دامت أنها لا تدفع مقابل.

الفرع الثالث: انعدام أثر التزاحم: l'absence d'effet d'encombrement:

استعمال السلعة أو الخدمة من قبل شخص معين لا ينقص شيئا من استهلاك الآخرين لهذه السلعة، وكل شخص يستعمل كل السلعة. فطبيعة السلعة العمومية لا تنقص بمجرد استعمالها من قبل شخص زائد فلا أثر للتزاحم على السلعة لأنها لا تفقد بزيادة الطلب عليها كما يحدث في حالة السلع الخاصة.

كما يمكن استنتاج بعض الميزات استنادا إلى هذه الصفات الثلاثة للسلع العمومية، كعدم استبدالها، أي بعد توفر السلعة، ومهما لم يكن شخص معين يرغب فيها فلا يمكنه بيعها إذا لم يستعملها.

¹ - Jacques Percebois . « Economie des finances publique ». éd Armand Colin Paris 1991 P. 80

إن العديد من السلع العمومية يمكنها أن تستوفي هذه الشروط وليس الكل، كالدفاع الوطني والأمن العمومي، والإنارة العمومية، فكل شخص يوجد فوق إقليمه إلا ويتمتع بالأمن والحماية والإنارة العمومية رغب في ذلك أم لم ترغب. غير أن بين السلع الخاصة والسلع العمومية هنالك سلع ذات طبيعة مختلطة. كما بوضحه الجدول

جدول رقم 02: أصناف السلع والخدمات:

الميزات	إقصاء	عدم الإقصاء
منافسة	سلع خاصة مختلطة A	D مصالغ عمومية
غير المنافسة	C مصالغ عمومية مختلطة	B مصالغ عمومية مطلقة

المصدر: Luc WEBER « L'état : Acteur économique », éd Economica Paris 1997 P. 41

من هذا الجدول يمكن استنتاج أربع أنواع من السلع فزيادة على السلع الفردية السوقية والتي بميزة إقصاء السعر والاستهلاك وما يقابلها من السلع العمومية الكلية والتي لا يقصدها لا السعر ولا الاستهلاك هنالك نوعين آخرين يجتمعان في خاصية يتعاكسان في أخرى:

النوع الأول: والمتمثل في الخانة C والذي يجمع بين خاصيتين إمكانية الإقصاء بالسعر وعدم المنافسة ومثال ذلك: الجسور والطرق السريعة والملاعب الرياضية، فالمستهلك الأول لا يحرم الآخرين من استهلاك هذه السلعة إلا في حدود طاقتها كما أن صاحب هذا التجهيز لا يجد أي صعوبة في منع من لا يدفع سعر المخصص من استعمالها.

النوع الثاني: والمتمثل في الخانة B والذي يحمل مواصفات معاكسة للنوع الأول وهي المنافسة وعدم الإقصاء، يعتبر هذا النوع قليل الوجود بالنظر إلى الأنواع الأخرى ويتمثل في: الثروات البحرية (صيد السمك...) فاستغلالها تنافسي، غير أن المستغلين الأولين لا يمكنهم احتكار هذه الثروات وحرمان الوافدين الجدد من الصيد. نستثنى من ذلك المياه الإقليمية فقط المخصصة لمواطني البلاد فقط.

ومن هنا يمكن ان نستنتج ان السلع أو الخدمات العمومية هي عبارة عن مصالح غير سوقية أي لا يؤثر فيها عوامل السوق كالسعر أو المنافسة. أي عدم دفع السعر لا ينقص من الانتفاع بالسلعة كما أن عدم الاستعمال لا يعني انعدام وجود التمويل وعليه فالمنتوج العمومي هو الذي يرتبط استعماله مباشرة بتمويله، فلا يحتاج مستهلك زائد إلى توفير تكاليف زائدة أي أن التكلفة الحدية لوحدة منتفعة زائدة = (1). تلك إذن هي طبيعة السلع أو الخدمات العمومية والتي تعكس أصلا طبيعة المصلحة العمومية أو تبرر وجودها، لانعدام الهدف التجاري منها ألا وهو الربح، فضرورة وجودها مرتبطة باشتراك عموم الناس في الانتفاع منها دون أن يكون عنصر الربح هو الهدف المحفز لإنتاجها.

و من خلال هذه التحاليل يمكننا إعطاء تعريف اقتصادي للمصالح العمومية البلدية، فهي إذن " إسهامات مادية أو خدمية تؤمن بطريقة العلاقة بين النوعية و سعر التكلفة بهدف غير تجاري، موجهة نحو سوق محلي، و ذو منفعة عامة و تمول عن كلياً أو جزئياً عن طريق الجباية"¹.

¹ - Jean Pierre REY « Le Contrôle de gestion des services publics communaux », ed DUNOD Paris 1991, p 11.

خلاصة الفصل

لقد بينا في هذا الفصل، طبيعة المرفق المراد دراسته، طبيعة نشأته ووجوده، كما أوضحنا من خلال الأجهزة المسيرة والإدارية المسؤولين عن تسييره وإدارته وصلاحيات كل من الجهاز الإداري والجهاز التنفيذي وذلك لمعرفة العناصر التي تفرقه عن إدارة المؤسسات الاقتصادية ذات الأهداف التجارية. كما أوضحنا من خلال هذا العنصر صلاحيات الإدارة العمومية المتمثل في هذا المرفق المحلي، ثم طرق التسيير المعتمدة. وأخيرا طبيعة المنتج الإداري أو ميزة المنتج العمومي وصفاته.

لقد تطرقنا إلى جل هذه العناصر بصفة مختصرة، وحتى لا نطيل في مدخل أردنا من خلاله تقديم هذه المؤسسة فقط لا هدفا للدراسة.

وان كنا نرى لهذا التقديم أهمية لحصر موضوع الدراسة وتحديد مادة الإشكالية المرتبطة بهذه المؤسسة، فالمعرفة بهذه الأخيرة يعني التعرف على الرابطة الوظيفية بينها وبين المشكلة أو الإشكالية المصاحبة بها، لأن معرفة العضو وكيفية سيره ضروري لمعرفة كيفية معالجة عطبه وعليه سوف نتطرق في الفصل الموالي إلى طرق ومصادر وقنوات تمويل هذا المرفق الذي مسه عطب أو مشكل في نقص الموارد المالية.

ومن خلال هذا الجانب سوف نعمل على حصر كل المصادر وسبل الانتفاع بها، مستعين في ذلك على الأمثلة الواقعية عن بلدية تلمسان التي اتخذناها نموذجا لقياس الجانب النظري على واقع عملي.

الفصل الثاني

الموارد المالية البلدية

مقدمة الفصل

إن البلدية هي الخلية الأساس لهرم الدولة، وهي التمثيل المحلي لهذه الأخيرة على المستوى القاعدي بكل السلطات والصلاحيات المخولة لها قانوناً، ووجودها مستمد من وجود الدولة أصلاً، وما كان هذا الوجود أن يكون إلا لتأدية جملة من المهام لحتمية قربها من المواطن ودرابتها بالظروف التي تحيط به في حدود هذا الإقليم كما أسلفنا آنفاً.

غير أن البلدية ولوجوب تأديتها لجملة من المهام ولصعوبة تجسيد الأهداف الاستراتيجية للدولة حسب ما يناسب كل بلدية على مستوى إقليمها، أوجبت التشريعات إلزامية وجود أو توفير مصادر مالية دائمة بديمومة هذا المرفق أو إعاقته على تكريس المهام التي قد يعجز عنها، فيصبح عبئاً يصعب أدائه، أو يسوء توفيره للمواطن، الشيء الذي قد يؤدي إلى عدم الرضى وتذمر هذا الأخير من الخدمات المصالح العمومية، ويسيء الظن وترتابه الشكوك في المسؤولين المحليين دون استثناء، الشيء الذي قد ينعكس سلباً على التكاتف الشعبي المحلي حول تجسيد تلك الأهداف المسطرة.

من هذا المنطلق يمكن إبراز أهمية مصادر التمويل وضرورة ديمومتها بالنسبة للبلدية، فما هي إذن مصادر تمويل البلديات؟.

المبحث الأول

تصنيفات المصادر المالية

ان للبلدية مصادر مالية متنوعة ومختلفة ولحصر هذه الموارد بصفة دقيقة وضبطها بكيفية علمية، اعتمدت جملة من التصنيفات¹، و سوف نتطرق إليها بنوع من للإيجاز، دون الخوض في التفاصيل، تفاديا للإطالة في المواضيع الجانبية.

المطلب الأول: التصنيف المحاسبي:

وفق المنظور المحاسبي، تصنف الموارد المالية للبلدية إلى موارد مالية عادية وموارد غير عادية (استثنائية).

أولا المواد المالية العادية: وتتكون من:

- 1- المواد الجانبية: وهي عبارة عن مختلف أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة.
- 2- مساهمات الدولة في نفقات البلدية.
- 3- أسعار الخدمات الموفرة.
- 4- مداخيل أملاك البلدية.

ثانيا الموارد المالية غير العادية أو الاستثنائية: وتتكون بدورها من:

- 1- اعانات التجهيز.
- 2- القروض.
- 3- الهبات والوصايا.

من الملاحظ على هذا التصنيف أنه عبارة عن جرد وصفي وحصر لعموم الموارد المالية للبلدية، كما أنه تصنيف كلاسيكي يمكن من خلاله التفصيل في كل بند.

المطلب الثاني: التصنيف الجبائي

: حسب هذه الطريقة تصنف الموارد المالية حسب مصدرها الجبائي اي حسب طبيعة المصدر القانونية.

أولا المصادر المالية الجبائية: حصر لمختلف الضرائب و الرسوم المباشرة و غير المباشرة.

ثانيا المصادر المالية غير الجبائية: مداخيل الممتلكات الاعانات، المساعدات و القروض.

الملاحظ ان هذا التصنيف يجري عملية الجرد من زاوية إنتماء الموارد الى الجباية أو غيرها. حيث يساعد هذا التصنيف على ابراز حجم المصادر الجبائية ونسبتها مقارنة بجملة بالمصادر الأخرى، وتحديد أهمية أحداها الى المجموع.

المطلب الثالث: التصنيف الإداري

يبرز مصدر التمويل زيادة على طبيعته القانونية، ويحصرها في بندين:
أولا المصادر الذاتية أو الداخلية: والتي تمثل جميع الموارد المالية الذاتية للبلدية من:

1 موارد جبائية: مباشرة و غير مباشرة.

2 موارد غير جبائية: منتوج الاستغلال ومداخيل الاملاك والنتائج المالي.

ثانيا المصادر الخارجية: والتي تتمثل في الإعانات و المساعدات و القروض. ان لهذا التصنيف الأخير جملة من المزايا، فزيادة على أنه حصر وجود لجملة مصادر التمويل، فهو يحدد طبيعتها القانونية، كما أنه يبرز مصدر هذه الموارد اما ذاتية أو خارجية، وبالنظر إلى هذه الميزة الأخيرة يسهل استنتاج مدى استقلالية البلدية وسلامتها المالية بالنظر إلى حجم مواردها المالية الذاتية، أو مدى

تبعيتها وعدم استقرارها المالي بالنظر إلى حجم المساعدات والأموال التي توفرها
نما السلطات الوصية.

من هذا المنطلق، ولتحديدي أسباب مشاكل تمويل البلديات (موضوع
المذكرة)، سوف نعتمد في تحليلنا هذه للتصنيفات، و التي تجمع كلها على وجود
أربعة مصادر لتمويل الجماعات المحلية¹:

المكلف بالضريبة.

إعانات ومساعدات الدولة.

جملة مداخيل الخدمات الموفرة.

المؤسسات المالية المقرضة.

فمحور مصادر تمويل الجماعات المحلية ولا سيما البلديات تدور أصلا
حول هذه المصادر الأربعة فقط، والتي يمكن التفصيل في كل منها بصفة أوسع.
هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية التطبيقية، وحسب ما تنص عليه
النصوص التنظيمية المعتمدة، نجد أن مصادر التمويل تدور في فلك هذه
التصنيفات الأربع، ولا تكاد تحيد عنها، بحيث يرى المشرع الجزائري أن مصادر
التمويل والتي تعتبر البلدية مسؤولة عن تسييرها تتمثل في أربعة (04) موارد²:

الموارد الجبائية والرسوم.

مداخيل الممتلكات.

الإعانات.

الإقتراضات.

ومن هنا يتضح أن مصادر التمويل العمومي الخاص بالبلديات ينحصر
مباشرة من أصل نظري، فلا فروق بين المجرد والملموس، وسوف نتطرق
بالتفصيل لكل مصدر معتمدين في ذلك التصنيف الثالث (التصنيف الإداري).

¹ - Michel BOUVIER, Chistime ESCLASSAN, Jean Pierre LASSALE « **Finances Publiques** », ed
LGDJ Paris 1993 P: 587

² - انظر القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية المادة 146.

المبحث الثاني

طبيعة المصادر المالية للبلديات

باعتقادنا التصنيف الإداري للموارد المالية للبلديات سوف تقسم هذا المبحث إلى مصادر ذاتية أو داخلية و أخرى خارجية، و سنتطرق بنوع من التفصيل لكل منهما مع إبراز نسبها و حجم كل منها في تكوين ميزانية البلدية، حتى يتسنى لنا الوقوف على هذه الإشكالية، التي غدت أكثر تعقداً، بنوع من الدقة.

المطلب الأول: المصادر المالية الداخلية

وهي عبارة عن جملة الموارد التي لا تأتي من الخارج كالمساعدات والقروض، بحيث هي موارد ذاتية ومحلية تنتج داخل إقليم البلدية، وتتمثل هذه الموارد في الجباية ومنتجات الاستغلال ومداخل الأملاك.

الفرع الأول: الموارد الجبائية

من بين جملة الموارد المالية للبلدية، تحتل الجباية المكانة المتميزة. وتمثل المورد الأساسي لتمويل أنشطة الجماعات المحلية¹.

وتتقسم هذه الموارد الجبائية والمتمثلة في الضرائب والرسوم إلى مباشرة وغير مباشرة، ومنها ما يعود إلى البلديات (الفرع الأول) ومنها ما هو موزع بين الجماعات المحلية، الدولية والصندوق المشترك للجماعات المحلية (الفرع الثاني).

أولاً: الموارد الجبائية التي تعود كلياً للبلدية:

لقد عمل المشرع الجزائري على أن تكون للبلدية موارد جبائية ثابتة، دائمة ومستمرّة بحيث تخصص لها جملة مبالغ هذه الموارد دون أن تشترك فيها الدولة أو الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتمثل هذه الموارد أصناف الضرائب والرسوم المباشرة وأخرى غير مباشرة.

¹ Yamat Abdelmadjid « Les finances des collectivités locales, Essai de présentation », in « L'administration territoriale au Maghreb », publication CME-RA, éd Guessons, Rabat 1989 p 144

أ - الضرائب والرسوم المباشرة:

تتمثل هذه الضرائب والرسوم في رسم التطهير والرسم العقاري.

أ - رسم التطهير:

نص قانون المالية لسنة 1993 على تقسيم هذا الرسم إلى:

- رسم رفع القمامات.

- رسم تصريف المياه في المجاري.

حيث كان هذا الأخير يفرض على كل الملكيات المبنية لفائدة البلديات المجهزة بشبكة قنوات صرف المياه القنطرة، وتقدر نسبة هذا الرسم ب 10% من السعر خارج الرسم للمياه الصالح للشرب و للصناعة المستهلك.

غير أنه تم إلغاء هذا الرسم بموجب إعادة المادة 26 من قانون المالية لسنة 1994 ليبقى فقط رسم القمامات المنزلية.

وقد سبب إلغاء هذا الرسم كان لصعوبة تحصيله من مصالح مؤسسة توزيع المياه وكثرة النزاعات بين هذه المؤسسة والبلدية فيما يخص تأخذ هذه الأخيرة في دفع المستحقات التي عليها لقاء استهلاك المياه.

أما فيما يخص رفع القمامات المنزلية، فهو يفرض على كل الملكيات المبنية داخل إقليم البلدية التي تتوفر على مصلحة لرفع القمامات أو النفايات المنزلية وإصالحها.

يؤسس هذا الرسم سنويا باسم مالك المبنى أو المستثمر الذي يشغل المبنى كمتأجر، وبعض من هذا الرسم كل ملكية أو مبنى لا يستفيد من مصلحة رفع النفايات المنزلية.

ولقد عدد مبلغ هذا الرسم بموجب المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وتم تعديله بموجب قوانين المالية وحاليا فقط نصت

المادة 15 من القانون رقم 11/99 المؤرخ في 23 - 12 - 1999 المتضمن
قانون المالية لسنة 2000 على تعديل هذا المبلغ كالتالي:

- 375 دج على كل منزل واقع في بلدية يقل عدد سكانها عن 50 000
نسمة.

- 500 دج على كل منزل واقع في بلدية يبلغ عدد سكانها 50 000 نسمة
أو أكثر.

- 1000 دج على كل محل تجاري أو غير تجاري أو حرفي أو ما يماثله
واقع في بلدية يقل عدد سكانها عن 50 000 نسمة.

- 1250 دج على كل محل تجاري أو غير تجاري أو حرفي أو ما يماثله
واقع في بلدية يبلغ عدد سكانها 50 000 نسمة أو أكثر.

- 2500 إلى 50 000 دج عن كل محل صناعي أو تجاري أو حرفي أو
مماثل ينتج كمية فضلات أكبر من الأصناف المذكورة أعلاه.

ويحدد هذا الأخير بقرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد
مداولة ومصادقة عليه من طرف السلطة الوصية، وذلك مهما كان عدد سكان
البلدية التي يقع فيها هذا المحل.

ومن جهة أخرى، يخضع لهذا الرسم الأراضي المهنية للتخميم والمقطورات
وحددت بتعريفه مقدرة بين 2000 و 4000 محددة لقرار صادر عن رئيس
المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس.

ب - الرسم العقاري:

يؤسس هذا الرسم على العقارات والملكيات المبنية وغير المبنية.

- الرسم العقاري على الملكيات المبنية: يؤسس هذا الرسم سنويا على
الممتلكات المبنية والموجودة فوق التراب الوطني، ومبلغ هذا الرسم
مخصص كلياً للبلدية التي يقع فوق إقليمها مجموع هذه المباني.

وفرض هذا الرسم حسب قانون الضرائب المباشرة المتعلقة بالملكيات المبنية، يحصل بضرب القيمة الإيجارية للمتر المربع في المساحة الخاضعة للضريبة مع الأخذ بعين الاعتبار تخفيض سنوي يقدر 2% كنسبة على تقادم أو امتلاك المبنى، بحيث لا يتعدى هذا التخفيض نسبة 40% كأقصى حد، بينما تصل هذه النسبة إلى 50% فيما يتعلق بالمصانع¹.

كما يؤخذ بعين الاعتبار، عند حساب هذا الرسم زيادة على القيمة الجبائية للمتر المربع تصنيف البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية كما توضحه الجداول التالية²:

جدول رقم 03: العقارات ذات الاستعمال السكني

المناطق الفرعية	المناطق	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أ		405 دج	371 دج	337 دج	304 دج
ب		371 دج	337 دج	304 دج	370 دج
ج		337 دج	304 دج	270 دج	336 دج

المصدر: Ressources Fiscales : des collectivités locales ». GRABA Hachemi, ed ENAG. Alger 2000, P 112.

جدول رقم 04: المحلات التجارية والصناعية:

المناطق الفرعية	المناطق	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أ		810 دج	742 دج	657 دج	608 دج
ب		742 دج	657 دج	608 دج	540 دج
ج		657 دج	608 دج	540 دج	472 دج

المصدر: Ressources Fiscales : des collectivités locales ». GRABA Hachemi, ed ENAG. Alger 2000, P 113.

¹ - أنظر قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة المادة من 254 إلى 256.
² - أنظر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 24 ماي 1994 المتضمن ترتيب البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية والمستعملة في تحديد القيمة الإيجارية الجبائية، لمادة الرسم العقاري على الملكيات المبنية وغير المبنية ولتقييم العقارات في حالة نقص التصريحات.

الجدول رقم 05: الأراضي الملحقة بالملكيات المبنية:

ملحقات الممتلكات المبنية المتواجدة في القطاعات العمرانية¹:

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
06	12	15	20

الجدول رقم 06: ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في القطاعات القابلة للتعمير¹.

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
05	09	12	15

كيفية حساب الرسم:

لقد أسلفنا أن هذا الرسم يتأسس على القيمة الإيجارية والجبائية مضروبة

في المساحة الاحتمالية للمبنى مضروبة في المعدل المخصص:

$$\text{دع} = \text{ق} \times \text{ج} \times \text{م} \times \text{مع} \times \text{هـ}$$

دع: الرسم العقاري.

ق | ج: القيمة الإيجارية الجبائية.

م: المساحة.

مع: المعدل.

هـ: معدل الاهتلاك.

هذا الأخير أي المعدل حددته المادة (B 261) من قانون الضرائب

المباشرة على الأملاك المبنية كالتالي:

➤ 03% على الملكيات المبنية بآتم معنى الكلمة.

➤ الأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات:

1 - القطاعات العمرانية والقطاعات القابلة للتجهيز عرفتها المادتان 20 و 21 من قانون الأملاك الوطنية لسنة 1990: حيث أن الأولى هي كل الأراضي التي تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة بينها، أما القطاعات القابلة للتعمير فهي القطاعات المخصصة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط في 10 سنوات

- 05% عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 م².

- 07% عندما تفوق مساحتها أو تساوي 1000 م².

- 10% عندما تفوق مساحتها 1000 م².

و عليه فقيمة الرسم تحسب وفق:

➤ القيمة الإجمالية الجبائية حسب المنطقة والمنطقة الفرعية التي تتواجد فيها البلدية.

➤ المساحة الإجمالية للمبنى.

➤ المعدل حسب المبنى والملحقات.

➤ نسبة التقادم السنوي أو الاهتلاك.

الإعفاءات¹:

غير أنه يعفى من هذا الرسم كل ملكية مبنية مخصصة لمصلحة عمومية أو منفعة عامة وغير منتجة للمداخل، ويدخل في هذا الإطار مباني الدولة والولاية والبلدية، ومباني المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تتشط في مجال التعليم، البحث العلمي، القطاع الصحي والاجتماعي والقطاع الثقافي والرياضي. تعفى أيضا من هذا الرسم كل المباني المخصصة للتعبء، ممتلكات الوقف العمومي، وكذا مباني الدول الخارجية والتي لها إقامة رسمية وتؤدي مهام دبلوماسية وقنصلية معتمدة من قبل الحكومة، وكذا المباني الخاصة بالتمثيل الدولي المعتمدة بالجزائر. وكذا التجهيزات الخاصة بالانتغال الزراعي كالمباني المعدة للتخزين والاسطبلات.

الإعفاءات الظرفية:

هنالك إعفاءات ظرفية تخص مجموعة من الممتلكات نذكر منها:

¹ - انظر المواد من 250 الى 253 من قانون (9) الضرائب المباشرة الخاصة بالرسم العقاري على الملكيات المبنية

اني أو أجزاء المباني المهدة بالانهيار. وكذا الملكيات التي تشكل السكن
الأساسي والمبنى الوحيد للمالك شريطة ألا يتعدى المبلغ السنوي للضريبة (800
دج، ودخل المالك المكلف لا يفوق مرتين الراتب الأدنى الوطني المضمون.

مباني وملحقاتها المخصصة لأنشطة المستثمرين الصغار المتحصلين
على مساعدات من الصندوق الوطني لترقية تشغيل الشباب، تعفى هذه المباني
كمدة 03 سنوات ابتداء من تاريخ إنهائها. و 06 سنوات إذا كانت موجودة في
المناطق الواجب ترقيةها "Zone a promouvoir".

سكن الاجتماعي التابع للقطاع العمومي.

وتنتهي هذه الإعفاءات في حالة تخصص إلى إيجاد أو أي استعمال آخر
غير السكن.

التخفيضات الخاصة:

نصت كذلك المادة (261 C) من قانون الضرائب المباشرة والخاصة
بالرسم العقاري على الملكيات المبنية، أن المكلفين بهذا الرسم يمكنهم الحصول
على تخفيضات خاصة في الحالات التالية.

في حالة تخصيص المبنى بقرار من السلطة الإدارية لأسباب أمن
الأشخاص و الأملاك تطبيقا لقوانين التهيئة العمرانية.

في حالة فقدان الاستعمال الكلي أو الجزئي للمبنى جراء حادث استشفائي.

في حالة الهجوم العمراني الكلي أو الجزئي للمبنى ابتداء من تاريخ الهدم.

وحتى يحصل المكلف على هذه الإعفاءات أو التخفيضات الخاصة عليه أن يتقدم
بشكوى مكتوبة للإدارة الجبائية بتاريخ 12/31 للسنة الموالية للحادث على أكثر
تقدير لتبرير الطلبية.

- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.

يؤسس الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية سنويا كسابقه، وموضوعه هو الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية والقطاعات غير العمرانية عبر إقليم البلدية وجملة مبالغ هذا الرسم مخصصة كليا لهذه الأخيرة التي يقع على ترابها هذا الملك، ويحصل هذا المنتوج لضرب القيمة الأيجارية الجبائية للملكيات غير المبنية حسب المتر المربع أو الهكتار الواحد حسب الحالة بالمساحة الخاضعة للضريبة، وعلى عكس الرسم على الملكيات المبنية دون احتساب أي نسبة للاهلاك.

كما أن احتساب الرسم يخضع لنفس تصنيف البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية المذكورة أعلاه غير أن القيمة الأيجارية تختلف حسب القطاعات التي تتواجد فيها الملك. كما تبينه الجداول أدناه.

الجدول رقم 07: الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية

المناطق				تعيين الأراضي
4	3	2	1	
23 دج	45 دج	60 دج	75 دج	أراضي معدة للبناء
08 دج	15 دج	20 دج	25 دج	أراضي أخرى مستعملة للنزهة و حدائق للترفيه و ملاعب لا تشكل ملحقات لملكيات مبنية.

Extrait du Code des Impôts Directs relatifs à la taxe Foncière. Art 257. in « ressources Fiscales : المصدر des collectivités locales », GRABA Hachemi, ed ENAG. Alger 2000. P 116.

الجدول رقم 08: الأراضي الموجودة في القطاعات القابلة للتعمير

المناطق				تعيين الأراضي
4	3	2	1	
10 دج	30 دج	40 دج	50 دج	أراضي معدة للبناء
06 دج	12 دج	16 دج	20 دج	أراضي أخرى مستعملة للنزهة و حدائق للترفيه و ملاعب لا تشكل ملحقات لمكبات مبنية.

Extrait du Code des Impôts Directs relatifs à la taxe Foncière, Art 257, in « ressources Fiscales : المصدر des collectivités locales », GRABA Hachemi, ed ENAG, Alger 2000, P 117.

الجدول رقم 09: المحاجر، المرامل، المناجم والبحيرات المالحة

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
16	30	40	50

الجدول رقم 10: الأراضي الفلاحية

تحدد القيمة الإيجارية بالنسبة للأراضي الفلاحية بالهكتار وليس بالمتر المربع حسب المناطق كالتالي¹:

البور	المسقية	الأراضي المناطق
1.250 دج	7.500 دج	أ
937 دج	5.625 دج	ب
497 دج	2.981 دج	ج
375 دج		د

Extrait du Code des Impôts Directs relatifs à la taxe Foncière, Art 257, in « ressources Fiscales : المصدر des collectivités locales », GRABA Hachemi, ed ENAG, Alger 2000, P 117.

¹ - بالنسبة للأراضي الفلاحية: المناطق محددة بموجب المادة 83 من القانون رقم 33/88 المؤرخ في 31/12/1988 المتضمن قانون المالية لسنة 1989.

كيفية حساب الرسم:

بحسب قيمة الرسم بضرب القيمة الإيجارية الجبائية حسب المنطقة
بالمساحة الكلية (متر مربع/ هكتار) بالمعدل المخفض:

دع = ق ا ج × م × مع

دع: الرسم العقاري.

ق ا ج: القيمة الإيجارية الجبائية.

م: المساحة (بالهكتار/ متر مربع).

مع: المعدل المخفض.

بالنسبة للمعدل: قد حدد من طرف المشرع في المادة (1619) قانون

الضرائب المباشرة على الأملاك غير المبنية كالتالي:

05% بالنسبة للملكيات غير المبنية الواقعة في قطاع غير عمراني

بالنسبة للأراضي العمرانية.

05% عندما تكون مساحة الأرض أقل من أو تساوي 500 م².

07% عندما تكون المساحة أكثر من 500 م² أو تساوي 1000 م².

ومنه فقيمة الرسم على الممتلكات غير المبنية تحسب وفق:

القيمة الإيجارية الجبائية حسب المنطقة التي تتواجد فيها البلدية.

المساحة الإجمالية للملك (بالمتر المربع أو الهكتار بالنسبة للأراضي

الزراعية).

المعدل الضريبي المنصوص عليه.

الإعفاءات¹ :

يعفى من الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية، ملكيات كل من الدولة، الولاية والبلدية وكذا ملكيات المؤسسات العمومية العلمية والتعليمية أو تلك التي خصصت لأنشطة ذات نفع عام وغير منتجة بمداخل. غير أن هذا الإعفاء لا يخص ممتلكات الدولة، الولايات والبلديات ذات الطابع الصناعي والتجاري أي المنتجة أي المنتجة لمداخل.

تعفى كذلك من هذه الرسوم الأراضي التي تشغلها السكة الحديدية كما تعفى أيضا منه أيضا أملاك الوقف العمومي غير المبنية.

أمثلة عن هذه الرسوم لبلدية تلمسان:

تعتبر مديرية الضرائب هي المسؤولة عن تزويد البلديات بأرقام المبالغ المحصلة جملة الضرائب والرسوم المحصلة بما فيها الرسم على العقارات المبنية وغير المبنية وكذا رسم التطهير.

بحيث أن الملحق رقم II، بطاقة الحساب² التي ترسل إلى البلديات من قبل مديرية الضرائب في بداية كل سنة مالية، تبرز بوضوح، طبيعة الضرائب والرسوم المخصصة لكل بلدية مع حصتها من المبالغ المقدرة.

غير أن هذه البطاقات لا تفصل بين العقاري على الملكيات المبنية و الملكيات غير المبنية وكذا رسم التطهير، بحيث تبرز هذه الرسوم بمبلغ الملكيات إجمالي واحد، زائد الرسوم الأخرى التي سوف نوضحها في الجدول أدناه

¹ - قانون الضرائب المباشرة، الرسم على الممتلكات غير المبنية المادة (2612).
² - تعد البطاقة في شهر أكتوبر من السنة المنصرمة وتبعث للبلدية، بحيث تبرز الرسوم والضرائب المخصصة للبلدية بمبالغها دون اظهار نسبة كل منها إلى المجموع.

جدول رقم 11: الإيرادات الجبائية لبلدية تلمسان
(سنوات 1997 - 1998 - 1999 - 2000 - 2001)

2001		2000		1999		1998		1997		السنوات
النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	
59.77%	186,658	58.07%	181,030	59.01%	186,483	54.78%	156,536	63.68%	230,759	طبيعة الرسم
8.02%	25,061	6.87%	21,407	6.93%	21,916	11.42%	32,642	4.37%	15,827	الرسم على النشاط المهني
26.69%	83,364	27.18%	84,746	23.56%	74,465	24.49%	69,983	22.36%	81,010	الرسم العقاري و رسم التطهير
5.51%	17,210	7.88%	24,556	10.50%	33,174	9.31%	26,618	9.59%	34,767	الندع الحزالي
100.00%	312,293	100.00%	311,739	100.00%	316,038	100.00%	285,779	100.00%	362,363	الرسم على القيمة المضافة
المجموع										

المصدر: تجميع للبطاقات الحسابية لسنوات 1997، 1998، 1999، 2000، 2001، المرسله من قبل مديرية الضرائب لولاية تلمسان و المخصصة لبلدية تلمسان

من الجدول تظهر جليا نسبة الرسم العقاري على الملكيات المبنية و الملكيات

غير المبنية وكذا رسم التطهير بمبلغ إجمالي واحد، دون الفصل بينهما.

وبحساب نسبة كل منهم نستنتج صغر نسبة الرسوم المعينة على الغالب إلى

المجموع العام. بحيث يتراوح بين 4,36 % إلى 11,42 من مجموع العام وهي

على الغالب أصغر نسبة.

2- الضرائب والرسوم غير المباشرة

أ - رسم الذبح:

يدخل هذا الرسم ضمن الضرائب والرسوم غير المباشرة والذي يعود كليا لميزانية البلدية.

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1970، بحيث يفرض على كل كيلوغرام من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة (إبل، أغنام، ماعز، بقر، خيول). ويحصل هذا الرسم لفائدة البلدية التي تمتلك مصلحة للذبح.

مبلغ رسم الذبح:

لقد عرف رسم الدفع عدة تعديلات أدرجت ضمن قوانين المالية بحيث قفز من 1,00 دج للكيلوغرام إلى 5 دج للكيلوغرام وفق قانون المالية لسنة 1997 وعليه أصبحت تعريفة هذا الرسم بالشكل التالي:

مبلغ الرسم	تعيين المنتوجات
5 دج	اللحوم الطازجة أو المبردة أو المجمدة أو المملحة، أو المصنعة من الحيوانات التالية: الإبل، الماعز، الغنم، البقر والخيول

من الملاحظ أن هذا الرسم لا يتواجد إلا في البلديات التي تتوفر على مصالح للذبح وينعدم في البلديات التي لا تتوفر على هذه المصلحة، غير أن هذا الرسم لضئالته لا يكون إلا نسبة صغيرة من ميزانية البلدية.

والملاحظ أيضا أن المشرع الجزائري عمل على تخصيص مبلغ 1,50 دج من أصل 5 دج لفائدة صندوق التخصيص الخاص رقم 070-302 "صندوق حماية الصحة الحيوانية"¹

¹ - المادة 452 من قانون الضرائب غير المباشرة (المعدلة لقانون المالية لسنة 1997).

وقد يحصل هذا الرسم لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في

حالة:

- إذا أسس هذا الرسم على عاتق مؤسسة التبريد والتخزين غير التابعة للبلدية.

- إذا تم تحصيل هذا الرسم من قبل إدارة الجمارك.

أي أنه في هذين الحالتين يعود إيراد هذا الرسم الصندوق المشترك للجماعات المحلية والتي تعيد توزيعه على البلديات حسب القوانين المنظمة لهذه المؤسسة.

ميدانيا وعلى مستوى بلدية تلمسان¹، فهي تتوفر على هذه المصلحة منذ العهد الاستعماري، غير أنه أنشأ مذبح جديد بكامل التجهيزات الحديثة منذ سنة 1977 وابتداءا من تاريخ 1982/01/01 بدأت هذه المصلحة تباشر نشاطها بطريقة التسيير المباشر² بحيث كان يقدر مبلغ الرسم ب واحد (01) دج يمر بعدة تعديلات، 1،50 دج ثم 3،50 دج إلى أن استقر في حدود 05 دج بموجب المادة 52 من قانون المالية لسنة 1997 المشار إليه أعلاه، ولقد مرت هذه المصلحة بمرحلة التسيير عن طريق غير المباشر، أي عن طريق الإيجار للتغيير، كان آخرها عقد التراضي الذي كانت بموجبه تسيير هذه المصلحة من طرف شخص طبيعي خاص إلى أن فسخ هذا العقد بتاريخ 28 - 02 - 1999 والتي كانت بموجبه تفضل فيه البلدية على دخل سنوي يقدر ب 2.550.000 دج كإيراد على حقوق الذبح. والذي كانت نسبة منه تحول إلى صندوق حفظ الصحة الحيوانية من أصل 5 دج/كلغ = 3،5 دج للبلدية و 1،5 دج/كلغ لصندوق حفظ الصحة الحيوانية أي:

¹ - تقرير حول نشاط المذبح البلدي لبلدية تلمسان من إعداد السيدان: "شرفي عبد الفتاح، وبن شعيب نصر الدين" بتاريخ 04 ماي

1999

² - التسيير المباشر: أي أن البلدية هي التي تباشر نشاط هذه المصلحة بنفسها دون تفويضها إلى الغير عن طريق الإيجار أو الامتياز.

$$765000 = 1,50 \times \frac{2.550.000,00}{5}$$

5

وبمقارنة هذا المبلغ مع جملة الضرائب لسنتي 1997 - 1998 (على أساس أن هذين السنتين اللجان مارس فيهما المستأخذ نشاطه بالكامل) فهما يشكلان 0,49 و 0,62 على التوالي.

ب- رسم الإقامة:

أسس رسم الإقامة بموجب قانون المالية لسنة 1988، ويفرض على كل شخص غير مقيم بهذه البلدية المعنية، وهو رسم خاص بالبلديات فقط.

- البلديات المعنية بهذا الرسم:

لقد حدد المرسوم التنفيذي المؤرخ في 23 نوفمبر 1988 البلديات المعنية بهذا الرسم، حيث إشارة في مادته الخامسة (05) إلى العناصر التي يجب أن تتوفر عليها البلديات حتى يتسنى لها أن تدرج ضمن تلك التي بإمكانها تحصيل هذا الرسم. ويمكن حصرها في البلديات أو التجمعات البلدية التي تتوفر على:

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

ولقد حدد الجدول المرفق بهذا المرسوم كل البلديات أو التجمعات البلدية المعنية بهذا الرسم، وعددها 283 بلدية من أصل 1541 و 03 تجمعات بلدية من ولاية تامنغست في 45 ولاية من أصل 48¹.

مبلغ الرسم:

بموجب أحكام المادة 61 من قانون المالية لسنة 1998 قد حدد مبلغ الرسم ما بين 10 دج و 20 دج للشخص الواحد في اليوم ولا يتعدى 50 دج عن الأسرة.

كيفية تحصيل الرسم:

لقد نصت المادة 61 من قانون المالية لسنة 1998 أيضا على كيفية تحصيل رسم الإقامة. حيث على البلديات المعنية التصويت على هذا الرسم في جلسة علنية يتم بموجبها تحديد المبلغ عن الفرد الواحد وعن الأسرة في اليوم الواحد، ويتعين على السلطة الوصية المصادقة على المداولة، هذه الأخيرة التي تمكن القابض البلدي من التحرك القانوني لتحصيل هذا الرسم.

رسم الإقامة في بلدية تلمسان:

بموجب المرسوم التنفيذي المتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في معطيات مصنفة الصادر بتاريخ 23 نوفمبر 1998، تم تصنيف بلدية تلمسان ضمن البلديات السياحية²، ومن بين 16 بلدية مصنفة من أصل الـ 53 بلدية التي تتكون منها الولاية.

وعلى هذا الأساس القانوني تم إتخاذ كل التدابير لتحصيل مبالغ هذا الرسم التي لا يستهان بها، بحيث تمت عملية التصويت في جلسة علنية بتاريخ 23 ماي 2000، وصادقت السلطة الوصية على هذا الإجراء بتاريخ 13 جوان 2000، وبتكليف القابض البلدي بتحصيل هذه المستحقات منذ سنة 1998 بتاريخ تأسيس

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 370/98 المؤرخ في 1998/11/23 المتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في المحطات مصنفة - الجدول الملحق - في الجريدة الرسمية رقم 88 بتاريخ 25 نوفمبر 1998، ص: 12.

² - المصدر نفسه ص: 14.

هذا الرسم - كما حددت مبالغ الرسم ب 15 دج لكل فرد عن كل يوم و 50 دج لكل عائلة يفوق عدد أفرادها 04 أشخاص، كما تم تكليف قباضة مختلف الضرائب البلدية بالاتصال بالفنادق المتواجدة عبر ترابها لتحصيل الرسم.

خلال السنة الجارية وإلى غاية 30 أوت 2001 تم جباية ما مقداره 833.583 دج¹ من رسم الإقامة، إلا أنه يمثل الإيراد الحقيقي لمداخل الفنادق التي تحولها بلدية تلمسان، ويبقى هذا الرقم بعيدا عن النشاط الحقيقي للسياحة في هذه المنطقة.

ج - الضرائب والرسوم الجديدة المتولدة من أحكام قانون المالية لسنة 2000 :

زيادة على التغييرات التي جاء بها قانون المالية لسنة 2000 فيما يخص رسم التطهير ومختلف الزيادات التي أمر بها لصالح البلدية، فقد نص أيضا على خلق رسوم جديدة لفائدة هذه الأخيرة دون غيرها وتتمثل هذه الرسوم في:

- رسم الخاص على رخص البناء.

- الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية.

- الرسم الخاص على رخص البناء:

لقد أسس هذا الرسم بموجب المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000، وجاء هذا الرسم تعويض لقانون الطابع المادة 139 مكررة المعدلة والمتممة بالمادة 33 من قانون المالية لسنة 1999، وينص على تأسيس لصالح البلديات رسم خاص على رخص العقارات والتمثلة في:

- رخص البناء.

- رخصة تقسيم الأراضي.

- رخصة الهدم.

1 - بيان الناتج الجبائي لبلدية تلمسان إلى غاية 2001/08/30 وثيقة داخلية.
2 - أنظر قانون رقم 11/99 المؤرخ في 25 ديسمبر 1991 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 القسم السادس، أحكام جبائية مختلفة "المواد 55، 56، 57".

- شهادة المطابقة والتجزئة والعمران.

وتحدد مبالغ الرسوم حسب قيمة البناية وطبقا لعدد القطع.

- رسم على رخص البناء:

الجدول رقم 12: جدول الرسم على رخص البناء

قيمة البناية (دج)	حق الطابع لصالح ميزانية الدولة	مبلغ الرسم لصالح البلدية
إلى غاية 750.000 دج	500 دج	1.500 دج
إلى غاية 1000.000 دج	800 دج	2.500 دج
إلى غاية 1500.000 دج	1000 دج	4000 دج
إلى غاية 2000.000 دج	1200 دج	8000 دج
إلى غاية 3000.000 دج	1500 دج	10.000 دج
أكثر من 3000.000 دج	2000 دج	20.000 دج

المصدر: التدابير القانونية الجديدة المدرجة في قانون المالية لسنة 2000 لصالح البلديات، مديرية الضرائب لولاية عين تموشنت، ص04.

والشيء الملاحظ أن الرسم على رخصة البناء يفوق بعدة أضعاف حق الطابع، فهو يمثل 03 أضعاف هذا الأخير في حده الأدنى إلى 10 أضعاف الطابع في حده الأقصى.

- الرسم على رخصة تقسيم الأراضي:

يطبق هذا الرسم على الأراضي ذات الاستعمال السكاني والأراضي ذات الاستعمال التجاري والصناعي حسب الجدول التالي:

جدول رقم 13: الرسم على رخص تقسيم الأراضي

مبلغ الرسم لصالح ميزانية البلدية	قيمة الطابع الجبائي سابقا - لصالح ميزانية الدولة	تعيين الأراضي
800 دج	500 دج	أ - ذات الاستعمال السكني:
1800 دج	1500 دج	من 2 إلى 10 قطع
2500 دج	2000 دج	من 11 إلى 50 قطعة
3000 دج	2500 دج	من 51 قطعة إلى 150 قطعة
4000 دج	3000 دج	من 151 إلى 250 قطعة
		أكثر من 250 قطعة
		ب - ذات الطابع التجاري والصناعي:
3000 دج	2000 دج	من 2 إلى 5 قطع
5000 دج	3000 دج	من 6 إلى 10 قطع
8000 دج	4000 دج	أكثر من 10 قطع

المصدر: التدابير القانونية الجديدة المدرجة في قانون المالية لسنة 2000 لصالح البلديات، مديرية الضرائب لولاية عين تموشنت، ص05.

رخصة الهدم:

يحدد مبلغ هذا القسم عند تسليم رخصة التهديم ب 100 دج للمتر المربع في مساحة التثبيت بالأرض لكل بناية معنية بالهدم.

شهادات المطابقة والتجزئة والعمران:

يخضع تسليم هذه الشهادة للرسم المبين في الجدول أدناه:

جدول رقم 14: الرسم على شهادات المطابقة و التجزئة و العمران

قيمة البناية	حق الطابع لصالح ميزانية الدولة - سابقا -	مبلغ الرسم لصالح ميزانية البلدية
إلى غاية 750.000 دج	500 دج	500 دج
إلى غاية 1000.000 دج	800 دج	800 دج
إلى غاية 1500.000 دج	1000 دج	1000 دج
إلى غاية 2000.000 دج	1200 دج	1500 دج
إلى غاية 3000.000 دج	1500 دج	2000 دج
أكثر من 3000.000 دج	2000 دج	2500 دج

المصدر: التدابير القانونية الجديدة المدرجة في قانون المالية لسنة 2000 لصالح البلديات، مديرية الضرائب لولاية عين تموشنت، ص.05.

الإعفاءات:

تعفى من الرسم الخاص على رخص العقارات:

- البنايات التي تنجزها الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والجماعات ذات المنفعة العمومية والجماعات ذات الطابع الإنساني.

- البنايات المهددة بالانهيار التي يقرر تهديمها رئيس المجلس الشعبي البلدي للقوانين والتنظيمات السارية المفعول.

* الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية:

لقد تولد هذا الرسم أيضا من أحكام قانون المالية لسنة 2000 خصص لفائدة البلديات دون غيرها من مؤسسات الدولة على الإعلانات والصفائح المهنية، باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني.

ويؤسس هذا الرسم على:

- الإعلانات على الأراضي العادية، المطبوعة أو المحفوظة باليد.

- الإعلانات التي أدخلت فيها التجهيزات معينة، قصد إطالة بقائه، وتسمى الإعلانات على الأوراق مجهزة أو محمية.
- الإعلانات المدهونة المعلقة في الأماكن العمومية.
- الإعلانات المضينة الموضوعه فوق هيكل مبني أو ركيزة.
- الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بالنشاط ومكان ممارسته.
- * الإعلانات المعروفة:

ويحدد مبلغ هذا الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة، وحسب حجمها، كما هو مبين أدناه.

جدول رقم 15: الإعلانات المعروضة

مبلغ الرسم (دج)	تعيين الإعلانات
	(1) - الإعلانات على الورق العادي، مطبوعة أو مخططة باليد
20	- الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
30	- الحجم أكبر من واحد متر مربع
	(2) - الإعلانات على ورق مجهزة أو محمية:
40	- الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
80	- الحجم أكبر من واحد متر مربع

المصدر: التدابير القانونية الجديدة المدرجة في قانون المالية لسنة 2000 لصالح البلديات، مديرية الضرائب لولاية عين تموشنت، ص 06.

* الإعلانات والصفائح المهنية:

يحدد مبلغ هذا الرسم حسب الفترات السنوية حسب حجم الإعلان كما هو

مبين أدناه:

جدول رقم 16: الإعلانات والصفائح المدهونة

مبلغ الرسم (دج)	تعيين الإعلانات والصفائح المهنية
	(1) - الإعلانات المدهونة:
100	- الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
150	- الحجم أكبر متر مربع
	(2) - الإعلانات المضيئة:
200	- الحجم بالمتر المربع أو جزء من المتر المربع
	(3) - الصفائح المهنية:
500	- الحجم يقل أو يساوي نصف متر مربع
750	- مساحته أكبر من نصف متر مربع

المصدر: التدابير القانونية الجديدة المدرجة في قانون المالية لسنة 2000 لصالح البلديات، مديرية الضرائب لولاية عين تموشنت، ص 07.

* التسديد:

يسدد الرسم الخاص على الإعلانات في الهر الذي تبدأ فيه كل فترة سنوية، كما يدفع مسبقا في اجل أقصاه سنتين يوما (60) يوما ابتداءا من يوم تشغيلها بالنسبة للإعلانات المضيئة الموضوعة حديثا، وفي نفس الأجال بالنسبة للإستحقاقات السنوية.

ويؤسس الرسم تحت ثلاثة أسماء:

- تحت اسم الفاعل:

الإعلانات على الورق العادي المطبوعة أو المخطوطة باليد.

الإعلانات على الورق المجهزة أو المدعمة.

تحت اسم الطابع:

بالنسبة للمنشورات الخارجية من آلات الطباعة عندما يكون أصحاب هذه

الإعلانات غير معينين من طرف النص المطبوع.

- تحت اسم الناشر:

بسبب وضع الإعلانات في مكان عمومي مغطى.

- تحت اسم من في فائدته وضع الإعلان أو مقال للنشر بالنسبة

للإعلانات المضيفة والمدهونة.

الإعفاءات:

يعفى من هذا الرسم كل الإعلانات المتعلقة بالدولة والجماعات المحلية

والحاملة للطابع الإنساني.

العقوبات:

يضاعف الرسم بالنسبة لكل إعلان يتضمن أكثر من إعلانين (02)

متميزين. ويتعرض صاحب الإعلانات على الورق العادي، المطبوعة أو

المخطوطة باليد والإعلانات المجهزة أو المحمية، لغرامة من 50 إلى 250 دج

عن كل نسوخ موضوعه دون أن تكون خاضعة للرسم مسبقا.

كما تمزق كل الإعلانات التي لم تخضع لهذا الرسم، فضلا على ذلك تطبق

على ملصقي الإعلان عقوبات قانونية (المحددة في المادة 459 من قانون

العقوبات) ويعاقب أيضا بصفة تضامنية بنفس الغرامة المذكورة أعلاه، طابع

الإعلان المخالف وصاحب الإعلان.

فضلا عن ذلك، يتابع دفع الرسم والعقوبات بصفة تضامينة بالنسبة

للإعلانات المدهونة ضد الأشخاص الذين تم لصق الإعلانات في فائدتهم ومقال

النشر.

د - الرسوم الجديدة المتولدة من أحكام قانون المالية 2001 :

بموجب قانون المالية لسنة 2001 لقد عدلت المادة 36 أحكام المادة 106 من الأمر رقم 320/65 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمنة قانون المالية لسنة 1966، بحيث نص رفع التعريفة الخاصة بالحفلات بالشكل التالي:

- من 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساء.

- من 1000 إلى 1500 دج عن كل يوم إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة السابعة مساء.

وتحدد هذه التعريفات بموجب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس وموافقة السلطة الوصية.

خلاصة:

خلاصة القول: أن جملة هذه الرسوم هي التي تذهب خصيصا إلى ميزانية البلدية دون أن توزع على غيرها من المؤسسات أو دون أن تشاطرها فيها الدولة أو الولاية أو أي صندوق آخر.

كما تعتبر من الموارد الذاتية والمستمرة، ما لم تنص قوانين المالية اللاحقة أو التنظيمات على خلاف ذلك.

وعلى غرار هذه الرسوم التي تخصص كليا للبلدية، هنالك رسوم وضرائب أخرى مباشرة وغير مباشرة أيضا، تشارك البلدية فيها مؤسسات أخرى كالدولة والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية و سوف نتطرق لها في الفرع الموالي مع المحافظة دائما على التقسيم المعتمد من قبل.

¹ - أنظر القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 23 - 12 - 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 القسم السادس أحكام جيبانية مختلفة، المادة 36.

ثانيا: الموارد الجبائية التي تشترك فيها البلدية مع غيرها

هنالك أيضا مجموعة من الضرائب والرسوم التي تستفيد منها البلديات لتمويل ميزانيتها، غير أنها لا تجبي كليا لهذه الأخيرة، بحيث تشترك فيها مع مجموعة من المؤسسات، بحصص ونسب متفاوتة من هذه الموارد ما هو طبيعة مباشرة ومنها ما هو ذو طبيعة غير مباشرة.

أ : الضرائب والرسوم المباشرة:

يمكن تصنيف هذه الضرائب حسب أهمية مبالغها إلى:

- الرسم على النشاط المهني.

- الدفع الجغرافي.

- الضريبة على الممتلكات.

أ- الرسم على النشاط المهني:

أسس هذا الرسم بموجب المادة 34 من قانون المالية سنة 1996، والذي جاء تعويض لرسمين، الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري ويفرض على جمح الأنشطة التي تمارس فوق إقليم البلدية، وتؤسس على:

- جملة إيرادات الأشخاص على الأرباح غير التجارية المحققة في الجزائر.

- رقم أعمال الأشخاص على الأرباح الصناعية والتجارية المحققة في الجزائر.

وهي من هذا المنطلق تؤسس على إجمالي الإيرادات المهنية أو على رقم الأعمال خارج الرسم على القيمة المضافة.

الأشخاص الخاضعين لهذه الضريبة:

يخضع لدفع الرسم على النشاط المهني جملة الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين وتبلغ:

- باسم المستفيد الإيرادات المهنية.
- باسم كل مؤسسة حسب رقم أعمالها المحقق في كل وحدة من وحداتها أو كل مؤسسة من مؤسساتها، داخل كل بلدية تنشط فيها.
- كما أن هذا الرسم يبلغ باسم الشركة أو الجمعية مهما كانت طبيعتها.

الإعفاءات:

لقد نص قانون الضرائب المباشرة في مادتيه: 220 و 221 على جملة من الإعفاءات تخص أشخاص معينين:

- الأشخاص الذين لا تتعدى رقم أعمالهم 80.000 دينار على النشاط التجاري و 50.000 على مقدمي الخدمات.
- عمليات البيع الخاصة بالمنتجات الواسعة الاستهلاك والمدعمة من قبل الدولة.
- مبالغ البيع، التسليم أو الصمصرة المتعلقة بالمواد أو البضائع المعدة للتصدير.
- مبالغ عمليات البيع بالتجزئة الخاصة بالمواد الإستراتيجية.
- الأنشطة التي تدخل في إطار تشغيل الشباب.

طرق تسديد الرسم على النشاط المهني:

هنالك طريقتان لدفع هذا الرسم:

أولهما: النظام الحقيقي على الخاضعين لهذه الطريقة من التسديد، دفع ما عليهم من رسوم قبل 20 من كل شهر إلى مصالح الضرائب، غير أن هنالك من يمكنهم دفعها كل ثلاثة أشهر وذلك حسب رقم الأعمال المحقق حسب كل نشاط، كما هو موضح في الجدول أدناه:

النشاط	التسديد الشهري	التسديد الثلاثي
الإنتاج مشتريات/مبيعات	رقم الأعمال أكبر من 240.000 دج	رقم الأعمال ما بين 80.000 دج و 240.000 دج
تأدية الخدمات	رقم الأعمال 240.000 دج	رقم الأعمال ما بين 50.000 دج و 240.000 دج
مهن حرة	الإيرادات الصافية أكبر من 30.000 دج	رقم الأعمال ما بين 15000 و 30.000 دج

ثانيهما: النظام الجزافي: وفق هذا النظام يتم تسديد $\frac{1}{4}$ (ربع المبلغ الرسم على النشاط المهني كل 03 أشهر كأقصى حد، آخر يوم كل ثلاثي. هنالك حالة فيما يتعلق بوحدات مؤسسات البناء والأشغال العمومية، حيث بإمكان هذه الوحدات تسديد مبلغ الرسم المستحق قبل 21 من الشهر الذي يتبع الثلاثي الذي حصل فيه رقم الأعمال، مهما كان الرقم المستحق.

نسبة الرسم وكيفية توزيعها:

لقد حدد المشرع الجزائري نسبة الرسم على النشاط المهني ب 2,55 على جملة الأنشطة المذكورة آنفا بالأخذ بعين الاعتبار شروط الإعفاء، وتوزع هذه النسبة على 03 مؤسسات بما فيها البلدية حسب الجدول التالي:¹

جدول رقم 17: توزيع الرسم على النشاط المهني

القطاع	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المجلس
النسبة	0.75 %	1.66 %	0.14 %

المصدر: المديرية العامة للضرائب قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة المادة 222

¹ - تم تعديل هذه النسبة بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001 إلى 2.00 %، منها 0.59 % لولاية، 1.30 % للبلدية و الباقي أي 0.11 % لصندوق الجماعات المحلية المشترك. (قانون المالية التكميلي لسنة 2001، رقم 12/01 المؤرخ في 2001/07/19، الجريدة الرسمية رقم 38.

من هذا الجدول يتضح أن البلدية هي صاحبة حصة الأسد من هذا الرسم وتتضح هذه الحصة كالتالي:

المجموع	التوزيع		
	الصندوق المشترك	البلدية	الولاية
%2,55	%0,17	%1,66	% 0,75
%100	%5,49	%65,10	%29,41

ملاحظات:

من الملاحظ جليا أن هذا الرسم يشكل أكبر نسبة إلى مجموع الضرائب على المستوى بلدية تلمسان وذلك لكثرة الأنشطة المهنية، بحيث كما رأينا في جدول بطاقات الحساب بين سنة 1997 إلى 2001، كان كالتالي:

- 1997: 63,68% من مجمل الضرائب والرسوم بمبلغ 230.759.354 دج.
 - 1998: 54,78% من مجمل الضرائب والرسوم بمبلغ 156.536.833 دج.
 - 1999: 01,59% من مجمل الضرائب والرسوم بمبلغ 186.483.183 دج.
 - 2000: 58,07% من مجمل الضرائب والرسوم بمبلغ 181.030.590 دج.
 - 2001: 59,77% من مجمل الضرائب والرسوم بمبلغ 186.658.371 دج.
- وعليه فالرسم على الأنشطة المهنية يعتبر من أهم الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة.

ب - الدفع الجزافي:

يعتبر الدفع الجزافي ضريبة مباشرة تؤدي شهريا على كل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين.

تأسيس الضريبة:

يقتطع نسبة هذه الضريبة من المبالغ الإجمالية للأجور والمرتبات التعويضات والعلاوات المختلفة بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية المدفوعة من قبل المستخدم، كما تعني هذه الضريبة أيضا بالمعاشات والريوع العمرية.

الإعفاءات:

يعفى من ضريبة الدفع الجزافي:

- كل الإعفاءات المنصوص عليها في قانون الضرائب المباشرة الخاصة بالضريبة على الدخل الإجمالي، بحيث يمتد مفعول هذا الإعفاء إلى الدفع الجزافي والذي نصت عليه المادة 210 من قانون الضرائب المباشرة.

- كما تعفى مؤقتا ولمدة 03 سنوات كل الأنشطة الممارسة من قبل الشباب والمستفيدين من مساعدة الصندوق الوطني يدعم وتشغيل الشباب، ويمتد هذا الإعفاء إلى 06 أشهر عندما تمارس هذه الأنشطة في المناطق الترقية (Les zones a promouvoir).

نسبة الضريبة وكيفية توزيعها:

يحصل مبلغ الدفع الجزافي شهريا من تطبيق نسبة:

06% على الأجور والمرتبات والتعويضات والعلاوات المختلفة.

1% على المعاشات والريوع العمرية.

ويوزع حاصل الدفع الجزافي بين البلديات والصندوق المشترك للجماعات

المحلية، حسبما حدده القرار الوزاري المشترك رقم 51/94 المؤرخ في 21

جانفي 1995، بحيث:

- تخصص 30% للبلديات.

- 70% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

هذه النسبة التي تعيد توزيعها هذا الأخير بينه وبين البلديات والولايات

حسب الشكل التالي:

من أصل 70% تخصص:

- 60% منها للبلديات.

- 20% منها للولايات.

- 20% منها تبقى لدى الصندوق المشترك للجماعات المحلية حسب

الشكل التالي:

جدول رقم 18: توزيع الدفع الجزائي

30%			البلديات
70%			الصندوق المشترك
الصندوق	الولايات	البلديات	للجماعات المحلية
20%	20%	60%	

المصدر: التعلية الوزارية المشتركة المحددة لكيفية توزيع مئوج الدفع الجزائي

الملاحظات:

يعتبر الدفع الجزائي ثاني ضريبة من حين الأهمية بحيث نسجل على

مستوى بلدية تلمسان النسب التالية:

- 97 ← 22,36% من جملة الضرائب والرسوم.

- 98 ← 24,49% من جملة الضرائب والرسوم.

- 99 ← 23,56% من جملة الضرائب والرسوم.

- 2000 ← 27,18% من جملة الضرائب والرسوم.

- 2001 ← 26,69% من جملة الضرائب والرسوم.

فبعد أن رأينا نسب الرسم على النشاط المهني والمحددة بين 54،78% و 63،68% من 1997 إلى 2001، وأهميتها بحيث تشكل أهم الموارد الجبائية من حيث الحجم.

يأتي في المرتبة الثانية الدفع الجزافي بنسبة متفاوتة من 22،36% إلى 27،18% بنفس السنوات.

وعليه يعتبر هذان النوعان من الضرائب من الأهمية بمكان لتشكيلها لأكبر حصة من الموارد.

إلا أن هنالك استثناء ولهذه القاعدة بحيث يشكل الدفع الجزافي في البلديات الصغرى والتي تقل فيها النشاط المهني أكبر نسبة.

ج- الضريبة على الممتلكات:

ينظم هذه الضريبة قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والمحددة في قانون المالية لسنة 1993:

الأشخاص المعنيين بالضريبة:

تفرض هذه الضريبة على:

- الأشخاص الطبيعيين الذي يوجد مفهم الجبائي بالجزائر، مهما كانت أملاكهم داخل الوطن أو خارجه.
- على الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة للأملاكهم الموجودة بالجزائر.

تأسيس الضريبة:

تؤسس الضريبة على قيمة الصافية للممتلكات، الحقوق والقيم الخاضعين أصحابها لهذه الضريبة والمذكورة أعلاه، المصرحين بممتلكاتهم المتمثلة في:

- الممتلكات العقارية المبنية وغير المبنية.
- الحقوق العقارية الحقيقية.

- الممتلكات المنقولة والمتمثلة في:

3- سفن وبواخر التنزه.

4- الطائرات السياحية.

5- خيول السباق.

6- السيارات الخاصة التي يفوق حجمها 1000م³ وكذا الدراجات

النارية التي يفوق حجمها 125 سم³.

الإعفاءات:

تعفى من هذه الضريبة:

- الربوع أو التعويضات عن الأضرار الجسدية.

- الأملاك الضرورية لمزاولة المهن الصناعية، التجارية، الحرفية،

الفلاحية أو المهن الحرة وكذا حصص أسهم الشركات.

- الربوع المرسلة الناتجة عن نشاط مهني.

نسبة الضريبة وكيفية توزيعها:

تقدر العقارات مهما كانت طبيعتها بقيمتها التجارية وفي حالة تعذر تحديد

هذه القيمة، فسوف يحددها القانون.

غير أن ممتلكات المكلفين المثقلة بالديون، كقروض المؤسسات المالية

لغرض البناء أو لغرض شراء هذه العقارات وكذا الديون المرهونة.

غير أن الديون التي تدخل في قيمة ممتلكات المكلفين، لقروض المؤسسات

المالية، لغرض البناء أو لغرض شراء العقارات وكذا الديون المرهونة تنزع عند

حساب أو تحديد الأساس الجبائي.

وتحدد نسب الضريبة على الممتلكات حسب الجدول التالي:

جدول رقم 19: نسب الضريبة على الممتلكات

النسبة	القيمة الصافية الخاضعة للضريبة
0%	أقل أو تساوي 8000.000 دج
0,5%	من 8000.001 دج إلى 10000.000 دج
1%	من 10000.001 دج إلى 20.000.000 دج
1,5%	من 20.000.001 دج إلى 30.000.000 دج
2%	من 30.000.001 دج إلى 50.000.000 دج
2,5%	أكثر من 50.000.000 دج

المصدر: « ressources Fiscales : المصنوع من » Art 257. in « Code des Impôts Directs relatifs à la taxe Foncière. GRABA Hachemi, ed ENAG, Alger 2000. P 27. des collectivités locales ».

ولقد حددت المادة 274 من المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 كيفية توزيع هذه الضريبة كما يلي:

- 60% إلى ميزانية الدولة.
- 20% إلى ميزانية البلديات.
- 20% إلى حساب التخصيص الخاص رقم (050 - 307) لعنوان الصندوق الوطني للسكن.

الملاحظات:

عند تصفح بطاقة تحديد تقديرات إيرادات الميزانية ذات الأصل الجبائي (الملحق رقم II) لا نجد لها أكثر بحيث تكاد منعدمة، ومن ذلك فهي موجودة في إطار قانوني فقط وغير واقعي.

2- الضرائب والرسوم غير المباشرة

الرسم على القيمة المضافة T. V. A.

إن أهم ضريبة تشترك فيها البلدية مع غيرها من المؤسسات هي الرسم على القيمة المضافة.

إن هذا الرسم ذو المردودية العالية، يعتبر أهم مصدر جبائي لكل الدول، ويخصص كليا لميزانية الدولة¹.

في بحثنا هذا، سوف لن ندقق في تفاصيل الرسم على القيمة المضافة وذلك لسبب الحجم الكبير للقانون الذي يحكمه، ومن ذلك كان وحده للعديد من المذكرات والماقشات قبل وبعد تنبيه من قبل المشرع الجزائري ومنه سوف نكتف بتلخيص ما يهمنا ما دام أنه مصدر من مصادر تمويل البلديات.

نشأة الرسم على القيمة المضافة:

أنشأ هذا الرسم إثر الإصلاح الجبائي لسنة 1991، وجاء تعويضا وتجميعا للرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات. ومن الأهداف التي أدت إلى اعتماد هذا الرسم، هنالك أهداف داخلية وأخرى خارجية.

على المستوى الداخلي:

- توسيع ميدان التطبيق: فبالإضافة إلى حقل تطبيق الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (منتوج، مقاولو الأشغال، مستوردون ...) وحقل تطبيق الرسم الإجمالي على تأدية الخدمات (مؤدو الخدمات، النقل ...) إن الرسم على القيمة المضافة ينصب أيضا على جزء من قطاع التوزيع وتجارة الجملة والتجزئة.

¹ - GRABA Hachmi : « Les ressources fiscales des collectivités locales » ENAG/ Editions. Alger 2000. P 23.

تيسر عملية الحسم: ان نظام الرسم على القيمة المضافة يمنح للخاضعين لهذه الضريبة إمكانية حسم مبلغ الرسم الذي خضعت له عناصر التكلفة من مبلغ الرسم الإجمالي المستحق عليهم. بالرغم من ان نظام الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج كان يسمح بعملية الحسم، الا أنه كان يستثنى القطاع الإداري والتجاري بينما النظام الجديد يضم هذين القطاعين.

إضافة إلى هذا فإن الرسم على القيمة المضافة قابل للاسترجاع فيما يخص العمليات المتعلقة بأداء الخدمات المرتبطة بالنشاط الخاضع لهذا الرسم، شيء الذي كان غائبا في النظام السابق.

فضلا عن هذا فإن الحد من عملية الإعفاءات قضى على إشكالية استقرار أثر الرسم التراكمي. تقلص المعدلات:

في نظام الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج كانت تعتمد 10 معدلات من 7% إلى 80%، ونظام الرسم الوحيد الإجمالي على تادية الخدمات اعتمدت 08 معدلات من 02% إلى 150%. في نظام الرسم على القيمة المضافة أصبح عدد المعدلات المعمول بها:

المعدل المنخفض الخاص: 07% : يطبق هذا المعدل على المنتجات والمواد الغذائية والأشياء والأعمال الأساسية وذات الطابع الاجتماعي. المعدل المنخفض: 13% ويطبق على المنتجات والأموال والأشغال والخدمات التي تقدم فوائد متميزة تنعكس على الخطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المعدل العادي: 21% على كل العمليات الأخرى التي لا تدخل ضمن المعدلين السابقين.

المعدل المضاعف: 40% يطبق على السلع والخدمات ذات الصفة الكمالية.

ثم بموجب الأمر رقم 31/96 المؤرخ في 30 / 12 / 1996 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 اعتمدت ثلاثة معدلات و المتمثلة في:

- المعدل المخفض الخاص 07%.

- المعدل المخفض 14%.

- المعدل العادي 21%.

وبموجب القانون رقم 06/200 المؤرخ في 23/12/200 المتضمن قانون

المالية 2001 قلصت المعدلات إلى:

- المعدل المخفض: 07%.

- المعدل العادي: 17%.

كما يهدف اعتماد الرسم على القيمة المضافة على المستوى الداخلي إلى إلغاء الإعفاءات وتوسيع حقل الخاضعين للضريبة، وكذا تبسيط الإجراءات الجبائية، إضافة إلى تخفيض تكلفة الاستثمارات وتحفيز النمو الاقتصادي.

أما على المستوى الخارجي:

إن اعتماد هذا النظام تسعى إلى تحقيق جملة من الأهداف نذكر منها:

- تحفيز منافسة المؤسسات الجزائرية في الأسواق الخارجية عن طريق

إلغاء العبء الجبائي التي تتحمله المنتوجات الجزائرية عند التصدير.

- إحداه تلاحم بين الضرائب غير المباشرة على المستوى المغربي علما

أن هذا الرسم اعتمد من طرف المغرب في سنة 1986 وفي تونس سنة

1988 ليعتمد في الجزائر ابتداء من أبريل 1992.

- الخاضعين للرسم:

لقد حدد قانون الرسم على القيمة المضافة مجموعة كبيرة من الخاضعين للضريبة بحيث استثنى أربعة قطاعات تخرج عن نطاق تطبيق هذا الرسم ويتعلق الأمر بقطاع البيع بالتجزئة، القطاع الفلاحي، المهن الحرة، والنشاطات الخاضعة للضريبة النوعية غير المباشرة، واستثنى القطاع البنكي والتأمين بحيث كانت تفرض عليه ضريبة متشابهة تسمى الرسم على العمليات البنكية والتأمينية TOBA ثم ألغيت بموجب قانون المالية لسنة 1997 ليطبق عليها الرسم على القيمة المضافة بمعدل 14%.

وعلى أساس عدم إمكانية حصر كل الخاضعين للضريبة بالمختصر المفيد فضلنا إدراج المستثنين منها على أساس أن القائمة تطول وليس الغرض البحث في هذا الميدان.

تأسيس الرسم على القيمة المضافة:

يؤسس هذا الرسم على القيمة المضافة للمنتوجات المصنعة والمباعة أي على الفرق بين تكلفة المنتوجات المصنعة والمباعة وقيمة المنتجات سواء المباعة أو الباقية في المخازن أو المستهلكة ذاتيا ومن ذلك يؤسس على:

- المبيعات: التسليم القانوني أو المادي للبضاعة.

- الأشغال العقارية.

- التسليمات للذات.

- الواردات.

- الصادرات.

وعليه فالرسم على القيمة المضافة يعرف بأنه الرسم الوحيد العام على القيمة المضافة للنفقات. أو أنه رسم العام على الاستهلاك المطبق على جميع العمليات ذات الطابع الصناعي التجاري والحرفي وكذا المساحات الكبرى.

كما أن هذا الرسم يتحمل عبئه المالي المستهلك الأخير غير أن الشركات والخواص هم المعنيين بدفع هذا الرسم أي المكلف القانوني بمعنى الذي يؤمن إنتاج وتوزيع السلع والخدمات وليس المستهلك والذي يعتبر بهذا المعنى المكلف الحقيقي أثناء كل عملية بيع أو شراء.

– النسب والتوزيع:

لقد عملت قوانين المالية المتلاحقة منذ نشأة هذا الرسم على تعديل النسب وكذا تعديل الحصص المخصصة لكل مؤسسة منذ 1991 حسب الجدول التالي:

جدول رقم 20: توزيع حصص منتج الرسم على القيمة المضافة حسب قوانين المالية

الدولة	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	البلديات	قوانين المالية
%83	%11	%6	قانون المالية 1991
%85	%8	%7	قانون المالية 1995
%85	%9	%6	قانون المالية 1997
%85	%10	%5	– العمليات المحققة في الداخل
%85	%15	/	– العمليات المحققة على الاستيراد
			قانون المالية 2001

المصدر: تجميع لقوانين المالية الخاصة بالرسم على القيمة المضافة لسنوات 1991-1995-1995 و 2001.

ومن الملاحظ أن نسبة الحصة العائدة للبلديات من حاصل الرسم على القيمة المضافة هي الأقل.

ومن ذلك وحسب الاحصائيات الميدانية لبلدية تلمسان فلقد اظهرت بطاقات

احصائيات النسب التالية:

1997	9,60% من مجمل الضرائب و الرسوم.
1998	9,31% من مجمل الضرائب و الرسوم.
1999	10,50% من مجمل الضرائب و الرسوم.
2000	7,88% من مجمل الضرائب و الرسوم.
2001	5,51% من مجمل الضرائب و الرسوم.

فمهما اعتبر الرسم على القيمة المضافة من اهم الضرائب المجباة للدولة الا ان صغر حصة البلديات منها تجعلها تتحصل على الرتبة الثالثة من الهمية اي بعد كل من الرسم على النشاط المهني و الدفع الجزافي.

زيادة على ذلك فلقد حرم قانون المالية لسنة 2001 البلديات من حصص الرسم على القيمة المضافة على العمليات المحققة في الاستيراد.

وبالرغم من تقليص مردود الرسم على القيمة المضافة ب 01% بالنسبة للبلديات، فلقد عوضها المشرع الجزائري عن طريق توزيع الصندوق المشترك للجماعات المحلية ب 10% في الداخل و 15% عند الاستيراد، وان هذه النسبة الاخيرة (15%) توزع على البلديات التي تقع فيها عملية الاستيراد حسب ضوابط ومعايير التوزيع المحددة عن طريق التنظيم.

وعليه أصبح من الضروري على البلديات التأقلم والتكيف مؤقتا مع الاجراءات الجديدة هذه في انتظار الإصلاحات المالية المحلية¹

ملاحظات:

¹ - GRABA Hachemi « Les ressources fiscales des collectivités locales » ENAG Editions - Alger 2000 P 25

لقد اکتفینا فی التطرق إلی الرسم علی القيمة المضافة بهذا القدر المختصر، لسبب أن هذا الرسم أسیل فیہ حبر کثیر، زیادة علی الموسوعة التّنظیمیة الّتی تحکمه والّتی بدورها ذات حجم کبیر، کما أن بحثنا هذا لا ینصرف إلی هذا الموضوع، غیر أنه رأینا من الواجب التطرق إلیه علی أساس أنه مصدر من مصادر تمويل البلدیات، ولیس من اللائق بنا أن نعطیه أهمیة أكثر من غیره. زیادة علی أننا لم نتطرق إلی عنصر الإعفاءات والتخفیضات والحسوم لسبب کثرة العلمیات وتعقدھا بحيث یتوجب بحثا مستقلا بذاته فالقسم الرابع من الفصل الثانی لقانون الرسم علی القيمة المضافة مخصصة للإعفاءات علی العملیات الّتی تتم فی الداخل والعملیات الّتی تتم عند الاستيراد والأخرى الّتی تتم عند التصدير، کما خصص أيضا الفصل الرابع للإعفاء والاسترجاع. بحيث یمکن للمتخصص الرجوع إلیها زیادة علی الإعفاءات الّتی نصت علیها قوانین مالیة ولأسیما قانون مالیة لسنة 2001.

الرسم الأخرى:

لقد نص قانون مالیة لسنة 2001 علی تأسیس إتاوة جدیدة تسمى بإتاوة الرعی فی المساحات المحمیة وكذا المغروسة الرعیة المنجزة فی إطار عملیات تحسین وتجديد المساحات الّتی یحدد مبلغها بالهکتار حسب المنطقة. وتحصل ناتج هذه الإتاوة مصالح أملاك الدولة ویزع بین البلدیة والخزینة العمومیة بالشکل التالی¹:

70% البلدیات.

30% للدولة.

غیر أن المرسوم الّذی یحدد مقدار الإتاوة حسب المنطقة والمساحة لم یندر لحد كتابة هذه المذکرة.

¹ - انظر القانون رقم 06/2000 المؤرخ فی 23/12/2000 المتضمن قانون مالیة لسنة 2001.

الملاحظ:

يمكن القول أن هذه الإتاوة تكون أكثر إيرادا في المناطق السهلية التي تتخصص في تربية المواشي وبكثير فيها نشاط الرعي وقد تكون منعدمة الفائدة بالنسبة للبلديات أخرى.

حوصلة الموارد الجبائية

يمكن جدولة الموارد الجبائية المباشرة وغير المباشرة العائدة كليا إلى البلديات والتي تشترك فيها مع مؤسسات أخرى، بالشكل التالي:

جدول رقم 21: جملة المصادر الجبائية و توزيعها

الرقم	طبيعة الضريبة	المؤسسة	الدولة	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	ملاحظات
I - الضرائب المباشرة							
01	رسم التطهير	/	/	/	%100	/	
02	الرسم العقاري	/	/	/	%100	/	
03	الرسم على النشاط المهني	/	%29,41	%65,10	%5,49	/	
04	الدفع الجزائي	/	%20	%60	%20		
05	الضريبة على الممتلكات	%60	/	%20	/	%20	للصندوق الوطني للسكن
II - الضريبة غير المباشرة							
01	الرسم على القيمة المضافة	%85	/	%5	%10		
02	رسم الذبح	/	/	%100	/		
03	رسم الإقامة	/	/	%100	/		
04	الرسم الخاص على رخص البناء	/	/	%100	/		
05	الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية	/	/	%100	/		
06	إتاوة الرعي	%30	/	%70	/		

خلاصة

ان الملاحظ أن للبلدية موارد جبائية هامة ومتنوعة منها ما تختص به لوحدها ومنها ما هو مشترك بينها وبين مؤسسات أخرى، منها ما هو قديم ومنها ما هو جديد، او حديث أنشأت بموجب قوانين المالية، وكما أنه ما هو من نوع الضرائب المباشرة ومنها ما هو من الضرائب غير المباشرة. وحسب هذا العرض المختصر للموارد الجبائية يمكن القول أن البلدية تتوفر على موارد دائمة، مستمرة ومختلفة، ومن ذلك فهي تشكل مصدر ذاتي هام، إضافة إلى ذلك للبلدية مصادر أخرى غير جبائية وتتمثل في:

منتوج الاستغلال.

ومداخل الأملاك.

والتي سوف نتطرق لها في المطلب الموالي.

الفرع الثاني: الموارد غير الجبائية

إضافة إلى الموارد الجبائية التي تتوفر عليها البلدية، إن هذه الأخيرة تقوم بتقديم خدمات كثيرة للمواطن، لقاء هذه الخدمات أجاز لها المشرع الجزائري للبلدية تحصيل بعض الحقوق وذلك ما نصت عليه صراحة المادة 147 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، يمكن للبلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها ومصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة".

كما أجاز لها التصرف في ممتلكاتها العقارية والمنقولة عن طريق الكراء والتأجير أو البيع.

فالموارد المالية غير الجبائية للبلدية تتمثل إذن في مداخيل الممتلكات ومنتوج الاستغلال.

أولاً: مداخيل الممتلكات

تتوفر البلديات على جملة من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة وباعتبار البلديات ذات شخصية معنوية واستقلال مالي جاز لها التصرف في أملاكها احتفاظاً بها على دخل دائم حسب القاعدة صحة التوقع مستقبلاً. توفر الممتلكات أو الأملاك البلدية دخل مالي دائم، كما يعتبر مصدر مالي هام يعمل على استمرار أداء الخدمات العمومية للمواطنين.

فبالنسبة للعقارات ذات الاستعمال التجاري، فإنه يتحتم على رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد دفتر الأعباء أو الشروط وعرضه على المجلس للمصادقة، بحيث يبرز هذا الدفتر كل الشروط المتعلقة بعملية الإيجار، المدة، المبلغ، طريقة التسديد، أعباء التأمين، عقوبة التأخير، شروط مراجعة الأسعار، شروط احترام العقد، حالة المنازعات... الخ، مهما كانت طبيعة العقار، مقهى، مطعم، فندق، سينما، محلات... الخ.

كما أجاز المشرع للبلديات التصرف في هذه العقارات بطريق البيع إذا رأت البلدية مصلحة في ذلك أحسن من كرائها لسبب كثرة الأعباء المثقلة عنها، كان تكون تكاليف صيانتها والمحافظة عليها تفوق مبالغ كرائها. كما أوجب المشرع على رئيس البلدية في حالة البيع الإلتزام بشروط معينة بالإعلان عن مزايده العلنية بعد تحضير دفاتر الشروط أو الأعباء الخاصة بهذه العقارات والمنافسة الشرعية بين المعنيين في الجلسة علنية يحضرها كل الأطراف وتتم العملية بكل شفافية ووضوح.

ولقد نص القانون البلدي لسنة 1990 على إجازة مثل هذه الإجراءات وخاصة في مادته 112 حين ترى: "تكتسب البلديات والمؤسسات العمومية التابعة لها الأملاك العقارية وتتصرف فيها طبقا للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

وتعرف أيضا هذه الموارد الإيرادات الأصلية التي تحصل عليها البلديات من أملاكها العقارية والنقولة التي تمتلكها من طرق، أراضي، غابات، مزارع، ساحات عامة، أماكن التخزين، متاجر... الخ. وكذلك الإيرادات التي من أملاكها الخاصة كبيع المحاصيل وكراء حقوق الطريق، وكذا أماكن التوقف، ونتاج امتياز¹ بعض المصالح العامة.

¹ - الامتياز أو الإلتزام عبارة عن عقد يربط البلدية بأشخاص اعتبارية أو طبيعية يقوم بموجبه هذا الأخير باستغلال مصلحة عامة يحقق بها إيراد معنيا مقابل دفع حقوق للبلدية.

ثانيا: منتوج الاستغلال

يعتبر منتوج الاستغلال كل مقابل للخدمات التي تقدمها البلديات عبر مصالحها العمومية، فتحصل بذلك على إتاوات وتعويضات من قبل الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات.

وعن طريق تحسين أداء هذه المصالح واستغلالها استغلالا أمثلا وسليما، يمكن للبلديات أن توفر بعض الإيرادات الدائمة حتى وإن كانت بسيطة فبإمكان البلديات الاستفادة منها لسد تكاليف استغلالها، وبتقليص عبء هذه المصالح من ميزانياتها.

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

- حقوق الوزن، الكيل وقياس السعة.
- الحقوق الثانوية المرتبطة بحقوق الذبح، لحقوق حجم اللحم، وحقوق استعمال عرف التبريد.
- استرجاع تكاليف التطهير والتعقيم والمراقبة الصحية التي تقوم بها مكاتب التنظيف البلدية للحمامات والمرشات...
- رسوم الأرصفة العمومية التي يستفيد منها أصحاب المحلات (والمقدرة بنسبة 50% على عاتق صاحب المحل المستفيد).
- حقوق مصالح الحجر على السيارات.
- حقوق تسليم العقود الإدارية (نسخ من العقود، نسخ من المداوولات، محاضر... الخ).

ثالثاً: الناتج المالي

يمثل الناتج المالي المداخيل الناتجة على مردودية الأسهم التي يمكن للبلدية امتلاكها وكذا السندات، كما يمثل فوائد القروض التي تقرضها لغيرها من الوحدات الاقتصادية، بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري.

غير أن مداخيل الناتج المالي تكاد تكون منعدمة في الغالب وذلك لغياب العمل بعمليات شراء الأسهم أو المشاركة في رأسمال شركات معينة مربحة الشيء الذي قد يدر بعض المداخيل للبلدية، ونفس الشيء بالنسبة للسندات. أما فوائد القروض أو حصص الأرباح التي يمكن أن تجنبها البلدية من وحداتها الاقتصادية، ففي الغالب هي عبارة عن شركات عاجزة تطمح في المزيد من التدعيم وأغلبها قد حل بموجب مداورات وقرارات ولائية.

كما أن المضاربة بالأسهم والسندات عمل جديد بالنسبة للبلديات لا تجرأ على خوضه لنقص التجربة وانعدام الكفاءات في هذا الميدان وارتكاز مثل هذه العمليات في بورصة الجزائر العاصمة. بالرغم من أن المشرع الجزائري قد أجاز مثل هذه العمليات.

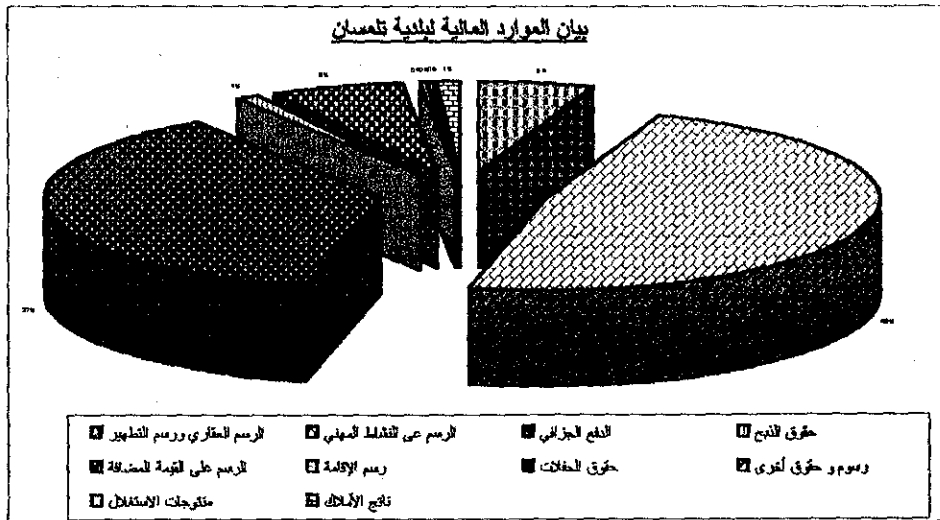
خلاصة المبحث الأول

يمكن تلخيص مضمون المبحث من خلال الجدول أدناه والذي يبرز جملة المداخل الجبائية وغير الجبائية الخاصة ببلدية تلمسان ابتداء من 01-01-2001 إلى 31-05-2001:

جدول رقم 22: المصادر المالية لقسم التسيير بلدية تلمسان
الوحدات بالآلاف الدينارات

الملاحظات	النسبة المئوية	المبلغ	طبيعة الإيرادات
	5.66%	21,407	الرسم العقاري ورسم التطهير
	47.84%	181,030	الرسم على النشاط المهني
	37.26%	140,985	الدفع الجزائي
	1.12%	4,250	حقوق الذبح
	6.49%	24,556	الرسم على القيمة المضافة
	0.22%	833	رسم الإقامة
	0.11%	405	حقوق الحفلات
	0.18%	669	رسوم و حقوق أخرى
	98.87%	374,139	المجموع الفرعي
	0.14%	534	منتجات الاستغلال
	0.99%	3,745	فاتح الأملاك
	1.13%	4,279	المجموع الفرعي
	100.00%	378,418	المجموع العام

المصدر: بيان إيرادات قسم التسيير لبلدية تلمسان موقوفة بتاريخ 2001/05/31، وثيقة داخلية.



من خلال هذا العرض يمكن القول بحقيقة أن الجباية أو المصادر الجبائية تحتل الأهمية القصوى من حيث أنها تشكل 98،86% من مجموع الإيرادات، كما أن من جملة المصادر الجبائية تحتل الضرائب المباشرة وحدها 91% من الإيرادات الاجمالية و 92،14% من مجموع الإيرادات الجبائية. غير أن المصادر غير الجبائية "منتوج الاستغلال ونتاج الأملاك العمومية" لا يمثلان سوى 1،13% من جملة الإيرادات ولا أثر للنتائج المالي. وعليه فالمصادر الجبائية تشكل أكبر وأهم مصدر للموارد المالية بالنسبة للبلدية، وجل هذه المداخل هي عبارة عن مصادر ذاتية داخلية فقط، بحيث هناك مصادر أخرى للبلديات والتي هي عبارة عن مصادر خارجية، لا غنى للبلدية عنها، مادامت أنها تعين هذه الأخيرة على مواجهة جملة تلك الصلاحيات والمهام الموكلة إليها، وخاصة تلك المتعلقة بالتنمية المحلية.

أولاً: برامج المخططات البلدية للتنمية:

باعتبار البلدية هي الخلية الأساسية ونواة المجتمع، من المفروض أن تنهض بهذا المجتمع نحو التطور، النمو، غير أنه لا يتسنى لها ذلك إلا بتطوير مشاريعها التنموية باعتبارها تتماشى ومخططات التنمية المحلية وأداة أساسية للتنمية الوطنية.

بالرجوع إلى المرسوم رقم 380/81 الصادر في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية، فإن البلدية تلعب دوراً هاماً في تحضير المخطط الوطني للتنمية عن طريق:

- إحصاء الموارد البشرية والمادية المتاحة للبلدية على المستوى المحلي.
- إحصاء الاحتياجات المحلية للمواطنين.

وفي هذا الإطار خول القانون للبلديات صلاحيات هامة جدا في المجال الاقتصادي حيث نصت المادة (86) من القانون البلدي¹: "تعد البلدية مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى، تصادق عليه وتسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا وبانسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية".

إن البلدية التي كانت تعتبر بالمس، بمثابة نواة للإدارة المحلية، أصبحت اليوم تشارك بصفة نشيطة في مختلف العمليات التي تهدف إلى التغيير الجذري للمرافق الاجتماعية والاقتصادية للمواطن باعتبارها الجماعة الإقليمية السياسية وهي الخلية الأساسية للنظام الإداري الجزائري إن تلعب دورا حاسما في كل ميادين الحياة للبلاد².

تعتبر إذن المخططات البلدية للتنمية ذات أهمية كبرى للإنعاش والنمو الاقتصادي لكامل الوطن، وللوقوف بشيء من التفصيل على البرامج، يجب إعطاءها ولو لمحة قصيرة من نشأتها وتطورها.

¹ - القانون رقم 08/90 سبق ذكره.

² - بن مالك محمد: "ميزانية البلدية" مذكرة ماجستير، تحت إشراف: محمد براهيم، معهد الحقوق الإدارية، جامعة الجزائر سنة 1995، ص: 175، غير منشورة.

أ - برامج التنمية قبل اعتماد الخططات البلدية للتنمية:

كان الهم الأول بعد الاستقلال هم تجسيد الوحدة الوطنية والشخصية الجزائرية، إعادة بناء الاقتصاد الوطني عبر النهج الاشتراكي كان حتمية لتعميق القطيعة مع الاستعمار، لأسباب تاريخية، اجتماعية وثقافية، وترتكز تسيير الشؤون العمومية على المستوى المركزي، فرض وجوده لضعف الموارد المالية، وأزمة الأطر التي سادت العشرية الأولى من الاستقلال. وتم اتخاذ عدة إجراءات على المستوى المحلي للإبقاء على حد أدنى من النمو وكان من هذه الإجراءات:

أ - تجسيد بقايا مشروع قسنطينة:

بدأ مشروع قسنطينة سنة 1958 الهدف منه هو امتصاص عدم الرضى الشعبي والفوضى الموشكة على الانفجار، وذلك بخلق مناصب شغل عبر كامل التراب الوطني. تلك الظروف التي أوجت للمستعمر باستحداث مشاريع هامة كالتشجير، بناء القرى، التجمعات السكنية وغيرها...

لقد ورثت الجزائر هذه المشاريع في حداثتها وكانت الأولوية بالنسبة للسلطات: الشغل، الصحة، التعليم، التغذية، والتي اعتبرت أولوية الأولويات وبإمكانات محدودة جدا، قلة التأطير، النزوح الريفي، الجهاز الاقتصادي المدمر أبطل كل المحاولات، فأوكلت للبلديات أنشطة استعجالية مجزئة وناجعة.

ولقد مكنت بقايا مشروع قسنطينة في مختلف مراحل إنجازها البلديات في الاندماج تدريجيا في كيفية تسيير المشاريع وإنهائها، غير أن التسيير المالي كان مركزيا على مستوى عدة وزارات على مستوى المندوبيات (البلديات) والتي انتهت وألغيت بموجب إصدار القانون البلدي لسنة 1967 الذي حول القانون الأساسي للمندوبية الخاصة إلى المجلس الشعبي البلدي¹.

¹ - Ali KOLAI: "Le Plan communal de développement en Algérie" in "l'administration territoriale au Maghreb" Publication « CMERA, ed Guessous, Rabat 1989, P: 288.

* برامج تجديد تجهيزات الجماعات المحلية الصحراوية: RECLS:

برنامج مخصص للمناطق الصحراوية وشبه الصحراوية، لمواجهة خصوصيات وطبيعة وجغرافية هذه المناطق.

تلك إذن هي جملة البرامج التي استعدت للبلديات لغرض المساعدة والأهداف المحددة مركزيا، غير أن نسبة النجاح الضئيلة التي حققتها هذه البرامج هي التي أجبرت الدولة على إعادة النظر فيها. حسب الجدول أدناه

جدول رقم 22: برامج التجهيز المحلي ونسبة نجاحها

البرامج	الأهداف	النسبة المنجزة من الأهداف المرجوة
DER	تنمية الطاقات الإنتاجية في قطاع الفلاحة، خلق مناصب شغل	16,5%
CPE	الاستعمال المكثف لليد العاملة تهيئة الهياكل القاعدية للفلاحة	55% 36,2%
DIL	خلق مناصب شغل، وتنمية القدرات الإنتاجية للصناعة	56,2%
DEC	تحسين شروط الحياة تحسين الهياكل القاعدية	48,4% 17,7%
RECLS	تحديد تجهيزات الجماعات المحلية الصحراوية	/

Source: - Ahmed BAHRI, Mahfoud BERKANI, Miloud MOKRANE : « La planification en Algérie », in Intégration, Numéro spécial 1975 - 4. Revue CMERA ed. Société Tunisienne des arts graphiques. Tunis, Aout 1976. P : 40.

لقد انتقدت هذه البرامج بشدة، ذلك لضعف النتيجة المحققة، فأضحى هذا النقص عامل جد معرقل لحقيقي جملة الأهداف المسطرة وتعزى أسباب ذلك الى:

غياب المشاركة الحقيقية للبلديات في تحضير برامج التنمية.

المركزية المفرطة لعمليات تسجيل واعتماد المشاريع المقترحة في اطار برامج التجهيز المحلي.

جمود، تعقد ومركزية الإجراءات المالية للاعتمادات المخصصة لإنجاز المشاريع على مستوى إدارة التخطيط والوزارات المسيرة.

تنوع مصادر تمويل التجهيزات والاستثمارات.

التناقص الصارخ بين مركزية قرار اعتماد المشروع وتمويل العمليات ومركزية إنجازها.

زيادة على كثرة وتنوع البرامج، الشيء الذي يزيد من صعوبة تتبعها ومراقبتها.

كما أن نسبة كبيرة من الاعتمادات المخصصة للبرامج جاءت عن أهدافها الأصلية ولم تحقق إلا نتائج نسبية كما يظهره جليا في الجدول أعلاه.

ولهذه الأسباب، ومن أجل القضاء على هذه النقائص اعتمد برنامج موحد

يدعى المخطط البلدي للتنمية تسعى من خلاله الدولة إلى تجسيد:

وضع آليات جديدة لإعداد المخططات البلدية.

لامركزية اعتماد العمليات المعدة في إطار المخططات البلدية للتنمية.

تخفيف وتبسيط إجراءات التسيير المالي والمحاسبي، لغرض اعطاء

مسؤولية أكبر للمجالس البلدية في إنجاز مخططاتها.

2- المخططات البلدية للتنمية:

أحدث المخططات البلدية للتنمية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973، ولقد أنشأت هذه المخططات عادة انطلاق المخطط الرباعي الثاني، فأصبح الوسيلة المنهجية للترقية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعات المحلية، وكذا عامل لتحسين ظروف المعيشية للمواطن، وعامل إدماج الاقتصاد المحلي بالاقتصاد الوطني، بما أنه يكمل ويتمم الأنشطة المحققة في إطار مختلف البرامج القطاعية، كما أن هذه المخططات تدخل في إطار سياسة التوازن الجهوي، ومن ذلك فهو يسعى إلى اشتراك المواطنين في تحقيق الإنجازات الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية.

ولقد تجسد هذا البرنامج إثر صدور التعليمات الوزارية المشتركة (وزارة الداخلية، وزارة المالية) رقم 14801 المؤرخة في 08 ديسمبر 1975 والمتعلقة بشروط تسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية ومخططات التحديث العمراني PCD/PMU.

أ- محتوى المخططات البلدية للتنمية وأهدافها:

ويتكون عدد المخططات من 03:

- مخططات الثورة الزراعية (البلديات الريفية).
- المخططات الشبه حضرية (للتجمعات السكنية).
- برامج التحضر العمراني.

إن توزيع المخططات البلدية إلى 03 أصناف متميزة يترجم بصدق اختلاف البلديات، لغرض تكييف نوع التدخل حسب خاصيات كل صنف منها - وليس حسب الأنشطة كما كان سائدا في التقسيم القديم.

المخططات البلدية للثورة الزراعية:

ويتكون هذا المخطط من 05 برامج:

- + هياكل الثورة الزراعية: يهدف هذا البرنامج إلى اعتماد كل المشاريع الخاصة والضرورية لتطبيق الثورة الزراعية ولاسيما:
 - + تأسيس الصندوق الوطني للثورة الزراعية.
 - + إنجاز هياكل الثورة الزراعية، التعاونيات الإنتاجية، التعاونيات الفلاحية المتعددة بين البلديات.
 - + اعتمادات استغلال التجهيزات.
- + التجهيزات الفلاحية: وتعني تنمية القطاع التقليدي عن طريق:
 - + تحسين الإطار العقاري (تجهيزات وأسمدة).
 - + الري (الأبار وتجهيزات الري).
 - + تربية المواشي.
 - + الغابات والحلفاء.
- + التجهيزات الإنتاجية الغير فلاحية: تعني بخلق أنشطة جديدة حسب المصادر المحلية المتوفرة في الفروع الصناعية الصغيرة والمتوسطة.
 - + التجهيزات القاعدية: ونعني بها تلك المشاريع الضرورية لإعادة الحياة في القطاعات الاجتماعية والاقتصادية المحلية:
 - + الهياكل القاعدية الريفية (الطرق، الممرات، أشغال الحماية...).
 - + التجهيزات التجارية (الأسواق، المذابح...).
 - + التهيئة العمرانية (الطرق، الحضائر، الإنارة العمومية، الإشارات، المساحات الخضراء...).
 - + التجهيزات الإدارية (بلديات، وكالات...).
 - + الإنارة الريفية.

+ التجهيزات الاجتماعية: تهدف إلى تحسين ظروف المعيشية لسكان الأرياف

للحد من النزوح الريفي ولاسيما:

+ السكن الريفي.

+ التزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير.

+ الصحة، الثقافة، الشباب والرياضة، قاعات العلاج، المراكز

الصحية، المكتبة، دور الشباب، ساحات اللعب...

– المخططات البلدية شبه حضرية:

تخص هذه المخططات البلديات التي تغلب عليها الطابع الحضري كالبلديات الأم في الدوائر والتجمعات السكنية ولها مساحة ريفية محدودة، وفي الغالب تتكون من نفس برامج المخططات البلدية للثورة الزراعية باستثناء البرنامج (أ) "هياكل الثورة الزراعية" فهي بلديات ذات تجمعات سكنية مهمة ومجموعة من الدواوير محرومة من كل التجهيزات، وعلى هذا الأساس فهي بحاجة ماسة من المسؤولين المحليين لمجموعة هامة لمجموعة من البرامج لاسيما:

– الإنارة العمومية.

– فك العزلة بإنجاز الطرق.

– التجهيزات الاجتماعية.

– السكن الريفي.

وكذا تأمين شروط الانطلاقة الاقتصادية الريفية (عوامل الإنتاج، توزيع

وصرف المنتجات الفلاحية).

– برنامج التحضير العمراني: PMU:

يخص هذا البرنامج 39 مدينة كبيرة على مستوى الوطن (31 ولاية + 8

مدن كبرى مقر دوائر)¹ و تهدف هذه البرامج إلى:

¹ - Ali KOLAI: "Le plan communal de développement en Algérie". in : L'administration territoriale au Maghreb, Op Cit, p 295.

امتصاص العجز في التجهيزات العمومية.

تحسين نوعية الخدمات العمومية.

زيادة فعالية محيط التوزيع.

تحضير شروط التوسع المنسجم للمدينة.

ومن هذا المنظور فهو يشكل التجسيد الملموس للمخطط الرئيسي للتهيئة العمرانية. ولقد خص هذا البرنامج التجمعات الحضرية (البلديات الأم للولايات 31 زائد 8 تجمعات حضرية لثمانية دوائر ذات الأهمية الاستثمارية والصناعية والسياحية الأكثر أهمية (أرزو، بوسعادة، غرداية،...) وتتلخص مشاريع هذا البرنامج في:

- التجهيزات القاعدية.

- التجهيزات الاجتماعية.

- التجهيزات الإنتاجية غير الفلاحية.

ولقد اختلفت فيما بعد المخططات البلدية للتنمية بالمخططات التحضر العمراني ابتداء من المخطط الخماسي الأول 1984/1980 ولم يبق سوى مشاريع المخططات البلدية للتنمية بعد إغلاق عمليات الثورة الزراعية.

ولا تزال المخططات البلدية للتنمية البرامج الأكثر اعتمادا للتنمية والنهوض بالاقتصاد الوطني على المستوى المحلي. ومن ذلك فهو يحتوي على جل برامج القطاعات التي كانت مجزئة فأصبحت. تكون برنامجا وحيدا يعنى بكل المشاريع لكل القطاعات، فهو يضم إذن:

الصناعة، الفلاحة، الري، المنشآت الاقتصادية، المنشآت الاجتماعية، المنشآت الإدارية، السياحة، التربية والتكوين.

ب- : شروط إعداد و تنفيذ المخططات البلدية للتنمية:

لقد خولت والنصوص التنظيمية صلاحيات كبيرة للبلدية، فيما يخص المشاركة في وضع و إعداد المخططات البلدية للتنمية¹ كما خولتها حق المشاركة في إنجازها وتنفيذها من خلال الوسائل والقدرات المتاحة لديها، وفق شروط محددة.

— شروط إعداد المخطط البلدي:

تمر عملية إعداد المخططات البلدية للتنمية بعدة مستويات ابتداء من البلدية ثم الولاية وأخيرا المستوى الوطني.

- على المستوى البلدي:

يسهر المجلس الشعبي البلدي على إعداد مشروع المخطط التنموي، أخذا بعين الاعتبار كل المعطيات الضرورية لتنمية اقتصادية واجتماعية، ابتداء من تحليل الإمكانيات المحلية المتاحة، وحوصلة جملة الأنشطة المنجزة أو تلك التي هي طريق الإنجاز.

كما أن مشروع المخطط المعتمد من قبل المجلس الشعبي، عليه أن يبرز جملة المشاريع القابلة للإنجاز حسب الأولوية ومرتبة حسب طبيعة الأنشطة المراد تجسيدها.

وعلى هذا الأساس فعلى البلدية أن تقترح برامج منسجمة في إطار التوجيهات الوطنية دون أن تكون متناقضة معها، بحيث على الولاية أن تعلم البلدية، بكل التوجيهات، وبكل المشاريع التي لها انعكاسات إيجابية على المستوى المحلي.

وأخيرا يجب أن يخضع مشروع المخطط إلى مداولة المجلس الشعبي البلدي الموسع، قبل أن تبعث إلى الهيئات العليا.

¹ - تنص المادة 86 من القانون البلدي لسنة 1990: "تعد البلدية مخططها التنموي القصير و المتوسط والطويل المدى وتصادق عليه، وتسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانون و بانسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية.

على المستوى الولائي:

على المجلس الشعبي الولائي أن يحدد قائمة المخططات البلدية بصفة نهائية حسب الأهداف وتوجهات المخطط الوطني الحالي، كما أنه على المصالح الولائية أن تعمل على التنسيق بين المخططات البلدية للتنمية والمخططات القطاعية الخاصة بها. ومراجعة كل مختلف الأنشطة الخاصة بهما.

على المستوى الوطني:

تسهر اللجنة الوزارية المشتركة على المستوى الوطني حتى اعتماد القائمة النهائية لبرامج المخططات البلدية للتنمية على مراجعة ومراقبة:
احترام التوجهات الوطنية.

تحديد حجم الأنشطة لكل ولاية وحسب طبيعة التدخل وفق الأهداف الأساسية على المستوى الوطني.

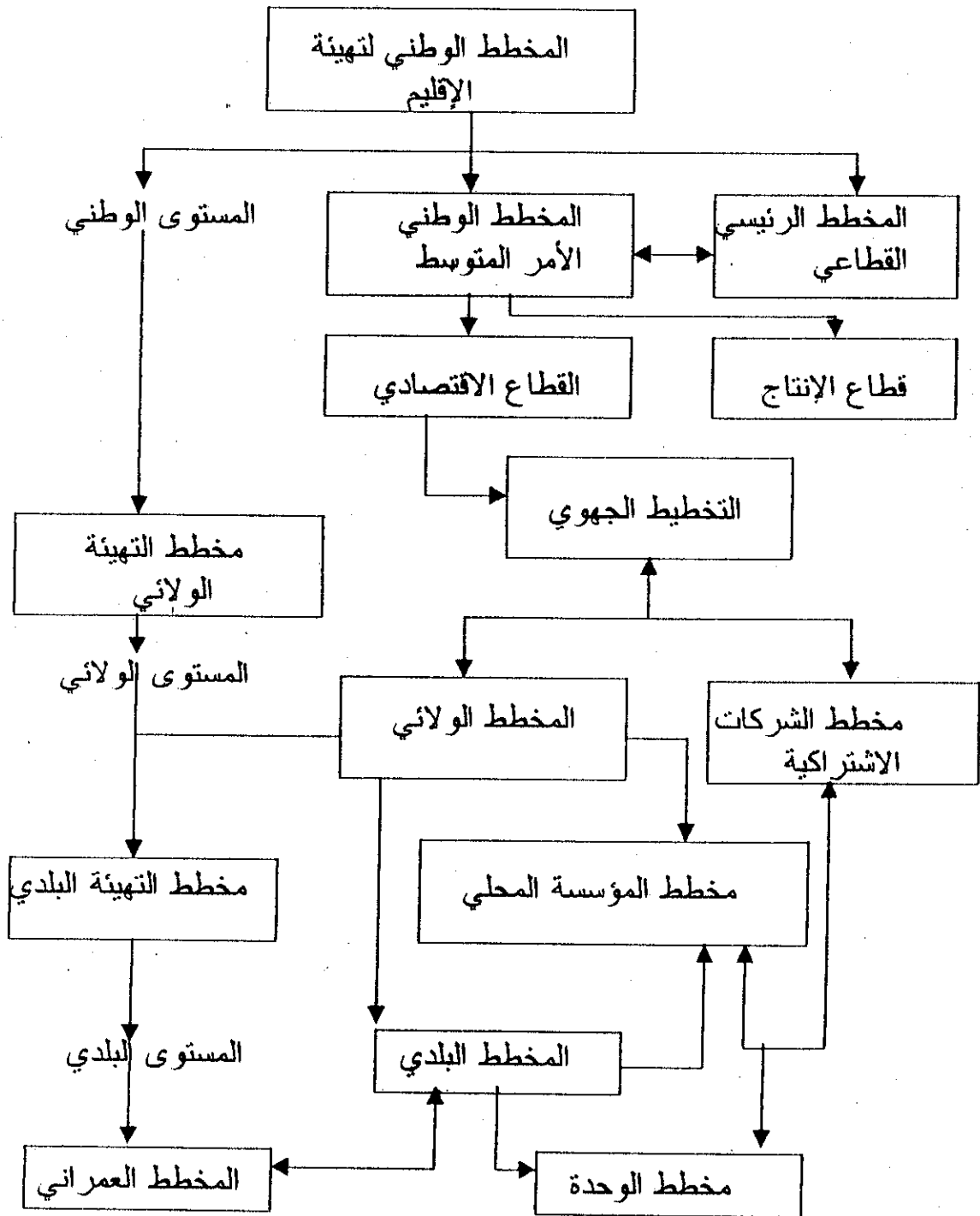
السهر على المساواة في توزيع الأنشطة حسب البلديات على مستوى كل ولاية.

وبعد اعتماد وتحديد المشاريع الخاصة بالمخططات البلدية من قبل اللجنة الوزارية المشتركة، تعد الوزارة المكلفة بالمخطط قائمة هذه البرامج حسب كل ولاية، وتبعث بها إلى الوزارات العضوة في اللجنة (الداخلية، التخطيط، الأشغال العمومية والبناء). ثم الولايات التي تسهر على توزيعها على البلديات. وقبل عملية التنفيذ والإنجاز تتداول المجالس المنتخبة على المشاريع المعتمدة لإعطائها صفة الرسمية.

ويمكن إبراز مسار اعتماد مشاريع المخططات البلدية للتنمية حسب

المخطط التالي:

مخطط اعتماد برامج المخططات البلدية للتنمية¹



¹ - Ali KOLAI : « Le Plan Communal de développement », Op Cit, p 305.

يبرز هذا المخطط المسار الذي يتخذه إعداد برامج التنمية المحلية سواء انطلاقاً من المخطط العمراني على المستوى المحلي صعوداً إلى المخطط الولائي ثم الجهوي إلى المخطط العمراني على المستوى المحلي صعوداً إلى المخطط الولائي ثم الجهوي إلى المخطط الوطني، أو نزولاً من اعتماده على المستوى الوطني وتوزعه على المستويات المحلية.

ج - تنفيذ المخططات البلدية للتنمية:

تتخذ العمليات المسجلة في إطار المخططات البلدية للتنمية عن طريق حصص من الاعتمادات المالية السنوية والخاصة بكل قطاع وبكل باب. على أساس جدول استحقاق يعده المجلس التنفيذي الولائي عند إصدار القانون المالي في كل سنة، وتوقيع مراسيم توزيع الاعتمادات، ترسل وزارة المالية اعتمادات الدفع الضرورية للولايات والتي توزع من طرف هؤلاء على البلديات.

تقوم الولاية بإعداد قرارات اعتمادات، الدفع الخاصة بتمويل العمليات المسجلة في المخططات البلدية للتنمية قبل 20 جانفي من كل سنة، حسب اقتراحات المجالس الشعبية البلدية، وبعد موافقة المجلس التنفيذي الولائي.

يمكن للوالي أن يقوم بتعديل طبيعة العملية (دون الاخلال بالتوازن داخل القطاعات)، أو تعديل طبيعة كلفة العملية (زيادة 10% من كلفة المشروع الأولوية، كإقصى حد)، أو تعديل اعتمادات الدفع (التحويل من باب إلى باب آخر من نفس القطاع)، في حالة حدوث أي تعديل يجب إبلاغ الوزارات المعنية (الداخلية، المالية، التخطيط والوزارات التقنية المعنية).

ج - أهمية المخططات البلدية للتنمية في تمويل ميزانيات البلديات:

تعتبر المخططات البلدية للتنمية من المصادر المالية الهامة من حيث أنها تمول مشاريع التجهيز التي قد تعجز عنها أغلبية البلديات كما يعتبر مورداً لا غنى

للبلديات العاجزة عنه، لقد كان يمثل المصادر الخارجية هذه زائد مساعدات الدولة:
32% سنة 1991 ثم تعدت نسبة 46% سنة 1992¹.

فالملاحظ أنها قد تزايدت نسبة معتبرة خلال سنة واحدة، لتصل سنة 1994
إلى نسبة 76% سنة 1995 و60% سنة 1996².

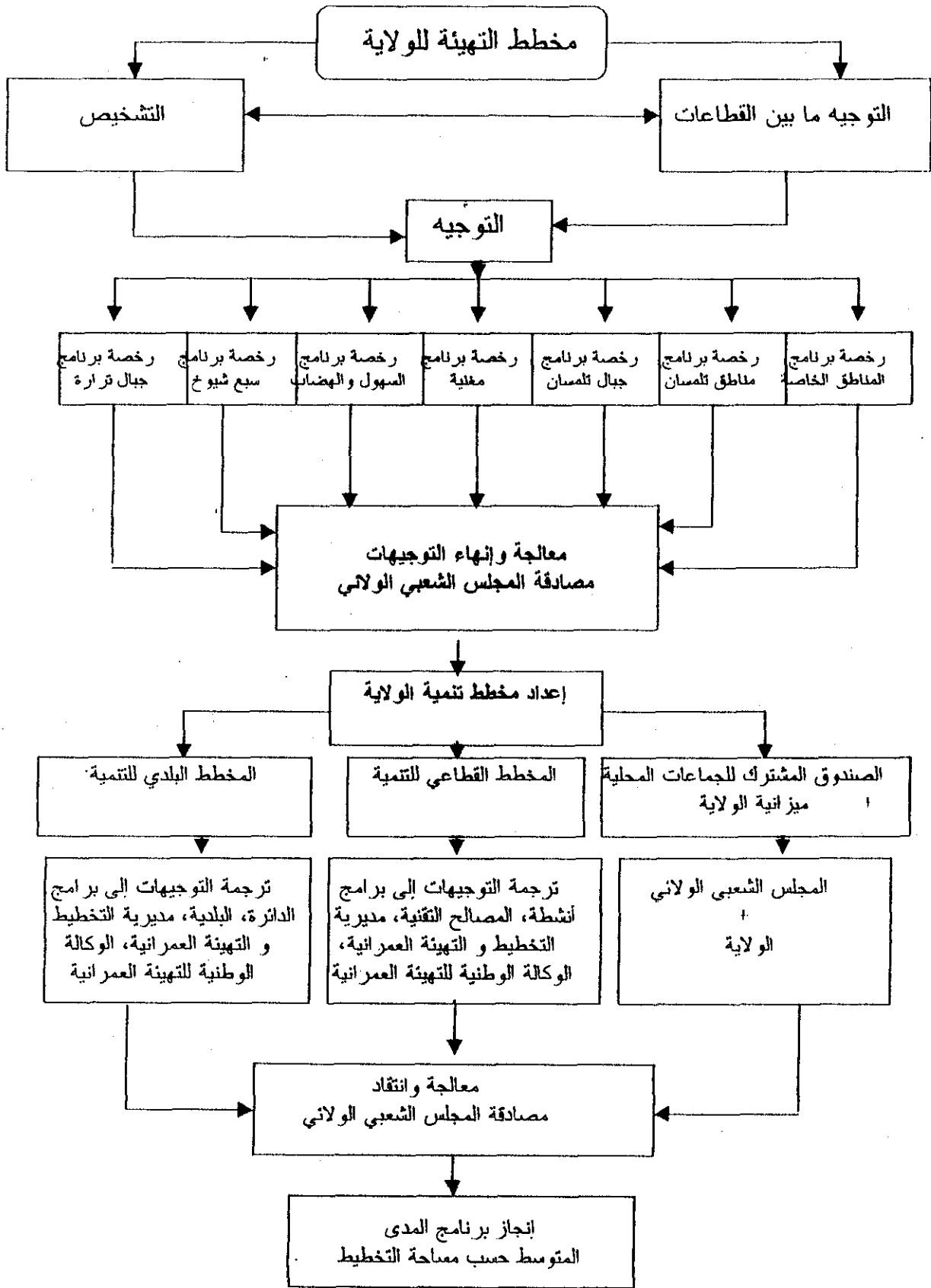
إن هذه النسب تبرز حجم التمويل الذي تمثله هذه المساعدات، فعلى اعتبار
أن النسبة تفوق 50% من ميزانية التجهيز والاستثمار، يجعل من هذه المصادر
عنصرا ذا أهمية قصوى، ونقصها أو انخفاضها يؤثر سلبا على التنمية المحلية
بدرجة كبيرة.

— المخططات البلدية غير بلدية تلمسان:

على غرار المخطط البياني لاعتماد برامج المخططات البلدية للتنمية يمكن
إدراج بيان لاعتماد هذه المخططات على المستوى المحلي.

¹ - Centre Nationale d'Etudes et d'Analyses pour la Planification (CeNEAP) : « Etudes statistiques et financières des communes » OP cit P :12.

² - CeNEAP : « Refonte des systèmes fiscaux », OP cit. P :19.



مخطط التهيئة الإقليم لولاية تلمسان:

المصدر: مديرية التخطيط و التهيئة الإقليم لولاية تلمسان، وثيقة داخلية.

من خلال الرسم البياني يتضح مدى أهمية المخطط البلدية في تنمية إقليم البلدية بمختلف التجهيزات القاعدية وسوف يبين في الجدول أدناه أهمية هذه المصادر ونسبها إلى المصادر الأخرى.

جدول رقم 24: المصادر المالية لقسم التجهيز

(باستثناء التصرف في العقارات و المنقولات)

(الوحدة بالآلاف الدينارات)

طبيعة المصادر	1997		1999		2000	
	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ
التمويل الذاتي	45.91%	157,322	49.13%	84,813	57.30%	81,272
المخططات البلدي للتنمية	34.51%	118,259	23.20%	40,057	14.45%	20,500
البناءات المدرسية	12.78%	43,802	15.46%	26,682	18.32%	25,991
الصندوق المشترك للجماعات المحلية	6.57%	22,507	7.87%	13,579	4.99%	7,085
ميزانية الولاية	0.22%	750	4.34%	7,500	4.93%	7,000
القروض	% 00	0.00	% 00	0.00	% 00	0.00
المجموع	100.00%	342,640	100.00%	172,631	100.00%	141,848

المصدر: قوائم البيانات السنوية لبلدية تلمسان "وثائق داخلية"

يتضح من هذا الجدول أن المخططات البلدية للتنمية تشكل أهم مصدر مالي خارجي، بحيث أنها تحتل المرتبة الأولى بالنسبة لجملة التمويلات الخارجية بنسب متفاوتة:

- 34% من إجمالي قسم التجهيز لسنة 1997.
- 24% من إجمالي قسم التجهيز لسنة 1999.
- 15% من إجمالي قسم التجهيز لسنة 2000.

و الملاحظ أن هذا المصدر بدأ ينخفض مؤخرًا، لأسباب اقتصادية تتعلق

1- يلاحظ خلال هذه السنة أن هناك ارتفاع في اعتمادات هذا المصدر لبلدية تلمسان بمبلغ يفوق 55 مليون دينار، هذا ما يؤكد الارتباط الوثيق بين هذا المورد و سوق النفط حيث أن رخصة برامج المخططات البلدية للتنمية على المستوى الوطني قد ارتفعت من 20.9 مليار دينار سنة 2000 إلى 40 مليار دينار سنة 2001، زيادة على برنامج الاعاش الاقتصادي الذي يعنى البلديات بالدرجة الأولى، وهذا راجع إلى ارتفاع أسعار النفط، و الذي حقق إيرادا بقيمة 524 مليار دينار بينما يتوقع إيرادا بقيمة 732 مليار دينار سنة 2001 (الجريدة الرسمية رقم 92 لسنة 1999 و رقم 80 لسنة 2000 و الخاصتين بقانوني المالية لسنتي 2000 و 2001 على التوالي) ، الشيء الذي يعبر ارتفاع اعتمادات هذه المصادر من جديد.

بتدني مستوى سعر النفط في الأسواق العالمية، الشيء الذي ينعكس سلبا على ميزانية الدولة، هذه الأخيرة التي تضعف مقدرتها على تمويل هذه المشاريع. خلاصة القول أن المخططات البلدية للتنمية تعتبر من أهم المصادر المالية الخارجية لتمويل قسم التجهيز والاستثمار. ولدفع عجلة التنمية المحلية إلى الأمام، لسبب اهتمامها بكل الهياكل القاعدية القاعدية، كشف الطرق، والتهيئة العمرانية، وبناء الهياكل الرياضية والاجتماعية والصحة...

إن الاستغلال الأمثل والرشيد لهذا المورد المالي يمكن البلديات من الاقتصاد من ميزانياتها الخاصة وأموالها الذاتية التي يمكن صرفها في المصالح التي تعرف نوعا من العجز، أو تحسين مردود مصالحها.

ثانيا: البناءات المدرسية

لقد أسندت عملية البناءات المدرسية إلى البلديات مباشرة بعد اعتماد القانون البلدي لسنة 1967 حيث جاء في مادته 161: "يسهم المجلس الشعبي البلدي في إنجاز برامج الأبنية المدرسية و تكاليف الصيانة الخاصة بالمؤسسات المدرسية وأندية الشبيبة المحدثة في دائرة البلدية وذلك ضمن الشروط التي يجري تحديدها بموجب مرسوم".

تفيد هذه المادة أن البلدية تسهم أي بمعنى تشارك في إنجاز الأبنية المدرسية، فعملية الإنجاز تتكفل بها البلدية، بينما عملية التمويل بالصيغة النهائية فهي على عاتق الدولة، والتي عليها أن توفر الإطار التقني أيضا، الذي يسهر على متابعة المشروع.

لقد أسند هذا الاختصاص للبلديات بهذه الكيفية بمقتضى الأمر رقم 09/68 المؤرخ في 23 جانفي 1968 المتعلق بالأبنية المدرسية، ثم المرسوم رقم 77/68 المؤرخ في 03 أفريل 1968 المحدد لكيفيات تطبيق الأمر 09/68 أعلاه وأتبعه قراران وزاريان مشتركات.

- والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 أبريل 1968 والذي يحدد كيفية توزيع الأعباء بين الدولة والبلدية، فيما يخص البناءات المدرسية.
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 أبريل 1968 والذي يحدد كيفية إنجاز البناءات المدرسية والتعليم الابتدائي العمومي.

1- كيفية إعداد البرامج

تقوم البلدية بالتعاون مع مفتشية التعليم بإعداد قائمة بالاحتياجات وترسل إلى وزارة التعليم، حيث تعقد لجنة البناءات المدرسية التي تقوم بدراسة هذه الاحتياجات على مستوى كل ولاية، تحدد هذه القوائم تبعث إلى كل ولاية وحسب احتياجاتها.

على مستوى الولاية تقوم اللجنة الولائية للبناءات المدرسية بتوزيع هذه البرامج بحسب احتياجات كل بلدية.

ويبقى على المجلس الشعبي البلدي تخصيص الأرضية التي تبني عليها المدرسة ومرافقها بعد موافقة مفتشية التعليم، وتعيين المصالح التقنية التي تسهر على متابعة المشروع.

في حالة انعدام الأرضية التي سوف يبني عليها المشروع يبقى على الدولة:

- التنازل عن قطعة أرضية من ممتلكاتها لإنجاز المشروع.
 - تخصيص الاعتمادات الضرورية لاقتناء أو شراء الأرض.
- وبعدما تتم الموافقة على المشروع وأرضيته من قبل المصالح المعنية يتم اعتماد المشروع ويشرع في إنجازه.

2- كيفية تنفيذ البرامج

تتماثل برامج البناءات المدرسية مع المخططات البلدية للتنمية في أنها تتميز بتخصيصها المحدد، فلا يمكن تحويلها إلى برامج أخرى من قبل المجلس البلدي أو تحويل أموالها إلى مشاريع أخرى، إلا أنها تختلف في طبيعة اعتماداتها. إن

الأموال المخصصة نهائيا لإنجاز هذه البرامج تبعث جملة إلى البلدية وليست عن طريق الحصص السنوية كما هو الشأن بالنسبة للمخططات البلدية للتنمية. بمجرد اعتماد المشروع من طرف الوزارة المعنية، ترسل رخصة البرامج، وتقوم وزارة المالية بتحويل مبلغ الرخصة بكامله إلى الولايات ثم تحول هذه الأخيرة الاعتمادات إلى البلديات المعنية.

ويتم إنجاز المشروع بإحدى الطريقتين:

- إما أن تقوم البلدية نفسها بإنجازها المشروع بطريقة الوكالة تحت رقابة المصالح التقنية للولاية.

- إبرام صفقة لإنجاز المشروع مع المؤسسات المعتمدة (خاصة أو عمومية). بعد تطبيق كل الإجراءات التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية، من إشهار في الجرائد ومنافسة بين المؤسسات وفتح الأظرفة وغيرها...

بعد إنجاز المشروع يتم تجهيزه بكل وسائل التعليم الضرورية وكل ذلك بتمويل من الدولة، بحيث يتم إحصاء كل التجهيزات والاحتياجات الضرورية في قوائم وترسل عن طريق مديرية التعليم الوزارة المعنية.

كما يتم تمويل أشغال الصيانة الكبرى بنفس الطريقة، بحيث يتم إعداد كشوفات بكل مدرسة بتقدير المبالغ وطبيعة الأشغال الواجب إنجازها وترسل هذه الوثائق إلى وزارة الداخلية بواسطة الولاية.

ويتم تخصيص اعتمادات سنوية لهذه الأشغال ترسل إلى الولايات التي تعيد توزيعها بدورها على البلديات.

3- أهمية مصدر تمويل البناءات المدرسية

على غرار المخططات البلدية للتنمية، تكمن أهمية هذا المصدر في المبالغ والاعتمادات المالية التي تستفيد منها البلدية لمواجهة الأعباء المتزايدة من جراء

سريعا. فبالضرورة أن يقابله عرض مناسب لمؤسسات التدريس وما قبل التدريس، ومن هذا المنطلق تبرز أهمية هذا القطاع.

بالنظر إلى جدول المصادر الخارجية المذكور ضمن المخططات البلدية للتنمية، يمكن ملاحظة حجم تلك الاعتمادات المخصصة لهذا القطاع والتي تمثل ما بين 13% و 18% من ميزانية التجهيز في السنوات الأخيرة، لبلدية تلمسان وهذه النسبة المتزايدة تمثل أثر الطلب المتزايد لبديفة يفوق عدد سكانها 130 000 نسمة¹.

والملاحظ أيضا أنه في سنة 2000، فاقت الاعتمادات المخصصة للبناءات المدرسية اعتمادات المخططات البلدية للتنمية بحيث كانت النسب 18% للبناءات المدرسية و 15% للمخططات، ومن هذا الجانب أيضا تظهر أهمية الموارد المالية للبناءات المدرسية.

غير أنه يؤخذ على هذه المساعدات عدة انتقادات، أهمها:

- عدم تغطية الاعتمادات لكلفة المشروع الحقيقية، وقد يرجع ذلك إلى انعدام دراسة حقيقية للمشروع.

- عدم الأخذ بعين الاعتبار كلفة الدراسة والتجهيز وكذا الصيانة الدورية للهياكل، كإعادة الترميم وتكاليف التبسيط... إلخ.

هذه الاعتبارات وغيرها تحتم على المجالس الشعبية البلدية تخصيص اعتمادات معتبرة من ميزانياتها لمواجهة هذه الأعباء. بالرغم من أن النصوص تجعلها من التكاليف الملقاة على عاتق الدولة، بنص القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 أفريل 1968 إلا أن الواقع يفرض منطقا آخر يتمثل في تخصيص اعتمادات سنوية لأجل الصيانة وأشغال الترميم والتجهيز بالمنقولات...

¹ - إلى غاية سنة 1998 كان عدد سكان بلدية تلمسان 130.818: حسب مديرية التخطيط والتنمية العمرانية بولاية تلمسان (وثيقة داخلية).

حيث ان بلدية تلمسان، وقصد إنهاء مشاريع البناءات المدرسية المعطلة خصصت مقابل ما يفوق 43 مليون دينار كمساعدة من الدولة ما يناهز 5.3 مليون دينار جزائري، أي أن مبلغ مساهمة البلدية يفوق بكثير المبلغ المخصص من الدولة وذلك لتعطيل الأشغال في جل المشاريع التي برمجت في تواريخ سابقة ولم تعد المبالغ المخصصة لها كافية لإنجازها. كما خصصت سنة 2000 مساهمات تقدر بحوالي 4 ملايين دينار لإنهاء جملة مشاريع معتمدة بحوالي 26 مليون دينار الشيء الذي يعرقل بنسب متفاوتة ميزانية البلدية.

الفرع الثاني: مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

أنشئ هذا الصندوق في سنة 1973 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 73/134 المؤرخ في 09 أوت 1973 تحت وصاية وزارة الداخلية، بعدما كانت أموال الجماعات المحلية مسيرة من طرف صندوق التوفير والاحتياط قبل هذا التاريخ. يعتبر صندوق الجماعات المحلية المشترك مؤسسة عمومية، ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال المالي، و يتولى تسير التضامن و صندوق الضمان¹ المنصوص عليهما في المادة 266، 267 و 268 من القانون البلدي و المادة 115 من القانون الولائي (رقم 07/90 المؤرخ في 07/04/1990). ويهدف الصندوق إلى التضامن وتقليص الفوارق الموجودة بين البلديات في المداخل، توزيع حصة الموارد الجبائية توزيعاً بالتساوي، ضمان دفع المبالغ التقديرية في جداول الضرائب المباشرة كما و تقوم بالدراسات و التحقيقات و الأبحاث التي تهدف إلى تطوير التجهيزات و الاستثمارات المحلية، إضافة إلى قيامها إلى أعمال تكوين موظفين الإدارة المحلية و الرفع من مستواهم. و يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية و يسهر على إدارة:

- صندوق التضامن.

- صندوق الضمان.

أولاً: صندوق التضامن

صندوق التضامن: يعمل هذا الصندوق تحت إدارة الصندوق المشترك الجماعات المحلية ولقد أنشأ هذا الصندوق لأجل القيام بجملة من المهام أهمها توزيع الناتج الجبائي بين البلدية و الولاية بالشكل التالي²:

- 75 % لصندوق التضامن البلدي.

- 25 % لصندوق التضامن الولائي.

¹- ينظر المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك و عمله، المادة 1.
²- المرجع نفسه، المادة 05.

كما توزع الموارد التي تعود إلى أحد صندوقي التضامن نسبا معينة حسب اختصاصات الصندوق و المتمثلة في¹:

- تخصيص الخدمة العمومية و تخصيص الضريبة المتساوية 55% .
- مساعدات استثنائية 05% .
- مساعدات للتجهيز و الاستثمار 40% .

أ- إعانة التوزيع بالتساوي

تعتبر هذه الإعانات المورد الرئيسي للجماعات المحلية وتعتمد عليها اعتمادا كبيرا في إعداد ميزانياتها ولا تستفيد منها إلا البلديات أو الولايات الفقيرة التي لا يتجاوز معدل إيراداتها المحلية المعدل إيراداتها المحلية المعدل الوطني وتوزع هذه الإعانات سنويا وتفيد بالميزانية الأولية للمجموعة المحلية عموما على أساس تقديرات السنة السابقة، ويتم تسويتها في الميزانية الإضافية فيما بعد بالزيادة أو النقصان.

إن توزيع هذه الإعانة على البلديات يتم وفقا لقاعدة حسابية يتم فيها الأخذ بعين الاعتبار مستوى الإيرادات وعدد السكان في كل بلدية.

لقد وصل عدد البلديات المستفيدة من هذه المساعدة 1086 بلدية سنة 1999 وهو يعادل 70,47% من مجموع البلديات على مستوى الوطن، فالبلديات التي استفادت من هذه الإعانة كان على أساس أن مستوى إيراداتها بالنسبة لكل ساكن قل من المعدل الوطني المقدر ب 647,04 دج خلال هذه السنة².

أما باقي البلديات والتي عددها 455 بلدية فإنها أقصت من هذه الاستفادة باعتبار أن مؤشر إيراداتها الجبائية أعلى من المعدل الوطني وهذا راجع إلى الموقع الجغرافي لهذه البلديات المتميزة بالنشاطات الاقتصادية الهامة.

¹ - المرع نفسه ، المادة 06

² - صندوق الجماعات المحلية المشترك: "حصيلة النشاطات المالية لسنة 1999" وثيقة داخلية، ص: 2.

على مستوى ولاية تلمسان استقادت خلال سنة 1999، 39 بلدية من أصل 53 بلدية بمبلغ إجمالي قدر ب 103.569.327 دج، ولقد مثل هذا المبلغ 2,62% من مجموع الإعانات¹.

2- الإعانات الاستثنائية

تمنح الإعانات للبلديات التي تحقق عجزا بارزا في ميزانياتها الإضافية خلال السنة المالية، وليس في الميزانية الأولية التي يفترض أن تكون متوازنة، وغالبا ما تمنح هذه الإعانات لتغطية أعباء الأجور والمرتبات التي لا تزال تمثل نسبة 75% من المصاريف الضرورية.

والملاحظ أن عدد الميزانيات العاجزة يتزايد عاما بعد عام بحيث كان عدد الميزانيات أو البلديات العاجزة سنة 1979 10 بلديات ليصل سنة 1985 بعد التقسيم الإداري إلى 71 بلدية²، ثم يتضاعف سنة 1995 إلى 939 بلدية ليصل في نهاية سنة 1999 إلى 1207 بلدية عاجزة³.

ويتضاعف عدد البلديات تضاعفت بمبالغ المساعدات من 11.847.655 دج سنة 1979 إلى 8.824.475.844 دج⁴.

وعلى مستوى ولاية تلمسان، من أصل 53 بلدية كانت هنالك 46 بلدية عاجزة سنة 1999 وكان مبلغ المساعدات يقدر ب 6.313.400.000 بنسبة 3,55% من المساعدات الإجمالية⁵.

1 - المرجع نفسه، ص: 3.
2 - أحمد بو عشية: "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية" مذكرة ماجستير، تحت إشراف: عبد القادر بن معروف، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، سنة 1991 ص: 98. غير منشورة.
3 - الصندوق المشترك للجماعات المحلية: "حصيلة النشاطات المالية لسنة 1999" سبق ذكره، ص: 4.
4 - المرجع نفسه، ص: 5.
5 - المرجع نفسه، ص: 7.

3- إعانات التجهيز

تخصص هذه الإعانات على تشكل تخصيص خاص، لمشاريع معينة تعيينا دقيقا، ولا يمكن تحويلها بأي حال من الأحوال إلى مشاريع أخرى، وإذا ما ألغيت، فيجب إرجاعها إلى الصندوق.

تقترح هذه المشاريع من قبل البلديات بعد إعداد ودراسة الملفات التقنية والبطاقات الفنية الخاصة بها وتقديم إلى الولاية ثم تبعث إلى الصندوق المشترك، وتحدد المصادقة على هذه المشاريع من قبل مجلس وزاري مشترك، وذلك حسب الأولويات والخطوط العريضة للتنمية المحلية والجهوية وكذا حسب الخطط الوطنية، وحتى يتجنب عملية التمويل المزجوج يجتمع ممثل من التهيئة العمرانية والمالية لدراسة الطلبات حسب المبالغ المحددة سنويا.

ولقد استفادت 06 بلديات من ولاية تلمسان من هذه الإعانات بمبلغ 11.206.000 دج سنة 1999¹ وتمثلت هذه افعانات في صيانة الطرق البلديات وتجهيزات أخرى.

ثانيا: صندوق الضمان

يعمل هذا الصندوق تحت إدارة الصندوق المشترك الجماعات المحلية ولقد أنشأ هذا الصندوق لأجل القيام بجملة من المهام أهمها توزيع الناتج الجبائي بين البلدية و الولاية بالشكل التالي²:

- 80 % لصندوق الضمان البلدي.

- 20 % لصندوق الضمان الولائي.

وتخصص أموال صندوق الضمان البلدي لمواجهة تخفيضات الضرائب و الديون الميثة من الضرائب المباشرة المحلية التي تقرر خلال السنة المالية، و كذا نقص تقدير الضرائب غير المحصلة.

¹ - المرجع نفسه: ص: 13.

² - ينظر المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04، المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك عمله، المادة 11 الفقرة 03.

أ - ناقص القيمة الجبائية

وتعنى بها نقصان مبلغ الضرائب المباشرة المحلية المحصلة عن قيمة المبالغ التقديرية.

أثناء إعداد الميزانية الأولية وللتأخر الذي غالبا ما يحصل في إرسال مبالغ التقديرات الجبائية من قبل مديرية الضرائب، تلجأ البلديات في ميزانياتها إلى اعتماد التحصيلات السابقة والمحقة في الحساب الإداري، وإدراجها في الميزانية الأولية. غير أنه لنقص في التحصيل الضريبي =، قد يحدث هنالك نقص بالنسبة للتقديرات المسجلة، فيحدث هنالك للبلديات، التي تختل ميزانياتها لهذا السبب وعدم إمكانية تغطيته. وفي هذه الحالة يبرز دور صندوق الضمان الذي يضمن حدا يتكفل بتقديمها للبلديات التي تعرف هذا النوع من العجز.

لقد حققت 550 بلدية هذا العجز سنة 1997 بمبالغ 1.125.320.457 دج، ويسبب ضعف موارد الصندوق لم يتمكن في تسديد سوى 727.050.503 دج بحيث يعرف هذا الصندوق اختلالا كبيرا في موارده المالية سبب تضاعف البلديات التي أضحت تحقق هذا النوع من العجز والذي أصاب حتى بلدية تلمسان بالرغم من توفرها على قاعدة اقتصادية هامة جدا إلا أنها قد حققت سنة 1997 نقص في المبالغ الجبائية يقدر بحوالي 45 مليون دينار¹. ولحد الآن لم تتمكن من تحصيله من الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

2- التخصصات والمبالغ غير المستوفاة

غالبا ما تقتصر وظيفة الصندوق المشترك للجماعات المحصلة في ضمان أو تعويض ناقص القيمة الجبائية والتي أضحت تنقل كاهله بقله موارده المالية، والمتمثلة فقط في الاقتطاع السنوي من ميزانيات البلديات والذي تحدد نسبة القوانين وغالبا ما تكون هذه النسبة 02%.

¹ - الصندوق المشترك للجماعات المحلية: "الحصيلة المالية لسنة 1997"، سبق ذكره، ص: 9.

فباعتبار العجز المتزايد لعدد البلديات والتي لم تعد تضمن حتى أجور العمال، أصبحت تعجز عن تسديد مثل هذه الاشتراكات، ويمكن ملاحظة هذا العجز من خلال الحوصلة السنوية التي يقدمها الصندوق، حيث أنه وصل مبلغ العجز سنة 1999 إلى 2.185.564.728 دج لم تسدد للبلديات المعنية، منها 1.215.526.469 دج عجز (لم يسدد للبلديات التي عرفت ميزانيات نقص في المبالغ الجبائية)¹ لسنة 1997 منها بلدية تلمسان، وعجز سنة 1998 والمقدر ب 970.564.728 دج.

وعلى هذا الأساس أصبحت وظيفة ضمان نقص القيمة الجبائية للبلديات المعنية هي الوظيفة العالية على الصندوق دون غيرها.

ثالثا: المساعدات و المهام الأخرى

زيادة على هذه المساعدات الهامة التي يقدمها الصندوق هنالك تدخلات أخرى لا تقل أهمية عن تلك التي ذكرت من قلب وتتمثل هذه المساعدات في:

1 - إعادة توزيع مبالغ الدفع الجزافي

قد سبق وأن ذكرنا أنه من جملة الضرائب المباشرة التي تشترك فيها البلدية مع غيرها، الدفع الجزافي، بحيث 30% تعود للبلديات و 70% إلى الصندوق. ثم يعد توزيع هذه النسبة على الجماعات المحلية حسب مقتضيات النصوص التنظيمية² بالشكل التالي:

20% تبقى لدى حساب الصندوق لأهداف تضامنية.

20% لفائدة الولايات.

60% لفائدة البلديات.

وتوزع النسبة المخصصة للبلديات حسب الصيغة³:

حصّة البلدية (س) =

¹ - الصندوق المشترك للجماعات المحلية: "حصيلة النشاطات المالية لسنة 1999" سبق ذكره، ص: 20.
² - ينظر: القرار الوزاري المشترك المتعلق بكيفية توزيع ناتج الدفع الجزافي المؤرخ في 21 جانفي 1995.
³ - المرجع نفسه.

$$\frac{\text{المبلغ الموزع} \times \text{تعداد سكان البلدية}}{\text{عدد أسر البلدية} \times \frac{1}{2}} = \frac{\text{التعداد الوطني للسكان}}{\text{عدد الأسر الوطني}}$$

وتسدد المبالغ ثلاثة أشهر للبلديات، حيث يسدد الثلاثي الأول في شهر أفريل وللثلاثي الثاني في شهر جويلية، الثلاثي الثالث في شهر أكتوبر، والباقي في شهر جانفي من السنة الجديدة.

وكانت الحصص الموزعة سنة 1997 و 1999 كالتالي:

جدول رقم: 25 توزيع ناتج الدفع الجرافي

الوحدة بالآلاف الدينارات

السنة	الحصة الإجمالية	حصة ولاية تلمسان
1997	8.400.000	278.067
1999	8.700.000	287.997

المصدر: "الصندوق المشترك للجماعات المحلية" "حصيلة النشاطات المالية" سنة 1997 و 1999 وتتم عملية حساب الحصص لكل بلدية في وزارة الداخلية لدى مديرية المالية المحلية، ويتكفل الصندوق من جهته بتوزيع الاعتمادات وفقا للجدول المرسل إليه من طرف هذه المديرية.

2- الإعانات المخصصة

يقتصر هذا الباب على حالة واحدة وتتمثل في إعانة الأشخاص المسنين ونتجت هذه المساعدة طبقا لمداولة مجلس توجيه الصندوق المؤرخة في 26 نوفمبر 1989 والتي تم بواسطتها إقرار مساعدة للأشخاص المسنين تقطع من حصة الصندوق من الدفع الجرافي، ويستفيد منها كل شخص مسن تتوفر فيه شروط معينة، وتبدأ من إحصاء 401.556 شخص مسن سنة 1999 بدلا من 300000 لسنة 1998¹، ويفقد مبلغ المساعدة ب 300 دج/ سنويا لكل شخص

¹ - الصندوق المشترك للجماعات المحلية: "حصيلة النشاطات المالية سنة 1999" سبق ذكره ص: 24.

مسن، بمبلغ إجمالي يقدر ب 90.000.000 وكانت حصة ولاية تلمسان تقدر ب
1.911.300 دج لفائدة 6371 مسن¹

3- عمليات التكوين والإعلام والدراسات

يهتم الصندوق أيضا إلى جانب ما ذكر، بمساهمته في عمليات التكوين
والإعلام والدراسات، وتتمحور هذه التدخلات في:

أ - برامج التكوين وتحسين المستوى لفائدة موظفي الإدارات والمصالح
العمومية المحلية.

ب - برامج إعلام ومساعدة المنتخبين المحليين في أداء مهامهم بتنظيم أيام
دراسية وملتقيات.

ج - عمليات نشر وتوزيع جميع الوثائق التي تسهل وتساعد عمل المنتخبين
والموظفين المحليين.

د - عمليات الدراسات الهادفة إلى تطوير التنمية المحلية وتحسين ظروف
الموظفين والإدارات والمصالح العمومية المحلية.

ولقد بلغت جملة هذه التدخلات مبلغ 23.856.214 دج سنة 1999².

4- إعانات تسيير أعباء الحرس البلدي:

طبقا للتعليمات الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1995
والتي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي، أصبح الصندوق يتحمل جزء
من أعباء تسيير هذه المؤسسة وتتحمل الدولة الجزء الآخر، بحيث تشكل هذه
المبالغ أكبر نسبة من مبالغ الصندوق.

هذه الإعانات التي ساهمت بقدر معين في حرمان البلديات من موارد
معتبرة، الشيء الذي أدى إلى زيادة عجزها مباشرة بعد اعتماد هذه المؤسسة،
حيث أنها تعد 99.629 حرس بلدي بمبلغ إجمالي يقدر ب 20.025.000.000

¹ - المرجع نفسه ص: 24.

² - المرجع نفسه ص: 27.

دج سنويا (12.600.000.000 من ميزانية الدولة و 7.425.000.000 دج من الصندوق) وسوف نبرز جل هذه المساعدات المخصصة من قبل الصندوق في هذا

الجدول الذي يمثل جملة التدخلات لسنتي: 1997 و 1999

جدول ملخص إجمالي نشاطات الصندوق المشترك للجماعات المحلية

لسنتي 1997 و 1999:

جدول رقم 26: ملخص إجمالي نشاطات الصندوق المشترك للجماعات المحلية لسنتي 1997 ، 1998
الوحدة بالدينار الجزائري

سنة 1999		سنة 1997		طبيعة المساعدات
النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	
10.74%	4,949,844,336.00	9.41%	4,000,000,000.00	اعانات التوزيع بالتساوي
79.80%	3,949,844,336.00			
20.20%	1,000,000,000.00			
19.54%	9,008,779,844.00	19.36%	8,229,899,860.00	الاعانات الاستثنائية
97.95%	8,824,475,844.00			
0.33%	30,000,000.00			
1.71%	154,304,000.00			
0.31%	143,677,500.00	0.41%	174,930,500.00	اعانات التجهيز
74.94%	107,677,500.00			
25.06%	36,000,000.00			
43.44%	20,025,000,000.00	42.53%	18,082,236,000.00	اعانات تسيير الحرس البلدي
37.08%	7,425,000,000.00			
62.92%	12,600,000,000.00			
0.45%	207,675,242.00	1.70%	722,050,503.00	تعويض ناقص القيمة الجبائية
35.50%	73,732,573.00			
64.50%	133,942,669.00			
25.16%	11,600,000,000.00	26.35%	11,200,000,000.00	الدفع الجزافي
75.00%	8,700,000,000.00			
25.00%	2,900,000,000.00			
0.20%	90,000,000.00	0.21%	90,000,000.00	الاعانات المخصصة
0.05%	23,856,214.20	0.03%	13,406,584.00	اعانات التكوين و الاعلام و الدراسات
70.88%	16,909,246.20			
29.12%	6,946,968.00			
0.11%	50,000,000.00	0.00%	0.00	اقتطاع لعائدة حساب 452.003
100.00%	46,098,833,136.20	100.00%	42,512,523,447.00	المجموع

المصدر: الصندوق المشترك للجماعات المحلية - حصيلة النشاطات المالية لسنة 1997 ص 1 و

1999.

وعلى هذا الأساس يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مصدر مالي ذو أهمية كبيرة بالنسبة للجماعات المحلية، من حيث أن مساعداته المالية المباشرة لهذه الجماعات يفوق (50%) من إجمالي مصادره، الشيء الذي يجعل من هذا الصندوق مؤسسة جد ضرورية للبلديات ذات المداخيل المحدودة جداً، والتي يفوق عددها أكبر 1200 بلدية حسب التصريحات الرسمية.

ولقد تعمدنا فيه شيء من التفصيل بسبب تلك الأهمية التي يكسبها في تدعيمه للجماعات المحلية، كما يجب الإشارة أيضاً إلى أن مصادر تمويل هذا الصندوق تتمثل في:

54,4% من مصادر الرسم على النشاط المهني.

70% من مصادر الدفع الجزافي.

10% من مصادر الرسم على القيمة المضافة.

80% من مصادر منتج قسيمة السيارات والتي تعتبر أهم مورد مالي.

الفرع الثالث: مساعدات ميزانية الولاية

وهي عبارة عن مساعدات تمنحها الولاية للبلديات على سبيل التجهيز وتقتطع من نفقات تجهيز الولاية، وقد تخصص:

- التجهيزات الإدارية.
 - التجهيزات الاجتماعية.
 - المساعدات في التجهيزات الصحية.
 - التجهيزات الرياضية والثقافية.
- وغيرها من التجهيزات العمومية، غير أنها بالمقارنة مع المساعدات الأخرى تعتبر ضعيفة جدا.

وبالرجوع إلى الجدول المعتمد في الفرع الأول "المخططات البلدية للتنمية" يمكن ملاحظة الاعتمادات المخصصة من قبل ميزانية البلدية الذي لا يتجاوز 5% من المساعدات الخارجية على أقصى تقدير.

وعلى هذا الأساس يمكن اعتبارها مساعدات رمزية مقارنة بمساعدات الدولة أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وحتى من حيث عدد المشاريع لا يتعدى اثنين:

- مشروع واحد سنة 1995 - تجهيز المعهد الموسيقي.
 - مشروع أشغال إنجاز سياج سنة 1996.
 - مشروع تزويد المناطق الحضرية بالغاز الطبيعي سنة 1999.
- وعليه فالمساعدات المقدمة من قبل الولاية هي مساعدات شكلية فقط.

الفرع الرابع: القروض

تعتبر القروض موردا هاما من الموارد المالية الدائمة التي يمكن اللجوء إليها في أي وقت وظرف، وحتى من الناحية التنظيمية لا شيء يمنح البلديات من اللجوء إلى مثل هذه المؤسسات لتمويل تجهيزاتها واستثماراتها. غير أن إمكانية البلديات المحدودة في إرجاع الديون وفوائدها هو العائق الذي يمنع الجماعات المحلية من الاقتراض، حيث أنها شكلت¹:

- 03 % من إيرادات قسم التجهيز سنة 1994.

- 03 % من إيرادات قسم التجهيز سنة 1995.

- 02 % من إيرادات قسم التجهيز سنة 1996.

على المستوى الوطني، وهي بذلك في تناقص مستمر.

يمكن للبلديات اللجوء إلى هذا المورد الهام لتغطية نفقات التجهيز التي قد تعجز عن تغطيتها بطريقة التمويل الذاتي، أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات وكذا إعانات الدولة.

إلا أن هذا المورد بمجرد اعتماده يصبح نفقة ضرورية على الجماعات المحلية، فهو إيراد وحل حاضر ولكنه نفقة إجبارية مستقبلا.

ولذا فغالبا ما تلجأ البلديات لهذا المصدر وتعتمد اعتمادا كبيرا على المساعدات التي تقدمها الدولة في إطار برامج التنمية البلدية وكذا الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

إلا أن البلديات الغنية بإمكانها اللجوء إلى هذه المؤسسات ما دامت تمنع بالقدرة على الدفع في الأجال المحددة، بحيث يجب أن تخصص في برامج التجهيز الأكثر إنتاجية ومردودية، حتى تحسن موارد أملاكها وحسن استغلالها لهذه الموارد الجديدة.

¹ - Ce.N.E.A.P : « Refont du système fiscal » Algérie 1997, Etude non publié, P : 20.

وصفوة القول، تعتبر القروض من الموارد الهامة جدا اذا استعملت بطريقة عقلانية وصارمة وفي مشاريع إنتاجية هامة ودائمة.

فيما يخص بلدية تلمسان، وعلى أساس اعتبارها من البلديات التي لم تحقق أي عجز يعرقل استخدام أموالها بشكل رشيد، لم تتوجه إلى الاقتراض من المؤسسات المالية إلا في سنة 1988، في تمويل بعض المشاريع الضخمة وذات المردودية العالية مثل إنجاز حظيرة للسيارات بعدة طبقات بتمويل من الصندوق الوطني للتوفير والإدخار وكذا مشاريع سكنية، غير أنه سرّيعا ما ألغيت المشاريع والغيت اتفاقية التمويل.

خلاصة الفصل الثاني

مما لا شك فيه، ومن منطلق هذا الجرد الإحصائي لجملة المصادر المالية للبلديات، يمكن القول أن هذه الأخيرة تمتلك مصادر جد هامة ومتنوعة من أموال خاصة، جبائية ومصادر خارجية كالمساعدات وغيرها، الشيء الذي قد يجعلها في منأى من أي اختلال مالي من شأنه أن يعرقل سير مصالحها.

كما يلاحظ أيضا أن المصادر الجبائية لمختلف الضرائب والرسوم تشكل المورد الأساسي والمصدر الأكثر أهمية من حيث أنه يشكل ما يفوق 90% من موارد قسم التسيير الذي يقتطع منه نسبة للتجهيز والاستثمار، هذه النسبة هي في الحقيقة تشكل خطرا كبيرا على التمويل المحلي من حيث أن الضرائب والرسوم تستند بالأساس على مختلف الأنشطة الصناعية والتجارية المتواجدة على إقليم البلدية والتي هي بدورها ترتبط ارتباطا أصيلا بالوضعية الاقتصادية للبلاد.

زيادة على المساعدات الخارجية كذلك والتي تشكل هي أيضا العصب الأهم في إيرادات قسم التسيير والمخصصة تخصيصا خاصا لمشاريع معينة ومحددة ليس للبلدية أية سلطة على تغييرها أو تحويلها وجهة أخرى، الشيء الذي يجعلها مسلوبة الاستقلال المالي في إدارة أموالها.

هذه الملاحظات الابتدائية وغيرها تجعلنا نتساءل بصدق وبكل جدية عن السبب أو الأسباب التي أدت إلى عجز أكثر من 1200 بلدية من أصل 1541، هل هذه الأسباب ناتجة حقيقة عن سوء في التسيير وأخطاء في أداء الوظائف، أم أنها أخطاء ناتجة عن قصور في النصوص التنظيمية التي لم تعد تواكب عصر التفتح على اقتصاد السوق والمنافسة الحرة.

الفصل الثالث

أسباب العجز المالي للبلديات

مقدمة الفصل

"إن الحاجيات الاجتماعية في تزايد مستمر خلال مرحلة النمو الاقتصادي ، فتسارع التقدم التقني و ارتفاع المستوى المعيشي ، يؤديان بالمواطن إلى طلب المزيد من الخدمات التي لا يقدر على توفيرها سوى الجماعات المحلية"¹.

إن الحاجة للماء و الكهرباء لا يفوق بكثير الحاجة إلى الطرق و التجهيزات الأساسية الضرورية للأنشطة الاقتصادية و التجارية المتنامية.

و لقرب وجود هذه السلطات المحلية من المواطن و اشتغل لأنه كان لزاما عليها توفير جملة هذه الحاجيات الجديدة على عكس السلطات المركزية التي تركز اهتماماتها على الأهداف الاستراتيجية للوطن و تجسيد المخططات الكبرى لكامل التراب الوطن وفق الخطة النهائية الشاملة .

فنظرا للدور الذي تلعبه البلديات في جميع مجالات الحياة الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية وغيرها و نظرا لجسارة المهام الملقاة على عاتقها، تزايدت أعبائها عاما بعد عام و تضاعفت نفقاتها دون الاهتمام الجدي بتطوير و تحسين أو إيجاد مصادر مالية إضافية لمواجهة هذه النفقات ، الشيء الذي أدى إلى عجز متزايد و مستمر لعدد كبير من البلديات كل سنة، هذا العجز الذي يظهر في التقارير التي يصدرها الصندوق المشترك للجماعات المحلية و الذي يساهم مباشرة في تقليص عجز جملة هذه البلديات كل سنة .

فهذا العجز يعرف ارتفاعا قويا سواء من حيث العدد أي عدد البلديات الذي يتزايد باستمرار سنة تلو الأخرى كما هو مبين الجدول أدناه:

¹ - Pierre Lalumière "Les Finances publiques", 4^e éditions, ed Armand Colin 1976 Paris P : 110.

جدول رقم 27: تطور عدد البلديات العاجزة

(الوحدة بالآلاف الدينار)

السنة	عدد البلديات العاجزة	المبلغ
1990	164	250 650
1991	620	1963 510
1992	660	1904 343
1993	792	3 804 773
1994	779	3 500 000
1995	929	6 500 000
1996	1090	8 730 000
1997	1159	11 600 000

المصدر: CeNEAP: « Refonte du système fiscal » Alger 1997 P: 55. Document intern.

من خلال هذا الجدول يظهر جليا أن عدد البلديات العاجزة تضاعف 07 مرات من سنة 1990 إلى 1997 بينما في نفس الفترة تضاعف مبلغ العجز إلى أكثر من 46 مرة.

وفي ختام الملتقى الجهوي التكويني بمدينة سطيف والذي نظم لفائدة الإطارات المسيرة المحلية، صرح الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية أنه من أصل 1541 بلدية توجد 1280 بلدية عاجزة ماليا¹.

فالملاحظ أن نسبة العجز في البلديات عالية جدا بحيث تسلوي 83% ولم يبق منها سوى 261 بلدية غير عاجزة، وبالنظر إلى هذا الاستمرار في تزايد عدد البلديات العاجزة من 164 بلدية سنة 1990 إلى 1280 بلدية عاجزة بداية سنة 2001 يمكن التنبؤ بمصير البقية الباقية في البلديات في الأجل المتوسطة.

لهذه الأسباب وغيرها أضحي من الضروري على السلطات المركزية صاحبة القرار وإيجاد حل فوري لهذه الوضعية المتردية، غير أنه من اللائق بنا

¹ - ن. رياض: "الفقر يزحف على الجزائر العميقة" 1280 بلدية تعاني الإفلاس"، في الخير (04 أبريل 2001).

تحليل واجراء عملية تشريح لجملة الاسباب التي أدت بأغلبية البلديات الى العجز ،
من منطلق انه اذا عرف الداء عرف الدواء.

من البديهي ان هنالك اسباب خارجية وأخرى داخلية حسب التحاليل
الكلاسيكية:

اسباب خارجية، أي خارجة عن نطاق الإدارة والتسيير المحلي،
تسبب فيها السلطات الوصية أو المركزية أو جملة التنظيمات
التي تتحكم في سير هذه المؤسسة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه
العوائق ليس للبلدية سلطة عليها حتى تتمكن من تجنبها وعونهاها
بالأسباب التنظيمية.

اسباب داخلية والتي تنتج من صميم النشاط السنوي للمؤسسة،
أي أنها حصيلة تسيير وإدارة هذه المؤسسة، بحيث إذا كان
التسيير أنجح كانت النتيجة ايجابية والعكس صحيح، وهذا النوع
الثاني من الاسباب عونناها بالاسباب الوظيفية.

وسوف نتطرق في الفصل لجملة أسباب العجز في المحورين المذكورين

اعلاه.

المبحث الأول

الأسباب التنظيمية

ترجع أسباب العجز التنظيمية إلى جملة المفاهيم التي خص بها المشرع الجزائري البلديات، وإلى الفكرة التي أراد أن يربط بها هذا الموجود (البلدية) بكل تنوعه الإقليمي الجغرافي، بخاصية نمطية موحدة، إن صلح لإحداها لا يكون بنفس الصلاح للأخرى. تتمثل جملة هذه المفاهيم في تلك المجموعة من القوانين، النصوص و التشريعات التي تنظم جل الأنشطة و الصلاحيات المخولة لهذه المؤسسات المحلية.

وتتمثل أسباب العجز التنظيمية في:

اشكالية التقسيم الإداري.

اشكالية النظام الجبائي.

عدم تطابق المصادر مع الأعباء.

زيادة على بعض المشاكل المرتبطة بتراجع مساعدات الدولة و تناقص مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية المرتبطة بتوتر الاقتصاد الوطني ككل.

المطلب الأول: إشكالية التقسيم الإداري لسنة 1984

لقد مرت البلديات في الجزائر بمرحلتين تنظيميتين تمتد الأولى من الاعلان عن استقلال الجزائر سنة 1962 إلى 1984 و الثانية من 1984 إلى يومنا هذا.

الفرع الأول: المرحلة التنظيمية الأولى 1962 إلى 1984:

غداة استقلال ورثت الجزائر أكثر من 1500 بلدية مشلولة عن العمل انسانيًا وتقنيًا وماليًا¹. وإن المغادرة الفخمة والفجائية لموظفي البلديات الأوروبيين مع فقدان الاطارات الجزائرية المتضلعة في شؤون البلدية قد أوقعت البلديات في حالة خطيرة جدا من الفوضى والفساد.

كما أن ضرورة زيادة أعباء المساعدات التي كانت تملئها الظروف على البلديات إزاء المواطنين المتضررين من حرب التحرير قد رفعت مبلغ النفقات إلى حدود بالغة.

ولسبب فتور النشاط الاقتصادي فلقد انخفض حاصل الرسوم على النشاط المهني إلى النصف²، كما أن فقدان الإطارات الخاصة بتسيير مصالح الضرائب كان له أثر سلبي كبير في عمليات فرض الضرائب، وتعددت الصعوبات أثناء التحصيل الشيء الذي أدى إلى عدم استقرار مداخيل البلدية ومن ثم حتمية تدخل الدولة بواسطة الإعانات.

إن هذه الأوضاع التي أملتها هذه الظروف، من ضرورة الإنفاق على الحاجيات العمومية مطلوبة بالحاح ونقص الإمكانيات المادية والمالية والبشرية لمواجهة هذه الحاجيات، أملت على الدولة إجراء جملة من التعديلات الأنوية لا تحتل الإنتظار، لقد لجأت في المرحلة الأولى إلى تنظيم فترات تدريبية وملتقيات لصالح موظفي البلديات الجدد لمكافحة التخلف الإداري، ثم غدت الدولة مدفوعة تدريجيا يتحمل محل البلديات في المرحلة الثانية، قصد تزويد الجماعات المحلية

- أحمد محبو "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، سبق ذكره، ص: 178.
- نظر الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي، بيان الأسباب

بالتجهيزات الاجتماعية الأولية وتحقيق التجهيزات الأساسية، كما أن هذا الوضع الخطير أدى بالدولة إلى فرض قيود في الميزانية وإصلاح حالة الديون السلبية المتركمة على البلديات منذ مغادرة الأوروبيين.

وبالموازاة مع هذه الإجراءات عمدت الدولة بنفس الطريقة وبنفس الأسباب إلى إعادة التقسيم الإقليمي سنة 1963.

أولاً: التقسيم الإقليمي لسنة 1963:

اصطنعت السلطات الفرنسية المحتلة 1535 بلدية في الجزائر، لم يكن لها أي تجانس سوى خدمة المصالح الفرنسية، وفي 16 ماي 1963 صدر مرسوم بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات بحيث أدى إلى تخفيض عددها إلى 676 بلدية، وتم تجميعها نحو متوسط عدد سكان يقدر 18 ألف ساكن في البلدية الواحدة. ولقد أصدر العدد الأول من مجلة الجماعات المحلية سنة 1967 صفحة 38 الإحصائيات المتعلقة بالتوزيع السكاني حسب عدد البلديات بالشكل التالي:

عدد البلديات	عدد السكان
38 بلدية	من 0 إلى 5000 ساكن
209 بلدية	من 5000 إلى 10000 ساكن
275 بلدية	من 10000 إلى 20000 ساكن
131 بلدية	من 20000 إلى 40000 ساكن
34 بلدية	من 40000 إلى 100000 ساكن
7 بلديات	أكثر من 100000 ساكن
676 بلدية	المجموع

لقد كان لهذا الاجراء تخفيض عدد البلديات وتجمعها في حدود 676 بلدية اثر جد ايجابي. بحيث ادى الى تخفيف وبصورة محسوسة من اعباء تسيير البلديات واقامت لها اساسا ماليا وبشرىا أكثر نفعاً.

كما كان هذا الاجراء بمثابة الحدث الفعال الذي استطاعت به الدولة رد الاعتبار الى اجهزتها القاعدية بتحسين سيرها، وتمكينها من استرجاع تلك الصلاحيات التي فقدتها في مرحلتها الأولى من الاستقلال، بضبط الموارد البشرية وحسن تسخيرها للمهام والوظائف، وضبط الموارد المالية التي أصبحت تسترجعها تدريجياً وفق نسبة نمو الأنشطة التجارية والصناعية المحلية، ومن ثم بدأت تتكفل بالوظائف الاجتماعية والثقافية والاقتصادية المنوطة بها.

لقد كرس دستور 10 سبتمبر 1963 رسمياً وعلنيا المكان الهام للبلدية في تنظيم الدولة، بحيث نصت المادة التاسعة (09) على أن: "المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدة هي البلدية"¹.

من هذا التعريف يتضح الدور الهام الذي سوف يسند إلى البلديات لاحقاً، كما أكد ميثاق الجزائر على أن البلدية تعتبر "قاعدة التنظيم السياسي للبلاد على أن بناء الدولة يجب أن يحدث من الأسفل إلى الأعلى، فكان ينبغي البدء ببناء المؤسسات البلدية ثم المؤسسات على مستوى الولاية وأخيراً على مستوى الدولة.

ثانياً: صدور القانون البلدي 1967:

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

وتميزت سنة 1966 بنشاط مكثف، فنشرت مسودة المشروع بعنوان "التنظيم البلدي الجديد" وأعلن فيه المبادئ الأساسية للإصلاح وفي أكتوبر 1966 تبنى مجلس الثورة قراراً حول الإصلاح و"ميثاق بلدي" استخدم كمخطط لوضعي النص ويعتبر هذا الميثاق وثيقة هامة لسبب عدم وجود مناقشات برلمانية، وقام مقام الأعمال التحضيرية، وقد أقرت الحكومة القانون البلدي في 20 ديسمبر 1966 وأقره مجلس الثورة في 04 جانفي 1967 ونشر بالأمر المؤرخ في 18 جانفي 1967، والذي عرف البلدية بأنها: الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية¹.

من هذا التعريف يبرز الدور الهام الذي خوله المشرع الجزائري للبلديات وتبرز بكل وضوح جملة الاختصاصات التي منحت لهذه الأخيرة في الكتاب الثاني من القانون البلدي بعنوان: "اختصاصات البلدية من المادة 135 إلى المادة 170، من الباب الأول والتي تتلخص في:

التجهيز والإنعاش الاقتصادي.

التنمية الفلاحية.

التنمية الصناعية وتنمية القطاعات التقليدية.

التوزيع والنقل.

التنمية السياحية.

السكن والإسكان.

الإنعاش الثقافي والاجتماعي.

الحماية المدنية.

ومن مبررات اهتمام السلطات المركزية بالبلدية أنه كان لها السبق في الوجود القانوني بعد الاستقلال وقبل الولاية.

¹ انظر دمج نصوص المادة الأولى

وعملت البلديات بموجب بعض المراسيم¹ التي زادت من عدد البلديات إلى حدود 704 بلدية. إلى أن أجرت السلطات المركزية التقسيم الإقليمي لسنة 1984 والذي حدد عدد البلديات ب 1541 أي بإضافة 837 بلدية إلى يومنا هذا.

الفرع الثاني: التقسيم الإداري لسنة 1984:

حصل التقسيم الإداري الجديد بموجب المرسوم رقم 09/84 المؤرخ في 04 فبراير 1984، جاء هذا التقسيم بإضافة جملة الولايات إلى تلك الموجودة وعدد هام من البلديات إلى البلديات الموجودة أيضا، فارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية، وعدد البلديات من 704 إلى 1541 أي بإضافة 837 بلدية جديدة. لقد اتخذ هذا الإجراء في الوقت الذي قارب فيه برميل النفط 40 دولارا (سنة 1985) بحيث ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجباية العادية تعوض عن طريق الجباية البترولية² غير أن التقسيم الإداري الجديد أفرز عدد من السلبيات.

السلبيات التقسيم الإداري الجديد:

بدعوى تقريب الإدارة من المواطن قسمت البلديات القديمة وأحدث أخرى

جديدة فنتج عن هذا الإجراء:

- ازدياد في عدد البلديات القروية عديمة الدخل لا تتركز على أية حياض اقتصادية أو مالية.
- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد³.
- لم يصاحب هذا الإجراء وسائل لترقية الاستثمار في هذه البلديات وبالتالي خلق العمالة.

¹ - المرسوم الصادر في 20 جانفي 1967 أضاف 15 بلدية، ثم تعديلات أخرى على المراسيم الصادرة في 05 أكتوبر 1972، مرسوم 12 جويلية 1974 ومرسوم 27 فبراير 1975.

² - GRABA Hachmi : « Les ressources fiscales des collectivités locales » ed ENAG Alger 2000, p : 53.

³ - CeNEAP « Etude statistiques financière des communes » document intern. Non publié. p15.

زيادة عدد الموظفين الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التشغيل دون أي موارد مالية.

الانخفاض الحاد لأسعار البترول الذي شهدته سنة 1986 والذي أدى الى ظهور عائدات الجباية البترولية إلى 18,54% انعكس سلبا على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات المحلية.

فهذه الإجراءات الجديدة التي أدت إلى خلق جملة من البلديات والتي لم تصاحبها موارد مالية مستقرة تجابه بها جملة الأعباء الموكلة إليها أدت الى ظهور عدد من البلديات العاجزة ابتداء من سنة 1985 حسب الجدول أدناه

جدول رقم 28: تزايد البلديات العاجزة بعد التقسيم الإداري

السنة	الميزانيات العاجزة	مبلغ المساعدات (بالدج)
1985	73	49.606.604 دج
1986	51	31.227.563 دج
1987	63	76.634.387 دج

المصدر : YANAT Abdlnadjid : « Les finances des collectivités locales : Essai de présentation »

وهكذا بدأ العجز يتراكم عاما بعد عام وأعباء الصندوق المشترك للجماعات المحلية تتزايد للتخفيف من هذا العجز أو تقليصه ولكن دون جدوى بحيث بدأ يتضاعف ابتداء من سنة 1990 حسب الجدول أدناه

¹ - MEHDI Ghauti : « La gestion du déficit budgétaire dans le cadre du plan D'ajustement structural » Mémoire de fin formation pour l'obtention de troisième cycle spécialité en finances publiques sous la d

جدول رقم 29: تزايد البلديات العاجزة من 1990 إلى 1997

السنة	عدد البلديات العاجزة	مبلغ المساعدة
1990	164	250 مليون دج
1991	632	1,93 مليار دج
1992	663	1,88 مليار دج
1993	796	2,72 مليار دج
1994	775	2,86 مليار دج
1995	929	4,90 مليار دج
1996	1090	6,70 مليار دج
1997	1159	11,60 مليار دج

المصدر: 17. CeNEAP « Etude statistiques financière des communes » document intern. Non publié.

ومن مقتضى هذه الحقائق يمكن القول كما قال الأستاذ محمد أمين بوسماح: أن السلطات العمومية سارت في اتجاه معاكس للتيار العام المتمثل في تجميع البلديات بشتى الوسائل كي تجعل منها وحدات قادرة على التكفل بنفسها اقتصاديا وماليا (عدد البلديات في ألمانيا الفدرالية لا يزيد عن ثمانمائة ل 60 مليون ساكنا)¹.

إن تزايد عدد البلديات العاجزة ما كان ليحدث بهذه الكثافة لولا هذا التقسيم الإداري الجديد الذي أحدث بلديات جديدة عاجزة بالولاية، بلديات لا تستند إلى مورد مالي أو نشاط اقتصادي، بحيث كان الهدف سياسي بحث وهو توسيع أجهزة تواجد الدولة على مستوى كل التراب الوطني بتقريب الإدارة من المواطن وتقريب الخدمة العمومية منه وتحسيسه بقرب السلطات من انشغالاته، حتى وإن وجد في مناطق معزولة من الوطن.

¹ - محمد أمين بوسماح: "العرفق العام في الجزائر" سبق ذكره، ص: 69.

هذه الإنشغالات بقدر ما كانت ذات أهداف نبيلة تغلب فكرة خدمة المواطن بقدر ما كانت مثالية تخدم أهداف ايدولوجية فحسب. والا كيف يمكننا التسليم بانشاء أو تجسيد مؤسسة في محيط يفتقد إلى أي حياة اقتصادية كما جاء في الدراسة الاحصائية و المالية للبلديات للمركز الوطني للدراسات و التحاليل من أجل التخطيط (C'eNEAP 1997) أن ما يناهز 600 بلدية أنشأت اصطناعيا لا تستند الى أي مورد مالي تجعلها تستمر في تقديم الخدمات العمومية طول حياة وجودها. فالتقسيم الإداري الجديد قد ساهم بقدر كبير في تفاقم أزمة البلديات عاجزة، عدديا وماليا، فمن أصل 1541 بلدية 1280 بلدية عاجزة حسب تصريح الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية خلال الملتقى الجهوي التكويني بمدينة سطيف يومي 02 و 03 أفريل 2001 (جريدة الخبر 2001/04/04) أي ما يعادل 83% من مجموع البلديات الوطن عاجزة، بحيث سلم من هذا العجز 261 بلدية فقط حافظت على صحتها المالية بينما قبل 1984 كان عدد البلديات 704 تسير حسب قاعدة التوازن المالي نادرا ما يحدث خلل، وحتى في حالة حدوث عجز، كان من السهل التكفل به من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي أنشأ خصيصا لمثل هذه المهام دون تلك النفقات التي أضحت يوفرها كاجور للحرس البلدي ابتداءا من 1995.

ان تمركز البلديات المحدودة العدد في المدن ذات النشاط الاقتصادي فمن كان يوفر للبلديات موارد المالية مستمرة، واقتصار مهام الصندوق المشترك للجماعات المحلية على ضمان الموارد المالية ل 31 ولاية و 704 بلدية الهدف الذي كان من السهل بلوغه دون عناء زيادة على المشاريع الإنمائية التي كانت تخصص اعتماداتها من ميزانية الدولة عبر المخططات القطاعية والمخططات البلدية للتنمية.

فكان من السهل والممكن الاستمرار في هذا الخط الإيجابي بطرق أخرى، كتعزيز المصالح العمومية الموجودة وإنشاء أخرى في بعض فروع البلديات الشيء الذي يعود بالنفع على السلطات المركزية من خلال الاقتصاد في توفير الأموال لإنشاء 837 بلدية زيادة على نفقات التسيير السنوية لمجموع هذه البلديات، فكان لها من السهل على البلديات الموجودة تخصيص اعتمادات سنوية لإنشاء فروع لها داخل الإقليم بتكليف موظفين لتسييرها ومن ثم إجراء عملية إحصاء لجملة الاحتياجات حسب المناطق الإقليم الذي تتربع عليه البلدية ودون تثبيت للموارد الجبائية على جملة من البلديات الجديدة لا تكفي حتى نفقاتها الإجمالية، سوف نعود إلى هذه الاقتراحات في الفصل الرابع "الحلول".

زيادة عدد البلديات وتنامي التوزيع الجبائي غير العادل.

لقد عمل التقسيم الإداري على تثبيت الموارد المالية عبر مجموعة من البلديات لا تتوفر على كفاءات لتسيير الإدارة العمومية، فتم التوظيف العشوائي وسار المبدأ هو التعليم بالممارسة أو القيام ببعض الدورات التكوينية القصيرة في البلدية الأم أو المراكز المهنية.

غير أن العجز في البلديات يقاس دائما بجمعه المالي، فتجزئ البلدية إلى بلديات عدة تنتج عنه:

ظهور بلديات جديدة تحتاج إلى ميزانيات مستقلة لقطاع التسيير ولاسيما أجور العمال الذي يشكل أكبر نسبة وقطاع التجهيز لمواجهة الطلب العمومي للأجهزة الاجتماعية، الإدارية، الثقافية، الاقتصادية وغيرها.

تقليص الموارد المالية عن البلدية الأم وتوزيعها عن البلديات الجديدة بطرق "غير عادلة".

نشأت في بلدية تلمسان 05 ملحقات بلدية (05 antennes communales) ابتداء من سنة 1991 عبر 05 مناطق لتخفيف الإكراهات على البلدية الأم، تحتوي كل ملحقة بلدي على موظفين فقط.

أدى هذا الإجراء إلى نتائج سلبية يمكن أن تكون في تقديمها هي سبب العجز المتنامي لعدد البلديات، من هذه النتائج:

تثبيت الجباية المحلية: بعدما كان الجباية موحدة تجبي إلى البلدية الأم ، فنتج عن التوزيع الجديد للجباية تفاوت كبير بين البلديات في حصة كل منها وأوضحت الجباية المحلية كفتات بين البلديات لا يغني إحداهما ولا يسد حاجيات بلديات أخرى، فلا أضحت هذه الأخيرة تكفي مواردها لسد حاجياتها ولا استطاعت الأولى مواجهة الطلب العمومي المتزايد على التجهيزات المختلفة بعد تقلص مواردها المالية.

ظهور بلديات في أقاليم معزولة عن أي نشاط اقتصادي ليست لها موارد مالية تستمد منها وجوده، فوجودها عبارة عن وجود هيكل فقط، وعجزها كذلك، هذه البلديات حقيقة تعيش حالة على الدولة، فلا لها وجود سياسي يعبر عن تطلعاتها المستقبلية ولا وجود اقتصادي بموجب تخمين استراتيجي للتنمية، كان من الأخرى إنشاء وكالات أو فروع للبلدية الأم فيها أو البلدية الأقرب فلا تحتاج إلى أعباء إنشاء ولا مصاريف تسيير.

وأصلا من هذا المنظور كان العجز، عجز في الجباية المحلية المشتتة بين جملة من البلديات، وعجز أصلي في البلديات ليس لها وجود فعلي، وكانى بالمشروع الجزائري أراد أن يخلق نوع من التوازن بين البلديات، سليمة وعاجزة. صفوة القول أن السلطات المركزية قد تفتنت وأدركت سريعا هذا الخطأ، دون فعل أي شيء، وخاصة بعد ظهور عدد من البلديات العاجزة والتي أصبحت عالية على الصندوق المشترك للجماعات المحلية تحتاج سنويا إلى مساعدات مالية (مساعدات التوزيع بالتساوي، مساعدات إعادة التوازن...)، وما فتأ عدد البلديات

العاجزة هذه يتزايد عاما بعد عام ومبالغ الديون تتراكم جراء الأزمة الاقتصادية وتزايد نسبة التضخم نتيجة تخفيض سعر صرف الدينار¹. بقيت السلطات المركزية في موقف المتفرج والملاحظ دون التدخل بأي إجراء سوى إصدار القانون البلدي لسنة 1990، والذي لم يضيف شيئا سوى الغاء بعض الأعباء والصلاحيات التي كانت قد استغنت عنها البلديات أصلا لسبب تقلص الموارد المالية.

فالتقسيم الإداري كان وبالا على البلديات بقدر ما كان كذلك على الدولة التي التزمت بالسهر على تسييرها مهما كانت الظروف فلا الجباية المحلية استطاعت بها البلديات المشتقة مواجهة الأعباء، ولا الصندوق المشترك للجماعات المحلية استطاع تغطية نقص القيمة الجبائية ولا الدولة كذلك استطاعت المساعدة في برامج التنمية عبر المخططات البلدية للتنمية بسبب تدهور سعر البترول في الآونة الأخيرة.

¹ - GRABA Hachemi . « Les ressources fiscales des collectivités locales ». OP cit p 53

الطلب الثاني

إشكالية النظام الجبائي

ترتكز مالية البلديات بشكل أساسي على المداخيل الجبائية، بحيث هذه الأخيرة تشكل أكثر من 90 % من ميزانية البلديات، بينما لا تتعدى إيرادات أملاكها نسبة 10%¹. فاهمية إشكالية النظام الجبائي تتحدد بحجم نسبة هذه الموارد الى ميزانية البلدية.

تمثل الموارد الجبائية إذن أهم عنصر لتمويل ميزانيات البلديات، بحيث أن اعتماد هذه الأخيرة على جملة من الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة قد يكون شبه كلي، كما أن أهم حصة من هذه الضرائب تستند وتؤسس على الأنشطة الصناعية والتجارية ونسبة من الدفع الجزافي، بينما تؤسس أخرى على العقارات المبنية وغير المبنية ورسم التطهير والذبح والتي تشكل نسبة ضئيلة.

إن تأسيس أهم نسبة من الموارد الجبائية على الأنشطة الاقتصادية يمثل إشكالا من حيث محدوديته، كما أن هذا الاستناد الشبه المطلق على هذه الموارد يمثل إشكالا للبلدية من حيث تبعيته هذا النظام الجبائي الى الدولة. وبالتالي زعزعة مفهوم الاستقلالية المالية لدى البلديات.

وسوف نتطرق فيما يلي الى هذين الإشكاليين بنوع من التفصيل مستنديين في ذلك الى بعض الإحصائيات والدراسات.

¹ - Houcine AKEL : « Cours des finances locales » Ecole Nationale d'administration, Algérie 1998 p 15 non publié

الفرع الأول

حدود الجباية المحلية:

تتمثل حدود الجباية المحلية في حدود الأنشطة الاقتصادية المحلية والحصة المخصصة للبلديات من هذه الأنشطة المعنية، والنتيجة من ذلك يتمثل: محدودية التحصيل الجبائي و التفاوت في التحصيل الجبائي.

أولا: محدودية التحصيل الجبائي:

سبق أن ذكرنا أن المصادر الجبائية تشكل أهم مورد مالي للبلديات وان أي ضعف او نقص في التحصيل ينعكس سلبا على ميزانياتها، الشيء الذي غالبا ما يؤدي بهذه الأخيرة إلى عدم القدرة على تغطية كل أو معظم الأعباء الموكلة لها، فاعتبارا من أن المصادر الجبائية تشكل أهم حصة من الموارد المالية للبلديات هذه الميزة تجعل من الصعب السيطرة والتحكم في العجز الذي قد ينجر عن أي انخفاض في المبالغ المقدرة. وسوف نبرز هذا الإشكال بالاستناد إلى الدراسات التي أجراها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط وكيف أن أي نقص في التحصيل الجبائي يؤدي حتما إلى عجز في الميزانية.

ان لهيمنة المصادر الجبائية على مجموع الموارد المالية للبلديات يشكل عنصرا بالغ الأهمية من حيث هيكل النظام المالي، فالارتكاز المطلق على مصادر من صنف معين، يجعل من الصعب على البلدية تفادي أي خلل مالي يكون سببه ضعف في تحصيل جبائي.

وحسب الدراسات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط خلص إلى أن المصادر الجبائية تشكل في الغالب ما يفوق (80%) من ميزانية التسيير حسب ما يبرزه الجدول أدناه

جدول رقم 30: تطور المصادر المالية لقسم التسيير من سنة 1994 الى 1996

(الوحدة بالدينار الجزائري)

طبيعة الإيرادات	1994	%	1995	%	1996	%
منتوج الاستغلال	209.277.029	3	205.883.964	2	269.301.562	2
منتوج الأملاك	461.090.807	7	455.237.785	4	605.500.028	6
مساهمة اصندوق المشترك	591.016.414	9	752.539.491	7	718.769.819	7
الضرائب غير المباشرة	1104.707.461	17	2.192.395.592	21	1.790.493.886	16
الضرائب المباشرة	4154.355.081	64	7.094.254.970	66	7.553.858.149	69
مجموع الإيرادات	6.520.396.822	100	10.700.311.822	100	10.937.923.444	100

المصدر: CeNEAP : « Refonte du system fiscal », p 18.

من خلال هذه الأرقام يتضح أن جملة الضرائب المباشرة وغير المباشرة

تشكل حصة الأسد، حسب ما يمثله الجدول أدناه:

طبيعة الضرائب	النسبة سنة 1994	النسبة سنة 1995	النسبة سنة 1996
ضرائب غير مباشرة	17%	21%	16%
ضرائب مباشرة	64%	66%	69%
المجموع	81%	87%	85%

من خلال هذا الجدول يتضح أن كل الضرائب المباشرة وغير المباشرة

تحتل أهم نسبة في تكوين الموارد المالية للبلديات بحيث أن نسبتها تتراوح بين 81

إلى 87% من مجموع الموارد.

وهذا الاستناد شبه المطلق للبلديات على الموارد الجبائية يمثل أشكالا كبيرا

في تكوين المصادر المالية لمواجهة الأعباء الموكلة للبلديات، من حيث أن القانون

قد أجبر البلديات على أن تكون ميزانياتها متوازنة أي مجموع الإيرادات يساوي مجموع النفقات ففي حالة حدوث خلل أو نقص في تحصيل الموارد الجبائية المقدرة، تحدث هنالك عواقب وخيمة على إعادة توازن الميزانية لولا تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

وغالبا ما يتدخل هذا الأخير في تعويض هذا النقص وإعادة توازن ميزانيات البلديات العاجزة كما يبينه الجدول أدناه، من الدراسة التي أعدها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط:

جدول رقم 31: عجز البلديات ومساعدات التغطية (1990 إلى 1997)

(الوحدة بالآلاف الدينارات)

السنة	عدد البلديات العاجزة	مبلغ العجز	مبلغ المساعدات	نسبة التغطية
1990	164	250650	250.650	%100
1991	620	1.963.510	1.963.510	%100
1992	660	1.904.343	1.904.343	%100
1993	792	3.804.773	3.804.773	%100
1994	779	3.500.000	2.871.645	%82.04
1995	929	6.500.000	4.900.573	%75.40
1996	1090	8.730.000	6.711.002	%76.87
1997	1159	11.600.000	8.000.000	%68.96

المصدر: 38. Source : CeNEAP : « Refonte du system fiscal ».

والملاحظ أن عجز البلديات يزداد سنة تلو الأخرى سواء في العدد أو المبالغ.

والملاحظ أيضا أن هذا العجز المزايدي لعدد البلديات ومبالغها أصبح هو أيضا يشكل عبئا كبيرا للصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي من صلاحياته

تعويض نقص القيمة في حدود 90% من مبلغ العجز¹، بحيث على كل بلدية يكون لديها نقص في التحصيل الجبائي - المبالغ الضرائب والرسوم المحصلة في آخر السنة تكون أقل من مجموع مبالغ الضرائب والرسوم المقدرة عند اعتماد الميزانية الأولية - أي أن هنالك فرق سالب بين الجباية المقررة في أول السنة والجباية المقدرة في آخر السنة، على هذه البلديات أن تطلب من الصندوق المشترك للجماعات المحلية هذه المساعدة القانونية لإعادة التوازن لميزانياتها.

غير أن الملاحظ في الجدول أعلاه في سنة 1990 إلى 1993 كانت نسبة التغطية مطلقة أي أن الصندوق كان يغطي العجز بنسبة 100% وابتداء من 1994 بدأت النسبة تتراجع إلى ما دون النسبة القانونية، أي إلى حدود 68% ويعزى الصندوق هذا التراجع من سنة 1994 إلى تحمله لأعباء الحرس البلدي التي أوكلت إليه بموجب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1995 التي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي.

بحيث قد كلفت الصندوق 9.510.000.000 دج سنة 1997 و 7.425.000.000 دج سنة 1999².

من ناحية أخرى يجب الوقوف على مسببات نقص التحصيل الجبائي الذي لا يكاد يستفحل عاما بعد عام بزيادة عدد البلديات العاجزة والمبالغ المعتمدة التي دورها تزيد من أعباء الصندوق الجماعات المحلية غير أنه في بحثنا هذا، نحن مطالبون بأسباب عجز البلديات وليس بأسباب عجز النظام الجبائي، وإن كان هذا الأخير يعزى إلى مجموعة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية.

والظروف الاقتصادية والاجتماعية التي حتمت وفرضت على الجزائر بتخفيض قيمة العملة وتحرير الأسعار والتوجه نحو اقتصاد السوق، أفرز العديد من السلبيات، كزيادة نسبة التضخم وارتفاع الأسعار التي لم تصاحبها زيادة في

¹ - أنظر القرار الوزاري المشترك، المحدد للشروط التي تظهر فيها نقص التحصيل مقارنة بالتقديرات الجبائية للجماعات المحلية، المؤرخة في 1995/02/14 المادة 3.

² - صندوق الجماعات المحلية المشترك "حصيلة النشاطات المالية" سنتي 1997 و 1999، وثيقة داخلية.

الموارد المالية للبلديات، الشيء الذي أجبرها على التعامل بأسعار السوق المرتفعة بموارد مالية شبه مستمرة و النتيجة بالتالي قد تكون حتمية إذا ما قلنا بعجزها. كما أن التوجه نحو اقتصاد السوق وتحرير الاقتصاد من سلطة الدولة أفرز ظاهرة الغش والتهرب الضريبي، فحسب تقديرات غير رسمية إن قيمة الخسائر الناتجة عن ظاهرتي الغش والتهرب الجبائي على كل المستويات تتراوح سنويا ما بين 100 إلى 500 مليار دينار فبروز القطاع الموازي شجع على تفاقم هذه الظاهرة لاسيما وأنه يمثل حاليا حوالي 30 % من الناتج المحلي الخام أي حوالي 14 مليار دولار خارج رقابة الدولة¹.

لقد عولجت ظاهرة الغش والتهرب الضريبي على أكثر من صعيد²، وليس المجال ولا البحث مخصص في إطار هذا الموضوع حتى لا ننصرف إلى ما قد قيل ونحرف عن موضوع المذكرة.

كما أسلفنا إذن، استناد الموارد المالية للبلدية على الموارد الجبائية له عواقب سلبية جسيمة. لم تسلم منها حتى البلديات التي تتوفر على أنشطة اقتصادية معتبرة، فبلدية البليدة على سبيل المثال تتوفر على منطقة صناعية كبيرة وقاعدة تجارية مهمة، ومن ذلك فهي تتوفر على أكبر ميزانية سنوية من بين بلديات الولاية الخمس والعشرين، وحسب مديونيتها من عجزها وإنما من تعويض قيمة الإيرادات الجبائية الذي يتكفل به الصندوق المشترك للجماعات المحلية ومن شأن نقص القيمة أن يحدث خلافا في التقديرات والإنجازات آخر كل سنة، زيادة على التأخر في عملية التعويض، فهذه البلدية تحصل من الصندوق على أربع ملايين سنتيم، كمستحقات من نقص القيمة لسنة 1996 ولم تحصل في السنة الموالية على

¹ - ص . حفيظ: "التهرب والغش الجبائي بعيان عن رقابة الدولة" في الخبر، العدد 3150 (24 أبريل 2001).
² - بنظر كمون عبد الرحمن: "ظاهرة الغش والتهرب الضريبي" رسالة ماجستير تحت إشراف الدكتور باركة محمد زين جامعة لمسان سنة 2001 لم تنشر.

11 مليار و 400 مليون سنتيم سنة 1998، وهي أموال أدخلت في تقديرات ميزانياتها لكنها لم تحصل¹.

من خلال هذا المثال عن بلدية البلدية يتضح محدودية التحصيل الجبائي الذي يعتبر السند الأساسي، الأهم لمالية البلديات والذي يؤدي في غالب الأحيان إلى عجز البلديات، أو زعزعة استقرارها المالي.

بعض الأرقام عن بلدية تلمسان

وتطبيقا لهذا التحليل على بلدية تلمسان، فهذه الأخيرة ليس بمقدورها الخروج عن هذه القاعدة الحتمية التي أجبرها عليها المشرع الجزائري. من المعروف عن مدينة تلمسان هو كثرة نشاطها التجاري وتنوعه وكذا توفرها على مناطق صناعية تحوي مختلف الصناعات، الشيء الذي يوفر للبلدية موارد جبائية هامة ومستقرة تجعلها في منأى من أي عجز مالي، غير أن واقعها يحدث بغير هذا.

وحتى نحافظ على نفس النظام في التحليل سوف نستعرض الموارد المالية للبلدية لإيجاد نسبة ما تمثله الجباية إلى مجموع هذه المصادر ومن ثم استظهار الخلل في التحصيل وما ينجر عنه.

على مستوى بلدية تلمسان تمثل هذه الموارد الجبائية كذلك نسبة عالية تصل إلى حدود 90%، حسب ما سنبينه في الجدول أدناه لثلاثة سنوات متتالية : 1998 و 1999 و 2000:

¹ - أ محمد "ديون البلديات تجاوزت 56 مليار" في الخبر ليوم 27 جوان 2000.

جدول رقم 32: موارد قسم التسيير لبلدية تلمسان (1998 إلى 2000)

(الوحدة بالدينار الجزائري)

%	2000	%	1999	%	1998	طبيعة الإيرادات
0,51	2074.060	0,60	2.696.260	0,59	2.314.830	متفوجات الاستغلال
3,90	15.704.940	3,46	15.433.266	2,08	8.124.319	ناتج الأملاك العمومية
5,04	20.289.685	3,45	15.408.915	4,96	19.395.024	تحصيلات و إعانات ومساهمات
0,04	164.100	0,05	243.910	0,10	400.170	مفوحات صندوق الأموال المشتركة
5,82	23.468.055	10,98	48.962.871	10,01	39.114.932	ضرائب غير مباشرة
83,57	336.686.179	79,34	353.883.562	81,08	316.800.918	ضرائب مباشرة
/	/	/	/	/	/	ناتج مالي
1,12	4.497.531	2,12	9.434.922	1,18	4.597.393	ناتج استثناء
100	402.884.550	100	446.063.706	100	390.747.586	المجموع

- المصدر: وثيقة داخلية " الحساب الإداري " لسنوات 1998، 1999 و 2000.

من خلال الجدول أعلاه يتضح أن نسبة الضرائب المباشرة وغير المباشرة تشكل المورد الأهم والأساسي لمجموع الإيرادات.

2000	1999	1998	طبيعة الضريبة
%5,82	%10,98	%10,01	الضرائب غير المباشرة
%83,57	%79,34	%81,08	الضرائب المباشرة
%89,39	%90,32	%91,09	النسبة الإجمالية

فالإيرادات الجبائية إنن تكون أصلا بالغ الأهمية ضمن الموارد المالية للبلدية باحتلالها نسبة شبه مستقرة في حدود 90%، فحدوث أي خلل في تحصيل

المبالغ الجبائية قد تتجر عنه عواقب وخيمة بالنسبة لميزانية البلدية، في حالة ما إذا كان التحصيل يوفق التقديرات فالفرق يكون ايجابي ويحدث فائض لدى البلدية في آخر السنة يمكن استعماله في تغطية اعباء أخرى أو صرفه في تعزيز قطع التجهيز والاستثمار، وعكس الحالة هذه تؤدي بالبلدية إلى إعادة حساباتها الأولية وانتظار تغطية نقص القيمة الجبائية من صندوق الجماعات المحلية المشترك. فأخوف ما يخوف الأمر بالصرف هو انتظار التحصيلات النهائية للجبائية من مديرية الضرائب ومقارنتها بالتقديرات.

خلال السنة 1997 سجل عجز بقيمة 45.000.000،00 دج والذي حصل من نقص التحصيل الجبائي حسب الجدول أدناه:

جدول رقم 33: الإيرادات الجبائية لبلدية تلمسان لسنة 1997

(الوحدة بالدينار الجزائري)

ملاحظات	فائض القيمة (1 - 2) = 5	ناقص القيمة (2 - 3) = 4	مبالغ التقديرات المضمونة (%90 x 1) = 3	المبالغ المحصلة 2	مبالغ التقديرات 1	الشرح
		4,417,475.07	31,290,729.30	29,373,254.23	37,267,477.00	الضرائب غير المباشرة
		4,417,475.07	31,290,729.30	26,873,254.23	34,767,477.00	الرسم على القيمة المضافة
				2,500,000.00	2,500,000.00	رسم الذبح
	6,823,144.38	47,381,313.89	221,928,426.00	182,953,035.09	246,587,140.00	الضرائب المباشرة
		47,381,313.89	207,683,418.60	160,302,104.71	230,759,354.00	الرسم على الأنشطة المهنية
	6,823,144.38		14,245,007.40	22,650,930.38	15,827,786.00	الرسم المفارزي
						رسم الطلح
	6,823,144.38	51,798,788.96	253,219,155.30	212,326,289.32	283,854,617.00	المجموع
		44,975,644,58				فائض / نقص القيمة

المصدر: وثيقة داخلية لبلدية تلمسان.

من الجدول يمكن ملاحظة أن هنالك نقص يقدر في المبالغ بأكثر من 4000.000 دج (قيمة العجز يحسب من المبلغ المضمون من قبل الصندوق والذي يمثل 90% من قيمة المبلغ المقدر وليس كل المبلغ). أما رسم الذبح فلقد حصل كل المبلغ المقدر وعليه فليس هنالك فرق فيما يخص الضرائب المباشرة: نلاحظ

وجود الحاليتين خالة العجز والتي تتمثل في الرسم على الأنشطة المهنية والمقدرة
بأكثر من 47 مليون دينار وهناك فائض في مبلغ الرسم العقاري والمقدر بأكثر
من 6 ملايين دينار .

وعليه فجملة العجز تقدر ب 51.798.788,96 مقابل 6.823.144,38
كفائض فالمبلغ الواجب على الصندوق المشترك للجماعات المحلية دفعة للبلدية هو
 $44.975.644,58 = 6.823.144,38 - 51.798.788,96$

فمقدار العجز الذي حقق خلال السنة المالية 1997 من التحصيل الجبائي
هو : $283.854.617,00 - 212.326.289,32 = 71.528.327,68$ وهو
العجز الحقيقي والذي أثر سلبا على ميزانية البلدية وتمثل هذا التأثير في الاقتطاع
لميزانية التجهيز بحيث قدر المبلغ المقتطع من قسم التسيير إلى قسم التجهيز
والاستثمار ب 157.322.548,92 بينما انخفض هذا المبلغ في السنة الموالية
وبعد تحقيق العجز إلى 86.000.450,40 أي بفارق 15.322.548,92 -
 $86.000.450,40 = 71.322.098,52$ المبلغ الذي يشكل تقديريا مبلغ العجز
المسجل في السنة السابقة 1997 .

ولحد ساعة كتابة هذه المذكرة لم يستطع صندوق الضمان التابع للصندوق
المشترك للجماعات المحلية من تسديد مبلغ نقص القيمة المسجلة لسنة 1997 قد
يرجع ذلك إلى اعتبار أن بلدية تلمسان بإمكانها تجاوز هذا العجز لحيوية الأنشطة
التجارية والصناعية فيها .

إلا أن هذا العجز أصبح يشكل عائقا كبيرا لمواجهة جملة الأعباء
والالتزامات لبلدية كبيرة كتلمسان التي يفوق عدد سكانها 130.000 نسمة بحيث
سبب هذا العجز العديد من الآثار السلبية .

الآثار السلبية للعجز :

مادام ان هنالك مؤسسة إدارية تعمل على تغطية نسبة كبيرة من العجز المسجل من نقص التحصيل الجبائي والمقدرة ب (90%)، فالإشكال قد يحل شيئا فشيئا، غير ان هذه المؤسسة عاجزة عن تغطية هذا الإشكال.

فالعجز بالنسبة للبلدية يبقى ظاهرة تميز ميزانياتها كل سنة بحيث ان هذا العجز يرحل إلى السنة الموالية، وأن لم يغط يرحل ثانية إلى السنة الموالية وهكذا دو اليك ما تكن هنالك تغطية نقص الكمية.

الشيء الذي جعل بلدية تلمسان تحافظ اقتطاع نسبيا صغير لقطاع التجهيز مقارنة بالسنوات السابقة، بالرغم من أن ميزانياتها لا تعرف عجزا مطلقا قد يسبب لها عدم إمكانية توازن ميزانياتها السنوية.

الا ان هذا العجز له آثار على الإنجازات الميدانية، فالاقتطاع منذ سنوات

1996 إلى 2000 قد عرف المنحنى التالي:

1996 الاقتطاع = 126.591.656,70.

1997 الاقتطاع = 157.322.548,92.

1998 الاقتطاع = 86.000.450,40.

1999 الاقتطاع = 84.313.986,06.

2000 الاقتطاع = 81.272.315,03.

الملاحظ ان مباشرة بعد العجز المحقق سنة 1997 بدأ الاقتطاع من قسم

التسيير إلى قسم التجهيز يعرف تدهورا كبيرا.

فتبعاً لهذا الانخفاض في اعتماد مبالغ مهمة انخفضت المشاريع المبرمجة

وذب العجز في تسديد مستحقات المقاولين مما دفع بهؤلاء إلى التوقف عن إنهاء

المشاريع وتعطيلها.

وأضحت العديد من مشاريع المرافق العمومية حبرا على الأوراق لم تجسد

في الميدان، كما عرفت المدارس تأخذ كبير في إنجازها وتسليمها في المواعيد

المتعاقد عليها، الشيء الذي أدى كذلك إلى إعادة تقسيم ومراجعة أسعار صفقات

المشاريع لإعادة انطلاقتها وفق أسعار السوق الحالية (تحسن الأسعار) وليس المتعاقد عليها وغالبا ما تكون بالزيادة، الشيء الذي يضيف تكاليف جديدة للمشروع.

ولمقارنة النتيجة المحققة منه سنة 1997، لقد تحقق عجز آخر سنة 2000 غير أنه أقل من مبلغ التقديرات المضمون، والذي يتحمله الصندوق المشترك للجماعات المحلية، هنالك تحصيل ناقص للجباية غير أن هذا النقص أو العجز لا يتعدى 10% من المبالغ الإجمالية الجبائية وعليه سوف يدرج ضمن ميزانية البلدية كما هو موضح في الجدول أدناه:

جدول رقم 34: الإيرادات الجبائية لبلدية تلمسان 2000

(المبالغ بالدينار الجزائري)

ملاحظات	فائض القيمة (1 - 2) = 5	ناقض القيمة (2 - 3) = 4	مبالغ التقديرات المضمونة (%90 x 1) = 3	المبلغ المحصلة 2	مبالغ التقديرات 1	النوع
		3,379,782.14	22,101,295.50	22,971,513.36	28,806,995.00	الطوائف غير المباشرة
		3,379,782.14	22,101,295.50	18,721,513.36	24,556,995.00	الرسم على القيمة المضافة
				4,250,000.00	4,250,000.00	رسم الدخ
	923,888.34	0.00	95,539,355.10	280,239,963.47	287,185,429.00	الطوائف المباشرة
	923,888.34			181,954,478.34	181,030,590.00	الرسم على الأنشطة المهنية
			19,267,065.90	20,179,400.13	21,407,851.00	الرسم العقاري + التطهير
			76,272,289.20	78,106,085.00	84,746,988.00	الدفع الجرائ
	923,888.34	3,379,782.14	117,640,650.60	303,211,476.83	315,992,424.00	المجموع
		923,888.34				فائض / نقص القيمة

المصدر: وثيقة داخلية لبلدية تلمسان.

وعليه فبعد احتساب مبالغ التقديرات المضمونة تحقق نقص واحد فقط في الرسم على القيمة المضافة بمبلغ 3.379.782,14 بينما هنالك فائض أو زائد في القيمة بعد احتساب مبلغ التقديرات، حتى وأن حصل هنالك عجز بمبلغ: 923.888.34

3.379.782.14 - 923.888.34 = 2.455.893.80. و هكذا تسجل

البلدية نقص آخر في قيمة التحصيلات الجبائية لسنة 2000، غير أن هذا العجز لم يسدد من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، على غرار العجز المسجل في السنة المالية 1997.

و خلاصة القول أن نقص التحصيل الجبائي يعتبر عامل من العوامل التي تدخل العديد من البلديات في ديمومة العجز، وحتى لو كانت البلدية ذات قاعدة اقتصادية كبيرة. إلا أن هذا العامل يجعلها تتفاحس عن تأدية العديد من صلاحياتها بصفة منظمة وقد تؤدي إلى تعطيل العديد من المشاريع في شتى القطاعات التعليمية الصحية الثقافية وغيرها.

إضافة إلى هذه الظاهرة يجدر بنا أن نتطرق إلى ظاهرة لا تقل خطورة من هذه إن لم نقل هي الأخطر، وهي ظاهرة تفاوت التحصيل الجبائي من منطقة إلى الأخرى من بلدية إلى الأخرى من جهة إلى أخرى وهكذا. وسوف نستكشف أن هنالك بلديات لا تتوفر إلا على النذر اليسير من هذا المنتج.

ثانيا: تفاوت التحصيل الجبائي:

باستثناء الموارد الجبائية إلى الأنشطة الاقتصادية والتجارية يكون المشرع الجزائري قد ساهم وبشكل معتبر في حرمان البلديات الريفية والصحراوية التي تقل أو تنعدم فيها مثل هذه الأنشطة الاقتصادية تتمركز في الشمال الشيء الذي يجعلها تتميز عن البلديات الريفية، السهوية الداخلية والصحراوية بكثرة مواردها المالية، ولقد أظهرت الدراسات¹: أن 57% من البلديات العاجزة هي عبارة عن بلديات ريفية، بينما تشكل نسبة العجز في البلديات الحضرية نسبة لا تتجاوز 18 % .

وتعتبر هذه البلديات ذات دخل جبائي ضعيف لا يمكنها حتى من مواجهة المصاريف الإجبارية وخاصة أجور العمال ناهيك عن تحفيز التنمية المحلية، فهذه البلديات يقل فيها النشاط الاقتصادي إلى أقصى حد وقد يندثر في البعض الآخر .

لقد سجل صندوق الجماعات المحلية المشترك سنة 1999 - 1207 بلدية عاجزة استفادت من إعانات إعادة التوازن بميزانيات لسبب نقص التحصيل الجبائي من جهة وارتفاع أعباء والأجور والمرتبات أي بين ظاهرة تزايد الإنفاق و محدودية التحصيل الجبائي، من بين هذا العدد الهائل من البلديات الذي يمثل 78% من مجموع بلديات الوطن هنالك 1086 بلدية ذات دخل أقل من المعدل الوطني، أي أن مستوى إيراداتها بالنسبة لكل ساكن أقل من المعدل الوطني المقدر

¹ - CeNEAP « Refonte du système fiscal », Op cit P : 55.

ب 647,04 دج سنة 1999 وتمثل هذه البلديات نسبة 70% من مجموع بلديات الوطن.

ذلك من بين البلديات هنالك 967 بلدية تقل إيرادات الفرد الواحد فيها عن 500 دج سنويا، وتتمركز هذه البلديات في الهضاب العليا والجنوب الغربي¹، أي أن لهذه البلديات وجود هيكل فقط، وجود ليس فيه أي حياة اقتصادية، ثقافية أو تربية.

ولعل المثال الذي سوف نسوقه عن بعض البلديات ولاية معسكر يعبر بصدق عن مدى هذا التفاوت بين البلديات الأم التي يكثر فيها النشاط الاقتصادي وبالتالي الموارد الجبائية وبالتالي استغنائها عن المساعدات الخارجية وبلدية تغنيف التي تعتبر أقل مردودية من حيث الجباية وبالتالي ظهور الحاجة إلى مساعدة الخارجية ثم تليها بلدية هاشم والتي تعتبر أقل حظا من البلديتين الأوليتين وبالتالي احتياجها إلى الموارد الخارجية يكون أكثر. حسب الجدول التالي:

جدول رقم 35: إيرادات قسم التسيير لبعض بلديات معسكر

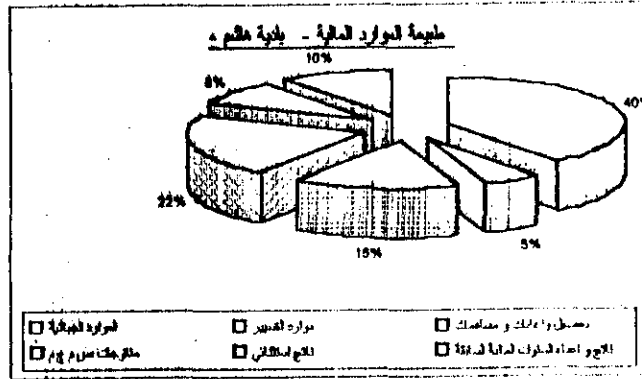
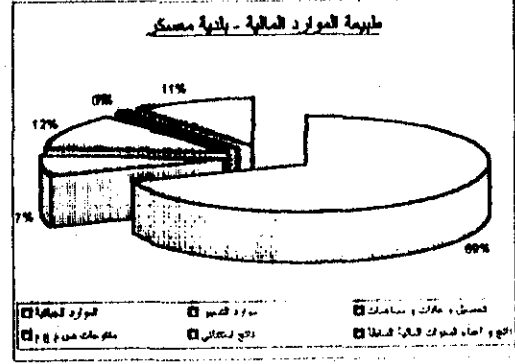
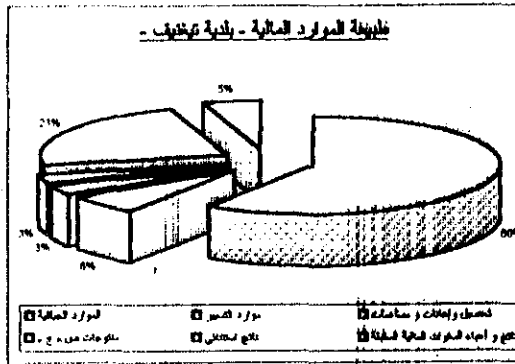
(الوحدة بالدينار الجزائري)

بلدية هاشم		بلدية تغنيف		بلدية معسكر		البلديات
النسبة	المبالغ (دج)	النسبة	المبالغ (دج)	النسبة	المبالغ (دج)	
39.41%	8,416,339	59.47%	37,010,098	69.69%	154,912,663	طبيعة الموارد الجبائية
39.19%	8,369,427	58.14%	36,178,367	60.95%	135,476,784	مخرات مباشرة
0.22%	46,912	1.34%	831,731	8.74%	19,435,879	مخرات غير مباشرة
5.42%	1,158,268	6.32%	3,931,859	6.92%	15,378,787	موارد التسيير
1.72%	368,334	0.00%	0	6.66%	14,807,446	انتج الأملاك العمومية
3.70%	789,934	6.32%	3,931,859	0.25%	564,960	مخرات الاستغلال
0.00%	0	0.00%	0	0.00%	6,381	نتج مالي
55.16%	11,780,001	34.21%	21,286,800	23.39%	51,992,132	منتجات أخرى
15.03%	3,209,336	3.35%	2,081,925	11.71%	26,022,355	تخصيل واعانات و مساهمات
21.92%	4,681,399	3.11%	1,934,325	0.10%	219,900	مخرات ص.م.ج.م
8.02%	1,712,104	22.68%	14,110,832	0.73%	1,629,354	نتج استثنائي
10.20%	2,177,162	5.08%	3,159,718	10.85%	24,120,523	نتج و إعفاء السنوات المالية السابقة
100.00%	21,354,608	100.00%	62,228,757	100.00%	222,283,582	المجموع

¹ - بوطاب بر أهمي: ضعف الموارد المالية المحلية وضرورة تميمها" مذكرة المنة الثالثة، المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1998 ص:

33

¹ - ن. رياض: "الفقر يزحف بشكل مخيف على الجزائر العميقة"، في الخير، 04 أبريل 2001.



ملاحظات:

الشيء الذي يمكن ملاحظته بعد استقرار هذه الأرقام هو ظاهرة تراجع الموارد الجبائية بالنسبة للبلديات الثلاثة، بحيث تكون 70% من مجموع الموارد في بلدية معسكر الأم ثم تتراجع إلى 60% في بلدية تغنيف ذات النشاط الاقتصادي الأقل ثم تصل في بلدية هاشم إلى 40%، وبالمقابل يعوض الصندوق المشترك للجماعات المحلية هذا النقص من 00% بلدية معسكر إلى 22% في بلدية هاشم، أي أن نقص المصادر الجبائية الناتجة عن النشاط الاقتصادي تعوض عن طريق الصندوق.

- تشكل موارد التصبير النسبة الأقل في كل البلديات بحيث تتراوح بين 6% و 05% من جملة الموارد المالية للبلديات على اختلاف قيمة المبالغ المحصلة.

- تشكل المنتوجات الأخرى التي تندرج ضمنها مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية 24% في بلدية معسكر و 34% في

بلدية تعنيف بينما يشكل 55% في بلدية هاشم 21% منها مساعدات الصندوق المشترك، مقابل 40% من الموارد الجبائية، الشيء الذي يعكس حقيقة هذا التفاوت بين البلديات الكبرى ذات النشاط الاقتصادي (التجاري والصناعي) الهام والذي يوفر للبلديات هذه وضعية مالية سليمة، ويبدأ الخلل بمجرد التحول إلى البلديات ذات النشاط الصناعي والتجاري، الأقل أو النادر، وهنا يبرز أهمية الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي تحتم عليه وضعية هذه البلديات التدخل لتدارك هذا النقص ومواجهة الاختلال الذي يصيب هذه الأخيرة سنويا.

فالعيب اذن ليس في تواجد البلديات، إنما في أصل تكوين الجباية المحلية فالنفاوت الحاصل، سببه طبيعة المحاصيل الجبائية التي تتركز على الأنشطة التجارية والصناعية المتمركزة في المدن الكبرى، التفاوت هذا يبقى ما بقي النظام الجبائي بصيغته الحالية لا يغطي اعتبارات خصوصيات البلديات في كل ولاية، وخصوصية كل منطقة من مناطق الوطن بكل شياعته واختلافاته.

إن نمطية الإيرادات المفروضة على نمطية معينة من الانفاق المخصصة لجملة من الصلاحيات المخولة للبلديات على اختلافها يبقى عامل خلل بارز لا يمكن تداركه الا بنظام جبائي مخصص وفق خصوصيات كل منطقة من مناطق المعمورة.

على مستوى ولاية تلمسان كان عدد البلديات ذات الدخل الفردي الأقل من المستوى الوطني يقدر ب 42 بلدية من أصل 53 بلدية سنة 1997 بحيث كان المعدل الوطني يساوي 407.06 دج سنويا وبمبلغ إجمالي يساوي 76.305.533,00.

ليصل عدد البلديات العاجزة سنة 1999 إلى 46 بلدية بينما نقص عدد البلديات التي تمثل إيرادات الفرد فيها أقل من المعدل الوطني والذي أصبح يعادل

647,041 دج للفرد الواحد سنويا، 39 بلدية وقدرت المساعدات ب
103.569.327 دج¹، فجل هذه البلديات تفتقر إلى الأنشطة الاقتصادية ذات
المداخل الهامة، وعليه تبقى دائما دون إيرادات لمواجهة نفقاتها الاجبارية.
فوجود هذه البلديات هو عبارة عن وجود صوري أو انها انشأت
اصطناعيا. لاتستند إلى أي حياة اقتصادية تتمول منها.

ان هذا التفاوت في الأنشطة الاقتصادية الذي تستند إليه الجباية المحلية هو
أصل التفاوت الموجود أصلا بين البلديات، بلديات غنية على أساس أهمية قاعدتها
الاقتصادية، وأخرى فقيرة والتي الأغلبية لضعف نشاطها الاقتصادي.

صحيح أنه في إطار مواجهة الأعباء العمومية يجب أن يكون لدولة دخل
من كل الأنشطة التي يتميز بها إقليم أو منطقة، بحيث أن هذه الأموال العمومية
تذهب للانفاق في أوجه ما يعود بالنفع على كل المجموعة السكنية لا تخصص
لفرد على حساب فرد آخر أو منطقة دون غيرها، ومادامت البلدية هي التمثيل
القاعدي لهذه السلطة المركزية والخلية الأساسية الأقرب إلى المواطن، كان لزاما
عليها مواجهة هذه الأعباء المخولة إليها بإيرادات من المجموعة التي تمثلها
وتسهر على توفير جل الخدمات في حدود إمكانياتها المالية.

الا أن نمطية النظام الجبائي المفروض على كل بلديات الوطن أبرز
وبدرجة كبيرة التفاوت والتميز الموجود بين مناطق الوطن الواحد ولم يأخذ في
الحساب ميزة كل منطقة على الأخرى أو كل جهة من جهات الوطن عن الأخرى،
وحتى كل بلدية داخل الولاية وميزتها عن بلدية أخرى.

وباستفحال ظاهرة الإرهاب في السنوات الماضية، ازداد عجز البلديات عن
مواجهة حاجات المواطن الأساسية، بحيث اضطر العديد من التجار إلى غلق
دكاكينهم محلاتهم بسبب قلة الزبائن الذين كان أغلبهم من عمال المصانع

¹ - الصندوق المشترك للجماعات المحلية: "حصيلة النشاطات المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية سنتي 1997 - 1999"
ذكر سابقا

و الوحدات الإنتاجية التي تعرضت للتخريب، فتراجعت نسبة التحصيل الجبائي وانعكس ذلك على الخدمات المدرسية والصحية¹.

كما ان بالنظر الى مكونات المنظومة الجبائية، يستدعي الانتباه الى حجم الضرائب والرسوم على الأنشطة المهنية حسب هذا الجدول لسنوات 1999، 2000، 2001- بلدية تلمسان:

جدول رقم 36: الإيرادات الجبائية لبلدية تلمسان (1999-2000-2001)

(الوحدة بالدينارات الجزائرية)

السنوات	1999	2000	2001
طبيعة الإيرادات			
الرسم على النشاط المهني	186.483.183	181.030.590	186.658.371
الرسم العقاري و رسم التطهير	71.916.387	21.407.851	25.061.553
الدفع الجزافي	74.465.264	84.746.988	83.364.219
الرسم على القيمة المضافة	33.174.112	24.556.995	17.210.079
مجموع الإيرادات	316.038.943	311.742.424	312.294.222

المصدر وثيقة داخلية "تحديد تقديرات التحصيلات الميزانية ذات مصدر جبائي" ذكر سابقا، سنوات 1999، 2000، 2001

في سنة 1999 الرسم على النشاط المهني يكون النسبة 59% من مجموع الضرائب.

في سنة 2000 الرسم على النشاط المهني يكون النسبة 58% من مجموع الضرائب.

في سنة 2001 الرسم على النشاط المهني تكون النسبة 59% من مجموع الضرائب.

1- رياض "الفقر يزحف بشكل مخيف على الجزائر العميقة"، في الخبر، 04 أبريل 2001، سبق ذكره.
- "تحديد تقديرات التحصيلات الميزانية ذات المصدر الجبائي" وثيقة داخلية، سابق ذكرها، سنوات 1999، 2000، 2001.

النتيجة أن أهم نسبة من العائدات الجبائية التي تكون العمود الفقري للبلدية تستند على الأنشطة التجارية زيادة على الرسم على القيمة المضافة والذي بدوره يجبي من الأنشطة الاقتصادية.

من هذا المنطلق وفق هذا التحليل، ما مدى إيراد البلدية من هذا الصنف من الضرائب التي تفتقد إلى هذه الأنشطة، وعليه فالبلديات المستفيدة من هذا الرسم يقتصر على البلديات الصناعية والتجارية فقط دون سواها من البلديات الريفية¹. مع العلم أن هذه الأخيرة تمثل أكبر عدد من بلديات الوطن، أيرادها من هذا المحصول قليل جدا تقل بنزته على أساس نفرة الأنشطة المهنية بها.

وعلى هذا الأساس قد عملت النصوص المعتمدة على تكريس هذا التفاوت ميدانيا، دون اعتبار للنتائج التي قد ينجر عن هذا الإجراء والذي ينعكس دوما على الدولة بصفتها الوصي الأساسي على هذه المؤسسات، وعلى ميزانياتها، باللجوء دوما إلى ما يسمى بعملية تطهير البلديات والتي تخصص لها مبلغ 6 ملايين دينار في الميزانية الإضافية لسنة 2000 و 8 ملايين دينار أخرى من الميزانية الأولية للسنة الجارية (2001)².

وصفوة القول أن تسميط نظام مالي معين وفرضه إجباري على مجموعات مختلفة من المناطق، أو إجراء غير منطقي، غالب ما يكون لصالح فئة على حساب فئة أخرى، حتى ولو كانت الفئات المتضررة هي القلة لكان الإجراء أمرا معابا، غير أن المصيبة هو أن الفئات المتضررة تمثل الغالبية، الشيء الذي يعيب الإجراء جملة وتفصيلا.

كما أن اسناد أو تركيز أهم تحصيل جبائي على الأنشطة الصناعية والتجارية دون غيرها يجعل من البلديات التي تتركز فيها هذه الأنشطة هي

¹ - Abdelmadjid YANAT : « Les finances des collectivités locales, Essai de présentation ». OP cit P : 160.

² - ينظر - القانون رقم 02/2000 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000، الجدول ج، الجريدة الرسمية رقم 37، مج ج د ش.
- القانون رقم 01/2001 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية رقم 80، لل ج د ش.

الأكثر استفادة من غيرها، بحيث يجعل المناطق الريفية الفلاحية والرعوية والصحراوية والتي تمثل الأغلبية أقل استفادة وأكثر عجزا من غيرها. وبالنتيجة فالعيب يعود أصلا من هذا المنظور، إلى الإجراءات والنصوص التي تعكس أصلا هذا التفاوت بين البلديات.

الفرع الثاني

تبعية النظام الجبائي للدولة

تتمثل تبعية النظام الجبائي للعديد من الدول في عدم وجود أو الاعتراف بوجود سلطة جبائية للجماعات المحلية¹، فلا ضريبة إلا بموجب قانون. ولقد تبينت الجزائر هذا النظام، بحيث تنفرد الدولة بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب والرسوم، تحديد الوعاء والمعدلات، كما تقرر أيضا عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة، وتنفرد من ذلك بحصصة الأسد من مبالغ الجبائية.

أولا: اعتماد الضرائب والرسوم:

لقد نص دستور سنة 1998 المعدل، في مادته 64 الفقرة الثالثة: أنه: "لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون". وعلى أساس فإن إنشاء أو أحداث الضرائب والرسوم هي من صلاحيات السلطة التشريعية المضمونة دستوريا، ولقد أكد عليها القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984، المتضمن قانون المالية لسنة 1984 في مادته 12 حيث تنص على أن تحصيل الضرائب والرسوم والجبائية بكل أنواعها يكون سنويا، وتضيف المادة 79 من نفس القانون أن "كل تكليف مباشر أو غير مباشر خلاف ما هو منصوص عليه في القوانين والأوامر، المراسيم، القرارات والتنظيمات السارية المفعول، تحت أية تسمية كانت فهو ممنوع".

¹ - J. CATHELINÉAU : « La fiscalité des collectivités locales », Armand colin, Paris 1970, P : 26.

مر هذا المنطلق فان البلدية لا تملك أية سلطة في احداث اي ضريبة او رسد، كما ان هذه الصلاحية هي من مهام المشرع ولا يمكن تفويضها للجماعات المحلية.

غير ان المشرع اعطى بعض الصلاحيات في تحديد معدلات بعض الرسوم كرسوم التطهير مثلا، الا ان هذه الحصص، معتمدة بموجب قوانين المالية، وما على المجالس المحلية الا تحديد النسبة الموافقة من بين النسب المفروضة.

كما ان قرار المجلس المحلي يبقى دون مفعول حتى يتم المصادقة عليه من قبل السلطات الوصية، التي تنظر في شرعيته ثم المصادقة عليه، وبذلك تبقى سلطة المجالس المحلية اذن محدودة كما ان غياب مؤشرات محددة لعملية توزيع المنتوج الجبائي للدولة، وكذا عمليات الإعفاءات المختلفة المؤقتة والدائمة التي يتم اقرارها بموجب قوانين المالية السنوية يزيد أيضا من تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية.

فلا سلطة للجماعات المحلية على رفض أو الموافقة على هذه الإجراءات التي يقرها المشرع، غير أنها ما تفرزه أو تعكسه هذه الإجراءات على المستوى الميداني، فالإعفاءات قد تؤدي إلى خفض مردودية الجباية دونما أن يكون للبلديات احتياطات لمواجهة هذا النقص سوى اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ثانيا: تحصيل مختلف الضرائب والرسوم:

ان عملية تحصيل مختلف الضرائب والرسوم هي صلاحية خاصة من صلاحيات الدولة ليس للبلديات أي دخل في هذه العملية سوى استلام حصصها سنويا من مديريات الضرائب، كما أن عملية توزيع الموارد الجبائية على مختلف البلديات يتم عن طريق هذه المصالح التابعة مباشرة للدولة (وزارة المالية)، ليس للبلديات أية سلطة على الطعن أو الرفض، سوى الامتنال والاستلام حصصها دون أدنى مراجعة للحسابات أو إعادة تقييم، وعلى المستوى الميداني يلاحظ أن هذا

التحصيل قد يؤدي إلى إعادة توزيع هذه الموارد الجبائية بطريقة غير عادلة بين الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، فعلى سبيل المثال سنة 1985 كان التخصيص المباشر للموارد الجبائية لفائدة الجماعات المحلية يمثل 43,3%، بينما كانت النسبة المخصصة للصندوق المشترك للجماعات المحلية تمثل 56,6%¹. فهذه النسبة تعتبر مؤشر لعدم العدل في توزيع حصيلة الموارد الجبائية بين البلديات.

ثالثا: هيمنة الدولة على المصادر الجبائية:

حسب التقرير النهائي للجنة الوطنية للإصلاح الجبائي المقدم سنة 1989، خلصت إلى أن نسبة العائد الجبائي للدولة يشكل 75% بينما النسبة المخصصة للجماعات المحلية لا تمثل سوى 25% من مجموع الإيرادات الجبائية.

قبل الإصلاح الجبائي سنة 1992:

حسب قانون المالية لسنة 1995 أي بعد 03 سنوات من تطبيق الإصلاحات الجبائية كانت الجباية العادية تشكل حوالي 15% من الناتج الداخلي الخام بمبلغ يفوق 160 مليار دينار، في حين كانت الجباية المحلية لا تشكل سوى 03% من هذا الناتج بمبلغ يقدر بحوالي 45 مليار دينار²، وبعملية حسابية بسيطة يمكن استنتاج النسبة التي تعود للجماعات المحلية من تقسيم المبلغ المخصص لها وهو 45 مليار على مجموع الجباية العادية وهو $160 + 45 = 205$ مليار دينار فنسبة الجماعات المحلية = $100 \times 45 = 21,95\%$ ، والباقي إذن يعود إلى ميزانية

205

الدولة بنسبة (78,05%).

¹ - A. YAKER : « La redistribution des ressources fiscales au niveau des collectivités locales » Etude réalisée pour la commission nationale de la réforme fiscale en 1988. ministère des finances, P: 3.

² - Houcine AKLI « Cours des finances locales » op. cit P: 16.

وبالنظر إلى التركيب الجبائية المحلية حسب الجدول أدناه يمكن استنتاج ما

أسلفنا:

جدول رقم 37: طبيعة الموارد الجبائية

طبيعة الضريبة	الدولة	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية
رسم التطهير	/	/	%100	/
الرسم العقاري	/	/	%100	/
الرسم على النشاط المهني	/	%29,41	%10,65	%5,49
الدفع الجزائي	/	%20	%60	%20
الضريبة على المنكبات	%60	/	%20	/
				20% للصندوق الوطني للسكن
الرسم على القيمة المضافة	%85	/	%05	%10
رسم الذبح	/	/	%100	/
رسم الإقامة	/	/	%100	/
الرسم الخاص على رخص البناء	/	/	%100	/
الرسم الخاص على رخص الإعلانات و الصفائح المهنية	/	/	%100	/
إتاوة الرعي	%30	/	%70	/

من خلال هذا الجدول الذي يمثل الجبائية المحلية والمراد بها تلك الخاصة بالجماعات المحلية، فنلاحظ أن الدولة بالإضافة إلى المجموعة المعتمدة من مختلف الضرائب والرسوم كالضريبة على أرباح الشركات، الضريبة على الدخل الإجمالي ومختلف الحقوق والرسوم الجمركية زيادة على الجبائية البترولية فهي تشارك الجماعات المحلية في نسب بعض الضرائب كالرسم على القيمة المضافة

التي تأخذ منها حصة الأسد (85%)، من جهة، أما من جهة أخرى، فبالرغم من صغر النسبة المخصصة من الضرائب للجماعات المحلية إلا أنها تشترك مع البلديات فيها كل من الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية ومن ثم فإن العائد منها للبلديات أقل مما أسلفنا.

زيادة على الإجراءات التي اتخذتها الدولة بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 فيما يخص الجباية المحلية، بحيث أنها سحبت من الجماعات المحلية 2/10 من الضريبة على الأجور والمرتبات (I.I.S) بموجب قانون المالية لسنة 1986 لفائدة ميزانية الدولة، بحيث قدر نقص القيمة الجبائية لتلك السنة ب 1000 000 000 دج، كما أنها لجأت إلى تخفيض حصة الجماعات المحلية من الرسم على القيمة المضافة من 17% إلى 15% بموجب قانون المالية لسنة 1995، وأخيرا إلغاء الرسم على العمليات البنكية والتأمينات (TOBA) والتي كانت يستفيد منها كليا الصندوق المشترك للجماعات المحلية بموجب قانون المالية لسنة 1997 والذي ترجم بخسارة مالية تقدر ب 6000 000 000 دج¹.

ومن ثم يمكن القول أن العائد منها للبلديات هو أقل مما أسلفنا.

وخلاصة القول: أن تبعية النظام الجبائي للدولة، خلق نوع من اللاعدالة في إعادة توزيع الدخل بين مختلف مؤسسات الدولة، بحيث تعود حصة الأسد لميزانية الدولة، بينما تبقى حصة الجماعات المحلية عموما والبلديات على وجه الخصوص تعاني من نقص وضعف وفي بعض الحالات ندرة الموارد المالية، الشيء الذي يجعلها دائما تحت رحمة المساعدات التي تقدمها الدولة إلى هذه الخلايا الأساسية القاعدية الممثلة لها.

هذه التبعية في النظام الجبائي وبالتالي في الموارد المالية تجعل من البلديات تفتقد إلى أي استقلالية مالية أو شخصية اعتبارية في إنجاز القرارات المحلية، وبالتالي نقص الموارد الذي أدى بالعديد من البلديات إلى إعلان حالة

العجز، يبقى همها الوحيد هو تسديد النفقات الضرورية التي أجبرها القانون على تسديدها، كأجور العمال ومختلف مصاريف قطاع التسيير والاقتطاعات الإجبارية. ومن هذا المنطلق، ما بقي لرئيس البلدية من مهام سوى مصالح الحالة المدنية أو تلك التي يقوم بها كمثل للدولة فقط، لا كمنتخب محلي يسعى إلى تجسيد برنامجا معيناً تم على إثره انتخابه.

إن إشكالية النظام الجبائي يعتبر أصل المشاكل التي تتضبط فيها البلديات سواء من حيث حدود النظام الجبائي الذي فرض كنمط موحد على البلديات تختلف باختلاف تضاريس البلاد شرقاً وغرباً، شمالاً وجنوباً الشيء الذي أدى إلى ذلك التفاوت الكبير في الموارد المالية بين مختلف بلديات الوطن وحتى داخل الولاية الواحدة، فالبلدية الأم هي صاحبة الامتياز من حيث أنها تتمركز فيها كل الأنشطة الاقتصادية وتقل في جل الأخرى الباقية.

المطلب الثالث

عدم تطابق الموارد مع الأعباء

إن أعباء البلديات عديدة ومتنوعة، فزيادة على اختصاصاتها التقليدية من إنشاء وتسيير وتنظيم المصالح العمومية الإجبارية كإصلاح الطرق والأرصفة وجمع النفايات المنزلية، اقتناء وتسيير والتصرف في الممتلكات، واستنادا إلى وجهتها اللامركزية أسندت للبلديات عدة صلاحيات في مختلف المجالات، كالاقتصاد، والتعمير، السكن، التعليم والثقافة والبيئة¹.
ولقد انتهج المشرع الجزائري نفس المسار في إسناد لجملة من المهام إلى هذه المؤسسات المحلية منذ اعتماد هذه الأخيرة كخليفة أساسية للدولة.

الفرع الأول: صلاحيات البلدية وفق القوانين المتتالية:

لقد أسندت للبلديات صلاحيات كثيرة و متنوعة منذ أن خصها المشرع الجزائري بقانون مستقل عن قوانين مؤسسات الدولة الأخرى، ابتداء من أول قانون بلدي لسنة 1967، إلى غاية صدور القانون الثاني سنة 1990، و سوف نستعرض مجمل هذه الصلاحيات و الاختصاصات بشيء من الاختصار.

أولا: الصلاحيات وفق القانون البلدي لسنة 1967:

لقد عرف القانون البلدي لسنة 1967 البلدية على أنها "الجماعة الإقليمية، السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية..."².
من خلال هذا التعريف تستخلص أن البلدية: اختصاصات عدة وصلاحيات كبيرة في جل مناحي الحياة الاجتماعية، فحسب المصدر نفسه يستل المشرع في الكتاب الثاني: "اختصاصات البلدية" في سرد الصلاحيات في ثمانية فصول.
وتتمثل هذه الاختصاصات في:

¹ - Raymond Muzellec : « **Finances publiques** » op. cit p : 111.

- الأمر رقم 24/67 الصادر بتاريخ 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي سبق ذكره المادة الأولى.

التجهيز والإنعاش الاقتصادي.

التنمية الفلاحية.

التنمية الصناعية وتنمية الصناعة التقليدية.

التوزيع والنقل.

التنمية السياحية.

السكن والإسكان

الإنعاش الثقافي والاجتماعي.

الحماية المدنية

وزيادة على قيامها بمهام الإدارة العامة.

وبالنظر إلى عناوين جل هذه القطاعات، يمكن الجزم أن كل قطاع يحتاج

إلى ميزانية مستقلة، وإذا قلنا بضعف الموارد وبالضغط الديموغرافي فإن تلبية

الطلب على هذه الحاجيات أو القيام بجل هذه المهام أمر بعيد المنال¹.

ولأجل تقدير الاعتمادات الواجب توفرها لتجسيد كل هذه الصلاحيات

عمدت اللجنة الوزارية المشتركة لأجل إصلاح الجباية المالية المحلية سنة 1985

إلى إعداد بطاقة استفسارية تخص البلديات تبرز فيها المبالغ المخصصة بكل نشاط

من مواردها المالية الذاتية والاحتياجات الحقيقية لكل نشاط منها وإظهار نتيجة

الفرق بينهما أي الموارد الذاتية والموارد الضرورية للتغطية الحقيقية لكلفة هذه

المهام. ولقد تم إعداد جدول ابتداء من هذه البطاقات الاستفسارية.

¹ - Essaid TAIB : « Note sur les problèmes de gestion de la commune » Bulletin du C.D.R.A.
E.N.A. Alger. N° I. 1990 P : 03.

جدول رقم 38: احتياجات تمويل البلديات سنة 1985

(الوحدات بالدينار الجزائري)

الإنحراف	الإحتياجات الحقيقية	إعتمادات 1985	القطاعات
343.045.141	444.952.160	107.907.019	الهياكل الأساسية
190.390.304	298.500.811	108.110.507	النقل
150.450.935	169.901.083	19.404.148	السياحة
205.025.380	347.028.171	142.002.791	الشؤون الدينية
262.881.320	483.858.905	220.977.185	النشاط الاجتماعي
833.823.873	2.036.431.058	1.152.607.185	الطرق، الماء، التطهير و الإنارة
423.910.481	513.044.222	89.133.731	الشباب، الرياضة و الثقافة
271.424.087	1.061.153.142	790.329.055	التعليم
536.056.154	4.100.496.286	3.564.440.132	المستخدمين
00	421.738.666	421.738.666	أعباء أخرى
3.267.045.696	9.877.696.504	6.610.650.808	المجموع

المصدر: Abdelmadjid YANAT : « Les finances des collectivités locales, Essai de présentation », dans :

« l'administration territoriale au Maghreb », ouvrage collectif. Publication CMERA ed guessous.

RABAT, 1989 P: 167.

أظهرت نتيجة هذا التحقيق، أن كل القطاعات التي هي من صلاحيات البلديات، لا تكفي مواردها الذاتية لمواجهتها، ولأجل ذلك فهي دائما تحتاج إلى موارد إضافية ضرورية لمواجهة أعباء كل هذه القطاعات، إضافة إلى ذلك فلقد أنتجت هذه الأوضاع 73 حالة عجز، استدعت تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية من أجل المساعدة وإعادة توازن ميزانياتها بمبلغ إجمالي يقدر بـ 49.606.604 دج¹.

¹ - Abdelmadjid YANAT : « Les finances des collectivités locales, Essai de présentation », dans « l'administration territoriale au Maghreb », ouvrage collectif. Publication CMERA ed Guessous. RABAT, 1989 P: 167.

فالجداول يبرز جليا أن جل القطاعات المسندة مسؤوليتها إلى البلديات تحتاج إلى أكثر من ضعف الاعتمادات المتوفرة لديها، ولتأمين السير الحسن لأي قطاع ومواجهة أعبائه يحتاج إلى مساعدات كبيرة من الدولة، فعلى سبيل المثال تحتاج

البلديات لإنجاز الهياكل الأساسية أربعة (04) أضعاف الاعتمادات المتوفرة لديها ، إنجاز الطرق وجلب المياه الصالحة للشرب، التطهير والإنارة العمومية تحتاج إلى قرابة الضعفين، النشاط الاجتماعي يحتاج إلى أكثر من الضعفين، الشباب والرياضة يحتاج اعتمادات تفوق (05) أضعاف المتوفرة لديه. هذا على سبيل المثال لا الحصر، بحيث أنه من مجموع 6،610 مليار والتي تمثل جملة الاعتمادات المتوفرة لمواجهة أعباء كل القطاعات يجب على الدولة توفير ما يفوق 3،267 مليار دينار.

وعلى هذا الأساس، فبالرغم من وجود مصادر مالية محلية كالموارد الجبائية ومنتجات الاستغلال ومداخيل الأملاك، إلا أن القطاعات المكلفة بها تتطلب أكثر من الأموال المتوفرة لديها.

من هذا المنطلق يمكن القول بعدم تطابق الموارد مع الأعباء، بمعنى أن البلديات كلفت بأعباء مهام يستحيل عليها تجسيد كليا، بتلك الموارد المحلية المحددة.

لقد لوحظ هذا التعارض بين أعباء البلدية وبين مواردها المتاحة منذ زمن بعيد، بحيث أنه قد اعتمد قانونها قبل الولايات وأسندت لها مثل هذه الصلاحيات وهي لا تزال حديثة العهد بالاستقلال، واعتبارا لهذه الوضعية، كانت ندرة الموارد المالية سيدة الموقف، واضطرت الدولة والظروف هذه الاعتراف بوجود فروق بين ندرة الموارد وحجم الأعباء الملقاة على عاتقها¹.

¹ - Saïd BENAÏSSA : « L'aide de l'état aux collectivités locales ». office des publication universitaire, Alger 1983, P : 38.

ثانياً: صلاحيات البلدية وفق قانون 1990:

لكثرة الانتقادات التي وجهت إلى القانون البلدي لسنة 1967، لعدم تماثيه مع الأوضاع الجديدة التي ميزتها أحداث أكتوبر 1988، مما تمخض عنه ميلاد الدستور الجديد لسنة 1989، والذي نص على التوجه الجديد نحو اقتصاد السوق واعتماد التعددية الحزبية. أصدر القانون البلدي الجديد سنة 1990، الذي ألغيت بموجب صلاحيات وأضيفت أخرى وأدرجت ضمن بابه الثالث: "صلاحيات البلدية" والمتمثلة في¹:

- التهيئة والتنمية المحلية.

- التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز.

- التعليم الأساسي وما قبل المدرسي.

- الأجهزة الاجتماعية والجماعية.

- السكن.

- حفظ الصحة والنظافة والمحيط.

- الاستثمارات الاقتصادية.

زيادة على مسؤوليتها على تسيير شؤون الإدارة العامة.

فعلى غرار القانون السابق ليس هنالك تغيير كبير في تقليص المهام والصلاحيات المخولة للبلدية، بحيث لو فصلنا في أي بند من هذه القطاعات لاستوجب منا التوقف لحساب مقدار الاعتمادات الواجب توفرها لتغطية نفقاته.

ولتحديد إشكالية عدم التطابق بين الموارد المالية المحلية والأعباء الملقاة على البلديات يجب علينا توضيح المهام المخولة للبلديات ومن هذا المنطلق يمكن إجراء تحليل موضوعي ودقيق يتمكن هذه الأخيرة من تأمين الموارد للمصالح المحلية وإقحام الدولة في المهام ذات البعد الوطني.

¹ - أنظر القانون رقم 08/90 الصادر في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الباب الثالث: "صلاحيات البلدية".

فأثناء دراسة مهام صلاحيات البلدية يمكننا التمييز بين المهام التقليدية ذات النفع المحلي وأخرى ذات مستوى وطني.

1 - المهام ذات النفع المحلي:

يمكن اعتبار مهام ذات النفع المحلي، تلك المهام التقليدية للسلطة العمومية أو المرافق العامة ولاسيما:

- التنظيم وأمن الأشخاص والممتلكات.

- جلب المياه الصالحة للشرب.

- صرف المياه القذرة.

- طرق البلدية والإنارة العمومية.

- النظافة والصحة العمومية.

- النشاط الاجتماعي.

- صيانة أملاك البلدية.

تلك هي جملة المصالح أو المهام التي يمكن إدراجها ضمن الأنشطة ذات النفع المحلي.

2 - المهام ذات النفع أو البعد الوطني:

يمكن تمثيلها في المهام التالية:

- إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية الأساسية.

- إنجاز وصيانة المراكز الصحية.

- إنجاز وصيانة المراكز الثقافية.

- الشبيبة والرياضة.

- البيئة، الري، الفلاحة والغابات.

إن الحجم الحالي لهذه المهام يمثل عبئا ثقيلا على المنتخبين الجدد الغير متمرسين والغير مكونين لتسيير الأنشطة والمصالح العمومية والتنمية¹.
لو أخذنا "الأجهزة الاجتماعية والجماعية على سبيل المثال" لمعرفة ما يكلفنا من اعتمادات، فإن التفصيل فيه يكفي لمعرفة حجم العبء، بحيث على البلدية في إشرافها على هذه المهمة أن:

- تتكفل بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها.
 - صيانة كل الهياكل والأجهزة المكلفة بالشبيبة والرياضة والثقافة والترقية، زيادة على تقديم المساعدات.
 - تتكفل بإنجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها.
 - إنجاز جميع الإجراءات لتشجيع توسيع قدرتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين على الاستغلال.
 - تقديم المساعدة وتشجيع تطوير حركة الجمعيات في ميادين الشبيبة والثقافة والرياضة والترقية.
 - المشاركة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموحدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الدينية.
- فحسب الدراسة التي أجراها المركز الوطني للدراسات والتحليل لأجل التخطيط CENEAP والتي مست 350 بلدية. خلص إلى أن النفقات المخصصة لصيانة المؤسسات المدرسية، وصيانة المساجد تفوق بكثير مبالغ الاعتمادات 1/10 من الدفع الجرافي المخصص لها حسب الجدول التالي:

¹ Ce.N.E.A.P: « **Etude statistiques financières des communes** » ANALYSE et perspectives. Rapport final, Alger février 1997, document intern. non publié., P:21.

جدول رقم 38: نفقات صيانة المدارس والمساجد

(الوحدات بالدينار الجزائري)

1996	1995	1994	طبيعة النفقة/ الإيراد
819.104.671	629.920.830	576.443.516	صيانة المؤسسات المدرسية ومرافقها
58.679.873	56.685.414	53.882.922	صيانة المساجد
877.784.544	686.606.244	629.326.438	المجموع
263.335.350	258.023.724	240.312.170	إيراد 1/10 الدفع الجزافي
%30	%39	%38	نسبة التغطية

المصدر: Cc.N.E.A.P « Refonte du système fiscal », Alger 1997. document interne. non publié. Op Cit. P: 11

وبهذا المثال يتضح المقال، وعلى سبيل التقريب يمكن بهذا المنطلق تعميم

القياس على جملة أعباء البلديات.

حسب الجدول، بالرغم من تزايد نمو إيراد الدفع الجزافي خلال سنوات

1994، 1995، 1996، إلا أن هذه المبالغ تبقى عاجزة عن تغطية تكاليف صيانة

المؤسسات المدرسية والدينية بحيث تتراوح نسبة التغطية بين 30% و 39%.

الملاحظ أيضا أن اعتمادات الدفع الجزافي عاجزة عن تغطية تكاليف

صيانة المؤسسات المدرسية لوحدها فقط دون احتساب تكاليف صيانة المساجد،

بحيث أن نسبة التغطية تتراوح بين 41% سنتي 1994 و 1995 و لا تتعدى

32% سنة 1996.

فإذا كانت نسبة هذه الاعتمادات لا تغطي تكلفة قطاع واحد فلما يضاف

إليها عبء آخر، وتصبح مجبرة قانونا بالإئفاق على صيانة.

من هذا المنطلق يمكن القول سوء توزيع نسب تغطية الأعباء على

القطاعات التي هي من صلاحيات البلدية.

زيادة على عجز البلديات لمجابهة هذه الأعباء وإمكانية توفير الحد الأدنى للمصالح لخدمة المواطن أظهر آخر تقرير برنامج الأمم المتحدة للتنمية أن 47% من بلديات الجزائر فقط تتوفر على ظروف صحية ملائمة وأغلب هذه البلديات توجد في الشمال، بحيث توجد حوالي 168 بلدية تعاني من أوضاع صحية مزرية نصفها يوجد بالهضاب العليا، من أهم أعراض هذا التدهور، قلة الهياكل الصحية ونقص التأطير الطبي، وحسب الإحصائيات المتوفرة أن 450 بلدية تعاني من عجز في ميدان التغطية المدرسية. بينما تعاني 98 بلدية عوزا كبيرا في التعليم حيث لا تتجاوز نسبة التمدرس 50% وفي بلديات الجلفة وتمنراست وأدرار لا تتعدى النسبة 20%. وانعكاسا لهذه الحالة، تفشت الأمية بشكل واسع في المناطق المذكورة، وإجمالا فإن 177 بلدية يعيش سكانها فقرا مدقعا يتجلى في مجالات الصحة والتعليم والسكن، ويشهد الفقر انتشارا أوسع في بلديات مستغانم والمدية والجلفة والمسيلة والولايات الأربع تمثل 40% من الجزائر بين الأكثر فقرا¹.

وعموما فإن الآثار السلبية الناتجة عن فقدان مثل الهياكل الصحية والتعليمية يعكس بصدق ضرورة وتوفير مثل هذه المرافق، بحيث أن آثارها السلبية هذه تتعدى من الفرد إلى المجتمع، إن الإنفاق في هذا المجال أمر إجباري، كإجبارية التعليم وصحة الأجسام، غير أن فقدان الموارد لتوفير مثل هذه المرافق يبنى بخطورة الوضع في هذه البلديات. الشيء الذي يبرز جليا ضرورة تدخل الدولة في عقلنة تخويل الصلاحيات حسب مقدرة البلديات المالية وألوية المرافق، فلكل بلدية خصوصية في نشاط معين وقطاعات معينة، بحيث لا يمكن وضع مقياس نمطي موحد لجملة 1541 بلدية.

1- ن. رياض: "الفقر يزحف بشكل مخيف على الجزائر العميقة"، في الخبر، 04 أبريل 2001، سبق ذكره ص: 5. يتصرف.

الفرع الثاني

تضارب الصلاحيات:

إن تعدد التدخلات وتعدد المهام وتضارب الصلاحيات في بعض الأحيان لا يمكن البلديات من توفير التنسيق الضروري لبلوغ الأهداف المخولة لهذه الأخيرة من أجل تحسين شروط حياة المواطن¹.

إن جملة هذه الأعباء وحجم هذه المهام كثيرا ما يصطدم كمطالب احتجاجات أخرى، تستدعي المزيد من الإنفاق. فزيادة على التعارض القائم بين الموارد وجسارة المهام، هنالك اعتبارات أخرى تصطدم بهذا النقص كثيرا ما يؤدي إلى رداءة أداء المصالح العمومية، إن لم تؤدي إلى عجزها بالإطلاق، ويتمثل هذا التصادم في:

أولا: أعباء البلدية وبرنامج المنتخبين:

كثيرا ما يصطدم المنتخبون الجدد مع حجم الأعباء المنوطة بالبلدية، هذه الأعباء المتمثلة في ضرورة توفير اعتمادات دائمة، وضبط السلطات الوصية المحلية والمركزية في أولوية تجسيد المهام المخولة للبلدية، كثيرا ما يتعارض أو يضعف رغبة المنتخبين في تطبيق برامجهم التي أساسها تم انتخابهم.

لسبب شحة الموارد هذه أو العجز الذي غالبا ما يصطدم به هؤلاء المنتخبون الجدد يجعلهم يتخلون عن برامجهم أم عن البعض منها أو يرجنونها إلى وقت لاحق، الشيء الذي يؤدي إلى تذمر المواطن ويفقد الثقة بهم وبالمصالح التي يسهرون علة تسييرها.

ثانيا: أعباء البلدية ومطالب المواطنين:

زيادة على الاصطدام بين صلاحيات وأعباء البلدية، وبين برامج المنتخبين، غالبا ما يكون هنالك اصطدام ثالث يتمثل في المطالب الأنبية الملحة للمواطنين

¹ - Ce.NEAP: « statistiques financières des communes », cit. P :20.

والأمر بضرورة تليبيتها لظروف طارئة، كإنجاز شبكات التطهير. شبكات المياه الصالحة للشرب، وغيرها من المشاريع التي تحتاج إلى اعتمادات مهمة تؤدي بالمنتخبين إلى التضحية بمشاريع أخرى، أو الاستنزاف من الميزانية الشيء الذي يوقعها في عجز آخر السنة.

ثالثا: الخطط المحلية والخطط المركزية:

كما قد يحدث هنالك تعارض على حساب الاعتمادات المحلية بين المشاريع أو الحاجيات المعبر عنها محليا عن طريق برامج المنتخبين، والبرامج المحددة من قبل الأجهزة المركزية، فبالرغم من المساعدات المقدمة لقاء تجسيد هذه البرامج المركزية إلا أن هنالك فرق سالب يسجل دائما بين الاعتمادات الممنوحة والاحتياجات الحقيقية لتجسيد البرامج¹.

بعض الأرقام عن البلدية تلمسان:

تعد جملة الصلاحيات المخولة إلى البلديات أعباء تعجز البلديات عن مواجهتها. ويصعب توفير الموارد المالية الكافية للقيام بها. هذا العجز لا يقتصر على البلديات ذات الموارد المحدودة أو البلديات الضعيفة بل يتعداه إلى البلديات ذات الموارد المعتبرة. بلدية تلمسان واحدة منها، فعامل نمو النشاط الاقتصادي وتزايد عدد السكان يتطلب المزيد من الجهود من قبل البلدية لتوفير مجموعة من المطالب تتماشى وهذه الظروف.

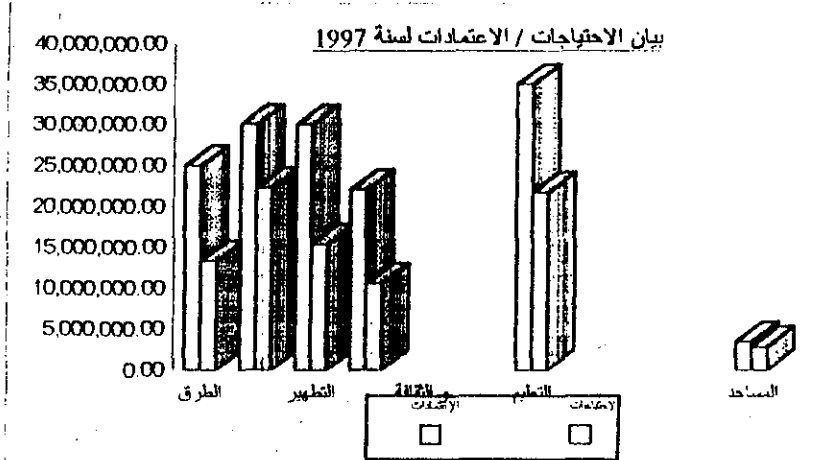
فحسب الإحصائيات السنوية² لجملة الاحتياجات التي تبعث إلى وزارة الداخلية و بطلب منها، يمكن استنتاج مدى عبء هذه المطالب على ميزانية البلدية.

¹ - المرجع نفسه، ص: 18.
² - وثيقة داخلية لبلدية تلمسان.

جدول رقم 40: الاحتياجات المالية لبلدية تلمسان لسنة 1997
(الوحدة بالدينار الجزائري)

الرقم	التقطاعات	الاحتياجات	المبالغ المعتمدة	الفرق
01	الطرق	25,000,000.00	13,411,401.00	11,588,599.00
02	الإضاءة	30,000,000.00	22,247,144.00	7,752,856.00
03	التطهير	30,000,000.00	15,427,317.00	14,572,683.00
04	الشبيبة الرياضة و الثقافة	22,000,000.00	10,588,474.00	11,411,526.00
05	التعليم	35,087,306.00	21,693,930.00	13,393,376.00
06	المساجد	3,500,000.00	2,869,905.00	630,095.00
	المجموع	145,587,306.00	86,238,171.00	59,349,135.00
	نسبة التغطية =	59.23%		

المصدر: وثيقة داخلية لبلدية تلمسان



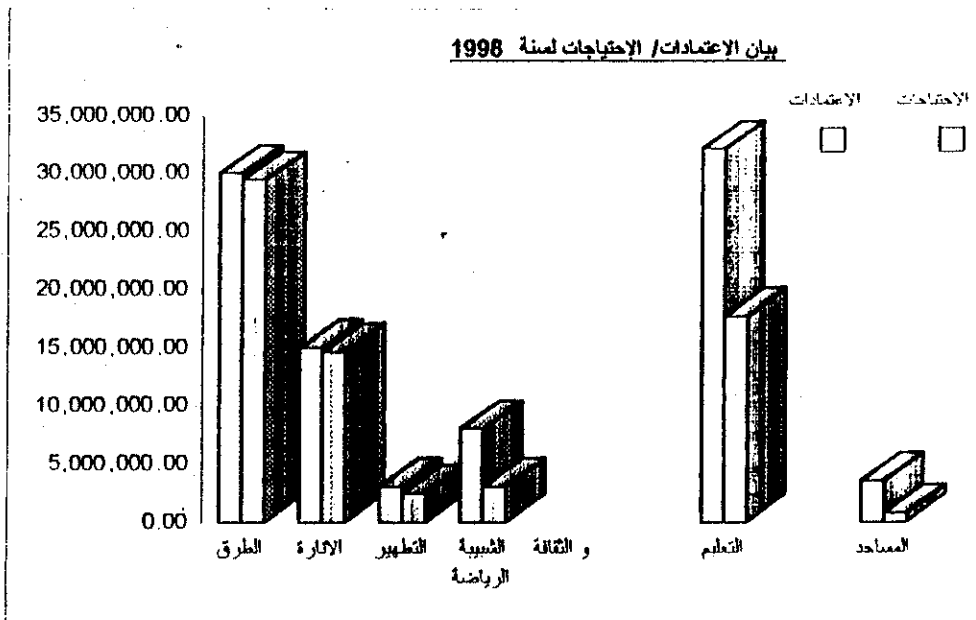
من خلال هذه الإحصائيات يتضح أنه مهما كانت البلدية تتمتع بصحة مالية جيدة إلا أن أعباء ومطالب القطاعات تزداد بتزايد أهمية المدينة تجاريا وصناعيا واجتماعيا وثقافيا وغيرها. بحيث يمكن إظهار فرق الاحتياجات والذي يمثل خلال سنة واحدة مبلغا يناهز 145 مليون دينار سنة 1997 مقابل احتياطي معتمد يقدر بـ 86 مليون دينار لنفس السنة، بحيث أن البلدية ولكي تقوم بمواجهة جميع احتياجاتها بشكل سليم تحتاج إلى اعتمادات مالية تناهز 59 مليون دينار الذي

يجعلها دائما في عجز عن مواجهة كل الأعباء والصلاحيات بشكل سليم، وتأخر واضح في تجسيد كل الأهداف المبرمجة، زيادة على المطالب الطارئة للمواطنين. ولقد تحقق أيضا هذا الفرق في السنتين الموليتين 1998 و 1999، بحيث لم تتعدى نسبة التغطية 74% و 64% على التوالي حسب الجدولين و بيانيهما أدناه.

جدول رقم 41: الاحتياجات المالية لبلدية تلمسان لسنة 1998
(الوحدة بالدينار الجزائري)

الرقم	القطاعات	الاحتياجات	المبالغ المعتمدة	الفرق
01	الطرق	30,000,000.00	29,423,480.00	576,520.00
02	الإدارة	15,000,000.00	14,643,025.00	356,975.00
03	التطهير	3,000,000.00	2,442,889.00	557,111.00
04	الشبيبة الرياضة و الثقافة	8,000,000.00	3,000,000.00	5,000,000.00
05	التعليم	32,164,463.00	17,705,961.00	14,458,502.00
06	المساجد	3,500,000.00	725,902.00	2,774,098.00
	المجموع	91,664,463.00	67,941,257.00	23,723,206.00
	نسبة التغطية	74.12%		

المصدر: وثيقة داخلية لبلدية تلمسان

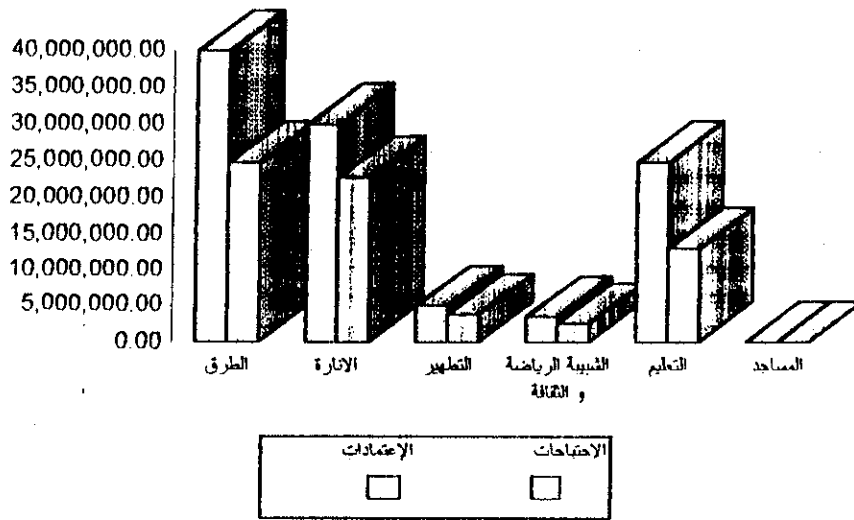


من خلال الجدول يتضح أن نسبة التغطية قد ارتفع (74.12%)، عما كان عليه في سنة 1997، غير أن هذا لا يعني أن الإمكانيات المالية للبلدية قد تحسنت بل على العكس من ذلك، حيث كان هنالك نوع من التخوف لدى المسؤولين من عدم إمكانية الوفاء بكل الالتزامات، وكذا تطبيقا لتعليمات السلطات الوصية، التي تلزم البلديات بترشيد نفقاتها و عدم اعتماد المشاريع إلا إذا توفرت مصادر تغطيتها، فعلى هذا الأساس يبقى دائما هنالك عجز في تغطية كل الاحتياجات المطلوبة.

جدول رقم 42: الاحتياجات المالية لبلدية تلمسان لسنة 1999
(الوحدة بالدينار الجزائري)

الرقم	القطاعات	الاحتياجات	المبالغ المعتمدة	الفرق
01	الطرق	40,000,000.00	24,838,134.00	15,161,866.00
02	الإنارة	30,000,000.00	22,763,266.00	7,236,734.00
03	التطهير	5,000,000.00	3,797,176.00	1,202,824.00
04	الشبيبة الرياضة و الثقافة	3,500,000.00	2,525,848.00	974,152.00
05	التعليم	24,938,924.00	13,150,813.00	11,788,111.00
06	المساجد	0.00	0.00	0.00
	المجموع	103,438,924.00	67,075,237.00	36,363,687.00
	نسبة التغطية	64.85%		المصدر: وثيقة داخلية لبلدية تلمسان

بين الإعتمادات / الاحتياجات لسنة 1999



بالنظر إلى جدول الاحتياجات لسنة 1999، نلاحظ انخفاض نسبة التغطية عن السنة الماضية، فالاستنتاج الذي يمكننا الخروج به هو استحالة تغطية كل الاحتياجات المطلوبة من البلدية توفيرها، غير أن العمل على تجسيد المشاريع بطريق الأولوية، قد يعمل على تسهيل أو التخفيف من ضغط الطلب الذي لا يمكن إشباعه بحل من الأحوال (و تلك هي المشكلة الاقتصادية: محدودية الموارد و الطلب اللامتناهي).

امثلة عن بعض البرامج الكبرى

وعلى مستوى البرامج الكبرى المبرمجة في إطار التجهيز والاستثمار لتنمية الهياكل القاعدية لانطلاقة اقتصادية سليمة سوف نتطرق إلى مثالين لتوضيح حجم الأعباء التي غالبا تعجز البلدية عن استكمال تجسيدها في الميدان.

أول مثال¹ خاص بإعادة ترميم مسجد سيدي إبراهيم والذي يعتبر من صميم صلاحيات البلدية، رصدت لهذه الأشغال اعتمادات تقدر ب 3.047000 دج بعد تقدير الأشغال حسب البطاقة التقنية، وكان هذا المبلغ عبارة عن إعانة من الدولة في إطار برامج المخططات البلدية للتنمية لسنة 1993. وبعد الأشغال اتضح أن هذا المعلم التاريخي يحتاج إلى ترميمات كبيرة، وتوقفت به الأشغال بعد ذلك إلى حين توفر الاعتمادات اللازمة، ثم أعيد الإعلان عن مناقصة في الجزائر اليومية في بداية سنة 1998، بحيث بعد معاينة المقاولين للمشروع، أظهرت الكشوفات التقديرية الكمية أن تكلفة الصيانة والترميم لا تقل عن 60.000.000 دج، المبلغ الذي لا يمكن لبلدية تلمسان توفيره أو تجميعه إلا بعد سنتين مالييتين، وبرغم هذا العائق، اعتمدت مؤسسة عمومية وانطلقت الأشغال بنفس السنة، غير أنه تخوفا من تعليق الأشغال به لضعف الموارد المالية لتلك السنة بحيث تعدى نقص قيمة المصادر الجبائية² 45.000.000،00 دج: ولسبب أن المشروع يتعلق بمعلم تاريخي مصنف، أوقفت الأشغال به وأسندت مسؤولية ترميمه وصيانته إلى السلطات الوصية.

فمثالنا هذا يوضح حقيقة إمكانية أن تكون أعباء قطاع واحد تشكل تكاليف عالية تعجز حتى البلديات الغير عاجزة عن تغطيتها بالرغم من المساعدات التي قد نتلقاها من الدولة.

¹ - اعتمد المثال من الوثائق الداخلية لبلدية تلمسان.
² - نالص القيمة الجبائية: هي عندما تكون الإيرادات الجبائية الحقيقية أقل من تقديراتها، فتسجل البلدية بذلك بنتيجة سلبية تقدر بمبلغ الفرق السالب بين التقديرات والإنجازات.

المثال الثاني¹: يخص قطاع النقل والسياحة معا ويتعلق الأمر بمشروع

ربط وسط المدينة بهضبة "لاله ستي" بالعربات السلكية المعلقة.

بحيث كان يهدف هذا المشروع إلى توفير وسيلة نقل حضرية عصرية ذات طابع سياحي يتمثل في عربات سلكية معلقة ذات أحجام صغيرة تربط وسط مدينة تلمسان بهضبة لاله ستي، أين أنجزت البلدية حضيرة للتنزه والترفيه كما تتوفر هذه الهضبة على غابة طبيعية للترويج على النفس، كما أنها تعتبر منظرا عاما جميلا على مدينة تلمسان.

ومن ذلك فهي مقصد جل سكان مدينة تلمسان الباحثين عن الترفيه بحيث يتوافدون عليها العائلات كل أيام الأسبوع ناهيك عن العدد الهائل الذي يأتي بنهاية الأسبوع وخاصة أيام الحر بحثا عن برودة الأجواء المرتفعة، كما يوجد بالجوار سد المقروش، والذي يعتبر بدوره متنزها كبيرا يقصده السكان وخاصة أصحاب هواية الصيد.

على هذا الأساس يعتبر إنجاز مثل هذا المشروع ذو أهمية كبيرة للبلدية، إذ أنه يوفر مداخل معتبرة دائمة زيادة على مداخل حضيرة التنزه، زيادة على أن هذه المنطقة تفتقر إلى وسائل النقل فجل المواطنين الذين يقصدون هذا المتنزه يذهبون بوسائلهم الخاصة.

فالمشروع إذن مربع على جميع الأصعدة سواء لجلب السواح، أو ربط المنطقة بوسائل النقل في توفير أسباب الترفيه والتنزه.

وعليه أضحي من الضروري على البلدية الاستثمار في هذا المجال الذي بدوره سوف يوفر مداخل معتبرة بإمكانها استرجاع كلفة الإنجاز وزيادة.

ولإنجاز هذا المشروع استفادت بلدية تلمسان من رخصة عامة للاستيراد "AGI" وتم الإعلان عن مناقصة دولية، وتقدمت مؤسستين: مؤسسة فرنسية وأخرى سويسرية بعرض خدماتها. وبعد فحص وتقييم العروض، فازت المؤسسة

¹- وثيقة داخلية لبلدية تلمسان

الفرنسية بالصفحة وتم توقيع العقد وبدأ الأشغال في شهر ديسمبر 1988. تم اعتماد مبلغ 25.000.000 دج (20.000.000 للسنة المالية 1988 و 5000.000 دج سنة 1989) لإتمام المشروع غير أن الكلفة الإجمالية كانت تفوق هذا المبلغ بكثير، بحيث عند احتساب تكاليف التأمين البحرية والبرية أصبح المبلغ يفوق 34.000.000 دج. وأختير البنك المحلي للتنمية كبنك محل الوفاء والمسؤول عن تحويل الأموال بعد استلام التجهيزات إلى بنك المؤسسة الأجنبية. غير أنه لافتقار البلدية للإطارات الكفأة فيما يخص المعاملات البنكية ومشاكل سعر الصرف، وقعت هذه الأخيرة في مشكل ثالث قد يكون أكثر حدة في تضخيم حجم الكلفة. ويمثل هذا المشكل في أن عند المصادقة على المشروع واعتماده كان سعر الصرف للفرنك الفرنسي = واحد فرنك فرنسي = 1،11 دينار جزائري. ويوما بعد يوم أصبح سعر الصرف يتضاعف، ولضعف السرعة في تنفيذ الإلتزامات من قبل البلدية في دفع المستحقات خلال أجال الاستلام لسبب البيروقراطية وكثرة الاجراءات الإدارية، وضعف الضمير المهني لدى المسؤولين، أصبحت البلدية مجبرة على توفير اعتمادات إضافية بحيث أصبح المقاول الأجنبي يطالب بمستحقاته المتعاقد عليها، والبنك يطالب بفرق سعر الصرف الذي كان يتحمله أثناء تحويل الأموال إلى بنك محل وفاء الشركة الأجنبية صاحبة إنجاز المشروع. ولهذه الأسباب وغيرها¹، أوقف المشروع بتاريخ 12 أبريل 1993، دون إنجاز.

فزيادة على فشل المشروع الذي استنزف أكثر من 17.000.000،00 دج، هنالك تكلفة فرق سعر الصرف لا يزال لحد الآن يشكل عبئا ثقيلًا على ميزانية البلدية، فاعتماد مشروع بسعر صرف = 1 فرنك = 1،11 دج إلى حدود

¹ - هنالك أسباب أخرى تقنية أدت إلى تأخذ إنجاز المشروع مثل الدراسة الغير واقعية الشيء الذي أدى إلى اهتلاك المعدات والتجهيزات التي بائت عرضة للعوامل الطبيعية دون أدنى شروط الحماية.

1 فرنك = 11 دينار جزائري نهاية ديسمبر 2000 يعني بكل بساطة أن جميع المبالغ القابلة للتحويل والخاصة بالشركة الأجنبية سوف تتضاعف 11 مرة. ومن هذا الأساس دفعت البلدية، مقابل المبالغ المدفوعة حقيقيا للشركة صاحبة الصنفقة ما يعادل 61.000.000 دج قيمة فرق سعر الصرف لبنك التنمية المحلي ولا تزال تطالب بحوالي 20.000.000 دج كباقي للتسديد إلى غاية ديسمبر 2000.

وبإجراء عملية حسابية بسيطة، لقد كلف المشروع وصل وسط المدينة بهضبة لالة ستي والذي لم ينجز ما يفوق 17.000.000 + 61.000.000 = أكثر من 78.000.000 دج زائد المبلغ المتبقي للدفع من فرق سعر الصرف لبنك التنمية المحلي والمقدر بأكثر من 20.000.000 دج ليصبح المبلغ الإجمالي 98.000.000 دج¹. كما أن المبلغ المتبقي المرصد لدى بنك التنمية المحلي قابل للارتفاع إذا لم يسدد في الأجل القريبة.

والقيمة أو التكلفة الإجمالية للمشروع الذي لم ير النور سوف تتعدى بكل بساطة 100.000.000 دج لمشروع قدرت كل تكاليفه عند الانطلاقة ب 25.000.000 دج .

يمكن القول أن الاستثمارات الاقتصادية والتي هي أيضا من صلاحيات البلدية حسب ما نص عليه القانون البلدي سنة 1990 - غاية صعبة المنال بالنسبة للبلديات في ظل الظروف الاقتصادية هذه ومحدودية الموارد، فكل قطاع يستدعي اعتمادات كبيرة، وقد يتطلب إنجاز مشروع استثماري بمفرده ميزانية تجهيز لعدة سنوات. فيظهر جليا أن تنشيط الاستثمارات المحلية غير منطقي، إذا عجزت عنه البلديات القوية كيف تقوى عليه البلديات العاجزة، فمثل هذه الأعباء تستوجب إعادة

¹ - الأرقام بالتفصيل: كلفة المشروع: 17.107.800,81 +
61.657.865,32 (مدفوعة)
20.932.890,65 (مبلغ قابل للزيادة)
99.698.556,78 دج .

التكلفة الكلية للمشروع
المصدر: الوثائق الداخلية للبلدية.

النظر والبحث بكل جدية في اسنادها إلى الهيئات أو المستويات التي يمكنها أن تضطلع بهذه المهام، سواء من حيث الموارد المالية أو البشرية من حسن تأطير وكفاءات...

كما أن القانون البلدي لسنة 1990 نفسه ينص في مادتيه 184. على أن ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها. والملاحظ أن القاعدة غير محترمة.

فالأعباء الملقاة على البلديات تعتبر مهام تفوق طاقاتها المالية بكثير، وعليه فمن الضروري إعادة النظر في المهام والأعباء هذه حسب الطاقة المالية وخصوصية كل بلدية.

فيما يخص تطوير الموارد وإعادة تقييم الأملاك، لتحسين الحالة المالية حسب طاقة كل بلدية، الأمر الذي سوف يتجسد في الإصلاحات المرتقبة لقانون البلديات، الذي أعلن عنه الوزير المنتدب للجماعات المحلية في الملتقى الجهوي بمدينة تلمسان يومي الإثنين والثلاثاء 14، 15 نوفمبر 2000¹.

¹ - B. Soufi: « Les P/APC se défendent » in la voix de l'oranien (15 - 11 - 2000). P : 07.

المبحث الثاني

الأسباب الوظيفية

إذا كانت الأسباب التنظيمية تعزى عجز البلديات التنامي إلى الهيئات الخارجية، بحيث تظهر هذه الجماعات المحلية بمظهر البراءة من كل ذنب، فهذا الاستنتاج وقول فيه شطط.

من حيث أن النتائج السلبية لآثار التسيير المباشر أضحت حديث الجرائد اليومية دون انقطاع. حتى أصبح اقتراح حلها هو الحل الملائم لسوء التسيير المسبب لكل المصائب وجرثومة العجز الدائم.

فبقدر ما كانت الأسباب التنظيمية تصب سلباً في الجهاز الإداري المركزي على المستوى المحلي، بقدر ما انصاع هذا الأخير واستسلم لهذه الحقيقة وزاد من حدة أزمته. فبدأت العقدة عقدتين توجب لكل منهما حلاً مناسباً حسب كل مستوى.

ولقد أجمنا تحليل هذا المبحث تحت عنوان: "الأسباب الوظيفية"، وارتبنا

تفصيله حول 03 ثلاثة محاور:

أولها: ظاهرة تزايد النفقات، الظاهرة التقليدية لزيادة انفاق الأموال العمومية، جراء التسيير السنوي للمصالح والمرافق العامة.

ثانيها: ضعف التأطير وتدني كفاءة المسؤولين، الظاهرة المتعكسة بين

الجهاز القانوني الإداري والجهاز السياسي التنفيذي.

ثالثها: ضعف منتوجات الاستغلال ومداخيل العامل المنظم والعنصر

المهمول في معادلة الإيرادات.

المطلب الأول: تزايد النفقات

لقد استدعى اهتمام الاقتصادي الألماني، أودلف فاغنر منذ سنة 1892 ظاهرة التزايد المستمر لحجم النفقات، بعد أن درس هذه الظاهرة في عدد من الدول الأوروبية وانتهى إلى القول بوجود اتجاه عام نحو ازدياد أوجه نشاط الدول مع تطور الاقتصادي للجماعة، وصاغ هذا الاستنتاج في صورة قانون اقتصادي يعرف باسمه: "قانون فاغنر"، ويتلخص هذا القانون في أنه كلما حقق مجتمع من المجتمعات معدلاً معيناً من النمو الاقتصادي، رافق ذلك اتساع النشاط الدولة وبالتالي زيادة الإنفاق العام¹.

واعطى فاغنر تفسيراً لملاحظاته بدراسة أسباب اتساع نشاط الدولة، وتعدد وظائفها، فمن ناحية يؤدي التضييع إلى تعدد الأنشطة الاقتصادية، الأمر الذي يتطلب من الدولة التدخل المتزايد لتنظيمه بزيادة الإنفاق الإداري كما يؤدي من جهة أخرى إلى زيادة الدخل الفردي الذي يؤدي بدوره إلى الزيادة في الطلب على الخدمات العامة ولاسيما التعليمية، الصحية والثقافية.

ولقد أبرز التقرير السنوي الذي أعده مجلس المحاسبة لسنة 1995 هذه الظاهرة على المستوى الداخلي، بحيث لاحظ أنه ما بين سنتي 1979 و 1993 تضاعفت الإيرادات العامة بأكثر من 07 مرات، في حين قد تضاعفت النفقات بأكثر من 14 مرة، أي أن حجم النفقات العامة قد تضاعف بمقدار مرتين الإيرادات العامة لنفس السنوات. الشيء الذي أدى إلى إفساد توازن ميزانية الدولة، فالإيرادات العادية لم تعد بإمكانها تغطية النفقات العادية، بحيث أصبح جزء هام منها يمول بالاعتماد على موارد الجباية البترولية².

كما أن تزايد النفقات المحلية هي ظاهرة عالمية. تتدرج ضمن الدور التداخلي للجماعات المحلية.

¹ - زينب حسن عوض الله: مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت 1998 ص: 57.
² - "التدابير المتخذة في إطار عصرنة الإدارة الجبلية"، في التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995، الجريدة الرسمية رقم 76 (1997/11/19) ص: 80.

إن هذه الظاهرة خاصة ببلد دون غيره. بحيث أن نسبة الزيادة تتعدى 10% سنويا، وتخص هذه النسبة كل من ليكسمبورغ، بلجيكا والنرويج، بينما تتعداها الجماعات المحلية اليابانية والفرنسية بكثير، بحيث تقدر في الأولى ب 16،9 % سنويا و 14،2 % في الثانية. في الولايات المتحدة تعدت النسبة 12،5 % ما بين 1955 و 1965 بينما في المملكة المتحدة كانت النفقات المحلية تمثل 5% من الناتج الوطني الخام سنة 1900 بينما في سنة 1967 أصبحت تمثل 15%.

ومنه لا يمكن استثناء الجماعات المحلية بالجزائر من هذه القاعدة، بحيث كانت تقدر أجور المستخدمين سنة 1962 ب 176 مليون دينار لتصل سنة 1967 إلى 211 مليون دينار حسب الجدول التالي:

جدول رقم 43: تطور أجور مستخدمي البلديات من سنة 1962 إلى سنة 1967

(الأرقام بالملايين من الدينار)

1967	1966	1965	1964	1963	1962
211	193	172	189	145	176

المصدر: Said BENAÏSSA : « L'aide de l'état aux collectivités », ed. O.P.U 1983 Alger. P : 168

على مستوى الجماعات المحلية تعتبر ظاهرة زيادة النفقات شيء عادي بالنظر إلى حجم الأعباء التي تقوم بها البلديات والظروف الاقتصادية التي تمثل عاملا مفاعلا لهذه الظاهرة التي تزيد من إرهاق البلديات التي تتمتع بدخل مالي معتبر، وتعرف البلديات العاجزة في دوامة المديونية، التي تعجز ميزانية الدولة والظروف الاقتصادية هذه عن مداها بيد المساعدة.

لقد تمثلت ظاهرة زيادة النفقات على مستوى البلديات في عاملين اثنين، الزيادة السريعة في تطور النفقات من جهة والنمو النسبي للموارد المالية من جهة

¹ - Said BENAÏSSA : « L'aide de l'état aux collectivités », ed. O.P.U 1983 Alger. P : 168.

أخرى. هذه الإشكالية التي جعلت أن المصادر المالية لا تتناسب مع النفقات العمومية فكانت النتيجة زيادة نسب عجز البلديات سواء من حيث العدد أو المبالغ.
الفرع الأول: سرعة تنامي النفقات:

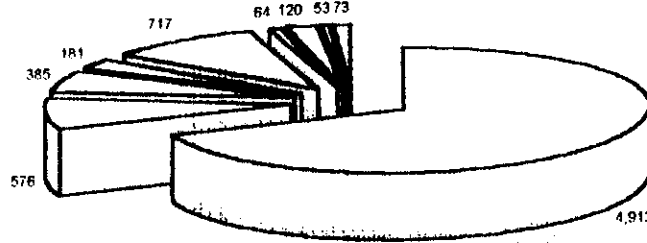
من خلال الدراسة التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط CeNEAP والتي خصت 350 بلدية، من مختلف جهات الوطن، يمكن إيراو ظاهرة سرعة تزايد النفقات. هذه الظاهرة التي لم يرافقها بزيادة موازية للإيرادات الشيء الذي جعل هذه النتيجة تؤثر سلبا على سلامة التوازن المالي لميزانيات أغلبية البلديات بنسب متفاوتة. ولقد خصت الدراسة سنوات 1994، 1995 و 1996 حسب الجدول أدناه:

جدول رقم 44: تطور نفقات التسيير من سنة 1994 إلى سنة 1996
 (الوحدة بالدينار الجزائري)

1996		1995		1994		طبيعة النفقات
65.36%	7,615,121,849	56.86%	6,853,497,244	69.33%	4,912,259,935	احور
7.03%	819,104,671	7.71%	929,920,830	8.14%	576,443,516	مسانة وإصلاح
5.23%	609,123,386	4.73%	570,698,302	5.44%	385,148,404	السنة و الرياضة
9.41%	1,096,162,753	16.41%	1,977,980,387	2.56%	181,222,109	الشؤون الاجتماعية
7.52%	875,817,378	6.28%	756,760,634	10.13%	717,734,328	الطرق النظهير الانارة
1.10%	128,187,040	1.29%	155,949,908	0.91%	64,339,630	المؤسسات الاجتماعية
2.19%	255,729,030	1.71%	205,918,867	1.69%	120,075,140	الوقود و البنزين
0.50%	58,679,873	0.47%	56,685,414	0.76%	53,882,922	مسانة المساحد
1.66%	193,253,222	4.54%	546,731,863	1.04%	73,919,527	الادارة العامة
100.00%	11,651,179,202	100.00%	12,054,143,449	100.00%	7,085,025,511	المجموع

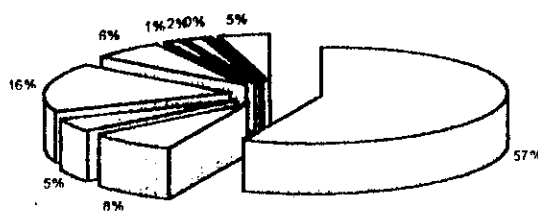
المصدر: CeNEAP : «Refonte du system fiscal », p 09, document interne, non publié

طبيعة و معدلات نفقات التسيير - لسنة 1994-



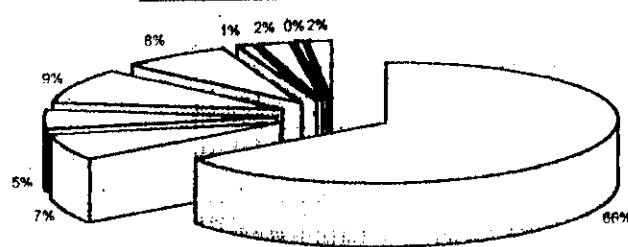
- | | | |
|--|--|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> اجور | <input type="checkbox"/> صيانة و اصلاح | <input type="checkbox"/> الرياضة و |
| <input type="checkbox"/> الشؤون الاجتماعية | <input type="checkbox"/> الطرق التطهير الانارة | <input type="checkbox"/> الاجتماعية |
| <input type="checkbox"/> الوقود و البنزين | <input type="checkbox"/> صيانة المساجد | <input type="checkbox"/> دفرة العامة |

طبيعة و معدلات نفقات التسيير - لسنة 1995

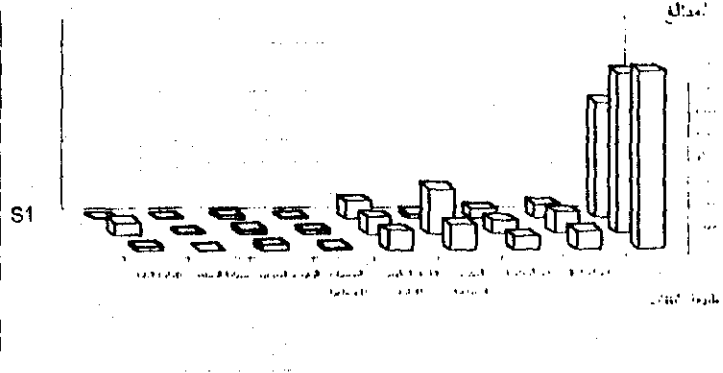


- | | | |
|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> اجور | <input type="checkbox"/> صيانة و اصلاح | <input type="checkbox"/> الشبية و الرياضة |
| <input type="checkbox"/> الشؤون الاجتماعية | <input type="checkbox"/> الطرق التطهير الانارة | <input type="checkbox"/> المؤسسات الاجتماعية |
| <input type="checkbox"/> الوقود و البنزين | <input type="checkbox"/> صيانة المساجد | <input type="checkbox"/> الادارة العامة |

طبيعة و معدلات نفقات التسيير - لسنة 1996 -



- | | | |
|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> اجور | <input type="checkbox"/> صيانة و اصلاح | <input type="checkbox"/> الشبية و الرياضة |
| <input type="checkbox"/> الشؤون الاجتماعية | <input type="checkbox"/> الطرق التطهير الانارة | <input type="checkbox"/> المؤسسات الاجتماعية |
| <input type="checkbox"/> الوقود و البنزين | <input type="checkbox"/> صيانة المساجد | <input type="checkbox"/> الادارة العامة |



من خلال هذا الجدول يتضح جليا التنامي المستمر للنفقات العامة لقسم التسيير والذي تشكل فيه الأجور وأعباء المستخدمين حصة الأسد والتي تفوق 60% ويعزى هذا التزايد لسبب الزيادات المستمرة في الأجور وكذا أعباء المستخدمين بحيث من سنة 1994 إلى 1996 هنالك زيادة تقارب 3 ملايين دينار أي في ظرف وجيز كانت نسبة نمو الأجور وأعباء المستخدمين تشكل 55%. وتأتي في المرتبة الثانية النفقات الخاصة بالطرق، التطهير والإنارة العمومية، بمبالغ متصاعدة ويلبها صيانة وإصلاح المدارس حسب ما هو موضح في الجدول.

وبالنظر إلى المبلغ الإجمالي لنفقات التسيير، نلاحظ أنه قد ارتفع من 7,985 مليار دينار إلى ما يوفى 11,65 مليار دينار أي أن هنالك نمو أو زيادة تقدر ب 3,666 أي بنسبة نمو تعادل 45,91% وذلك في ظرف 03 سنوات فقط. وعليه فالواجب أن يوازي هذا النمو المداخيل المعتمدة حتى لا تكون هذه الظاهرة عن عامل سلبي يعمل على إضعاف الطاقة المالية للبلديات.

الفرع الثاني: النمو النسبي للموارد المالية:

من المفروض أن يرافق نمو النفقات نمو موازي للإيرادات فأي نمو غير عادي غير متكافئ يؤدي إلى نتائج معينة، فإن كانت زيادة الإيرادات تفوق النفقات فيحدث فائض في ميزانية البلديات وهو شيء إيجابي بحيث يمكن استعمال هذا الفائض في تنمية القطاعات المخصصة، أما إذا كان العكس، فتتجر عنه عواقب وخيمة على البلدية، التي عليها أن تسعى إعادة توازن ميزانيتها بالطرق القانونية المفروضة.

ففس الدراسة لمركز المذكور أظهرت أن هنالك نمو للإيرادات، غير أن هذا النمو لا يتناسب مع مقدار النفقات الشيء الذي أدى إلى زيادة العجز في عدد البلديات، الجدول أدناه يوضح ذلك:

جدول رقم 45: تنامي الموارد المالية من سنة 1994 - 1996

(الوحد بالدينار الجزائري)

النسبة	1996	النسبة	1995	النسبة	1994	طبيعة الإيرادات
2.46%	269,301,562	1.92%	205,883,964	3.21%	209,227,029	منتوج الاستغلال
5.54%	605,500,028	4.25%	455,237,785	7.07%	461,090,807	مداخل الأملاك
6.57%	718,769,819	7.03%	752,539,497	9.06%	591,016,414	مساهمات الصندوق المشترك
16.37%	1,790,493,886	20.49%	2,192,395,592	16.94%	1,104,707,461	الضرائب غير المباشرة
69.06%	7,553,858,149	66.30%	7,094,254,970	63.71%	4,154,355,081	الضرائب المباشرة
100.00%	10,937,923,444	100.00%	10,700,311,802	100.00%	6,520,396,792	الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير

المصدر: CeNEAP : «Refonte du system fiscal », p 18, document interne, non publié.

فبالرغم من تطور الإيرادات بحيث فاق مبلغ الزيادة 4 ملايين دينار إلا أنها تبقى عاجزة عن تغطية جملة المبالغ النفقة بحيث وبالمقارنة مع جل السنوات الثلاثة هنالك عجز مستمر 1,465 مليار دج 0,454 مليار دج و 0,714 مليار

دينار (1994، 1995، 1996) ونفس الملاحظة يمكن استنتاجها من خلال مقارنة جداول النفقات والإيرادات لقسم التجهيز والاستثمار العمومي.

فيما يخص النفقات الخاصة بقسم التجهيز والاستثمار:

جدول رقم 46: تنامي نفقات قسم التجهيز والاستثمار من سنة 1994

(المبالغ بالدينار الجزائري)

النسبة	1996	النسبة	1995	النسبة	1994	طبيعة الإيرادات
12.42%	1,978,559,720	10.30%	1,793,661,772	9.13%	1,339,996,460	لجنة و تجهيز المؤسسات المدرسية
0.54%	86,231,207	0.67%	117,479,488	0.47%	68,628,788	لجنة و تجهيز المراكز الصحية
13.24%	2,110,749,201	12.37%	2,154,650,882	11.18%	1,640,598,792	لجنة و تجهيز الطرق
9.28%	1,478,732,685	8.00%	1,393,040,980	7.72%	1,133,725,989	لجنة و تجهيز مختلف الشبكات مياه الشرب الأتارة العمومية
3.44%	547,545,797	1.65%	287,937,102	1.11%	163,035,748	لجنة و تجهيز المسالك الرياضية
0.59%	93,262,879	0.43%	74,118,782	0.26%	37,732,906	لجنة و تجهيز المراكز الثقافية و المكتبات
0.15%	24,239,270	0.14%	24,759,579	0.12%	18,033,039	لجنة و تجهيز المسالك السياحية و الترفيهية
0.20%	31,082,002	0.44%	76,704,403	0.21%	30,745,384	لجنة و تجهيز المسالك الاجتماعية
60.15%	9,586,256,094	66.01%	11,499,886,130	69.81%	10,247,513,060	أخرى (أشغال جديدة - وصلحات كبرى - المخطط للتنمية...)
100.00%	15,936,658,855	100.00%	17,422,239,118	100.00%	14,680,010,166	المجموع

المصدر: CeNEAP : «Refonte du system fiscal », p 15. document interne, non publié.

الملاحظ من خلال هذا الجدول أن إجمالي النفقات تميل نحو النقص للأسباب الظرفية التي يمر بها الاقتصاد الوطني وتضخم الأسعار الذي تشهده هذه الفترة، غير أنه تبقى بعض القطاعات تحظى بنوع من الاهتمام نظرا لأهميتها الاجتماعية كتجهيز المؤسسات المدرسية وتهيئة وتجهيز الطرق وتجهيز مختلف الشبكات، بحيث أن الاعتمادات المخصصة لهذه المرافق لا تزال مستمرة في التصاعد وذلك لأهمية هذه المصالح في التنمية المحلية. وحتى مختلف الإنجازات

والإصلاحات التي تحظى بمساعدة الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية عرف نوع من التراجع للأسباب المذكورة.

أما فيما يخص إيرادات التجهيز والاستثمار فتتلخص في الجدول أدناه والتي اعتمدها من المصدر السابق نفسه:

جدول رقم 47: تنامي إيرادات قسم التجهيز والاستثمار من سنة 1994 - 1996 (الوحدات بالدينار الجزائري)

النسبة	1996	النسبة	1995	النسبة	1994	طبيعة الإيرادات
30.62%	3,826,308,138	19.81%	2,292,077,751	13.58%	1,450,392,459	الإقطاع من نفقات التسيير
0.29%	36,771,555	0.32%	36,771,555	0.20%	21,390,137	الوسائل والمعدات
59.71%	7,462,348,474	69.88%	8,086,755,754	76.31%	8,151,360,469	المساعدات (المخططات العادية للتنمية)
1.91%	238,252,410	2.72%	315,099,445	3.22%	344,437,953	الإقراض
5.97%	745,858,161	5.37%	621,460,053	4.34%	463,666,631	التصرف في العقارات
0.79%	98,831,909	0.96%	110,911,016	1.63%	174,353,435	التصرف في المفولات و العناد
0.12%	14,834,387	0.33%	38,398,391	0.34%	36,526,075	الدروس على الكوارث
0.60%	74,475,912	0.62%	71,437,624	0.37%	39,413,999	التصرف في السندات
100.00%	12,497,680,946	100.00%	11,572,911,589	100.00%	10,681,541,158	الإيرادات الحقيقية لقسم التجهيز و الاستثمارات

المصدر: CeNEAP : «Refonte du system fiscal », p 20, document interne, non publié.

الملاحظ من الجدول أعلاه أن المساعدات المقدمة من قبل الدولة تشكل حصة الأسد بالرغم من أنها في تناقص مستمر وذلك لعجز ميزانية الدولة عن الزيادة في تمويل المشاريع المحلية بسبب تدهور الأوضاع الاقتصادية كما يشكل الإقطاع من إيرادات قسم التسيير الأهمية الثانية، حيث الملاحظ أنه تقفز من 14% إلى 30% لتغطية النقص الذي كانت توفره المساعدات وبإجراء بين

حواصل المجاميع ينتج لنا الجدول أدناه والذي يبرز بوضوح الفروق بين الإيرادات و النفقات لكل من أقسام التسيير والتجهيز.

جدول رقم 48: الموازنة العامة للإيرادات و النفقات لسنوات 1994 - 1995 - 1996
(الوحدات بالدينار الجزائري)

السنوات	1994	1995	1996
نفقات إيرادات			
النفقات الكلية لقسم التسيير	7,085,025,511	12,054,143,449	11,651,179,202
النفقات الكلية لقسم التجهيز	14,680,010,166	17,422,239,118	15,936,658,855
مجموع النفقات	21,765,035,677	29,476,382,567	27,587,838,057
الإيرادات الكلية لقسم التسيير	6,520,396,792	10,700,311,802	10,937,923,444
الإيرادات الكلية لقسم التجهيز	10,681,541,158	11,572,911,589	12,497,680,946
مجموع الإيرادات	17,201,937,950	22,273,223,391	23,435,604,390
عجز / فائض	-4,563,097,727	-7,203,159,176	-4,152,233,667

المصدر : CcNEAP : «Refonte du system fiscal », p 22. document interne. non publié.

الاستنتاج الذي يمكن استخلاصه من هذا الجدول ، هو ظاهرة العجز المتواصل لجملة البلديات المعنية بالدراسة، غير أن نسبة العجز في تناقص. نسبة العجز في ميزانية التسيير تمثل 66% سنة 1994، بينما تتخفف هذه النسبة إلى 28% في سنة 1995 ثم ترتفع منه النسبة إلى 84% لميزانية التسيير على حساب ميزانية التجهيز، ومنه فنسبة العجز لمجموع السنوات الثلاثة تمثل ميزانية التسيير نسبة 56،20% بينما تشكل نسبة التجهيز 43،80%. وحسب الوزير المنتدب لدى الجماعات المحلية اعتبر أن 60% من ديون البلديات متعلقة بجانب التسيير¹.

¹ - "المنتدى الجهوي للجماعات المحلية بالبلدية" في "الخبر" العدد 3074، الإثنين 28 جانفي 2001

وأبرزت الدراسات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط، أنه من أصل 350 بلدية هنالك 256 بلدية عاجزة و 94 الباقية سليمة ماليا، إلا أن حجم مبالغ العجز فاق بكثير حجم الفائض المحقق في البلديات المتبقية.

والملاحظ، اعتبار الدراسة التي مست 350 بلدية من مختلف جهات الوطن تقارب بكثير نسبة العدد الكلي للبلديات العاجزة ف $350/256$ بلدية $\times 100 = 73\%$ ، وفي نفس السنة (سنة 1996) سجل عجز 1090 بلدية (3) أي بنسبة $70,73\%$ من مجموع 1541 بلدية، فهذا التقارب يعكس مصداقية الدراسة².

فصفوة القول أن ظاهرة تنامي الإنفاق دون أن يرافقها زيادة مساوية في الإيرادات أدى إلى عجز العديد من البلديات مقارنة بالسنوات السابقة بحيث لم يتعدى عدد البلديات العاجزة 63 بلدية إلى غاية سنة 1987 كما يظهره الجدول أدناه:

جدول رقم 49: البلديات العاجزة من سنة 1985 إلى 1987

السنوات	الميزانيات العاجزة	مبلغ المساعدة
1985	73	49.666.604 دج
1986	51	31.227.503 دج
1987	63	76.034.387 دج

المصدر: Abdelmadjid YANAT : « Les finances des collectivités locales » Essai de présentation dans : « L'administration territoriale au Maghreb » ouvrage collectif Publication CMERA ed GUESSOUS Rabat 1989 P : 168.

كما أن غالبية هذه البلديات هي البلديات حديثة النشأة، ومن أصل 600 بلدية³، أحدثت اصطناعيا لا تستند إلى أي حياة اقتصادية أو مالية العجز لكل

¹ - CeNEAP: « **statistiques financières des communes** » Analyse et perspective, op cit P : 15.

² - « **حصيلة النشاطات المالية لمندوب الجماعات المحلية المشترك سنة 1999** » سبق ذكره، ص: 5.

³ - بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي أضيفت 837 بلدية جديدة إلى 704 بلدية، ليصبح العدد 1541.

بلدية¹. عموماً، أن عجز البلديات يغطيها الصندوق المشترك للجماعات المحلية حسب نسب كل بلدية. علماً أن سبب عجز ميزانيات البلديات يعود دائماً وأساساً إلى أعباء الأجور والمرتبات التي لا تزال تمثل نسبة 75% من المصاريف الضرورية لهذه الميزانيات².

لقد ساهم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بمبالغ جد معتبرة لمجابهة هذا العجز المتنامي لجملة البلديات وإعادة توازن لميزانياتها حسب الحصيلة المختصرة في الجدول أدناه:

جدول رقم 50: إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية

(الوحدات بالدينار الجزائري)

السنة	البلديات العاجزة	مبلغ الإعانة	نسبة النمو
1994	796	2.908.495.596,00	/
1995	939	4.931.373.900,00	69.55%
1996	1090	6.711.002.400,00	36.08%
1997	1160	7.945.100.002,00	18.38%
1998	1249	8.968.526.000,00	12.88%
1999	1207	8.824.474.844,00	-1.60%

المصدر: "حصيلة النشاطات المالية لصندوق الجماعات المحلية المشترك سنة 1999"

الملاحظ أن هنالك نوع من التباين بين أرقام الصندوق المشترك للجماعات المحلية والأرقام التي اعتمدها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط، إلا أن الفرق بسيط.

فمن خلال الجدول يتضح استمرار عدد البلديات العاجزة إلا السنة الأخيرة حيث لوحظ تقليص في عدد البلديات أي نقص يقدر بـ 42 بلدية الشيء الذي يؤثر إيجابياً على أموال الصندوق والتي يمكن صرفها في قطاعات التجهيز، إلا أنه

¹ - CcNEAP : « Statistiques financières des communes » Analyse et perspectives. Op Cit. P : 15.

² - حصيلة النشاطات المالية لصندوق الجماعات المحلية المشترك لسنة 1999. ذكرت سابقاً.

سجل عجز آخر في سنة 2000 يقدر ب 1280 بلدية¹، الشيء الذي يبقى دائما على تدخل الصندوق.

وعلى نقيض هذه الحالات تعتبر بلدية تلمسان من البلديات التي لم يمسه هذا العجز إلا أنه بالنظر إلى الحسابات يمكن استخلاص ظاهرة تنامي النفقات، بحيث يمكن استخلاص الزيادة في النفقات التسيير بتقليص الاقتطاع لنفقات التجهيز.

وعلى اعتبار الاستقرار النسبي للإيرادات كان لزاما المحافظة على استقرار توازن الميزانية وذلك بالتخفيض من ميزانية التجهيز والاستثمار، وخصوصا أن أجور ومرتبات الموظفين في تصاعد مستمر.

جدول رقم 51: تناقص اعتمادات قسم التجهيز و الاستثمار لبلدية تلمسان

(الوحدات بالدينار الجزائري)

السنة	مجموع مبالغ قسم التسيير	مجموع مبالغ التجهيز و الاستثمار
1996	374.122.962 دج	256.914.569 دج
1997	432.003.277 دج	268.500.283 دج
1998	411.340.592 دج	192.830.081 دج
1999	432.012.260 دج	187.615.243 دج
2000	406.551.952 دج	144.778.067.90 دج

المصدر: تركيب للحسابات الإدارية لبلدية تلمسان لسنوات 1996، 1998، 1999، 2000.

من خلال الجدول يتضح أنه للإبقاء على نفاقت التسيير نوعا ما مستقرة كان لزاما التضحية بنفقات قسم التجهيز وذلك بتقليص الاقتطاع الخاص لهذا القسم واعتبارا أن الجزء الهام كان لتغطية مصاريف المستخدمين كما هو مبين في الجدول أدناه:

¹ - محمد بن هدار: "الفقر يزحف بشكل مخيف على الجزائر العميقة". جريدة الخبر يوم 04 أبريل 2001، ص: 5.

جدول رقم 52: تزايد مصاريف المستخدمين لبلدية تلمسان

(الوحدات بالدينار الجزائري)

السنة	مصاريف المستخدمين	نسبة النمو	الاقتطاع لقسم التجهيز	نسبة النمو
1996	130.071.156 دج	/	126.591.656 دج	/
1997	142.203.521 دج	9,32	157.322.548 دج	24,27
1998	163.447.552 دج	14,93	86.000.450 دج	-45,33
1999	169.355.408 دج	3,61	84.813.986 دج	-1,38
2000	173.632.119 دج	2,52	81.272.315 دج	-4,17

المصدر: الحساب الإداري لبلدية تلمسان لسنوات 1996، 1998، 1999، 2000.

من خلال الجدولين أعلاه يمكن القول أن الزيادة التي طبعت نفقات التسيير وخاصة منها الإنفاق على المستخدمين (أجور ومرتبآت) كان على حساب الأقساط المقطوعة لقسم التجهيز والاستثمار بحيث أن هذا القسط يعتبر إيرادا لهذا القسم الأخير ما عدا سنة 1997 التي ميزها اقتطاع نسبة أكبر.

وعلى هذا الأساس وللمحافظة على توازن ميزانية البلدية كان لزاما التضحية بقسم على آخر.

وخلاصة القول أن تزايد الإنفاق ظاهرة موجودة لا يمكن إنكارها ولا يمكن التصدي لها نظرا للتغيرات التي أتعبتها أوضاع الاقتصادية ونظرا لطبيعة المهام التي تؤديها البلديات والصلاحيات الجسيمة التي أوكلت لها بموجب القوانين المتتابة.

زيادة على التفاوت الموجود بين البلديات، البلديات الريفية، الحضرية، البلديات الساحلية والصحراوية، البلديات الشرقية والبلديات الغربية وغيرها من الميزات التي تطبع كل بلدية. غير أن اختلاف كل هذه الميزات وتنوعها لا يجعلها في منى عن ظاهرة تزايد النفقات التي تجابهها كل بلدية حسب طاقتها المالية وقدرتها على امتصاص هذه الزيادة فعلى مستوى ولاية تلمسان ومن أصل 53

بلدية هنالك 46 بلدية استفادت من إعانة إعادة التوازن خلال السنة المالية ل
1999¹.

أي أن هنالك 46 بلدية عاجزة ما يعادل 86% من بلديات الولاية 39 بلدية
من جملة البلديات العاجزة استفادت من إعانة التوزيع بالتساوي على أساس أن
مستوى إيراداتها بالنسبة لكل ساكن أقل من المعدل الوطني المقدر ب 647,04
دج².

وعموما أن نفقات الجماعات المحلية تتزايد بسرعة أكبر من تزايد و نمو
مواردها³.

¹ - "حصيلة النشاطات المالية لصندوق الجماعات المحلية المشترك لسنة 1999"، سبق ذكره، ص: 6.

² - المصدر نفسه، ص: 2.

³ - Said BENAÏSSA : « L'aide de l'état aux collectivités locales ». Op Cit. P : 163.

المطلب الثاني

ضعف التأطير وتدني كفاءة المسؤولين

إن التأطير الجيد لأي مؤسسة عمومية يؤدي بالفعل إلى تحسين المردودية وبالتالي تحسين أداء الخدمات العمومية، بترشيد النفقات وفق أولويات المالح، وبالتالي الموافقة بين الموارد التالية المتاحة و الطلب الحقيقي على الحاجيات العمومية.

كما أن كفاءة المنتخب الذي يمثل البرامج الذي صادق عليه أغلبية الشعب. يمثل المنظم الذي يسعى من خلال الموارد المالية البشرية، المادية المتوفرة تجسد هذا البرنامج دون تفريط أو إفراط. بفضل ترشيد الإنفاق والتعقل في اختيار المشاريع.

إن لهذين العنصرين أهمية بالغة في قيادة هذه المؤسسة بكل عقلية ورشد، وخلاف ذلك بالضرورة إلى تجاوزات سلبية تؤدي بالمؤسسة إلى الانزلاق نحو اللامبالاة والتسيب من قبل الموظف، والتسلط والمحاباة وإثارة المصالح الشخصية على المصلحة العامة مما يؤدي إلى سوء التسيير ووظائفها النبيلة التي من أجلها خلقت، فتصبح بالأخير معول هدم بعدما كانت معول بناء وتشبيد.

وعليه سوف نتطرق إلى هذا العنصر البشري بشقيه الموظف والمنتخب وإبراز مدى انعكاس ضعف أدائها على البلدية كمؤسسة تنتج خدمات وعلى المواطن الذي ليس له بديل عنها.

الفرع الأول: ضعف التأطير وانعدام التكوين:

إن عامل التحضير والتكوين لأداء أي مهمة أو وظيفة أمر بالغ الأهمية باعتباره عنصر أساسي في تطوير كفاءة الموظف، أو تحضيره للقيام بعمل مميز. وبالنتيجة يؤدي ذلك إلى تحسين الخدمات وسلامة سير المصالح العمومية، وعندما كانت البلدية هي الخلية الأساسية للدولة، وهي المرفق العمومي الأقرب إلى المواطن من غيره، استوجب على المسؤولين في السلطة الوصية إعلام الموظف

بما هي وأهمية الخدمة التي هو بصدد تقديمها للجمهور، وكذا أهميتها كأداة أو وسيلة لتحسين صورة الدولة أو السلطة لدى المواطن، لأجل ذلك أقرت كل النصوص والتوصيات على ضرورة تكوين الموظف، وإعادة تكوينه حتى يحافظ على إمكانية الإنتاجية أو عند ظهور أي برامج جديدة، حتى لا يبقى معلقا بالنشاط الروتيني للعمل ويجمد لديه كل حافر الإبداع، ومن ذلك كانت التربصات الدورية المحلية، الجهوية والوطنية.

غير أنه قبل التفصيل في عنصر التكوين وتحضير الموظف للخدمة العمومية يجدر بنا إلى أن نشير إلى تركيبة وعبء موظفي البلديات لمعرفة الهيكل البشري الذي يسهر على إدارة هذه المصالح ثم مستويات التكوين:

أولا: تركيبة وأعباء المستخدمين:

تشكل مصاريف المستخدمين عبئا ثقيلا على ميزانية البلديات من حيث أنها تشكل أكبر نسبة من اعتماداتها، كما أن تركيبة هذه الشريحة من حيث سوء التكوين و قلة الكفاءات غالبا ما يحول دون تقديم الخدمات بالشكل الجيد و الفعال، و سوف نتطرق إلى هذين العنصرين بشيء من التفصيل.

1) أعباء المستخدمين:

لقد أشرنا أنفا إلى ثقل مصاريف المستخدمين، وما تمثله الاعتمادات المخصصة لأجور ومرتبات الموظفين الدائمين، بحيث أنه تخصص لها ما يفوق (70%) من ميزانية التسيير.

فهذه النسبة إذن وحجم المبالغ التي تمثلها، تشكل عبئا كبيرا على جملة البلديات الضعيفة والمتوسطة الموارد التي غالبا ما تعجز عن تسديدها إلا بعد اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، هذا الأخير الذي قدم ما يعادل 8.824.475.844 دج ل 1207 بلدية عاجزة عن التكفل بالمصاريف الضرورية (سنة 1999)¹.

¹ - حصيلة النشاطات المالية لصندوق الجماعات المحلية المشترك سنة 1999 وثيقة داخلية ص: 5.

إن تقل هذه المصاريف على الموارد المالية للبلديات غالبا ما يمثل المؤشر الحقيقي عن الصحة المالية للمؤسسة العمومية وكذا مؤشر على طبيعة التسيير للبلديات، كما أنه يعتبر أيضا مؤشر على محدودية القدرة الإذخارية لهذه الأخيرة، أي أن حجم هذه المصاريف تشكل عائقا للإدخار، فبنسبة ما يقل عن 30% من الموارد المالية المتاحة المتبقية عليها أن تكفي لمجابهة مصاريف التسيير الأخر والإبقاء على النسبة القانونية (10%) المقتطعة لقسم التجهيز والاستثمار العمومي، الشيء الذي غالبا ما يكون مستحيلا.

فهذه النسبة العالية المخصصة لأجور الموظفين تجد وتضعف من قدرة البلديات على الإدخار، وقدرتها على التمويل الذاتي، وعجز 1207 من أصل 1541 بلدية برهان قطعي على ما سبق ذكره.

فعلى مستوى ولاية تلمسان هنالك 46 بلدية من أصل 53 عجزت مواجهة المصاريف الضرورية سنة 1999 الشيء الذي اضطرها إلى اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية لطلب مساعدة إعادة التوازن لميزانياتها بقيمة 313.400.000 دج، فلا مجال للحديث عن احتياطي الإدخار أو قدرتها على التمويل الذاتي.

صفوة القول أن مستخدمي البلديات يستهلكون أكثر من (70%) من ميزانية التسيير الشيء الذي يجد من قدرة البلديات على الإدخار وبالتالي القدرة على التمويل الذاتي، إن أهمية هذه النسبة تستوجب منا التوقف لمعرفة تركيبة العنصر البشري للبلديات، أو معرفة هيكل هذه الموارد التي تستنزف القسط الأعظم من الموارد المالية للبلدية.

2- تركيبة مستخدمي البلديات:

تتكون تركيبة مستخدمي البلديات من ثلاثة أصناف:

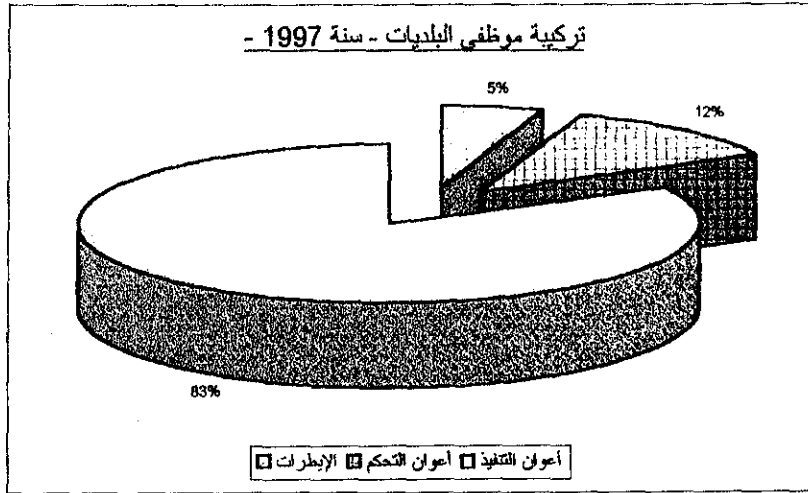
- أعوان التنفيذ: وهم الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة وهي في بعض الأحيان مجرد تمهين على المدى القصير.
- أعوان التحكم: وهو الموظفين المؤهلين الحاملين لدرجات معاونين الإداريين (كتاب إداريين وملحقين إداريين) وتقنيين سامين.
- الإطارات: وهم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة، الذين لهم القدرة على التطور، فهم النصوص وتفسيرها.

حسب دراسة الإحصائيات المالية للبلديات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط (سنة 1997)، إن العدد الإجمالي لموظفي البلديات الدائمين يقدر ب 146.665 موزعة بالشكل التالي:

جدول رقم 53: توزيع المستخدمين على البلديات

النسبة	العدد	المستخدمين	
%05.22	7.654	الإطارات	1
%12.36	18124	أعوان التحكم	2
%82.42	120.887	أعوان التنفيذ	3
%100	146.665	المجموع	

المصدر: CeNEAP : « Etude : Statistiques financières des Communes », p 19



فمن خلال النظرة الأولية للجدول يتضح ضعف التأطير الذي يمثل 05% مقابل تضخم في عدد أعوان التنفيذ الذي يمثل 82%.

إن ضعف التأطير هذا لا يمكنه أن يستجيب إلى متطلبات العمومية. وهذا يمثل الإشكال الأول للبلديات، فهذه الأخيرة التي عليها أن تجابه الطلبات العمومية العاجلة والأجلة للمواطنين تعاني من نقص فادح في التأطير، فعلى مستوى 1541 بلدية هنالك 1492¹، أطار يحمل شهادات التعليم العالي أي أقل من إطار في البلدية الواحدة، وهنالك 800 بلدية لا تتوفر على إطار جامعي لسبب نقص الموارد المالية أو لسبب بعدها.

إن هذا العدد حول نسبة التأطير يستوجب منا التوقف والتأمل في نسبة هذا العدد إلى إجمالي سكان البلديات وبالتالي لجملة الإقليم الوطني يمثل؟ فلو اعتمدنا على إحصائيات الوكالة الوطنية للإحصاء سنة 1994، والتي تعتبر أن عدد السكان في الجزائر كان يقدر ب 27.800.000 نسمة. فبحساب بسيط وعلينا استنتاج أن 1492 إطار تقوم على تلبية حاجيات 27.800.000 فرد أي أن كل إطار تسيير شؤون 18.633 فرد ولو أخذنا عدد الإطارات المعتمدين من قبل

¹ - يلاحظ: أن هنالك تناقص بين الإطارات المعتمد من قبل مودت (7654) والعدد المعتمد من قبل الأستاذ أحمد رحمان (1492). إن هذا الأخير يعتمد عدد الإطارات خريجة الجامعات، بينما الأول يعتمد عدد الإطارات بالمحن القاتون أي كل الموظفين المصنفين من 14 إلى ما يفوق وعلى هذا الأساس يكون العدد أكثر بكثير من التصنيف الأكاديمي.

المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط والذي هو 7.654 نتج لدينا أن كل إطار مكلف ب 3632 فرد ($3.632 = 7654/27.800.000$).

وعلى هذا الأساس يبقى التأطير بعيدا كل البعد عن مقاييس النجاعة. بالإضافة إلى أن أعوان التحكم لا يمثلون سوى 12 من مجموع الموظفين، فالنسبة الكبيرة من موظفي البلديات هم أعوان التنفيذ بحيث أنهم يشكلون 83% ليست لهم أي كفاءات مهنية.

فهذه الشرائح الثلاث بتركيباتها المتباينة تستنزف أكثر من 70% من ميزانية التسيير. هذه التركيبة التي يشكل فيها الإطار حصة 05% وعون التنفيذ 83% هي عبارة عن نسبة استهلاكية بعيدة كل البعد عن إدراك وظائف التصور والعقلنة والترشيد.

ومن هذا المنظور أخرى بالإدارة المحلية أن ينصب جهدها على التكوين والتربص والرسكلة لتحسين أداء هذه النسبة العالية من أعوان التنفيذ وكذا إجراء دورات تدريبية لأعوان التحكم للرفع من كفاءاتهم لتميز الأداء عن شكله الروتيني. وكذا السهر على إجراء دورات تكوينية في الميادين المختلفة في العلوم والفنون وكذا الإطلاع على تجارب الآخرين حتى يتمكن الإطار من تطبيق الطرق العلمية العملية كل في ميدانه، وهنا بذلك تمييز مختلف المصالح العمومية بتقديم خدمات بمقاييس فعالة ترضي المواطن، غير أن السؤال المطروح، هو ما مدى هذه التوصيات المتكررة من مختلف الهيئات على واقع البلديات؟.

الفرع الثاني: التكوين والدورات التربصية:

يعتبر التكوين من أهم العناصر التي تعمل على استمرارية تحيين اداء الخدمات العمومية، فما مدى اهتمام المشرع بهذا العنصر الفعال وما مدى تطبيقه على أرض الواقع.

أولاً: التكوين عبر النصوص:

لقد حرصت كل النصوص المعتمدة من مختلف التشريعات وكذا التوصيات الأكاديمية على ضرورة التكوين وأهميته للرفع من كفاءات العامل وأداء الموظف والجزائر كأي بلد يريد الخروج من قوقعة التخلف، والدفع بقطار التنمية إلى الأمام بمختلف القطاعات. كرست جملة من النصوص والتوصيات لهذا الغرض، بحيث خصت العامل الجزائري بكل صفات "القداسة" - المستوحاة من الإيديولوجية "الإشتراكية" - وأصدر القانون الأساسي العام للعامل في 05 أوت 1978 ونص في مادته 172 على ضرورة تكوين العامل للرفع من كفاءته ومردوبيته وتحسين مستواه.

ثم أعقبه القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الصادر في 23 أوت 1985، والذي أجبر المؤسسات العمومية على غرار المؤسسات الأخرى على ضرورة تكوين الموظف لغرض تحسين مستواه وإمكانية ترقيته فلقد جاء في المادة 52 ما نصه:

"يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية، بغية تحسين مردود المصالح العمومية وضمان الترقية الداخلية للموظفين أن تقوم بما يأتي:

- تتولى أعمال التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات
لتحسين تأهيل العمال تحسنا دائما وذلك بالتناسق مع متطلبات
التنمية.

- تضمن ترقية العمال حسب استعداداتهم والجهود التي يبذلونها.

- تنجز أو تشارك.....

وتحدد بمرسوم كفايات تطبيق أحكام هذه المادة".

وقد خرس القانون البلدي ولاسيما قانون 07 أفريل 1990 في فرعه الخامس "تنظيم المصالح" العمال والتكوين" المادة 130 على أنه: "يستفيد عمال المصالح والمؤسسات البلدية من أنشطة التكوين (...).

وفي 02 فبراير سنة 1991 أصدر القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات. وأكد في الفصل الرابع: التكوين وتحسين المستوى" على ضرورة هذا العامل وأهميته بالنسبة للموظف والمؤسسة على حد سواء وجاء في المادة 15 منه: "يستفيد العمال المرسلون أو المتدربين طورا من التكوين وتحسين المستوى إما لرفع تأهيلهم أو تكييف أنماطهم حسب الوظيفة أو للاستفادة من الترقية: "كما تنظم الإدارة نشاطات التكوين وأطوار تحضير المسابقات المتعلقة بالحصول على الوظائف البلدية..." المادة 17.

من هذا المنطلق يتضح جليا مدى أهمية التكوين في شغل الوظائف العمومية التي تعكس مدى تطور المصالح العمومية وتحسين أدائها، فحسن العمل من حسن التعلم كما يقال.

وللشرح الجيد لكيفية تطبيق عامل التكوين في المؤسسات الإدارية، صدر المرسوم المتعلق بالتكوين وتحسين ورسكلة الموظفين بتاريخ 03 مارس 1996، والذي نص في مادته الأولى على خصوصية هذا المرسوم من حيث أنه يهتم بالشروط والقواعد و الكفايات المتعلقة بالتكوين المتخصص الذي يهيء الدخول إلى الوظائف العمومية. وكذا تحسين ورسكلة موظفي المؤسسات والإدارات العمومية.

من جملة نصوص هذه القوانين المعتمدة، يتضح أن المشرع الجزائري على غرار نظرائه من المشرعين، قد حث على التكوين لتحسين مستوى أداء المصالح العمومية وأكد على حاملي الشهادات، وضع كل إطار في المستوى المناسب للوظيفة. غير أنه هل عملت المؤسسات العمومية هذه على تجسيد هذه التوصيات؟

ثانيا: واقع التكوين ميدانيا:

ميدانيا ومن واقع أداء وسير المصالح العمومية، يمكن القول بغياب هذا العنصر أو تدني مستواه، فما انفك تسيير المصالح العمومية يتدهورا عاما بعد عاما، الشيء الذي انعكس في تعبير المواطن بعدم رضاه وتذمره واحتجاجاته المتكررة ضد هذه المرافق، فهل يعقل أن الموظف المكون يؤدي عملا ردينا سينا يؤدي بالمواطن إلى حد التظاهر والاحتجاج؟.

من خلال الدراسات التي قام بها لامركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط¹ على مستوى البلديات، أن هنالك عدد محدود من كتاب العامون الذين تابعوا دورات تكوينية.

- 82% من المسؤولين لم يتابعوا دورات تكوينية.

- 18% من المسؤولين فقط من كان لهم الحظ في متابعة دورات

تكوينية، في التسيير المالي، الحالة المدنية، الموارد البشرية، الأرشيف والعمران.

بالنسبة للموظفين الآخرين، اعوان التحكم وأعوان التنفيذ، فالعدد الأكبر منهم لم يستفيدوا من أدنى تكوين بحيث أن:

- 90% منهم لم يستفيدوا من دورات تكوينية.

- 10% منهم فقط من استفاد من دورات تكوين في مجالات

التقنيات الإدارية، كالعمران، المالية، الصفقات العامة، الإعلام الآلي، المنازعات، الأرشيف، الحالة المدنية...

من خلال هذه النسب يتضح جليا أن عامل أو عنصر التكوين في البلديات سواء بالنسبة للأطر أو ما دونهم لا يشكل إلا نسبا ضئيلة لا تتناسب إطلاقا مع ما

¹ - CeNEAP : « Evaluation des besoins en formation des collectivités locales ». Rapport d'étape N° 2. document intérieur. Novembre 1999. P : 27. Non publié.

هو مطلوب توفيره للمواطن من قبل هذه المؤسسة بالنظر جملة الصلاحيات المخولة إليها في القطاعات الاجتماعية الثقافية الرياضية، الصحية، وغيرها. ان إهمال عنصر التكوين، يعني عدم الاكتراث بتحسين كفاءات الموظفين أو تطوير امكانياتهم للتحكم في الوظائف التي يؤديونها أو جملة الأشغال القائمين عليها من قبل أعوان التنفيذ، كما أن إهمال هذا العصر يعني أيضا عدم مسايرة اليات عصرنة الإدارة المفروضة دوليا في كل المجالات، ومن ذلك يبقى الموظف سواء العون أو المسؤول يتدحرج في دركات التخلف والانحطاط وتضعف كفاءاته وعزيمته في مواكبة التطور.

ولقد أشار نفس التقرير إلى عامل أهمية التكوين في كفاءة الموظف حسب هذا الجدول المحدد لأسباب عدم كفاءة الموظفين:

جدول رقم 54: نسبة التكوين في الجماعات المحلية

الجماعات المحلية	لا يتحكمون في النصوص القانونية	انعدام التكوين	أشغال روتينية	غير كفو
اطارات الولايات	%51	%67	%58	%38
اطارات البلديات	%46	%58	%60	%37

المصدر CeNEAP : « Evaluation des besoins en formation des collectivités locales », Rapport d'étape N° 2. document intérieur. Novembre 1999. P: 26. Non publié.

بالنظر إلى هذا الجدول يمكن الربط بين عنصر انعدام التكوين وعدم التحكم في النصوص القانونية، فهذا العامل الأخير يمكن تداركه عن طريق التكوين في تفسير وشرح جل النصوص المنظمة لكل الصلاحيات المخولة للبلديات كل حسب تخصصه.

زيادة على اعتبار أن الأشغال الروتينية تضعف من كفاءة الموظف من حيث أنها تقتل لديه حافز الخلف والإبداع، والنفس يطبعها تمل العمل الاعتيادي، والذي في حد ذاته محلية للكسل والخمول، فمن أجل ذلك أقر المشرع بضرورة الدورات التربصية، وإدخال عنصر التجديد والعصرنة في إدارة المصالح العمومية.

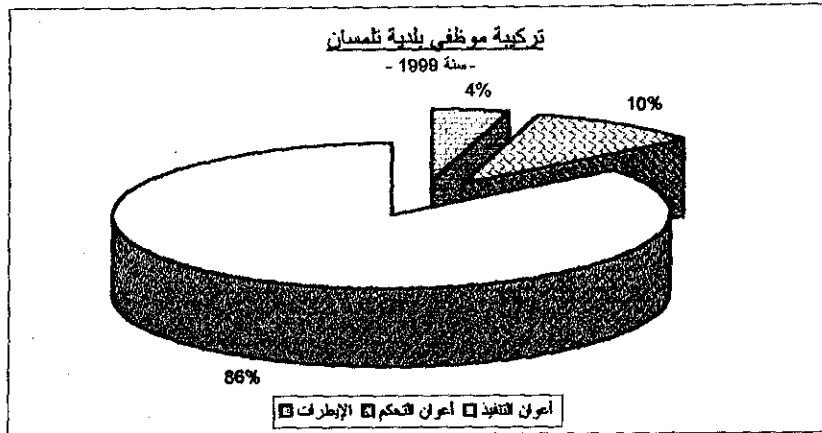
بعض الأرقام عن بلدية تلمسان:

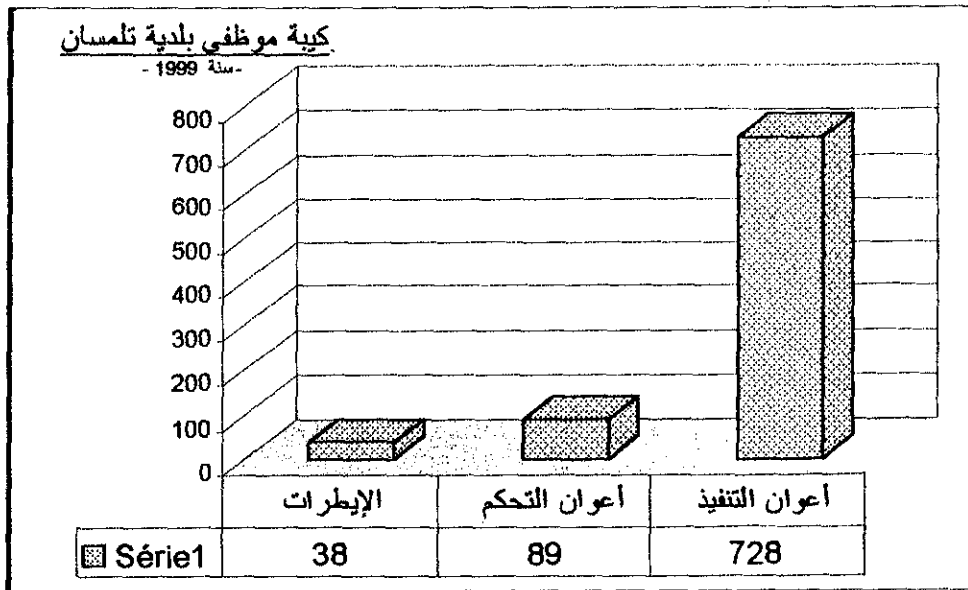
إن بلدية تلمسان من بلديات الوطن لا يمكنها أن تخرج عن إطار هذه القاعدة العامة، بالرغم من أنها لا تنتمي على جملة البلديات العاجزة، فحسب الجدول تعداد المناصب المالية لسنة 1999 كان عدد الإجمالي للموظفين الدائمين يقدر ب 855 مركب حسب الجدول التالي:

جدول رقم 55: تركيبة موظفي بلدية تلمسان لسنة 1999

النسبة	العدد	مستوى التأهيل
4.44%	38	الإطارات
10.41%	89	أعوان التحكم
85.15%	728	أعوان التنفيذ
100.00%	855	المجموع

المصدر: جدول تعداد المناصب المالية لبلدية تلمسان، لسنة 1997، وثيقة داخلية





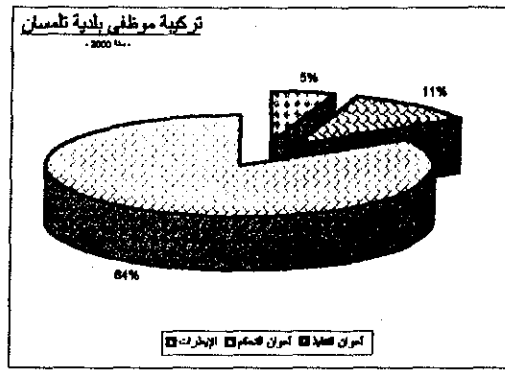
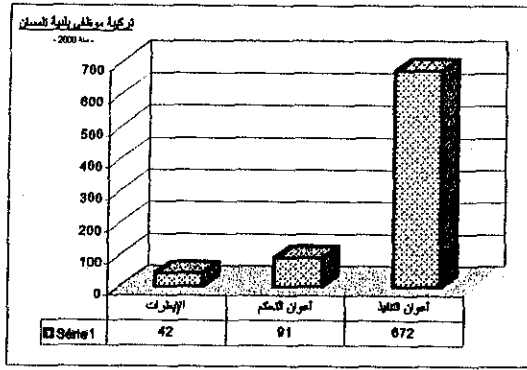
تشكل نسبة الإطارات 4,41%، أقل من المستوى الوطني (5%) وكذا أعوان التحكم الذي يشكل 10,41% من مجمل الموظفين (المستوى الوطني 12,36%)، ويفرد أعوان التحكم بالنسبة الكبرى.

ليشهد سنة 2000 قفزة نوعية بزيادة 04 إطارات إلى 38 وتقليص في عدد أعوان التنفيذ ب 56 عون لتصبح التركيبة تسائر نوعا ما جملة التركيبة الوطنية بحيث أصبحت نسبة الإطارات 5,22% وأعوان التحكم ب 11,30% وتراجع في نسبة أعوان التنفيذ ب 83,48% كما بينه الجدول أدناه.

جدول رقم 56: تركيبة موظفي بلدية تلمسان لسنة 2000

النسبة	العدد	مستوى التأهيل
5.22%	42	الإطارات
11.30%	91	أعوان التحكم
83.48%	672	أعوان التنفيذ
100.00%	805	المجموع

المصدر: جدول تعداد المناصب المالية لبلدية تلمسان، لسنة 2000، وثيقة داخلية

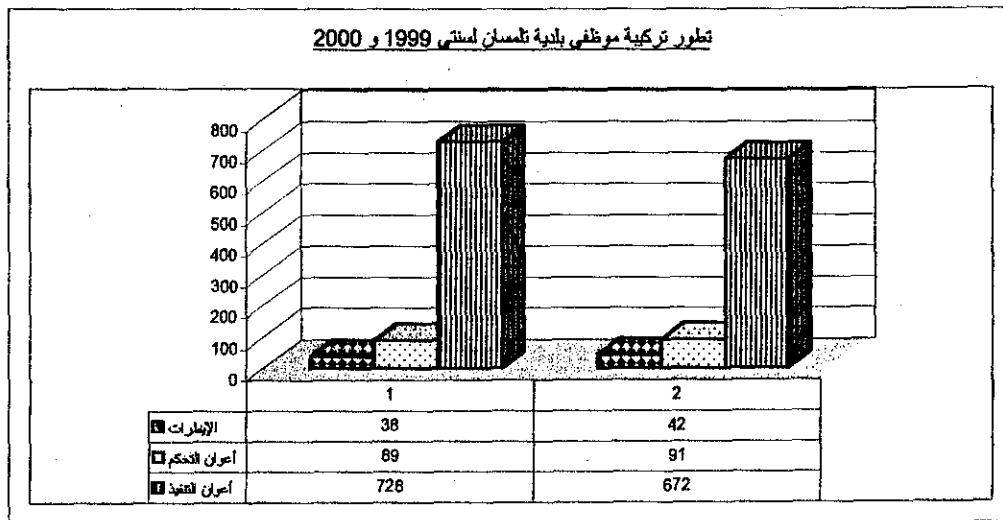


الملاحظ أن هناك قفزة نوعية في تركيبة موظفي بلدية تلمسان سواء في عدد الإطارات أو أعوان التحكم وهناك تراجع في أعوان التنفيذ الشيء الذي يعطي أكثر ديناميكية للعمل التصوري وتقديم أداء ذو نوعية عالية للمواطن.

جدول رقم 57: تطور تركيبة موظفي بلدية تلمسان خلال سنتي 1999 و 2000

سنة 2000		سنة 1999		مستوى التأهيل
النسبة	العدد	النسبة	العدد	
5.22%	42	4.44%	38	الإطارات
11.30%	91	10.41%	89	أعوان التحكم
83.48%	672	85.15%	728	أعوان التنفيذ
100.00%	805	100.00%	855	المجموع

المصدر: جدول تعداد المناصب المالية لبلدية تلمسان، سنتي 1999 و 2000، وثيقة داخلية.

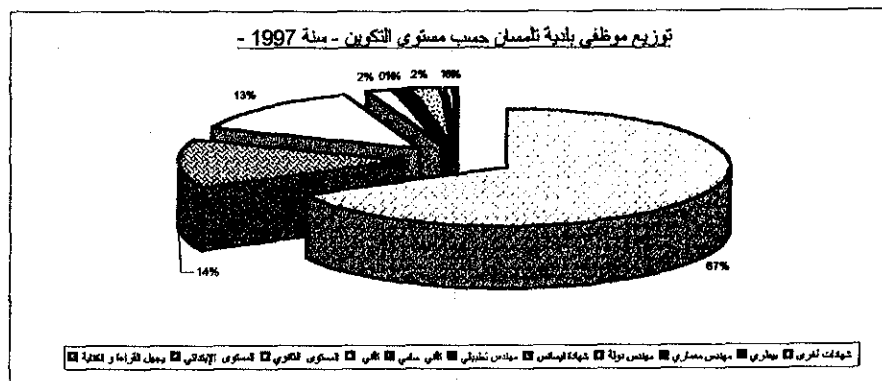


إلا أن هذه التركيبة تصطدم بمعوقات من حيث توزيع الموظفين حسب المستوى الدراسات، والذي يعتبر مؤشرا هاما حول مستقبل تطور الموظفين، وكذا قابلية هؤلاء للتكوين، لتطوير الكفاءات وتحسين الأداء فحسب جدول تعداد المناصب المالية لسنة 1997، أن المستوى الدراسي المتدني يشكل العنصر الغالب على تركيبة الموظفين، والشيء الذي جعل من التكوين أمرا ضروريا و في نفس الوقت صعبا للغاية. الجدول أدناه يبرز بوضوح توزيع الموظفين:

جدول رقم 58: توزيع المستخدمين حسب مستوى التكوين - سنة 1997 -

النسبة	القطاع التقني	القطاع الإداري	العدد	المستوى الدراسي
67.57%	498	0	498	بجهد القراءة و الكتابة
13.57%	22	78	100	المستوى الابتدائي
13.43%	10	89	99	المستوى الثانوي
1.76%	2	11	13	تقني
0.14%	0	1	1	تقني سامي
0.54%	1	3	4	مهندس تطبيقي
2.04%	0	15	15	شهادة ليسانس
0.54%	4	0	4	مهندس دولة
0.14%	1	0	1	مهندس معماري
0.00%	0	0	0	بيطري
0.27%	0	2	2	شهادات أخرى
100.00%	538	199	737	المجموع

المصدر: جدول تعداد المناصب المالية لبلدية تلمسان، لسنة 1997، وثيقة داخلية



من خلال القراءة الأولية لهذا الجدول يتضح ذلك الفارق الكبير بين عدد حاملي الشهادات والعدد النقيض أي يجهل القراءة والكتابة. والذي يغلب في القطاع التقني على القطاع الإداري، والقطاع التقني يعني به كل ما يتعلق بالأشغال بحيث 67 % من مجموع الموظفين ينتمون إلى هذا القطاع يجهلون تماما القراءة والكتابة. بينما ينفرد القطاع الإداري بحاملي الشهادات والمستويات التعليمية المتوسطة.

وعلى اعتبار أن عدد المستويات الدنيا هم أعوان التنفيذ، فذلك يفسر عنصر تدني الأداء وتدهور أداء الأشغال التقنية التي تتطلب نوع من التأهيل. فمهما كان تصور المشروع ودرجة جمالية لا يقوم بتنفيذه إلا هذا العون المكلف بمثل هذه الأشغال. وما دام تدني المستوى لهذا الحد في القطاعات التقنية، بماذا يمكن التنبأ في مستقبل القصير والمتوسط.

فلا التكوين يفيد فيمن ليس له أي مستوى دراسي ولا تربص، غير أن العمل الإداري قد يكون له بعض الحظ في تحسين مستوى الأداء بذلك تطوير الخدمات العمومية ذات الطابع الإداري والاجتماعي.

إن الإستنتاج الذي يمكننا أن نخرج به هو أن هذه النسبة العالية من الأمية داخل المؤسسة العمومية تشكل أكبر عائق يقف ضد تطوير الأداء وبالتالي حاجز يمنع تحسين مستوى هذه الشريحة عن طريق التكوين أو الرسكلة وبالتالي يجب النظر في طرق تطبيقية يمثل هذه المهمة، كتكوين الأعوان نووا مؤهلات ثم تعميم المنفعة محليا على جملة الأعوان بالطرق العلمية التطبيقية وليس النظرية.

فعلى أساس أن أعوان التنفيذ المسؤولين عن تجسيد البرامج المعتمدة من طرف المنتخب، أوجب على هذا الأخير أن يسهر على تحسين وتنفيذ البرنامج، وتجسيده بالصورة التي يراها أجمل في الميدان. الشيء الذي يتطلب تحسين مستوى أداء هذا العمل بواسطة كل الطرق التكوينية المتاحة، وإلا مهما كان

تصرو المشروع ومهما كانت صورته الفنية والجمالية، فسوف يفقدها وتشوه قيمتها، عندما تتكفل أيادي غير مؤهلة على تنفيذها وتجسيدها ميدانيا.

الأمثلة ماثلة وما أكثرها عن مثل جملة المشاريع التي تبهر الأنظار زهي لا تزال صور مجسمة، والتي قد سهر المهندسون المعماريون ليالي طوال في البحث عن الأشكال والرسوم الجميلة بمختلف المشاريع المعروضة.

أما عن الأطر، فقلة هذه الفئة له سلبيات وخيمة عن تصور المشروع أو أداء العمل الإداري. ففي تصور المشروع أدت قلة هذه الفئة إلى اعتماد مشاريع منقولة بتكاليف معتبرة، وكذا اعتماد مشاريع مستعجلة غير ناجعة، فكم من الأمتار المربعة للأرصعة المبلطة التي تعاد سنويا بسبب سوء الإنجاز وقصور الرقابة التقنية سبب قلة الأطر أو عدم تكوينهم، وكم من طريق يعبد لفترة وجيزة كذلك لبعاد تعبيده بعدها، الشيء الذي يضعف ميزانية البلدية التي ما انفكت توفر اعتمادات لإنجاز مشروع ما، ليعاد توفير نفس الاعتمادات المالية في السنة اللاحقة قصد ترميم نفس المشروع.

فلو توفرت الأطر القادرة على حسن التصور للمشروع أو أعيد رسكلة هذه الشريحة بحسب التقنيات المعتمدة الحالية، لما اعتمد المشروع جزافا دون دراسة متفحصة دقيقة، ولما أنجز دونما رقابة صارمة.

وعليه فإلخسارة أشد في الميدان أعباء المستخدمين فيقدر ما هم يستنزفون أكثر من 70% من ميزانية تسيير البلديات، فيقدر ما يزيدون من أعبائهم بسبب ما ذكر أعلاه، فلو كانت أعباء المستخدمين تستثمر بكل نجاعة وفعالية لهان المصاب غير أن هذا العبء أثمر أعباء.

ولقد لخص المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط في تقريره حول تقييم حاجيات التكوين للجماعات المحلية (نوفمبر 1999) جملة هذه النتائج في الأسباب التالية:

- غالبا ما يساء استخدام الأطر، أو يحولون إلى مهام لا تتناسب مع مؤهلاتهم.

- يصعب دائما توزيع الأدوار في إطار غياب مفهوم الوظيفة.

- أن سرعة حركية المستخدمين وخاصة الطر ولاسيما تحويلاتهم المتكررة بين المناصب لا يمكنهم من تجميع التجارب وتكوين كفاءات الخبيرة.

- غياب عنصر الرسكلة والتربص أدى إلى خسارة في التأهيل عند العديد من الأطر.

- الشعور القوي المتولد لدى الأطر بين الحاجة إلى تكيف المعلومات مع متطلبات المهنة كالحالة لاستعمال الوسائل العصرية من إعلام آلي وتطبيقاته، استعمال التقنيات الجديدة في ميدان المالية ...

هذا الشعور الذي غالبا ما يصطدم مع إدارة متحجرة بالية تخاف أشد

الخوف من الطرق العملية الحديثة والتي تجهل منها الكثير.

الفرع الثاني: تدني كفاءة المسؤولين:

كتب الأستاذ المحاضر بالمدرسة الوطنية للإدارة السيد: سعيد طيب في مذكرة حول مشاكل تسيير البلدية: "...منتخبون غير محضرون للتسيير...، غير مهتمون بتسيير شؤون البلديات"¹.

يمكن لهذا الموضوع أن يكون مذكرة في حد ذاته، بسبب ما ينشر يوميا عبر صفحات الجرائد، فلا تكاد تخلو جريدة يومية أو أسبوعية، من نشر فضائح المنتخبين في تسيير المؤسسات العمومية المحلية.

إن المنتخبين المحليين المسؤولين عن تسيير هذه الأجهزة المحلية لا يتم اكتفاؤهم على شرط الكفاءات والشهادات أداء في شرط يتم عن احترام هؤلاء للمرفق البلدي، وحتى بعد اختيارهم فهم لا يخضعون لأدنى تكوين لمعرفة ماهية المرافق العمومية، القصد من وجودها، أهدافها، صلاحياتها...

أو حتى معرفة طبيعة الخدمة التي يسهرون على أدائها، الجهل بقوانين التسيير وطرقه، والجهل الأكثر ضرر. هو الجهل بحالة البلدية إلى ينتمي المنتخب الجهل بقدرتها المالية على إنجاز المشاريع وكفاءة موظفيها في هذا الميدان. الشيء الذي غالبا ما ينعكس على البرامج التي كان قد وعد بها قبل انتخابه في صعوبة إنجازها، لسبب من الأسباب، الذي يؤدي بالمنتخب إلى تجاهل منتخبيه وبالتالي الطلاق بين المنتخب والمواطن².

ولصعوبة المهام هذه غالبا ما تحدث اصطدامات بين المنتخب والإدارة أيضا. ومن البديهي أن يكون هنالك اصطدام بين منطقتي السياسي ومنطق الإداري والغلبة دائما لمنطق السياسي المفروض بقوة القانون، فيتولد عن ذلك منطق التسلط على الإدارة بما فيها الكاتب العام وعموم الموظفين على حساب حسن سير المصالح العمومية، وسلبية النتائج تنعكس على المواطن الذي يتذمر من هذه

¹ - Essaid TAIB : « Note sur les problèmes de gestion de la commune ». Op Cit, N° 01, 1990, P : 5.

² - المصدر نفسه، ص: 6.

المؤسسة ومسيرتها، وخير دليل على هذا الاسترسال ما تنشره الجرائد اليومية بهذا الخصوص.

البلديات عبر أقوال الصحف:

في قيام الملتقى الجهوي التكويني الذي احتضنته مدينة سطيف لفائدة الإطارات المسيرة المحلية حرص الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية على التأكيد بأن الدولة عازمة على وضع حد للممارسات التي أساءت لصورة الجماعات المحلية عن طريق آليات تضمن التسيير الأنجع والشفاف للبلديات، وأن الرقابة على النفقات العمومية بالإدارات المحلية تستغرق تشددا. وأضاف أنه من أصل 1541 بلدية هنالك 1280 بلدية عاجز ماليا.

وقيمة هذا العجز تصل إلى 29 مليار دينار، وما يعادل نسبة 65% من قيمة هذا العجز تنسب فيه إلى قضايا سوء التسيير والتبذير وتبديد الأموال العمومية¹.

من خلال هذا التصريح للوزير المنتدب للجماعات المحلية أنه ما يعادل 18,850 مليار دينار (29 مليار x 65%) يتسبب فيه المنتخبون المحليون، أي أكثر من نصف مبلغ العجز يتسبب فيه هؤلاء عن طريق التبذير وسوء تسيير الأموال العامة.

إن ضخامة هذا المبلغ تستوجب منا بعض التريث والاستفهام، بحيث أن عجز المؤسسة العمومية لا يتشابه وعجز المؤسسات التجارية التي تضطر إلى النشاط الدؤوب لأجل تحقيق الربح، والذي يعتبر سلبا لوجودها. إن المؤسسة العمومية البلدية، مصادر أموالها معلومة وتوفرها مضمون لا تحتاج إلا إلى حسن تسييرها والإنفاق بحسب مقدارها على الصلاحيات المخولة إليها حسب أولويتها. فالعجز إذن في هذه الحالة نتيجة تهور ولا مبالاة من قبل القائمين على تسيير هذه الأموال.

¹ - محمد بن هدار: "الفقر يزحف بشكل مخيف على الجزائر العميقة". في الخبر سبق ذكره.

غالبا ما تطالعنا الصحف اليومية، من حقائق يندى لها الجبين وتشمئز لها النفوس السوية.

فهذه بلدية عاجزة تخصص ما قيمته 600 مليون سنتيم لفريق رياضي¹، بلدية أخرى تقتني حاسوب بمبلغ 50 مليون سنتيم، وأخرى تستهلك 55 مليون سنتيم لشراء البنزين². بلدية أخرى نائية يخصص رئيسها مبلغ 235 مليون سنتيم سنويا لشراء مواد التنظيف³.

بلدية أخرى تشتري محفظات مدرسية من عند تاجر بيع مواء البناء بما يقارب 01 مليار سنتيم⁴. وهذا يبرز يسير من فضائح التي تنشرها يوميا عبر الجرائد اليومية، زيادة على تحويل الأموال إلى غير أغراضها.

فهذا السيد الوالي المكلف بالشؤون المركزية لدى وزارة الداخلية يصرح خلال الملتقى الجهوي الذي نظم بمدينة تلمسان يومي 13 و 14 نوفمبر 2000 أنه أكثر من 63% من مساعدات صندوق التضامن تذهب إلى أشخاص غير معينين بهذه المساعدة.

كما أكد في نفس المناسبة الوزير المنتدب للجماعات المحلية أن من بين العجز المسجل على البلديات هناك ما قيمته 11 مليار دينار لفواتير غير سليمة تخص 15 بلدية.

كما كشف المدير المركزي لدى وزارة الداخلية أثناء الملتقى الجهوي للجماعات المحلية المنعقد بمدينة البليدة بتاريخ 20/01/2001، أن مديونية البلديات قد تضاعفت ثلاثة مرات عما كانت عليه، فقد قدر حجم الديون في ثلاثة

¹ -B. Soufi : « Abus de pouvoir des présidents d'APC », in : La voix de l'oraine », 15/11/2000. P : 6
² - B. Soufi : « Plus de 28 millions de dinars de dettes pour les communes », in : La voix de l'ouarine », 15/11/2000. P : 6.

³ - أ محمد : " ديون البلديات تتزايد بسبب سوء التسيير"، في الخبر. العدد 3074، 2001/01/28.
⁴ - صابا شيخ: " المسيرين مدعوون لتحمل مسؤولياتهم المشتركة"، في، الجزائر. العدد 249. 2000/11/15.

أشهر من سنة ألفين (2000) فقط بحوالي 3،3 مليار دينار، ما يرفعها إلى أكثر من 14 مليار دينار سنويا و من ثم إلى 60 مليار دينار خلال العهدة الخالية للمجالس البلدية، وهو رقم لم يسجل من قبل¹.

كما طالعنا الجرائد على عديد من الطرق اللاأخلاقية في إبرام الصفقات العمومية لأغراض تحويل الأموال إلى جهات معينة محدودة، ومن ذلك ما أكثر تلك الصفقات المشبوهة بالمبالغ الخيالية، تطل علينا عبر صفحات الجرائد تحت عناوين مختلفة على سبيل المثال: "صفقات مشبوهة وانتهاك صارخ للعقار" جريدة الرأي في العدد 975 بتاريخ 2001/07/11.

- الصفقات المشبوهة والمصالح الشخصية في الصدارة، الرأي العدد 981 بتاريخ 2001/07/18.
- مسلسل انهيار المجالس البلدية (المطالبة بتشكيل لجان تحقيق حول التسيير والصفقات المشبوهة) لبلديات ولاية برج بوعرييج، الخبر العدد 3233 بتاريخ 2001/08/02.
- السكان يطالبون بأس "المير" بلدية مديريسة ولاية تيارت، الرأي العدد 978 بتاريخ 2001/07/15.
- تجاوزات بالجملة تكشف عنها الجمعيات، لجنة تحقيق ببلدية معسكر، الرأي العدد 282 بتاريخ 2001/07/19.
- الاحتجاجات تتجدد ضد الأميار، في كل من سطيف والعاصمة وبومرداس، جريدة الشروق العدد 228 بتاريخ 2001/08/06.
- ولقد أصبحت مؤخوآ البلديات مصدرا للمهزلة والتشاؤم وتحمل كل صفات الدنائة، بحيث كتب الصحفي أ. محمد في مجرد رأي من جريدة "الخبر": كشفت

¹ - ت. محمد: "البحث عن آليات جديدة لتسيير البلديات"، في الجمهورية العدد 1112، 2000/11/14.

الإدارة في الأونة الأخيرة حملتها ضد رؤساء البلديات، وأصبح إصدار قرارات العزل والتوقيف أمراً عادياً، بل يكاد يكون يوميا وتحت درائع مختلفة أهمها التجاوزات وسوء التسيير أو الوقوع تحت طائلة المتابعة القضائية¹، ولقد قال الأستاذ مراد بن أشنهو في حديثه عن الإنعاش الاقتصادي في ظل الظروف الحالية تنطبق على الإدارات المحلية الناتجة عن التزوير الانتخابي والتي تبقى غير مؤهلة وغير محضرة سياسياً وتقنياً للتكفل بالحاجيات المحلية وهنا يكمن الخطر في أن تشهد انبعاث وإنعاش الرشوة والربح السريع للبعض بدل إعادة بعث الاقتصاد...²

خلاصة

طلب حل المجالس كإجراء وقائي:

لكثرة هذه الاحتجاجات عبر التراب الوطني من قبل المواطنين على منتخبهم الذين لا هم لهم سوى المصالح الشخصية، وإهمال المصلحة العمومية ومطالب السكان، وفي صمت من السلطات الوصية المحلية حيناً وتهدة الأجواء حيناً آخر. تضاعفت الاحتجاجات ووصلت إلى حد المطالبة برحيل المسؤولين المطعون في شرعيتهم، وخاصة انتخاب أكتوبر 1997، والتي ما فتئ مسؤولون في هرم السلطة ينعنونهم بالتزوير وتحريف إرادة الشعب.

غير أن الأمر لم ينته إلى هذا الحد، بحيث أخذت مجموعة من الولاة على عاتقها المطالبة بحل المجالس البلدية كإجراء أولي خاصة تلك التي كانت محل احتجاجات المواطنين³.

قد يضع هذا الإجراء، حد لمثل هذه الممارسات المنحرفة في حق المصالح العمومية التي تستدعي الرجوع إلى أخلاقيات المهنية والتحلي بروح المسؤولية

1 - أ. محمد: "لماذا الحرب على "الميلار". جريدة الخبر العدد 3233، ليوم 2001/08/02.
2 - حفظ: ص: مراد بن أشنهو للخبر "صراع المصالح في السلطة قد يحول برنامج الإنعاش لفائدة مجموعات محدودة"، في الخبر العدد 3241 (2001/08/12)، ص: 2.

3 - م. ثوتى: "ولاة يقترحون حل المجالس البلدية" في الخبر العدد 3200، الأحد 24 جوان 2001.

الحقيقية التي تخدم المواطن وتسعى لتلبية حاجياته الاجتماعية بكل نزاهة وإخلاص
دونما المبالغة في محاباة البعض على حساب البعض الآخر.
وقد يكون إجراء ردعي لمن سيخلفون من بعدهم، فيتخرج المسؤول ويخاف
من أي احتجاج يرقب أفعاله وسلوكاته، وتلك هي الحساسية والشعور بالرقابة
الشعبية التي قد تنتج عند كل مواطن سأم من الوعود الغير موفى بها.
وعند المسؤول المرتقب لأي سلوك جماعي، أثر تسييره وإدارته لهذا
المرفق ومصالحه العمومية.

المطلب الثالث

ضعف منتوجات الاستغلال و مداخيل الممتلكات

إذا كانت سلطة الجماعات المحلية فيما يتعلق بالموارد الجبائية مقيدة، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بموارد التسيير ومداخيل الممتلكات، ولاتي تسمح لها التنظيمات بتحديد نسبها وأسعارها وكذا طرق تغطيتها.

كما أنها خلافا للجبائية يمكن إعادة تثمينها بما يتناسب والظروف الاقتصادية الحالية، عن طريق مراجعة أسعارها أو تحيينها. وعليه تعتبر هذه المصادر بمثابة العناصر المتغيرة التي لا تتطلب أن تكون أكثر من مردودية سوى ترشيد وعقلنة وحسن سير عملية استغلالها.

غير أن الملاحظ أن هذه الموارد لا تشكل سوى نسبة ضئيلة مقارنة بالمصادر الجبائية أو المساعدات الخارجية، وفي أحسن الأحوال فهي لا تتعدى 10% من مجموع إيرادات ميزانية التسيير بالرغم من أن القانون البلدي لسنة 1990 قد أعطاهما كامل الصلاحيات في تحديد تسعيرات محددة لقاء الخدمات المقدمة، بحيث تنص المادة 147 على أنه: "يمكن للبلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها ومصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة ونوعيتها".

فالملاحظ أن زيادة على مداخيل الممتلكات التي تتصرف فيها البلدية بكل حرية وسيادة هنالك مداخيل أخرى تأتي عن طريق استغلالها للمصالح العمومية التي تسعى من خلالها البلديات إلى تقديم الخدمات للمواطن.

الفرع الأول: بعض الأرقام حول تطور هذه المصادر

وسوف نوضح ذلك من خلال مجموعة من الإحصائيات ابتداء من سنة 1974 إلى غاية 1996.

فخلال سنتي 1974، 1975 لم يتعد نسبة هذه المصادر 6% حسب الجدول أدناه:

جدول رقم 59: إيرادات الاستغلال و الممتلكات (سنتي 1974 و 1975)

(الوحدات بالدينار الجزائري)

المبالغ بالدينار				طبيعة المداخل
النسبة	1975	النسبة	1974	
%3,74	51.580.231	%4,06	42.453.380	منتجات الاستغلال
%2,04	31.683.817	%1,87	19.596.358	مداخل الممتلكات
%6,04	83.264.048	%5,93	62.049.738	المجموع
	1.379.422.955		1.044.855.597	المداخل الحقيقية لقسم التسيير

المصدر: « La vie des collectivités locales », Revue trimestrielle janvier/ mars 1978, P : 43.

من خلال هذا الجدول يمكن إبراز وبكل وضوح نسبة كل من منتج الاستغلال ومداخل الممتلكات إلى مجمل مداخل قسم التسيير بحيث أنه لم يكن يمثل سوى 5,93% سنة 1974 و 6,04% سنة 1975، وفي كلتا السنتين تشكل منتجات الاستغلال أكبر نسبة 4,06% و 3,74% على التوالي.

فبالنظر إلى حجم الأعباء والصلاحيات الملقاة على عاتق البلدية يمكن القول أن هذه النسب لا تمثل حقيقة قيمة الخدمات المقدمة.

من خلال الإحصائيات المقدمة من قلب المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط لسنتي 1991 و 1992 نجد أن هذه النسبة لا تتعدى 9% على أكثر تقدير حسب الجدول أدناه:

جدول رقم 60: إيرادات الاستغلال و الممتلكات (لسنتي 1991 و 1992)

(الوحدات بالآلاف الدينارات)

المبالغ بالآلاف الدينارات				طبيعة المداخل
النسبة	1992	النسبة	1991	
%2,72	615.271	%3,01	625.288	منتوجات الاستغلال
%5,87	1.327.002	%24,6	1.297.187	مداخل الممتلكات
%8,59	1.942.273	%9,25	1.922.475	المجموع
	22.587.292		20.769.344	المداخل الحقيقية لقسم التسيير

المصدر : CeNEAP: "Etude Statistiques financières des communes", p. 32.

بالرغم من النمو الحاصل في المصادر المالية إلا أنه لا يرقى إلى غرض المطلوب، بحيث أنه حصل نوع من التطور في مداخل الممتلكات والتي قفزت من 2,30% سنة 1975 إلى 5,87% سنة 1992 وتراجعت نسبة منتوجات الاستغلال من 3,74% سنة 1975 إلى 2,72% سنة 1992، بحيث كان المنطق وذلك تزايد منتوجات الاستغلال أيضا الأمر الذي لم يحدث، وذلك لانعدام الطرق الصحيحة الكفيلة بالاستغلال الجيد لهذه الموارد.

وتطلعنا مصادر أخرى من نفس المركز حول المبالغ والنسب سنوات

1994، 1995 و 1996 حسب الجدول أدناه:

جدول رقم 61: إيرادات الاستغلال و الممتلكات (لسنوات 1994، 1995 و 1996)

(الوحدات بالدينار الجزائري)

المبالغ بالآلاف الدينارات						طبيعة المداخيل
النسبة	1996	النسبة	1995	النسبة	1994	
2.46%	26.301.562	1.92%	205.883.964	3.20%	209.227.029	منتوجات الاستغلال
5.54%	605.500.028	4.25%	455.237.785	7.07%	461.090.807	مداخيل الممتلكات
8.00%	874.801.590	6.17%	661.121.749	10.27%	670.317.838	المجموع
10.937.923.444		10.700.311.822		6.520.396.822		المداخيل الحقيقية لقسم التسيير

المصدر: P : 18 « Refonte du system fiscal » : CeNEAP

من خلال هذا الاستعراض التاريخي لموارد التسيير لحوالي 20 سنة يمكن الخروج بملاحظة مفادها أن البلديات لم تجتهد لتنمين هذه الموارد، وبقيت تتراوح مكانها، بالرغم من الدعم القانوني الذي حظيت به، بحيث بقيت النسب شبه مستقرة لاسيما منتوجات الاستغلال.

ومن هذا المنطلق يمكن القول أن مسؤولي الجماعات المحلية ولاسيما البلديات لم تجتهد لإضفاء أكثر مردودية لهذه الموارد. ولم تكلف نفسها عناء الاجتهاد لغرض ايجاد طرق وكيفيات فعالة لزيادة مردودية هذه المصادر، بالرغم من تنوعها وكثرتها، كالعقارات المبنية وغير المبنية، المقاهي، المطاعم، الفنادق، المحلات وغيرها، وكذا منتوجات الاستغلال التي يمكن أن تدر على البلديات مداخيل معتبرة لارتباطها بالعديد من الخدمات التي لا تقدمها سوى المصالح ومرافق البلديات.

الفرع الثاني: بعض الأرقام عن بلدية تلمسان:

من المعروف عن مدينة تلمسان هو تميزها بكثرة الأنشطة الاقتصادية وتنوعها (تجارة، صناعة، فلاحية، حرف، سياحة...) وعلى هذا الأساس فإن الضرائب بمختلف أنواعها تشكل الموارد الأساسية والأكثر أهمية من غيرها من المصادر.

وعلى اعتبار أنها تشكل أكبر مجمع حضري للسكان مقارنة بالبلديات الأخرى المكونة للولاية، إن الإنفاق على الخدمات العمومية يكون كبيرا جدا حسب رأينا في المبحث السابق حول ظاهرة تزايد الإنفاق العمومي، الشيء الذي يؤدي بنا إلى استنتاج مفاده أن منتج استغلال المرافق والمصالح التابعة للبلدية يكون معتبرا، كما يؤدي بنا إلى اعتبارها تتوفر على ممتلكات هامة من عقارات مبنية وغير مبنية، كالأراضي والمباني، والمحلات والمقاهي والأكشاك ودور السينما ومجمل مراكز الترفيه والثقافة وكذا التجهيزات الرياضية وغيرها، التي تدر على البلدية مداخيل مهمة.

كما أنه من منظور أن بلدية تلمسان تتربع على 41 كلم²، بعدد السكان الذي يفوق 130.000 نسمة، وكثافة سكانية تقدر ب 33 ساكن في الهكتار الواحد¹، يجعل منها بلدية ذات أهمية استراتيجية معتبرة.

إلا أنه وبالنظر إلى الأرقام المسجلة لهذه المصادر المالية على الوثائق المحاسبية، يؤدي بنا إلى استنتاج نقيض هذه الاعتبارات. بحيث أن منتوجات الاستغلال ومداخيل الأملاك بعيدة جدا عن الأرقام المسجلة عبر الإقليم الوطني، والجدول أدناه خير دليل على هذا.

¹ - مجلة تلمسان، عدد خاص، نوفمبر، ص 03.

جدول رقم 62: إيرادات الاستغلال و الممتلكات لبلدية تلمسان (سنوات 1996، 1997 و

1998

(الوحدات بالدينار الجزائري)

المبالغ بالآلاف الدينارات						طبيعة المداخل
النسبة	1998	النسبة	1997	النسبة	1996	
0.59	2.314.830	0.08	264.530	0.25	878.160	منتجات الاستغلال
2.07	8.124.319	2.13	7.333.244	2.01	7.063.031	مداخل الممتلكات
2.66	10.439.149	2.21	7.597.774	2.26	7.941.191	المجموع
	392.116.169		343.722.734		51.160.604	المداخل الحقيقية لقسم التسيير

المصدر الحساب الإداري لبلدية تلمسان، لسنوات 1996، 1997 و 1998، وثيقة داخلية

ملاحظات:

إن أهم ملاحظة يمكن استنتاجها هي ضئالة هذه النسب مقارنة بالنسب المسجلة على المستوى الوطني بحيث أنها تعدت 10% لسنة 1994 و 8% سنة 1996 على اعتبار أن هذا المعدل ضعيف.

أما بالرجوع على النسب المسجلة على مستوى بلدية تلمسان برغم نشاطها الاقتصادي الهام، يمكن القول أنها بعيدة كل البعد من أن تجسد أو تعتبر عن إرادة تثمين الموارد الذاتية للبلدية، أو ترشيد استغلال هذه الموارد، حيث أن منتج الاستغلال خلال السنوات الثلاثة 1996، 1997، 1998 لم تشكل من 1% فكانت المعدلات 0.25%، 0.08% و 59.0% على التوالي بالرغم من الزيادة سنة 1997 إلى 2.314.830 دج سنة 1998، إلا أن هذه النسبة تبقى بعيدة كل البعد عن إبراز دور وأهمية الخدمات العمومية.

كما أن الأملاك وبالرغم من حجمها الكبير المتمثل في جملة العقارات السكنية والتجارية لا تكاد مبالغها تتعدى 2% من مداخل قسم التسيير. الشيء

الذي يجعلها تعتبر مداخيل ثانوية بالرغم من أن لرئيس البلدية كامل الحرية لإعادة إحصائها وتأمينها بالطريقة التي تجعل منها موردا ماليا هاما.

ولقد سعت البلدية في الأونة الأخيرة إلى إعادة الاعتبار لمثل هذه الموارد بإعادة مراجعة أسعارها، التي ضلت مستقرة خلال زمن طويل بأثمان وأسعار إيجار تكاد تون رمزية، مقارنة مع مثيلاتها من محلات الخواص، التي كانت تُوَجَّر بأضعاف أسعار إيجار محلات البلدية.

وبعد مراجعة الأسعار إيجار حل هذه الممتلكات وخاصة الأسواق العمومية عرفت هذه الإيرادات نوع من النمو خلال السنتين الماضيتين حسب الجدول التالي:

جدول رقم 63: إيرادات الاستغلال و الممتلكات لبلدية تلمسان (لسنتي 1999 و 2000)

(الوحدات بالدينار الجزائري)

المبالغ بالآلاف الدينارات				طبيعة المداخيل
النسبة	2000	النسبة	1999	
0,51%	2.074.060	0,60%	2.696.260	منتجات الاستغلال
3,88%	15.704.940	3,45%	15.433.266	مداخيل الممتلكات
4,39%	17.779.000	4,05%	18.129.526	المجموع
	404.442.248		447.031.063	المبالغ الحقيقية لقسم التسيير

المصدر: الحساب الإداري لبلدية تلمسان لسنتي 1999، 2000، وثيقة داخلية.

الملاحظ أن هنالك نوع من التحسين في مداخيل الأملاك التي زادت بمقدار الضعف، وذلك بفضل مراجعة أسعار كراء المحلات التجارية، بالرغم من عدم مسايرتها لأسعار كراء الخواص، بحيث تبقى في أحسن الأحوال لا تتعدى 3000 دج.

وتقريرات هذه السنة 2001 تتوقع البلدية إيرادا من أملاكها يقدر بحوالي

22.391.571 دينار موزعة على بين الأملاك التالية:

جدول رقم 64: تكوين أملاك البلدية

(الأرقام بالدينار الرمزي)

رقم تسلسلي	طبيعة الملك	العدد	عدد المحلات	الإيراد السنوي	الملاحظات
1	المراكز الحرفية	01	25	300.000	
2	المراكز التجارية	06	138	3.217.800	
3	أكشاك	71	-	1.665.554	
4	محلات مختلفة (مطاعم، محلات مشروبات، مقاهي... الخ	-	60	5.990.719	هناك محلات مؤجرة بالدينار الرمزي
5	الأراضي	15	-	1.594.98	
6	الأسواق	04	-	9.708.000	
	المجموع	97	223	22.391.571	

المصدر: الحساب الإداري لبلدية تلمسان لسنة 1999، 2000، وثيقة داخلية.

كما نتوقع مداخل من منتوجات الاستغلال تفوق 300.000 دج¹، غير أنها تبقى بعيدة عن الاستغلال الجيد والعقلاني الذي قد يحقق أضعاف هذا المبلغ، وخير دليل على ذلك حضيرة التسلية بهضبة لالة ستي التي تستغل يومين من سبعة أيام 2/7 - ودون إصلاح جل المعدات الترفيهية التي تقصدها العائلات بأطفالهم. أن تتابع مثل هذه الإجراءات يزيد من مردودية الأملاك العمومية، وخاصة المحلات ذات المساحات الكبيرة والتي لا يزال سعر كرائها بعيدا كل البعد عن القيمة الإيجارية التجارية، كالمقاهي والأروقة التجارية وغيرها. وعليه فلا يزال الجهد في هذا الميدان مطلوب مادامت هذه المعدلات لا تتطابق مع المعدل الوطني، والذي يعتبر ضعيفا جدا، الشيء الذي يزيد من تباعية

¹ - يتوقع تحقيق 1.220.000 دج عن حقوق التوقف + 1.700.000 عن حقوق المكان + مداخل حديقة التسلية وحقوق الحجز لحضيرة البلدية التي حققت مدخولا يفوق 5.34.000 دج إلى غاية 31 - 05 - 2001 من نفس المصدر.

البلديات في المساعدات الخارجية، واقتصارها على الجباية و المحددة من قبل مصالح وزارة المالية.

من هذا المطلق أضحي من الضروري على البلديات ترشيد استغلال هذا المصدر، بطرق جد فعالة حتى تكتسي مصالح البلدية طابع المرفق العمومي الموفر الوحيد للخدمة العمومية، ويعاد له الاعتبار لجهاز ضروري في مصلحة المواطن، وإلا يبقى آخر من ينظر إليه المواطن بعين الاحتقار والإزداء، وينعته بشتى صفات الخمول والإهمال.

الفرع الثالث: أسباب ضعف هذه الموارد:

إن مرد ضعف هذه المصادر المالية يرجع إلى عدة أسباب نذكر منها على سبيل الإيجاز:

1- جهل الأملاك العمومية:

لم تقم البلديات بجرد جميع أملاكها إبان رحيل المستعمر، الشيء الذي أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات ووثائقها وبالتالي ضياع موارد مالية هامة.

2 - انعدام وجود الفهرس العقاري:

جل البلديات تفنقد إلى فهرس عقاري يحصي كل ممتلكاتها بكل أنواعها، وحتى البلديات التي تتوفر على هذا الفهرس فهو ناقص ولا يبرز كل الممتلكات كبلدية تلمسان على سبيل المثال.

3 - عدم مراجعة أسعار الإيجار:

العديد من الممتلكات مستأجرة بأسعار رمزية لا تكفي حتى تكاليف صيانتها ومنها ما هو مؤجر بدون مقابل.

فزيادة الإنفاق العمومي الذي صاحب ظاهرة التضخم وارتفاع الأسعار لم يصاحبه مراجعة في الأسعار الإيجارية للممتلكات.

4 - عدم الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية:

غالبا ما تكون جل الخدمات المقدمة دون مقابل، بالرغم مما تسلكه هذه المصالح من مصاريف التسيير، فعلى سبيل المثال: المذبح البلدي لبدية تلمسان، يقدر إيراد نشاطه السنوي بحوالي 10.000.000 دج تقدر حصة البلدية منه 2.550.000 دج أي بنسبة 26،37% وبعد خصم المصاريف السنوية للتسيير وحصة حساب الصحة الحيوانية يبقى الناتج 705.525،49 دج أي ما يعادل 7،29 من مجموع النشاط¹، وبعد مراجعة المزايدة سنة 2000، ارتفع دخل المذبح إلى 4.250.000 أي قريبا من الضعف، ولو استغلت الخدمات التابعة للمذبح بشكل عقلاني، لغرض تعريف الطابع الصحي على اللحوم وعلى غرف التبريد، وكذا التكفل بعملية التوزيع ما دامت البلدية تتوفر على شاحنتي تبريد، لكان مبلغ إيراد النشاط السنوي للمذبح يعود كليا للبلدية، وبأضعاف هذا الإيراد، بحيث قد يصل إلى ما يقارب 10.000.000 دج.

ونفس المثال ينطبق على استغلال مصلحة النظافة والتطهير وحقوق مصالح حجز السيارات وحقوق تسليم العقود الإدارية وغيرها. والتي تقابل مشكلة تحديد التعريف².

5 - الارتجال في اتخاذ القرارات الغير مبنية على دراسات مسبقة:

بالرغم من أن القانون البلدي لسنة 1990 يسمح بالتعاقد مع الخبراء والمختصين³ للبحث في أي أشكال يستعصى على المسؤولين، وأن العمل بهذه المادة نادرا ما يكون، ويكون اللجوء إلى ارتجال القرارات المنبثقة من صميم التوجهات السياسية لإرضاء جهة معنية هو الغالب وغالبا ما يكون ذلك على حساب المصلحة العامة، والمصلحة الإدارية للبلدية.

¹ - شرفي عبد الفتاح، بن شعيب نصر الدين: "تقرير حول المذبح البلدي"، 1999/05/04، وثيقة داخلية، غير منشور.
² - US.PIC et CREP: « Performances des services publics locaux », ed : LITER, Paris 1990.
³ - تنص المادة 131 من القانون البلدي لسنة 1990 على أنه: "يمكن البلديات أن تلجأ إلى توظيف خبراء ومختصين عن طريق التعاقد لمدة محددة وفقا للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

إن هذه جملة وجيزة من الأسباب التي حصر عشرة أمام ترشيد مداخل الممتلكات والاستغلال، والتي تصب في إطار زيادة عجز البلديات إن لم تكن سببا في ذلك.

إن لضعف هذا المصدر أثر بين في انعدام نمو ميزانية البلديات التي تشهد محيطها طلبا متزايدا على الخدمات العمومية، ولانعدام إمكانية تصرف وتدخّل المسؤولين في تقدير الجباية المحلية يبقى هذا الباب منفذا هاما يبرز من خلاله المسؤول الأول في البلدية مع مجلسه كامل صلاحياته وطاقاته لتطوير موارد البلدية من خلاله دون أدنى انحراف عن النصوص أو القوانين المنظمة.

خلاصة الفصل الثالث

من خلال ما تقدم يمكننا استخلاص أن كلا من الأسباب الوظيفية والأسباب التنظيمية قد أسهمتا في ظاهرة العجز هذه، التي يستفحل عاما بعد عام، فلا يمكن اعتبار الأسباب التنظيمية وحدها المسببة لهذا العجز كما لا يمكن اعتبار الأسباب الوظيفية كذلك هي المسبب لها.

كما هنالك أسباب أخرى خارجية قد أسهمت من تفاقم هذه الظاهرة والتي يمكن حصرها في تناقص المساعدات الخارجية، وكذا الوضعية الاقتصادية العامة للوطن.

لقد أسلفنا في الفصل الثاني عن تناقص مصادر التمويل الخارجية سواء اعتمادات المخططات البلدية للتنمية، أو اعتمادات البناءات المدرسية وخاصة مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي يعتبر أهم مصدر مالي للجماعات المحلية، على أساس أن هذا الصندوق هو المخصص لمواجهة مثل هذه الظروف، لتغطية عجز البلديات وتغطية النقص الجبائي وكذا معادلة التوزيع بالتساوي.

لقد لوحظ أن هنالك تراجع كبير في مساعدات هذا الصندوق في قطاع التجهيز، بحيث رصد هذا الصندوق حسب تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ما قيمته¹:

- 18,475 مليار دج سنة 1994.

- 3,117 مليار دج سنة 1995.

- 10 مليون دج سنة 1996.

¹ - م. ابوانوغان: "من يعيد الاعتبار للمير"، في الخير الأسبوعي، العدد 130 (27 - 08 إلى 02 - 09 - 2001)، ص: 5.

الشيء الذي أدى بالعديد من البلديات إلى عدم مسايرة وضعية زيادة النفقات في ميدان التجهيز، كما أن نقص مساعدات المخططات البلدية للتنمية ومساعدات البناء المدرسية، أدى بالبلديات إلى محاولة تدارك هذا النقص بالاعتماد على مواردها الذاتية، الشيء الذي أدى بها إلى زيادة الالتزامات دون المقدرة على الوفاء، غير أن محاولة تدخل الصندوق المشترك لإعادة التوازن لميزانية هذه البلديات ضرب المستحيل ولم تستطع تغطية سوى 58%¹ من العجز المسجل حسب الدراسة التي أنجزت من طرف الوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم بالتعاون مع برنامج صندوق الأمم المتحدة للتنمية "PNUD".

كما أن اسناد الحرس البلدي للصندوق أضعفت من مقدرة هذا الأخير للتكفل بعجز البلديات، حيث أنه سنة 1994 كان عدد البلديات العاجزة 796 بلدية ليصل سنة 1996 إلى 1090 بلدية وبعجز 2,86 مليار دج سنة 1996 إلى 6,70 مليار دج سنة 1996.

ولقد وصلت نسبة الاعتمادات المخصصة للحرس البلدي إلى 28,01% سنة 1997 ثم انخفضت إلى 22,16% سنة 1999².

والملاحظ أن هذه الاعتمادات كانت تخصص بأكملها للجماعات المحلية، فمن المنطقي أن يسهم إلغاؤها في عجز تلك البلديات التي كانت نسبة كبيرة من نفقاتها من الصندوق.

هنالك أيضا سبب آخر يتمثل في الضغوط التضخمية التي أدت إلى تدهور قيمة النقود مالية التي زادت من الإنفاق العام، مما دفع بهذه الأخيرة إلى دفع مبالغ مالية أكبر بكثير من المبالغ المالية التي كانت تدفع في السنوات الماضية للحصول على نفس السلع والخدمات، نظرا للترحيل المستمر، من سنة إلى أخرى، لاعتمادات المشاريع التي تنجز في أوقاتها.

¹ - نسيم لوجل: "فيما نسجل 182 بلدية شديدة الفقر - المسيلة ومعسكر أشد الولايات فقرا" في الشروق، العدد 253، (04) - 09 -

(2001)، ص: 2.

² - الصندوق المشترك للجماعات المحلية: "حصيلة النشاطات المالية لسنتي 1997 و 1999".

وصفوة القول أن ظاهرة عجز البلديات كان باجتماع عدة مسببات داخلية
وخارجية، عملت عن تطويق وتكبير هذه المؤسسات من كل الجهات، دون أن
تكون لها معالجة حقيقية سواء من السلطات المحلية أو السلطات الوصية.
واعتبارا من كل هذه الأسباب، ما السبيل إلى تجاوز هذه الظاهرة؟. وما
هي الحلول التي يمكن اقتراحها؟.

الفصل الرابع

سبل ترقية المصادر المالية للبلديات والبلديات المقترحة

مقدمة الفصل

لقد كررنا الفصل السابق لحصر أسباب العجز المالي لهذا العدد الهائل من البلديات في محورين، محور تنظيمي وآخر وظيفي، بحيث أن تشابك أسباب هذين المحورين هي التي أدت إلى هذا الإشكال.

فالنصوص التنظيمية الغير مرنة كبلت البلديات ولم تترك لها فجوة المناورة بحسب إمكانياتها المتاحة، الشيء الذي انعكس عليها سلبا وأدى إلى جمود التسيير الداخلي؛ وقلة خبرة المنتخبين وضعف عنصر التأطير أوغل هذه المؤسسات في بوتقة من الانحرافات يصعب تجاوزها. بحيث أصبحت مكبلة بأكثر من 26 مليار دينار حسب آخر تقرير أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي¹.

وكمسعى للتخفيف من حدة هذه المديونية لجأت الدولة إلى تطهير جزء منها عبر قوانين المالية، حيث خصصت 06 ملايين دينار جزائري في قانون المالية التكميلي لسنة 2000²، و08 ملايين دينار جزائري لنفس الغرض في الميزانية الأولية لسنة 2001³.

غير أن السؤال المطروح هو هل هذه الاعتمادات المخصصة كقيلة بإخراج البلديات من نفق العجز المستمر والمتزايد؟.

الجواب عن هذا السؤال سهل مسير، من حيث أن الدولة بتخصيصها لهذه المبالغ المهمة، تريد سد ثغرة تتوسع باستمرار ليس إلا، دون معالجة حقيقية للظاهرة، بحيث لا تتسنى هذه المعالجة إلا بدرء المسببات التي أوقعت هذه المصالح في هذه الإشكالية، وأوصلها إلى هذه النتائج السلبية ولازالت.

¹ - ع. سعاد: "الكناس في تقريره حول تسيير الجماعات المحلية - ارتفاع عدد البلديات العاجزة إلى 1249"، في الخبر العدد 3223 (2001 - 07 - 22).

² - القانون رقم 02/2000 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000. في الجريدة الرسمية العدد 37 (2000 - 06 - 28). ص: 11.

³ - القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، في الجريدة الرسمية العدد 80 (2000 - 12 - 24)، ص: 38.

وعليه فمن الحكمة اللجوء إلى فهم المسببات، والعمل على إيجاد الحلول الناجعة لتفادي الوقوع في مثل هذه النتائج، وبالتالي لا تحتاج البلديات إلى مثل هذا التدخل المباشر من قبل الدولة. الشيء الذي يفقدها الكثير من استقلاليتها الإدارية والمالية.

وعلى هذا الأساس ومن منطلق إذا عرف الداء عرف الدواء، قمنا بحصر جملة من الأسباب، التي نراها من الأهمية بمكان في إيصال البلديات إلى مثل هذه النتائج السلبية.

وسيكون هذا الفصل الأخير بمثابة الوصفة لمعالجة ما تم تشخيصه من أسباب في الفصل السابق، حسب المحورين التنظيمي والوظيفي إضافة إلى بعض الإجراءات المرافقة.

المبحث الأول

تجاوز العراقيل التنظيمية

لقد بينا فيما سبق أن الأسباب التنظيمية هي من صنع النظام، بحيث أجبرت البلديات للامتثال إلى جملة من الإجراءات والنصوص في غالبها أدت إلى تلك النتائج الوخيمة، وعليه أصبح من الضروري على الهيئات التشريعية إعادة النظر في صياغتها وما يتماشى مع متطلبات العصر و إصلاح ما يمكن إصلاحه منها وفق التوجهات الجديدة نحو الاقتصاد الحر وقوانين المنافسة، وحتى تضمن وجودها كإدارة جديدة بتوفير الخدمات العمومية بالكيفية والكمية التي تعرفها هذه التحويلات التي تشهدها الظروف الاقتصادية الراهنة.

ومن جملة هذه الإصلاحات التي أضحت تفرض نفسها على المشرع الجزائري، وما جيب فعله إزاء البلديات يتلخص في:

- إعادة تنظيم البلديات.
 - إصلاح المنظومة الجبائية.
 - حصر الصلاحيات وفق الإمكانيات المتاحة.
- وسوف نتعرض إلى هذه المطالب بشيء من التفصيل.

المطلب الأول

إعادة تنظيم البلديات

عرفت الجزائر إبان الاستقلال أزمة مالية حادة، الشيء الذي أجبر السلطات المركزية إلى إجراء تعديل في الخارطة الإقليمية للبلد سنة 1963. لقد ورثت 1535 بلدية شبه مشلولة، وعلى أثر التقسيم الإقليمي ثم تجميع هذا العدد وتقليصه إلى حدود 676 بلدية، الشيء الذي أدى على التحكم في تسييرها وإمكانية توفير الموارد المالية لتأدية خدماتها وكذلك إمكانية إيجاد صياغة عادلة لتوزيع الأطر القليلة عليها.

إن الظروف الحالية للبلديات لا تقل تازما عما كانت عليه سنة 1962، أزمة عجز حادة، وعدد من البلديات متقارب 1535 سنة 1962 و 1541 حاليا بزيادة 6 بلديات مع مراعاة الفرق في عدد السكان.

استقر عدد البلديات إلى غاية 1984 في حدود 704 بلدية، هذا العدد الذي كان يشرف على تغطية أي عجز يسجل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، بحيث كان هذا الأخير يساهم في الكثير من التجهيزات لتوفير المصادر التي كان يحصل عليها.

وبمجرد إضافة 837 بلدية سنة 1984 أثر التقسيم الإداري الجديد ظهر للوجود ما يعرف بالبلديات منعدمة الدخل ومن هنا بدا لزاما على الصندوق تغطية العجز المرحل لهذه البلديات كل سنة، وأوضحت تعرف بالبلديات العاجزة هيكليا¹. ونمى هذا العجز إلى أن مس 1249 بلدية سنة 2000 حسب تقرير المجلس الاجتماعي والاقتصادي. من هذا المنطلق أصبح لزاما على السلطات المركزية إعادة النظر في تنظيم البلديات، بتجميع البعض منها والتوسع عبر فتح فروع لها.

¹ - CeNEAP : « Etude sur l'élaboration des budgets normatifs des communes » 1997, document Interne. Non publié. P : 2.

الفرع الأول: إعادة تجميع البلديات:

لقد سبق وأن أشرنا في معرض عن عدد البلديات ومقارنتها بعدد السكان، إن الجزائر تحتوي على 1541 بلدية لما يقارب 30 مليون نسمة بينما ألمانيا التي يزيد عدد سكانها عن 60 مليون نسمة ليس بها سوى 800 بلدية¹ مع كل ما تملك من إمكانيات وخدمات.

فالسلاطات المركزية في الجزائر سارت بعكس المنطق عند إحداثها للبلديات الجديدة سنة 1984، بموجب مقولة تقريب الإدارة من المواطن والاعتماد على الجباية البترولية في حالة عجز البلديات، فمن غير المعقول بناء مؤسسة إدارية تمثل سلطة الدولة على إيرادات ظرفية مؤقتة دون إعطائها الوسائل الكفيلة باستمرار وجودها.

و عليه أصبح من الضروري التفكير في تجميع هذه البلديات في حدود 900 بلدية و 40 ولاية². هذا التجميع الذي سوف يقلل من النفقات التسييرية وتمكينها من الوصول إلى توازن الميزانية، وبالإمكان صرف مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية في نفقات التجهيز.

وعلى سبيل المثال لو أخذنا عدد البلديات العاجزة لسنة 1999 والمقدرة ب 1207 بمبلغ الاستفادة المقدرة ب 8.824.475.844 دج حسب حصيلة الصندوق المشترك للجماعات المحلية لسنة 1999 وأجرينا عملية حسابية. لوجدنا أن كل بلدية تحتاج إلى:

$$1207/8.824.475.844 = 7.311.081 \text{ دج.}$$

وبعد حذف 641 بلدية للإبقاء على 900 بلدية، تكون النتيجة:

$$641 \times 7.311.081 = 4.686.403.491 \text{ دج.}$$

¹ - محمد أمين بوسماح: "المرفق العام في الجزائر" سبق ذكره، ص: 69.

² GRABA Hachemi: « Les ressources fiscales des collectivités locale », op.cits. P: 53.

أي يمكن توفير أكثر من 04 ملايين دينار للصندوق الذي يمكن أن يعيد توزيعها لأغراض استثمارية.

الفرع الثاني فتح ملحقات إدارية:

إن إجراء تخفيض وتقليص عدد البلديات إلى هذا العدد لا يعتبر عامل حرمان أقاليم النائية بل على العكس من ذلك:

- فعلى المستوى المالي، يعتبر تجميع البلديات عنصرا فعالا لحصر المصادر الداخلية والخارجية في مؤسسة واحدة على خلاف ما هو عليه من تثبيت في الموارد المالية بين البلديات بحيث لا تكفي الواحدة منها ميزانية تسييرها، فإجراء تجميع البلديات يوفر عنصر تراكم الأموال في جهة واحدة تسهر بعد ذلك على توزيعها وفق احتياجات كل منطقة من الإقليم. كما يمكن الرجوع لمضاعفة الجهد إلى مصادر المخططات البلدية للتنمية والتي يمكن استغلالها لمجابهة تجهيز المناطق المعزولة في حالة نقص الموارد الداخلية.

- على المستوى الإداري: بفتح ملحقات إدارية عبر مناطق إقليم البلدية، بحيث أن هذه المناطق لا تحتاج إلى مؤسسة إدارية كاملة، فقلة عدد سكانها لا يحتاج سوى لمصلحة الحالة المدنية، عقود الميلاد، الوفاة، الزواج،... الخ. كما يمكن بهذه الطريقة الوصول إلى الأهداف السياسية المتمثلة في تقريب الإدارة من المواطن وتحسين أدائها دونما كثرة إنفاق، سوى دفع أجور عمال هذه الملحقات من البلدية الأم وبعض مصاريف التسيير، على خلاف أحداث بلدية، بكل تجهيزاتها وملحقاتها ومصالحها وعمالها.

إذن إن فتح ملحقات يعتبر إجراء سليم من حيث الشكل وفعال من حيث المضمون على أساس أن العمل الذي قد تقوم به بلدية معزولة يمكن أن يقوم به

ملحقة فقط، والنتيجة توفير نفقات كثيرة الشيء الذي يؤدي إلى فائض في الإيرادات يمكن استغلاله في أحداث تنمية المناطق المعزولة.

ولقد قال بهذا الإجراء الأستاذ محمد أمين بوسماح في كتابه المرفق العام في الجزائر وأورده المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط في دراساته (فبراير 1997)، والذي اعتبر أن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 إجراء خطأ، تعيش نتائجه السلبية العديد من البلديات.

ولقد خلص المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط إلى أن: "أن التحليل المعمق يبرز أن البلديات العاجزة هي أساس البلديات الريفية (07%) و 18% من البلديات الحضرية. والحصة الكبيرة منها تشكلها تلك البلديات التي نتجت من التقسيم الإداري لسنة 1980، والتي أفرزت بلديات ذات الأنشطة الاقتصادية الضعيفة، والقدرة الجبائية الشبه معدومة¹

¹ - CeNEAP : « La refonte du système fiscal » op. cit. P : 54.

المطلب الثاني

مطابقة الصلاحيات مع الإمكانيات

لقد أشرنا في المبحث الأول من الفصل الثالث إلى جملة الصلاحيات المخولة للبلدية وفق القوانين، غير أن هذه الصلاحيات تفوق إمكانيات البلديات المتاحة (المالية، المادية و البشرية)، بحيث رأينا أن جملة هذه اختصاصات تتمثل في:

- التهيئة والتنمية المحلية.
 - التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز.
 - التعليم المدرسي وما قبل المدرسي.
 - الأجهزة الاجتماعية والجماعية.
 - السكن.
 - حفظ الصحة والنظافة والمحيط.
 - الاستثمارات الاقتصادية.
 - زيادة على أعباء تسيير شؤون الإدارة العامة.
- إن الموارد المحدودة التي تتوفر عليها البلديات ليست بمقدورها مجابهة جملة هذه الأعباء. ومنه بدى العجز يتجسد في تدني مستوى أداء المصالح العمومية وخدماتها، ثم تجسد جليا في عجز ميزانياتها.
- ولقد نصت المادة 184 من القانون البلدي لسنة 1990 على أنه: "ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية، بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها".
- فهذا النص الصريح الذي يلح على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاح أي مهمة، بعيد كل البعد عن المنطق المتجسد في الميدان. فحسب الأمثلة التي أوردناها في الفصل السابق عن الأعباء والموارد، يلاحظ جليا ذلك الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتوفرة لتسيير المصالح وبين الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بصفة صحيحة.

فخلال سنة 1985 كانت المبالغ المعتمدة 6.610.650،808 دج. بينما الاحتياجات الحقيقية كانت تفوق 9.877.696.504 دج وعليه فالاحتياجات التمويل تساوي الفرق بين الاعتمادات والاحتياجات والمتمثل في 3.267.045.696 دج¹. كان هذا الفرق سنة 1985، الوقت الذي كان فيه عدد البلديات العاجزة لا يتعدى 73 بلدية.

وبالرغم من أن بلدية تلمسان ليست مصنفة ضمن البلديات العاجزة إلا أن جداول الاحتياجات لسنوات 97، 98، 1999 تبرز هذه الظاهرة بشكل واضح:

جدول رقم 65: احتياجات التمويل لبلدية تلمسان لسنوات 1997-1998-1999

(الوحدات بالدينار الجزائري)

السنوات	الاعتمادات	الاحتياجات	الفرق
1997	86.238.171	145.587.306	59.349.135
1998	67.941.257	91.664.463	23.723.206
1999	67.075.237	103.438.924	36.363.687

المصدر: من جداول احتياجات التمويل (1997، 1998 و 1999) لبلدية تلمسان، وثيقة داخلية.

فمن خلال هذه الأرقام المعبرة عن مقدار ما تحتاجه بلدية تلمسان من أجل مصالحتها بطريقة سليمة، يمكن استنتاج مقدار العبء الذي تعيشه البلديات بإمكانياتها المحدودة لخدمة المواطن.

إن هذه الحقائق تجبر المشرع الجزائري على إعادة النظر في الصلاحيات والاختصاصات وفق المصادر المحلية المتوفرة، والإمكانات المتاحة، وبالنتيجة إمكانية السيطرة على القدرات المالية المحلية وتوجيهها بطرق سليمة نحو الأهداف الإنمائية المحلية المسطرة.

إن إعادة النظر في تحديد مهام البلديات وتوضيح طبيعة تدخلاتها إجراء لا بد منه لتبسيط وتخفيف العبء الملقى عليها. فبالنظر إلى جملة هذه الصلاحيات يمكن التمييز بين المهام ذات النفع المحلي والمهام ذات البعد الوطني:

¹ - تراجع الفصل الثالث ص:

الفرع الأول

المهام ذات النفع المحلي:

يمكن اعتبار المهام ذات النفع المحلي، تلك الصلاحيات أو الاختصاصات التقليدية المتمثلة في السلطة العمومية والخدمة العمومية لاسيما:

- التنظيم والسهر على أمن وسلامة الأشخاص والممتلكات.
- التزويد بالماء الصالح للشرب.
- إنجاز شبكة التطهير وقنوات صرف المياه القذرة.
- إنجاز الطرق والإنارة العمومية.
- الصحة والنظافة العمومية.
- الأنشطة والمساعدات الاجتماعية.
- صيانة الممتلكات البلدية.

تعتبر هذه المهام بمثابة الصلاحيات التقليدية التي من أجلها وجدت البلدية خدمة لمواطنيها وتسهيلا لكل أنشطتهم الاجتماعية والاقتصادية اليومية.

كما أن هذه الصلاحيات هي بمثابة السلطة العمومية المستمدة أصلا من وجود جهاز الدولة. إن توفير مثل هذه الاحتياجات لا يتم إلا بوجود المرفق العام أو المصالح العمومية والتي هي أجزاء من المصالح المركزية للدولة وعليه فهي المسؤولة على تزويد المواطن بالماء الصالح للشرب ومراقبته وصيانة قنواته حتى لا تكون هنالك إضرار تمس بصحة المواطن. وهي المسؤولة عن صرف المياه القذرة تجنباً لانتشار الأوبئة والأمراض. فهذه مجال واسع لحفظ وصيانة صحة المواطن.

كما انها المسؤولة عن سلامة الأشخاص وممتلكاتهم وحراستها من كل أعمال النهب والسطو. بحيث لا يتسنى هذا إلا عن طريق ضرورة استعمال السلطة العمومية.

كما أنها في إطار تسهيل الأنشطة المختلفة للمواطنين تسهر على إنجاز الطرق وتعبيدها وإنارتها، يستعملها المواطن دون دفع أي اجر من ذلك. شيء الذي يؤدي إلى تسهيل وتحفيز الأنشطة الاقتصادية التي من شأنها الرفع من المستوى مداخل المالية جراء كثرة هذه الأنشطة الاقتصادية.

كما تسعى البلدية إلى إحداث نوع من التكافل الاجتماعي عبر تلك المساعدات الاجتماعية التي تصرف لصالح شرائح وفئات معينة من المجتمع.

فجملة هذه المهام تعبر بصدق عن الخدمة العمومية ذات النفع العام لكامل سكان الإقليم، وعليه ومادامت من المهام التقليدية يمكن العمل بجهد لتطويرها وإمدادها بكل الإمكانيات المتوفرة لهذه المؤسسات، وهنا كذلك يمكن استثمار الجهد من أجل الأداء الأحسن وفعال لمثل هذه المصالح.

وعلى هذا الأساس يمكن إبقاء هذه الخدمات ذات الطابع المحلي من صلاحيات البلدية وإسرار السلطات المركزية على أداؤها من طرف البلديات بأمل وجه.

غير أن البلديات تشرف أيضا على تقديم منافع ذات بعد وطني، يتطلب إمكانيات كبيرة قد ينذر توفرها لدى البلديات وتتمثل هذه المهام في:

الفرع الثاني

المهام ذات النفع الوطني

يمكن إجمال هذه المهام أو الصلاحيات في خمسة محاور:

1 - إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية:

لقد أوكل المشرع الجزائري إنجاز المؤسسات التعليمية للبلديات طبقا للمقاييس الوطنية والخريطة المدرسية¹، كما تقوم بتوفير الأرضية الصالحة لبناء مثل هذه المؤسسات، والسهر على صيانتها بعد الإنجاز، كما أوكلت لها مهام النقل المدرسي لتشجيع الأوليات على الاستمرار في تحفيز أبنائهم على هذه المهمة النبيلة. إضافة إلى تشجيع التعليم ما قبل المدرسي والعمل على ترقيته. غير أن هذا القطاع يكلف البلديات أعباء كبيرة تتعدى بكثير منتج عشر 1/10 الدفع الجرافي المخصص لها، بحيث نسبة التغطية لا تتعدى في أحسن الأحوال 30% (لسنة 1996)² بينما النسبة الكبيرة تسعى البلديات لتغطيتها من أموالها الخاصة.

2 - إنجاز وصيانة المراكز الصحية :

بالرغم من أن هذه المهام هي من صلاحيات وزارة الصحة إلا أن البلدية مطالبة بإنجاز دور العلاج والمراكز الصحية، والتي تتطلب إمكانيات تفوق بكثير تلك التي تتوفر عليها البلديات.

3 - إنجاز وصيانة المراكز الثقافية⁴:

كسابقه تعتبر هذه المؤسسات من صلاحيات وزارة الثقافة، غير أن البلدية مطالبة بالإنجاز والصيانة، الشيء الذي يجعل من المستحيل أن تقوم البلديات بمهمة المهام أحسن قيام، حتى ولو قامت به يعتبر من باب المحافظة على هذه الصلاحية فقط.

¹ - القانون البلدي رقم 08/90 في 7 افريل 1990، المواد: 97، 98، 99.

² - « CcNEAP : « Refonte du système fiscal ». op cit. P : 11.

³ - القانون البلدي رقم 08/ 90 المادة: 100.

⁴ - المصدر نفسه، المادة: 102.

4 - الشبيبة والرياضة¹:

أولت أيضا هذه المهمة، مهمة صيانة الهياكل والأجهزة الرياضية وإنجازها إلى البلدية، غير أن هذه المهمة تحمل في طياتها تناقضا كبيرا، من حيث أن المشرع الجزائري قد أجبر البلديات على المساهمة ب 07%² من ميزانية تسييرها لترقية الرياضة والشباب. وتمثل هذه النسبة اقتطاعا إجباريا لصالح حساب ترقية الشبيبة والرياضة، زيادة على تكليفها بإنجاز وصيانة الهياكل الرياضية من ساحات اللعب والملاعب وقاعات متعددة الرياضات وغيرها. فعلى مستوى بلدية تلمسان تشكل هذه النسبة أرقاما ضخمة تقطع سنويا من ميزانية التسيير.

جدول رقم 66: الاقتطاعات الإجبارية الخاصة بمبادرات الشباب وتطوير الممارسات

الرياضية

(المبالغ بالدينار الجزائري).

السنوات	1998	1999	2000	2001
المبالغ	21.052.952	22.647.583	23.735.908	24.169.527

المصدر: الحساب الإداري لسنوات: 1998، 1999، 2000، 2001 لبلدية تلمسان، وثيقة داخلية.

والملاحظ أن المبالغ تتزايد باستمرار، إضافة إلى تلك الاعتمادات الضخمة التي خصصت إلى إعادة تهيئة الملعب البلدي وإنجاز مجموعة من مساحات اللعب وقاعات متعددة الرياضات من ميزانية البلدية.

إن اقتطاع هذه الاعتمادات من ميزانية البلدية لصالح ترقية الرياضة والشباب، مع إبقاء إنجاز تجهيزات وهياكلها على عاتق هذه الأخيرة تعتبر أمر فيه كثير من الإجحاف على أساس أن هنالك وزارة وصية على هذا القطاع ولها ميزانية بإنجاز مثل هذه الهياكل.

¹ - المصدر نفسه، المواد 101 و 104.
² - ينظر القرار الوزاري المشترك المتعلق بمساهمة البلديات والولايات في ترقية مبادرات الشباب وتطوير الممارسات الرياضية، والاعتماد الوزاري المشتركة رقم 47 المؤرخة في 18 سبتمبر 1989 والمتعلقة بتسيير كيفية اقتطاع 07% من ميزانية البلديات والولايات لفائدة مبادرات الشباب وتطوير الرياضة.

إن المحافظة على البيئة والمحيط وخلق المساحات الخضراء، وتطوير الاقتصاد الفلاحي أضحي هو الآخر اختصاص من اختصاصات البلدية والمسؤولة عن تطويره وحمايته والمحافظة عليه، بتخصيص جملة من الاعتمادات لغرض التدخل في هذا الميدان.

إن حجم هذه المهام إذن، يمثل عبئا ثقيلا جدا على البلديات وبالخصوص على منتخبين ليست لهم خبرة تسيير الشؤون العمومية والتنمية وعلى هذا الأساس هنالك بعض الاقتراحات المطروحة على هذه الانشغالات المجسدة.

- بإمكان البلديات الاحتفاظ بكل المهام، غير أنه على الدولة أن تؤمن تمويل الأعباء ذات النفع العمومي.

- أو اسناد هذه المهام ذات النفع الوطني إلى الدولة والإبقاء على المهام المتعلقة بالسلطة العمومية، بحيث تتكفل كل وزارة بقطاعها المحلي وتسعى إلى تطويره بوسائلها المادية والمالية الخاصة بها.

- كما يمكن إشراك القطاعات المعنية والمتعلقة بالمصالح ذات النفع الوطني مع البلدية في شكل إتفاقات برامج تتقاسم فيها الأعباء بالتساوي.

غير أن الغالب عند المتخصصين يرجحون الحل أو الاقتراح الثاني والذي مفاده أن تتكفل الدولة بتلك المصالح التي من صميم اختصاصاتها. فلقد كتب الأستاذ بوعشيبه أحمد¹ في مستهل أسباب تزايد نفقات الجماعات المحلية يقول:

"تتحمل الجماعات المحلية بعض النفقات التي هي في الواقع من صلاحيات الدولة وتمويلها من اختصاص الوزارة المعنية مثل نفقات التعليم الخاصة بالبناء

1 - أحمد بوعشيبه: "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية الاجتماعية"، رسالة لنيل الماجستير، تحت إشراف د. عبد القادر بن معروف، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، سنة 1991، ص: 54. غير منشورة.

والتجهيز... وهي في الحقيقية من اختصاص وزارة التعليم الابتدائي والثانوي...
ونفقات الصحة التي هي من اختصاص وزارة الصحة... الخ.

وأثناء الملتقى الجهوي حول تسيير الجماعات المحلية المنعقد بنادي
الصنوبر في الجزائر العاصمة بتاريخ 23 و 24 مارس 1998، خرجت ورشة
المالية المحلية بعده توصيات، منها:

- أن تتكفل الدولة بالنفقات التي تنفقها البلديات لصالح قطاعاتها أي التابعة
لمختلف الوزارات المعنية خاصة المدارس، الصحة، المساجد، البريد
والمواصلات...

- تخصيص مساهمة 07% التي تساهم بها الجماعات المحلية في
الصندوق الولائي المتعلق بمبادرات الشباب وتطوير الممارسات
الرياضية تخصص تاما في ميزانية الجماعات المحلية وإعطاء السلطة
بهذه الأخيرة لتوزيعها على الجمعيات الرياضية والثقافية التابعة لها.

إضافة إلى تلك التجاوزات التي قد تفرضها السلطات الوصية حول إجبار
البلديات، في تدعيم فرق النخبة مثل ما يحدث غالبا لبلدية تلمسان.

وخلاصة القول أن الصلاحيات الضخمة الموكلة للبلديات يجب أن يعاد
النظر فيها بعين الحكمة والتبصر وإلا أصبحت ظاهرة عجز البلديات ظاهرة
مرضية مزمنة يصعب الخروج منها دون آثار سلبية تعم كل القطاعات.

ولقد لاحظنا في الأونة الأخيرة مبادرة من المشروع الجزائري للتخفيف من
عبء تخصيص نسبة 07% المتعلقة بمبادرة الشباب وتطوير الممارسات
الرياضية، بحيث نص قانون المالية التكميلي لسنة 2001 على تخفيض النسبة
الخاصة بالبلديات من 07% إلى 04% من الإيرادات الجبائية، غير أن النسبة
المتبقية وهي 03% تبقى مخصصة في ميزانية البلدية لنفس الأهداف¹.

¹- ينظر قانون المالية التكميلي لسنة 2001 رقم 12/01 المؤرخ في 19/07/2001، المادة 17، في الجريد الرسمية رقم 08 لسنة
2001

المطلب الثالث

حتمية إصلاح المنظومة الجبائية

يعتبر موضوع إصلاح المنظومة الجبائية أو النظام الجبائي من المواضيع الأكثر دراسة من قبل الخبراء والباحثين، من حيث أنه يمثل اللبنة الأساس للمصادر المالية لأي بلد من البلدان، وكذا من حيث أنه العنصر الهام في اقتصاديات المالية العامة. غير أنه في بحثنا هذا سوف ننحرف بالدراسة نحو الجباية المحلية أي الطرق الكفيلة لجعل المصادر الجبائية المحلية أكثر مردودية وفعالة.

لقد خلصنا في إشكالية النظام الجبائي في الفصل الثالث إلى أنه يتصف بالمحدودية والتبعية، محدود من حيث الوعاء المشكل له ومحدود من حيث التحصيل زيادة على هذه الصفة، فهو تابع للنظام الجبائي العام للدولة. فمهما أننا ندعوه بالجباية المحلية، إلا أنه يمثل إطار مستقل عن النظام الجبائي العام.

وعلى هذا الأساس تم سنة 1999 اعتماد لجنة إصلاح المالية المحلية، وتتمثل هذه اللجنة في البحث لإيجاد نظام مالي تتجلى فيه كامل خصوصية البلديات، وبالتالي من إعطاء هذه الأخيرة أكثر حرية ومرونة في تسيير مصادرها.

ولقد نادى عدة جهات¹، بضرورة مراجعة منظومة المالية المحلية وخاصة بعد النتائج السلبية التي طبعت الجماعات المحلية من جراء تطبيق الإصلاحات الجبائية لسنة 1992.

المقصود بهذا النظام هو أن تكون للجماعات المحلية (الولايات والبلديات) نظام جباية مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، أي لا تشترك في

¹ - توصيات المنتدى الجهوي حول تسيير الجماعات المحلية، المنعقد بالجزائر العاصمة أيام 23 و 24 مارس 1998 والذي أجمع فيه المشاركون على ضرورة إصلاح الجباية المحلية.

إيراداته الدولة بأي حصة من الحصص. تخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية.

في النظام الحالي، السلطة الجبائية للبلدية محدودة بحق الحصول على حصة من إيرادات على حصة من إيرادات النظام الوطني للضرائب. بحيث إن هذه الحصة العائدة للبلديات لا تشكل في المتوسط سوى 26% من مجموع الإيرادات الجبائية العادية الوطنية وتنخفض هذه النسبة إلى حدود 10%¹، بعد إضافة الجباية البترولية إلى الجباية العادية، من هذه النسبة المنخفضة المخصصة لتمويل 48 ولاية و 1541 بلدية، جزء منها مخصص للصندوق المشترك للجماعات المحلية، والباقي لحسابات الجمات المحلية لتغطية نفقات التسيير المعتبرة.

إن الجماعات المحلية التي اسندت إليها مهام واختصاصات في بعث التنمية المحلية ومواجهة كل المطالب الاجتماعية الثقافية الرياضية للمواطن، لا تستفيد من الجباية بقدر ما هو مطلوب منها فعله، وبالخصوص ما هو مفروض عليها من بعث الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي بحيث أصبح الأول يتطلب مشاريع ضخمة ذات تكنولوجيا عالية، والثاني يمثل وعي المجتمع الذي أصبح يطالب بالمزيد من المرافق العامة، وتحسين خدماتها، خاصة والجزائر مقبلة على اقتصاد السوق الذي يطالب المرافق والمصالح العمومية بالسرعة وحسن الأداء.

انطلاقا من هذه المعطيات أصبح إن من الضروري إعادة النظر في منظومة المالية المحلية وخاصة في جانبها الجبائي.

غير أن السؤال المطروح هو كيف يتسنى إحداث أو اعتماد نظام جبائي محلي؟ وما هي ضمانات نجاحه؟.

¹ - BOUZID. A : « L'essor des collectivités locales dépend de la réformes publiques » in. La TRIBUNE de l'économie. lundi 17 - 01 - 2000. P: 11.

للإجابة عن هذا السؤال يمكننا الرجوع والاستعانة بتجارب بعض الدول التي اعتمدت نظاما جبائيا محليا لا تشترك في إيراداته الدولة بحال من الأحوال.

الفرع الأول

استعراض لتجارب بعض الدول:

إن استعراض تجارب بعض الدول يساعد على فهم ماهية الجباية المحلية من جهة، من جهة تكييف النظر الأكثر تشابها بظروف الاقتصاد الوطني مع النظام الجبائي المحلي، باعتماد ما هو إيجابي منها. وسوف نتعرض إلى نظامين: النظام الفرنسي، النظام المغربي على أساس العلاقة التاريخية للبلدين مع الجزائر والقرب الجغرافي.

أولا: النظام الفرنسي:

يتكون النظام الجبائي المحلي الفرنسي أساسا من الضرائب المحلية المباشرة (الرسم على العقارات المبنية، الرسم على العقارات غير المبنية، الرسم على السكن والرسم المهني) بحيث أن جملة هذه الرسوم تمثل 90% من موارد البلديات زيادة على الجباية غير المباشرة كالرسم على الإضاءة، الرسم الإضافي على التحويلات، الرسم على البطاقات الرماضية، رسم التجهيز والرسم على رخص البناء.

تخضع الرسوم على الممتلكات على قيمتها الإيجارية تحدد من قبل الإدارة الجبائية وليس من قبل المكلف.

كما أن تقنية توزيع الضرائب المصوت عليها من قبل المنتخبين المحليين تتمثل في إيلاغ الإدارة الجبائية بالإيرادات الاحتمالية لمواجهة جملة النفقات المتوقعة زيادة على مبالغ الموارد الأخرى (المساعدات، منتوج الأملاك ومداخيل أخرى...).

تتوزع جملة النفقات على الضرائب المباشرة الأربعة (04)، والتي كل منها موزع حول المكلفين بها من الجماعة المحلية حسب قاعدة الخضوع وعلى هذا الأساس تؤمن الجماعات المحلية المبالغ الضرورية توازن ميزانياتها.

العديد من البلدان الأوروبية قد تبنت هذا النظام لبساطته وسهولة إخضاع المكلفين له، من مزاياه بالنسبة للجماعات المحلية هي سهولة تحديد المادة الخاضعة للضريبة، وبإمكانه إبراز وإظهار العلاقة بين الملكية والاقتطاع الضريبي.

غير أن هذا النظام لا يكاد يخلو من الانتقادات والنقائص والتي يمكن إجمالها في:

- تعقد تقنيات التوزيع المرتبطة بالطابع التجريدي لمفهوم القيمة الإيجارية التي لا يفهمها المكلف، وطرق التقسيم حسب طبيعة الأملاك الخاضعة للضريبة.

- تعقد عملية التقييم المؤسسة على تصنيف الأملاك، والتي تجعل من أن عملية التقييم لا تحدث إلا كل 10 سنوات، أي أن القيمة الإيجارية لا تتغير خلال هذه المدة.

- يؤخذ أيضا على هذا النظام أنه غير عادل، ومرد هذه اللامعالية إلى إمكانية تعديل الضغط الجبائي بحسب الظروف الانتخابية المتروكة للمنتخبين منذ سنة 1980.

- كما أن المادة الخاضعة للضريبة تستند أساسا إلى حجم البلديات والأنشطة التي تعتمد عليها، وبالنتيجة هنالك بلديات جد غنية وبلديات فقيرة جدا.

والخلاصة أن صفة اللامعالية هذه لا يمكن تجاوزها بطريقة آلية التضامن

ما بين البلديات.

ثانيا: النظام المغربي:

قبل إصلاحات 1989 التي عرفها النظام الجبائي المغربي كانت إدارة الدولة هي التي تسييرها المصادر الجبائية وتخصص قسم منها للجماعات المحلية. كما كانت هنالك جباية محلية تتكون أساسا من اقتطاعات ذات طابع جبائي على جملة الخدمات التي تؤديها مختلف المصالح.

كانت هذه للاقتطاعات الجبائية تخص العقار، وكانت النسب تحدد من قبل السلطات المحلية والتي كانت تتمتع بصلاحيات واسعة. غير أن مردود هذه للاقتطاعات لم يكن يساهم سوى ب 25% من ميزانيات البلديات، الشيء الذي كان يحتم تدخل الدولة بتقديم تخصصات سنوية لقسم التسيير والتجهيز، والتي أصبحت ميزانية الدولة تعجز عن تحمل مبالغها، من هذا المنطلق وعلى هذا الأساس قرر المشرع الجزائري إحداث جملة من الإصلاحات سنة 1989. قصد وضع حد لمساوى النظام الجبائي الذي أظهر محدوديته وتحسين المردود الجبائي. من جملة الأهداف التي جسدتها الإصلاحات الجبائية سنة 1989:

- إحداث قانون الجباية المحلية، والذي يحدد جملة المصادر الجبائية المخصصة للبلديات.

- تبسيط النظام الجبائي، ن طريق تخفيض عدد الرسوم وإلغاء الرسوم ذات الوظيفة المزدوجة.

- تحديث وعصرنة الجباية المحلية، بإلغاء الرسوم ذات المردودية الضعيفة وإحداث رسوم أخرى تأخذ بعين الاعتبار الأنشطة الجديدة كالتعليم الخاص، وحماية البيئة والمحيط.

من نتائج هذه الإصلاحات أنها قد نجحت في تحديد الجباية المحلية وأصبحت قانونا تسيير مواده عن طريق التنظيم، كما تم وضع قائمة لجملة الضرائب والرسوم المحلية وتوحيد نسبها.

¹ - CeNEAP « La refonte du système fiscal » op cit, P : 49.

لقد عمل المشرع المغربي، في إطار النسب المفروضة لمختلف الضرائب والرسوم، على وضع نظام مرن وبسيط يبرز ثلاثة وضعيات:

- ضرائب ورسوم يتم تحديد نسبتها بمقتضى القانون.
- الضرائب والرسوم ذات النسب المتغير تحدد أيضا عن طريق القانون.
- ضرائب والرسوم ترك تحديد نسبها للسلطات المحلية.

كانت نتيجة هذه الإصلاحات جد ايجابية بالنسبة للجماعات المحلية، بحيث أنه لم تعد الدولة تخصص أية مساعدات للبلديات سواء لقسم التسيير أو لقسم التجهيز، على أساس أن وضعيتها قد تحسنت جدا¹.

من خلال استعراضنا لهاتين التجريبتين، وإن كان بشكل جد مختصر، ليتبين لنا مقدار تقرب المشرع الجزائري وإهماله للجماعات المحلية، من حيث أنها تركت دون تعميق حقيقي لمبدأ اللامركزية والاستقلالية المالية عن طريق تمكينها من مصادر مالية منفصلة عن هيمنة الدولة.

لقد أوردنا المثال الأول عن النظام الفرنسي على أساس الارتباط التاريخي للبلديات الجزائرية، كما ذكرنا في الفصل الأول، على أساس إمكانية اعتبارها امتداد لنشأة البلديات في فرنسا وتنصيبها في الجزائر بطريقة أو أخرى.

ثم أوردنا المثال الثاني عن البلديات في المغرب على أساس القرب الجغرافي والتشابه السكاني والديمقراطي، والتي تمكنت في ظرف وجيز، من اجتياز تلك العراقيل المشابهة للعراقيل والمشاكل التي تتخبط فيها البلديات الجزائرية حاليا.

من هاتين التجريبتين يمكن الخروج ببعض الاقتراحات لصالح الجماعات المحلية. فيما يخص إحداث نظام جبائي محلي يأخذ بعين الاعتبار كل خصوصيات البلديات الجزائرية، ولاتي ميزها النظام الجبائي الحالي في كون تواجد بلديات

¹ - المصدر نفسه، ص: 50.

غنية على أساس وفرة الأنشطة التجارية والصناعية التي يتوفر عليها، وبلديات فقيرة يفقر أنشطتها الاقتصادية وأخرى وجدت دون أساس مالي، فالاستفادة من التجارب لا تنسى إلا بالأخذ بعين الاعتبار كل هذه الخصائص (بلديات كبيرة، صغيرة، حديثة، قديمة، فقيرة، غنية...).

الفرع الثاني

ضرورة وضع نظام جبائي محلي ملائم:

سبق وأن ذكرنا أن البلديات في الجزائر كثيرة ومتنوعة بحسب التنوع الجغرافي لها. فمن المستحيل أن تكون نفس الرسوم مخصصة لكل البلديات بحيث أن تؤخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية لكل جماعة محلية، كما أن إحداث أي نوع من الرسوم يجب أن يتلاءم مع مهام البلدية.

إن العجز الذي ما انفك يتضاعف منذ 1994 بحيث كان عدد البلديات العاجزة 775 ليصل إلى حدود 1159 سنة 1997¹، ثم يتصاعد إلى حدود 1280 بلدية حسب تصريح الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية² لسنة 2000. هذا العجز أصبح يشكل مازق لا للجماعات المحلية وحدها فقط بل للنظام الجبائي الوطني نفسه.

من هذا المنطلق، على أساس ما تم ذكره أصبح من الضروري التفكير في نظام جبائي يخدم الجماعات المحلية التي لم يجر لها المشرع الجزائري العجز في ميزانياتها كما هو الشأن بالنسبة لميزانية الدولة. ومن الاقتراحات المعروضة للنقائص:

- تبسيط وتوضيح الضرائب والرسوم بتمييز الأصناف الخاصة بالدولة وأخرى تخص الجماعات المحلية. وهذا كإطار عام
- تنضوي تحت كل صنف منهما قائمة من الضرائب والرسوم.

¹ - المرجع نفسه، ص: 66.
² - ن. رياض، "الفقر يزحف بشكل مخيف على الجزائر العميقة"، في جريدة الخبر (سبق ذكره).

أولا: قائمة الضرائب والرسوم المحلية:

- وعلى غرار النظام الجبائي المحلي المغربي يمكن وضع هذه القائمة التي تجمع مختلف الأنشطة الاقتصادية لمختلف الأقاليم، يمكن ذكر على سبيل المثال:
- ضريبة على الإنتاج الزراعي والفلاحي، والإنتاج الحيواني.
 - ما دام أن 57% من البلديات العاجزة هي بلديات ريفية¹.
 - تعميم الرسم على السكن على جميع البلديات. يطبق حاليا هذا الرسم على محافظة الجزائر الكبرى، قسنطينة، وهران، عنابة. يمكن تعميم هذا الرسم على كل بلديات الجزائر.
 - ضريبة على الري.
 - ضريبة على الصيد البري والبحري.
 - ضريبة على التحولات العقارية.
 - رسم على الأنشطة الملوثة للبيئة والمحيط وكذا الأنشطة المزعجة.
 - رسم على خدمات مصالح الحالة المدنية ووثائق المصالح العمومية.
 - توسيع مجال الرسم على الأنشطة المهنية إلى المجالات الجديدة التي قد يفرضها اقتصاد السوق كمؤسسات للتعليم الخاصة، بيوت الهاتف والاتصالات الخاصة، التظاهرات الرياضية...
 - زيادة على الضرائب والرسوم الأخرى المعتمدة.
- وعلى هذا الأساس يمكن تكوين قائمة بأنواع الضرائب والرسوم الخاصة بالبلديات وصياغتها صياغة قانونية.

¹ - تم اعتماد أتاوة الرعي في المساحات الرعوية بموجب قانون المالية سنة 2001، المادة 44 والتي تعود نسبة 70% من إيراداتها للبلدية و 30% للدولة.

ثانيا: تفويض بعض السلطات الجبائية على المستوى المحلي:

حتى يكون الإجراء أكثر فعالية ومردودية، يجب على السلطات المركزية تفويض بعض الصلاحيات للسلطات المحلية، حتى يكون أكثر مسؤولية وتفهما لمعنى الاستقلال المالي واللامركزية، وقد يكون هذا التفويض عن طريق:

إدراج البلديات ومسؤوليها في تحديد الوعاء الضريبي وتوسيعه حسب الأنشطة الاقتصادية المتوفرة لديها، وكذا في عملية جمع الضرائب المحلية.

يمكن تقوية مسؤولية السلطات المحلية عن طريق ترك بعض الحرية في تحديد معدلات أو النسب الاقطاع بين مجال مضبوط ومحدد قانونا.

تحديد قائمة ميزانيات البلديات حسب مستوى النمو وحسب قدرتها الاقتصادية المالية.

وعلى السلطات المحلية أن تأخذ في حساباتها خصوصية البلدية (حضرية، ريفية، الحجم،...)، وكذا العبء الضريبي الذي سوف يفرض بالنظر إلى علاقته مع القدرة الشرائية للمواطن، وإلا سوف يكون هنالك تجاوزات في استعمال السلطة لإخضاع المكلفين.

ثالثا: إعادة النظر في بعض الرسوم والضرائب:

هنالك نوع من التمييز الملاحظ على كل من الرسم على القيمة المضافة TVA و الدفع الجزافي. حيث أن هنالك نوع من اللاعدالة في توزيع هذان النوعان من الضرائب بين البلديات، وعليه يجب إعادة النظر في الكيفية الصحيحة والسليمة التي توزع بها على البلديات بكل عدالة.

• فيما يخص الرسم على القيمة المضافة:

تختص البلديات بنسبة 0,5% من إيرادات الرسم على القيمة المضافة وتعود 10% منها للصندوق المشترك للجماعات المحلية على العمليات المحققة في الداخل، أما العمليات المحققة على الاستيراد فكل النسبة تعود إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية أي (15%) و 85% للدولة، إلغائها المشرع الجزائري من البلديات على أساس أنها كانت تميز البلديات التي تقع بها الميناءات والمطارات دون غيرها من البلديات وقد تتعدى أنشطتها على بلديات أخرى.

غير أن التميز الذي بقي يتصف به هذا الرسم، هو أن المشرع الجزائري عمل على مركزية هذا الرسم، بحيث أن الشركات والمؤسسات التي يوجد مقرها القيادي في مدينة من المدن الكبرى هي التي تستفيد منه دون البلديات الأخرى التي قد يقع فيها مقرات الأنشطة وعلى هذا الأساس تستفيد البلديات مقر الإدارة وتحرم الأخرى.

وعليه يجب على المشرع الجزائري أن يعيد النظر في هذا الرسم حتى تستفيد منه كل البلديات مقر الأنشطة الاقتصادية لهذه الشركات وليس مقراتها الإدارية فقط، على غرار ما هو معمول به فيما يخص الرسم على الأنشطة المهنية والتجارية.

• فيما يخص الدفع الجزائي:

نفس الإشكالية التي مست الرسم على القيمة المضافة تمس الدفع الجزائي، بحيث أن الشركات التي تتركز حسابات أجور العمال ومرتباتهم في مقراتها الرئيسية، ليستفيد منها بلدياتها فقط، وتحرم البلديات التي تنشط على إقليمها وحدات هذه الشركات أو المؤسسات وغالبا ما يتمركز مقرات هذه الشركات في العاصمة أو المدن الكبرى الجهوية، التي تزداد غنى على حساب البلديات التي تمارس فيها وحدات هذه الشركات جل أنشطتها.

ومن هذا المنطلق وإحقاق العدالة بين البلديات أصبح من المفروض على
المشرع الجزائري إعادة توزيع هذه الضريبة بما يناسب البلديات التي يقع على
أقاليمها أنشطة هذه الشركات.

فالملاحظ إذن هو أن كل من الرسم على القيمة المضافة والدفع الجزافي
يزيدان من هوة بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة.

إذن هذه العراقيل الواجب تخطيها، تمثل جملة المشاكل ذات الأصل
التنظيمي المفروضة على السلطات المحلية من قبل المشرع.

ولتجاوزها يجب تدخل هذا الأخير لتخفيف من هيمنتها على البلديات،
واكتساب هذه الأخيرة نوع من السيادة الحقيقية على تسيير شؤونها المحلية
الحقيقية.

وعليه أصبح من الضروري على السلطات الوصية إعادة النظر في العدد
الهائل للبلديات الواجب إعادة ترتيبه بطريقة أكثر عقلانية وواقعية، وكذا إعادة
النظر في جملة المهام التي هي من صلاحيات سلطات أخرى، حتى تتفرغ
البلديات لمهامها التقليدية الحقيقية، كما أن إيجاد قانون جبائي محلي منفصل عن
النظام الجبائي الوطني يجعل من البلديات مؤسسات ذات شخصية معنوية
واستقلالية مالية فعلية لا نظرية فحسب.

إلا أنه يجب أن ترافق هذه الإجراءات تجاوز العراقيل التنظيمية، إجراءات
مرافقة تمس التسيير.

المبحث الثاني:

تحسين أدوات التسيير

يتمثل عنصر تحسين أدوات التسيير في مجموعة الإجراءات التي على المسؤولين المحليين اتخاذها، للوصول إلى تجسيد الأهداف المسطرة بحسب الإمكانيات المتوفرة، أو الوصول بالإمكانيات المتوفرة إلى أقصى مردودية وتطبيق الأساليب الأكثر ملائمة وطبيعة البلدية.

إن تحسين أدوات التسيير يعود بالأساس على المسؤولية المنتخبين المحليين الواجب خضوعهم هم أولا على وجه الخصوص إلى تدريبات مكثفة أو أنشطة تكوينية وخاصة أن مدة العهدة الانتخابية (5 سنوات) ليست بالمدة القصيرة، فدوريات تكوينية لمعرفة الصلاحيات وطرق التسيير المعتمدة قانونا ومعرفة ماهية المرفق العام قد يكون جد ايجابي لسير المؤسسة وخاصة إذا اعتمدت في الأشهر الأولى من كل انتخابات جديدة، مع العلم أنه يوجد مركز لتكوين المنتخبين في مدينة المدية، إلا أن نتائجها ناقصة جدا¹.

إذن يبدأ تحسين وسائل التسيير أولا من تحسين أو إيجاد الرجل الكفاء الذي سوف يقود هذه المؤسسة، ومن ثم سهره على استعمال الأمثل للأدوات المتاحة والتي تبدأ من الموظف ثم الوظيفة.

المطلب الأول: تحسين أداء الموظف:

إن لصالح المسؤول انعكاسات مباشرة وإيجابية على جملة المستخدمين والموظفين من حيث أنه يعتبر تجسيدا لمبدأ "الرجل المناسب في المكان المناسب"، والذي قد يمثل حافزا طبيعيا لهؤلاء على بذل المجهود في العمل وتحسين أدائه. على اعتبار أم الوظيفة لا تتم إلا عن طريق الموظف وأدائه المتقن قد يؤدي إلى التقليل من التكاليف الناتجة عن الإهمال والتبذير في الأموال العمومية، ولقد قيل قديما أن: "قيمة المؤسسات تقاس بقيمة الرجال الذين يسيرونها".

¹ - ESSAID TAIB : « Note sur les problèmes de gestion de la commune », op cit. P:6.

لقد عملت النصوص التشريعية على ضرورة تكوين الموظف، غير أنها أهملت الصيغة التي تتم بها وعليه سوف نحاول إعطاء شكل معين لهذه الصيغة والتي يمكن أن تمثل أولا في اعتماد نسبة من ميزانية التسيير تخصص لعملية التكوين ومن ثم إدخال عنصر المناجمنت العمومي، ونظام عقلنة الاختيارات.

الفرع الأول: اعتمادات التكوين

على اعتبار أن عنصر التكوين ذو أهمية معتبرة واستثمار لا بد منه من أجل تحسين الأداء الإداري، يجب أن يرافق النصوص التشريعية نصوص تنظيمية أو قرارات محلية تحدد كيفية تطبيق هذا الإجراء.

مهما كانت جمالية أو مثالية القرار المحلي المتخذ ومهما كانت تقديرات نجاحه وإيجابياته، فلا يعدو أن يطبق هذا القرار عن طريق موظف معين، ولن تبدو نتيجة القرار إلا بعد تنفيذه. وهنا تظهر أهمية هذا الموظف في الكيفية التي سوف ينفذ بها الأمر، وتظهر بذلك درجة كفاءته التي تحدد من حسن تأدية لهذا القرار منه يقال أن حسن العمل من حسن التعليم.

وحتى لا يكون القرار المراد تجسيده في الميدان قرارا سليما، وجب أن يكون مطبقه أسلم وأعلم بطريقة تطبيقه.

وعليه إن عنصر التكوين يبدو من الأهمية بمكان من حيث أنه يبرز أهمية المشروع بعد تنفيذه، فكم من برنامج يبدو نظريا لا مثيل له غير أنه بعد انجاز يشمئز المواطن من وجوده، وكم من قرار سليم يبدو بعد تنفيذه دون أثر يذكر، والأمثلة ماثلة عن الأرصفة التي غالبا ما تعاد كل سنة، والحفر المتناثرة في المدينة التي لا تكاد تنتهي إلا لتحفر من جديد.

من هذا المنطلق ولأجل هذه الضرورة يبدو الموظف هو المحور الذي يدور عليه مختلف القرارات، والعنصر المجسد لكل المشاريع، فلأبد له من تكوين دوري، ولأجل هذا التكوين الدوري يجب تخصيص اعتمادات سنوية من ميزانية

التسيير ولتكن أدنى نسبة من كل الاقتطاعات الإجبارية في حدود (0,1% أو 0,5%).

ولا خوف من انعدام مراكز التكوين، فهي موجودة بكل الولايات والدوائر. وعلى هذا الأساس كلما اعتمدت نصوص قانونية جديدة أو إجراءات إدارية جديدة يمكن لهذه المراكز أن تكون بمثابة المراكز المؤهلة للموظف.

الفرع الثاني: عصرنة التسيير الإداري:

نعني بعصرنة الإدارة اعتماد النظم الحديثة في التسيير الإداري كاعتماد تقنيات المناجمنت العمومي، وعقلنة الاختيارات العمومية، يهتم هذا النظام الأخير بدراسة المشاريع المبرمجة وإمكانية تنفيذها بحسب أولويتها وإمكانية إنجازها، وكذا تقييم الاختيارات ومراجعة البرامج، ولقد طبق هذا النظام في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية أولا وبعد التأكد من نجاعته وفعاليتها طبق في الإدارات والمؤسسات العمومية.

كما أنه يهتم بتحقيق النتائج بحسب الإمكانيات المالية المتوفرة. ويحترم مبدأ السنوية من جهة ومقتضيات إنجاز المشاريع التي يتجاوز تنفيذها أكثر من سنة.

ويمر نظام عقلنة الاختيارات بمراحل عديدة من أجل تحقيق الأهداف وتحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي. وتتمثل هذه المراحل بأربعة محاور أساسية هي:

3 - التنفيذ: يقصد به وضع جرد من البرامج المعتمد في الميزانية السنوية
حيز التنفيذ، وذلك بعد إتمام المصادقة على المشروع من طرف المجلس المنتخب
وموافقة الوصاية على ذلك.

4 - المراقبة والإعلام: تتبع عملية التنفيذ بمعاينة يومية لظروف ووسائل
التنفيذ وفعاليتها المباشرة وغير المباشرة، وكذا جمع ووسائل وكذا جمع المعلومات
التي قد تفيد أجهزة الدراسة والتنفيذ أو الأجهزة القرار السياسي في تحسين شروط
إنجاز المشاريع، وتختص أجهزة المراقبة أيضا بمراجعة تقييم الاختيارات
والبرامج.

بهذه الطريقة يجد المسير المحلي نفسه مجبرا على تحضير كل الوسائل
التقنية المالية والبشرية التي يملكها لتحقيق الأهداف المسطرة لإنجاز مشروع
معين، متمركزا على 03 عناصر أساسية هي:

- التخطيط - التنظيم - التنشيط والمراقبة.

ويمسح المناجمنت للمسير بتحديد الاحتياجات الاقتصادية ثم ترتيبها بحسب
أولويتها وبما يتوافق مع طاقة الجماعات المحلية في تمويل المشروع، كما أن
المناجمنت لا يقف عند هذه المرحلة، بل يقوم بتقييم مدى تطابق النتائج المحصلة
عليها مع الأهداف المسطرة وهذا ما يعرف بالفعالية: $Efficacit\acute{e}$ = النتائج/
الأهداف.

كما يسمح المناجمنت أيضا بمقارنة النتائج المحققة مع حجم الوسائل
المتوفرة لإنجاز المشروع.

وهذا ما يعرف بالفاعلية $Efficiency$ = النتائج / الوسائل.

وعن طريق المناجمنت يمكن صياغة المخطط التالي الذي يبرز الارتباط بين
الوسائل والأهداف والنتائج¹.

¹ - طيب سعيد: "بروس في المناجمنت العمومي" لطلاب دراسات ما بعد التدرج المتخصص المدرسة الوطنية للإدارة، 1998.

المطلب الثاني

إعادة تثمين موارد الأملاك و منتوج الاستغلال

سبق وأن أشرنا في الفصل الثالث إلى أن موارد الأملاك ومنتوجات الاستغلال لا تشكلان سوى 10% من مجموع الإيرادات على أكثر تقدير، الشيء الذي عجز المسؤولين المحليين وعدم مقدرتهم على التسيير العقلاني لهذه الموارد، ما دامت حرية التصرف في استغلالها ومراجعة أسعارها بيد المنتخبين خلافا للمنتوج الجبائي المفروض عن طريق النصوص.

إن نقص مردودية أملاك الجماعات المحلية ناتج عن غياب الاستغلال العقلاني والرشيد لهذه الموارد، والانتكال الكلي والمطلق على الموارد الجبائية والتي أصبحت تعرف نوعا من التفهقر هي أيضا بسبب الظروف الاقتصادية الراهنة.

لإعادة تثمين هذه الموارد على المسؤولين المحليين السهر على إحصاء كل الممتلكات المتوفرة لديها وذلك بإجراء عملية جرد لكامل العقارات والمنقولات. ومن ثم تصبح عملية اختيار الطرق المثلى لتسييرها إجراء في غاية البساطة.

الفرع الأول: إحصاء وتحصيل المداخل الممتلكات:

بالنظر إلى الضائقة المالية التي تعرفها جل البلديات، وبسبب انخفاض وتراجع المساعدات الخارجية، أصبح من الضروري على البلديات أن تسهر على تسيير ممتلكاتها تسييرا أمثلا، لمواجهة نفقات التسيير كون هذه المداخل دائمة، مستقرة، وأكيدة، وبإمكانها أن تشكل مصدرا لا يقل أهمية عن المصادر الجبائية والتي تعتبر المورد الأساسي والرئيسي للبلديات.

إلا أنه من المستحيل على البلديات تسيير هذه الممتلكات وأغلبها طابع والباقي مهمل، فالأولى والأجدر قبل إيراداتها.

أولا: إحصاء الممتلكات:

حتى يتسنى للبلديات إحصاء ممتلكاتها يتعين عليها إعداد فهرس المحتويات Le sommier de consistance ، حيث يعتبر هذا الأخير بمثابة السجل الذي تدون فيه كل الممتلكات سواء المنتجة أو غير المنتجة للمداخل التي تتوفر عليها البلدية، كما يحمل هذا الفهرس كل المعلومات الخاصة بطبيعة الملك، عنوانه، مساحته، قيمته وطريقة استغلاله (استغلال مباشر أو غير مباشر).

إن التشخيص الدقيق لهذه الأملاك عن طريق جرد تفصيلي يعد ضرورة ملحة، يهدف إلى وضع بنك معلوماتي لفرض التحكم في تسييرها والرفع من مردوديتها.

كما أن المسك الصحيح لهذه الفهرس والجرد الدقيق لكل الممتلكات وتحسين كل المعلومات والملاحظات، يمكن القابض من المحافظة ومتبعة كل المداخل المكلف بتسييرها وبطرق سهلة وأكثر بساطة عن طريق تنفيذ مختلف العقود (إيجار، امتياز، بيع... إلخ) التي يسهر على إعدادها الأمر بالصرف المسؤول الأول على المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية في الميدان العملي، جل البلديات تفتقد الفهرس العقاري الذي يحوي كل الأملاك، وحتى

البلديات التي تتوفر على مثل هذا السجل على غرار بلدية تلمسان، يشوبه نقص كبير سواء في الإحصاء والجرد أو مصداقية المعلومات المسجلة عليه.

في أغلب الأحيان تتوفر معلومات عن الممتلكات العقارية التي آلت للبلديات بعد الاستقلال وبعضها ثم إتلافه إراديا، والباقي تدهورت قيمته بفعل الإهمال و اللامبالاة ليتم بيعه بأسعار رمزية لا تعكس قيمته التجارية.

فعلى الرغم من أن النصوص التنظيمية أجبرت كل مؤسسات الدولة على إحصاء ممتلكاتها، وجرد كل عقاراتها ومنقولاتها، وجعلت من هذا الإجراء نشاطا أصيلا في ذات المؤسسات وعلى رأسها البلديات وشددت على ذلك، وحذرت من إهماله والتفريط فيه، إلا بالمحافظة إن ذلك لم يمنع جل البلديات على كثرتها من احترام هذه التنظيمات بالمحافظة على أملاكها وجردها، والتخلص من أقدمها عديم المنفعة عن طريق البيع بالمزاد العلني، واستحداث ما هو بال، وذلك ما نصت عليه المادة 60 من القانون البلدي لسنة 1990، حيث تنص على أنه: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها..."

لقد قامت مصالح التفتيش الوزارية سنة 1992 بعدة دورات تفتيشية على جملة من البلديات قصد معرفة مدى تطبيق التعليمات التنظيمية والنتائج المحصل عليها، وبعد رفع التقرير إلى الهيئات الوصية¹ اتضح أن كل البلديات التي تم تفتيشها، تعرف العديد من النقائص في الميدان (الجرد والفهرس العقاري).

• فيما يخص التحفظات المسجلة على سجل الجرد:

- ملف ناقص، لم يتم ملء كل الأعمدة بالمعلومات المطلوبة.
- غياب ترقيم المنقولات الشيء الذي يصعب من عملية الرقابة وكانت توصيات التقرير هو إعادة جرد كل المنقولات وإصاق بطاقة جرد بكل منقول.

¹ - تقرير مصالح ولاية تلمسان بتاريخ 27 - 05 - 1992. وثيقة داخلية، غير منشورة، ص: 2، 3.

• فيما يخص فهرس المحتويات أو الفهرس العقاري:

- لم يتم تسجيل كل الممتلكات.
- لم يتم ملء كل الأعمدة بالملاحظات المعلومات المطلوبة.
- إهمال وتجاهل القسم مخصص للعقارات الحالية أو قيد الإنجاز أما التوصيات، فلقد اقتراح التقرير بتعيين المعلومات المسجلة على الملف بالتعاون مع مصالح أملاك الدولة ومصالح المحافظة العقارية.
- ومن هذا المنطلق يمكن القول أنه من المستحيل التحكم في مثل هذه الممتلكات وتسييرها بطريقة سليمة ما دامت تتوفر على معلومات مضبوطة وصحيحة وبالتالي لا يمكن تقدير قيمتها الإيجارية.
- كما أن عملية الإحصاء وجرد كل الممتلكات سواء العقارية أو المنقولة يجب أن يتبعه إجراء جد فعال يتماشى والظروف الاقتصادية الحالية وهو إعادة تحسين أسعار الإيجار.
- هذا الإجراء الذي غالبا ما يكرس في الحياة العملية بالرغم من أن النصوص التشريعية قد نصت عليه خاصة قوانين المالية وخاصة أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال المهني عن طريق إجراءات المزايدة، حتى تعكس نوعا ما الأسعار التجارية.
- وإعادة ترمين الملك دون أن تتحمل فوارق الأعباء التي تحصل من جراء ارتفاع أسعار المصاريف الأخرى المتعلقة به.

ثانياً: تحصيل الإيرادات

يعتبر التحصيل الإجراء الأكثر أهمية، بحيث يتم بموجبه استرجاع الديون العمومية غير أن تنفيذ هذا الإجراء يقع على عاتق القابض البلدي الذي يهتم بإيرادات البلدية، وتحت عهده يتولى متابعة استخلاص جميع المبالغ التي ترجع إليها.

ولقد نصت المادة 173 من القانون البلدي لسنة 1990 صراحة على أنه:
" تتم الإيرادات والنفقات البلدية على يد قابض البلدية الذي يتولى وحده وتحت عهده متابعة استخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع إليها...".

ويمارس القابض البلدي هذه المهمة بأوامر رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر الأمر بالصرف، كما يمارس رئيس مهنة القابض البلدي محاسب عمومي².

وكي يتسنى لهذا الأخير القيام بهذه المهنة على أحسن حال، على الأمر بالصرف (رئيس البلدية) إصدار جميع كشوفات الرسوم والتوزيعات الفرعية والأداءات قصد التحصيل.

وتنفذ هذه الكشوفات تنفيذاً إجبارياً³.

وعلى القابض البلدي قبل التكفل بتحصيل الإيرادات أن يتحقق من صحة وسلامة سندات التحصيل وكذا صحة وسلامة الوثائق المرفقة ويحرز القابض البلدي إشعاراً للمدين يطالبه بتسديد مبلغ السند بالطرق المعروفة للدفع (نقداً، صك بريدي أو بنكي، أو حوالة بريدية). وإلا اضطر القابض البلدي إلى استعمال إجراء التنفيذ الإجباري لتحصيل سندات الإيرادات.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، الخاص بالمحاسبة العمومية، المادة 18.

² - ينظر المادة 172 من القانون البلدي رقم 08/90، سبق ذكره.

³ - ينظر المادة 174، القانون البلدي رقم 08/90، سبق ذكره.

كما يمكن للقابض البلدي أن يحصل بعض الإيرادات قبل إصدار السنوات كالإعانات والمساهمات، الهبة والوصايا ثم يطلب القابض البلدي من رئيس البلدية إصدار سندات التسوية للمبالغ المحصلة دون إذنه.

أ - معوقات التحصيل:

نقرأ في التقرير السنوي الذي أعده مجلس المحاسبة سنة 1995¹ أن نسب التحصيل على المستوى الوطني قد انخفضت بشكل رهيب بحيث كانت 71% سنة 1989 لتصل إلى 59% سنة 1992.

كما أن بعض المديرات الولائية سجلت نسب تقل بكثير عن هذا المتوسط، ففي الجزائر العاصمة النسبة لا تتجاوز 23% البلدية 38% ومعسكر 49% من نسب السنة أي 1992.

وأدت هذه الوضعية إلى ارتفاع مبلغ بواقي التسديد إلى 22 مليار دينار في

1992/12/31².

ولقد أعزى تقرير المجلس المحاسبة هذه الوضعية إلى مجموعة أسباب

نذكر منها:

- استعمال طرق بالية في التسيير، بحيث يتم تنفيذ مجمل العمليات المحاسبية بما تسبب في تأخير معتبر في ترحيل حسابات الإيداع.
- غياب التنسيق وسوء تداول المعلومات سواء مع المصالح الجبائية (مفتشيات، القباضات الأخرى)، أو مع الهيئات الخارجية (البلديات، البنوك).
- ضيق وقدم المحلات مما لا يسمح بوضع تنظيم عقلائي للمصالح.

¹ - ينظر التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995، في الجريدة الرسمية رقم 76، سبق ذكره، ص: 83.

² - المصدر نفسه ص: 83.

• سوء توزيع المستخدمين وغياب شبه كل من للإجراءات القهرية في المتابعات.

• نقص في عدد المستخدمين سواء من ناحية الكمية أو النوعية.

وفي هذا الصدد لاحظ المجلس النقص الفادح لعدد المستخدمين حيث أن الاحتياج المعياري حسب تقرير وزارة المالية سنة 1989 يقدر ب 25000 عون في الوقت الذي نجد فيه العدد الحقيقي لا يتعدى 13453 عون¹ أي أن المصالح الجبائية مسيرة بنصف العدد المطلوب من الأعوان.

وعلى هذا الأساس ومن منطلق هذا النقص، فإن العون الواحد مكلف بأكثر من 300 مكلف بالضريبة، ففي الوادي على سبيل المثال عون واحد لكل 350 مكلف بالضريبة، بجاية عون واحد لكل 500 مكلف في الجزائر العاصمة عون واحد لكل 300 خاضع للضريبة. بينما في فرنسا وبلجيكا هنالك عون واحد مقابل 100 مكلف بالضريبة².

واعتبارا لعدد السكان الإجمالي لدينا موظف ضريبة واحد لألفي ساكن في الجزائر وواحد ل 550 في فرنسا وبلجيكا، وواحد ل 1500 ساكن في كوت دي فوار والسنغال³، فبنسبة التأطير في الجزائر هي إذن غير كافية مقارنة مع المقاييس الدولية.

فهذه العراقيل هي ظاهرة عامة على جميع الوطن، لا يمكن استثناء التحصيلات المحلية منها، فإلى غاية 2001/09/25 كانت نسبة التحصيلات على مستوى بلدية تلمسان لا تتعدى 51,02% بحيث أن باقي التحصيل من جملة الضرائب والرسوم يشكل 48,98%⁴.

1 - المصدر نفسه ص: 82.

2 - المصدر نفسه ص: 83.

3 - محمد أمين بوسماح: "المرفق العام في الجزائر" سبق ذكره، ص: 87.

4 - بيان الناتج الجبائي إلى غاية 2001/09/25 لبلدية تلمسان، وثيقة داخلية.

يمكن حصر الحلول في جانبين: جانب خاص بالإدارة الجبائية، والآخر خاص بالبلدية:

أ- فيما يخص الإدارة الجبائية: فلقد اقترح مجلس المحاسبة بشأنها

- فتح ملفا وحيدا للخاضعين للضريبة.
- تطوير إجراءات جمع المعلومات الجبائية.
- إنشاء فهرس الخاضعين للضريبة مع وضع الترقيم الجبائي.
- تعزيز الرقابة الجبائية مع معالجة أحسن للمنازعات.

ب- فيما يخص البلديات:

- إعطاء صلاحيات أكبر للبلدية في تحصيل مستحققاتها وذلك بتخصيص وحدة متنقلة وخلية متابعة مخصصة لمثل هذه الوظيفة.
- تماشيا مع شرطة العمران يمكن خلق شرطة جبائية تتكون من أعوان التحصيل نقترح مهمتهم في هذه الوظيفة فقط، من حيث أن شرطة العمران قد أثبتت كفاءتها في الميدان بالقضاء ولو نسبيا على المخالف، الخاصة بعمليات البناء الترميم الفوضوي، فبإمكان الشرطة الجبائية النقل من التهرب الجبائي ومتابعة المنتخبين من التسديد.
- ولقد انطلقت في بلدية تلمسان هذه التجربة بتعزيز أعوان التحصيل بعونين من الشرطة غير أنهم غير مكونين لهذه المهمة فهم عبارة عن حارس لأعوان التحصيل فقط، وليسوا أعوان شرطة جبائية، كأعوان الجمارك مثلا.
- وعليه أن المشرع الجزائري قد حرم البلديات من تحديد النسب الخاصة بمختلف الضرائب والرسوم وجعلها من اختصاصات السلطة المركزية التشريعية وذلك عملا بمبدأ المساواة، فهذا لا يمنع من إعطاء البلديات صلاحيات في شأن تحصيلها لمستحققاتها.

الفرع الثاني: اختيار أساليب التسيير وطرق الاستغلال

إن عملية اختيار أي طريقة من طرق الاستغلال من قبل المسؤولين المنتخبين، يجب أن تركز على اعتبارات موضوعية، وليس على اعتبارات شخصية أو ضريبية ضيقة.

وعلى هذا الأساس لقد نص المشرع الجزائري على أن للبلدية كامل الصلاحيات في إحدات مصالح عمومية لغرض توفير الاحتياجات الجماعية للمواطنين ولقد عدد منها في المادة 132 من القانون البلدي لسنة 1990:

- المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القدرة.
- القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات.
- الأسواق المغطاة والأسواق والأوزان والمكاييل العمومية.
- التوقف مقابل دفع رسم.
- النقل العمومي.
- المقابر والمصالح.

ويتغير عدد هذه المصالح حسب حجم كل بلدية وكذا حسب قدرتها وإمكانيتها في استحداث هذه المصالح وتسييرها.

بعدما إعطى المشرع الجزائري مثل هذه الصلاحيات للبلديات للتكفل لكل الخدمات العمومية التي تطلبها المجموعة السكنية، لم يفرض عليها طريق واحدا للتسيير، لعلمه بخصوصه بعض المصالح التي تحتاج إلى طرق بديلة حتى تكون أكثر فعالية. وتتمثل هذه هذه الطرق في:

أولا: أسلوب التسيير المباشر

لقد نصت المادة 134 من القانون البلدي لسنة 1990، أن للبلدية كامل الصلاحيات والسلطات في استغلال مصالحتها استغلال مباشرا يتم على إثره تقبيد الإيرادات والنفقات في ميزانية البلدية ويتولى القابض البلدي إنجاز هذه المهمة حسب قواعد المحاسبة العمومية.

إن إيرادات الممتلكات لا تحتاج إلى سند تقني أو موظفي مختصين، لأجل إنجاز هذه المهمة، لهذا السبب فهي غالباً ما تكون مستقلة مباشرة عن طريق المرفق البلدي، جل البلديات تفضل الطريق أو الأسلوب المباشر في استغلال ممتلكاتها أو غيره، على أساس أن تدخل أي وسيط بين البلدية وممتلكاتها يكون دائماً مكلف وعليه فالاستغلال المباشر هو الطريق الأكثر اعتماداً عندما يتعلق الأمر بالعوائد أو الإيرادات الثابتة والسهلة التقييم، إلا أن هذا السلوب من التسيير يحتاج إلى رقابة دائمة وصارمة من قبل السلطات البلدية والقابض البلدي وإلا قد ينحرف عن جادة الصواب.

الشيء الذي حصل في بعض المصالح المستقلة استغلال مباشراً ولكن بميزانية مستقلة.

وعلى هذا الأساس وتخوفاً من هذا الانحراف، قد تلجأ البلدية إلى إيجار هذه المصالح إلى الغير مقابل مبالغ شهرية أو سنوية.

الملاحظ أن هذا النمط من التسيير أصبح يمثل عبئاً على الجماعات المحلية إذ أنه أحياناً لا يغطي حتى النفقات المرتبطة به، بذلك فإن هذه الوضعية التي تنضبط فيها الجماعات المحلية بات من الضروري تجاوزها بإعادة تكييف مع الواقع الاقتصادي الحالي أو إيجاد بديل له من أجل تقوية سلطة الجماعات المحلية وإيعادها عن دواليب التدخل التقليل من المشاكل المهنية والمنازعات مع الغير والتقليل من المصاريف، حتى تتمكن السلطات المحلية من الرجوع إلى الهدف الذي وجدت من أجله وهو ممارسة صلاحيات السلطة العمومية وضمان سير المرافق العامة قصد إشباع حاجيات المواطن.

ثانياً: أسلوب التسيير بواسطة المؤسسة العمومية

نصت المادة 136 من القانون البلدي لسنة 1990 على أن البلدية بإمكانها أن تنشأ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية.

لقد كان وإلى وقت قريب أسلوب التسيير بواسطة مؤسسة عمومية محلية من الأساليب المفضلة لدى الجماعات المحلية لتسيير النرافق العمومية، والاهتمام بهذا النوع من التسيير ودعمه كان هدفة فني واجتماعي فهو من جهة يهدف إلى تدعيم الولايات والبلديات بوسائل الإنجاز الضرورية بتنفيذ برامجها الاستثمارية ومن جهة أخرى توفير مناصب شغل للأيدي العاملة المحلية.

وبعد التغييرات التي بدأت تعرفها الدولة في التوجه نحو اقتصاد السوق تحت ضغوط المؤسسات المالية الدولية وبعد العجز المالي الذي بدأ بوزارة في الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد في 1986 والتي كان من نتائجها تقلص الموارد المالية، الشيء الذي انعكس سلبا على المؤسسات العمومية سواء الوطنية أو المحلية، غذ لم يعد في وسع الدولة أن تمويل المؤسسات العمومية العاجزة، هذه الأخيرة التي أصبحت بين خيارات حتمية محدودة، انتهت بضرورة خوصصة المؤسسات الاقتصادية العاجزة، وحل المؤسسات العمومية التي تقوم بتسيير مرافق عمومية وعودتها إلى الاستغلال المباشر بجميع عيوبه.

على مستوى بلدية تلمسان تم إنشاء مؤسسة بجمع وتكديس ومعالجة النفايات المنزلية المسماة "ERATOM" بتاريخ 14/11/1979، وأصدر قانونها الداخلي الذي يمنحها الشخصية المعنوية والاستقلالية المالية وحدد رأسمالها بـ 7000 000 دج تعمل تحت وصاية المجلس الشعبي البلدي ومقرها مجمع النفايات لتلمسان.

أنشأت لغرض تنظيم ومراقبة مجمع النفايات وكذلك إعادة معالجته والمحافظة على البنية والمحيط، ولأجل أهدافها التجارية كانت تنتج بما يسمى بالمخصبات العضوية ابتداء من النفايات المنزلية.

ولقد عرفت هذه المؤسسة تأخرا كبيرا في إنجازها، وانطلقت بوتيرة ضعيفة في إنتاج المخصبات وذلك لعدم توفرها على خبراء ومختصين في هذا الميدان، ليتم حلها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بتاريخ 27 أوت 1991،

بعد أن وصل مبلغ العجز لدى بنك التنمية المحلية إلى 22 000 000 دج والذي كان يمثل أكبر عائق أمام لتسهيلات البنك.
ولتعود المؤسسة إلى أسلوب وتسيير المباشر وإعادة إدماج المستخدمين ضمن موظفي البلدية.

ثالثاً: أسلوب التسيير عن طريق الامتياز والتأجير

نصت المادة 138 من القانون البلدي لسنة 1990 على هذا الأسلوب من التسيير حيث أقر المشرع الجزائري أنه "إذا لم يكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالاً مباشراً دون أن ينجم عن ذلك ضرر، جاز للبلديات منع هذا الامتياز".

تبقى طريقة الاستغلال عن طريق الامتياز الأسلوب الوحيد الذي لم يتم تطبيقه بشكل فعال في ميدان أداء المصالح العمومية.

وقد يكون هذا الأسلوب من التسيير أكثر فعالة فيما يخص المصالح ذات إجراء استثمارات أو أشغال كبيرة تحتاج إلى وقت أطول لاهتلاك هذا الاستثمار، وتمكين المستثمر من استرجاع خسائر وزيادة على الإدماج.

غير أن هذا الأسلوب من الاستغلال يفترق إلى التغطية القانونية حيث قد حث عليه القانون البلدي دون أن يتبع بأي إجراء تنظيمي، سوى تعليمة من وزارة الداخلية بتاريخ 1994/09/07 والتي تعرف الامتياز التأجير، وكيفية إبرامها.

ويعرف أسلوب الاستغلال عن طريق الامتياز أو الالتزام كما يسميه التشريع المصري على أنه: "يعتبر عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فرداً أو شركة خاصة بإدارة مرفق عمومي واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأعمال يقدمها صاحب حق الامتياز (الملتزم) على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق"¹.

¹ - تعليمة وزارية - وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري - رقم 94 . 842/3 المؤرخة في 07 سبتمبر 1994 : "امتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية"، ص: 5.

من هذا التعريف يتضح جليا أن الالتزام هو عبارة عن عقد يربط بين طرفين، غير أنه ذو طبيعة خاصة، حيث أن موضوعه يعني بإدارة مرفق عمومي وهذا الأخير تحكمه مجموعة من القواعد والأسس، كما أن هذا العقد لا يكون إلا لمدة معدودة مسبقا تنتهي بانتهائها إلزامية العقد، كما أن أعباء المشروع وأخطاره المالية يتحملها الملتزم ومختلف المصاريف التابعة له، مقابل ذلك يتقاضى هذا الملتزم عوضا عن خدماته رسوما يحصلها من المنتفعين.

فالالتزام إذن هو:

- أسلوب تسيير.
- طريقة استغلال.
- عقد إداري إلزامي.
- عقد يراد منه تقديم خدمة والحصول على فوائد.

كما يمكن تفويض تسيير هذه المصالح عن طريق أسلوب التأجير الذي يختلف في جوهره عن الالتزام، إلا من حيث المدة والاستتجار. حيث أن مدة استغلال المصلحة العمومية عن طريق أسلوب التأجير لا تتعدى 12 سنة كما تنص عليها التعلية، أيضا لا يسمح للمتعاقد إجراء أي استثمار أو تعديل في الهياكل التي تسهر على تسييرها، فهو إذن مستأجر للمصلحة وينتفع بأداء الخدمة مقابل رسوم.

غير أن عقد الامتياز فهو أعم وأشمل من حيث يجوز للمتعاقد تحديث الهياكل وتجديد المعدات، وإنجاز إصلاحات كبرى للمصلحة أي استثمار أمواله في هذه المصلحة، مقابل رسوم أو تعريفات لقاء الحصول على الخدمة كالمسابح العمومية، أو الملاعب التي تحتاج إلى أموال كبيرة، ولأجل الاستثمار العقلاني دون الإضرار بالمتعاقد وكذا لتمكينه من اهتلاك استثماره والتي غالبا ما تفوق 25 سنة واسترجاع كل مصاريفه، خصه المشرع بمدة أطول تصل إلى 50 سنة¹.

¹ - المصدر نفسه ص: 09.

ومن هذا المنطلق على المسؤولين المحليين اختيار أحسن وأرشد السبل في تسيير المصالح العمومية، فمنها التي تحتاج إلى خبرة تفتقدها البلدية ومناه ما يحتاج إلى تكنولوجيات عالية، ومنها ما يحتاج إلى الاثنين معا:

وأسلوب الامتياز يوفر أحسن الطرق لاستغلال مثل هذه المرافق، شريطة أن يستند التعاقد بين المتعاقدين وعلى الخصوص:

- موضوع العقد.
- شروط تنفيذ الأشغال.
- قواعد الاستغلال (الرسوم وشروط مراجعتها، عقوبات التأخير...)
- النظام المالي (الضمان والكفالة، إجبارية التأمين ضد الأخطار، تحمل الأعباء...).
- مدة الامتياز.
- منع الامتياز الفرعي (تنازل الملتزم عن المصلحة للغير...).
- رقابة الإدارة الوصية.

والقصد من دفتر الشروط هو المحافظة على المصلحة العمومية والملك العمومي وضمان استمرار أداء خدماته، فظروف بعض المصالح لا تسمح بأدنى إهمال كمصلحة الذبح على سبيل المثال، توزيع وكل المصالح التي تحتاج إلى نظافة قصوى كمطاعم المدارس المسابح والحمامات، جمع النفايات المنزلية... أما واقع الأسلوب من التسيير فهو نادر في البلديات الجزائرية بالرغم من تبنية في مجموعة من البلديات في الغرب أو تونس والعديد من المصالح في البلديات الفرنسية تثبت هذا الأسلوب من الاستغلال والتسيير قد التخفيض من أعباء البلديات جراء تسييرها لكل المصالح، ومن ذلك الاقتصاد في الأموال العمومية.

فكان من السهل على بلدية تلمسان إسناد إنجاز مشروع حظيرة السيارات بعدة طبقات إلى الصندوق الوطني للاحتياط والتوفير الذي أبدى استعدادا كبيرا

لإنجازه، دون أن تغامر البلدية في هذا المشروع بالأموال العمومية ثم يتوقف إنجازه لأسباب تقنية عالقة لحد الآن. وغيرها من المشاريع التي استهلكت أموالا كبيرة دون أدنى نتيجة كمشروع العربات المعلقة التي تربط بين تلمسان وهضبة لالة ستي.

إذن فأسلوب الامتياز يوفر إلى حد كبير حلا يجب أخذه بعين الاعتبار من قبل المسؤولين المحليين، بالخصوص في قطاعات التجهيز والاستثمار : كالتجهيزات الرياضية، الاقتصادية، السياحية، وغيرها. والتي تتطلب أموالا معتبرة تعجز عليها البلديات يفترض تخلي عن العديد من الأنشطة والعودة إلى وظائفها التقليدية، الشيء الذي يفترض على مصالحها اللامركزية وخاصة منها المحلية السير بنفس الكيفية وفتح مجال المنافسة لتحسين أداء المصالح العمومية ليصبح المواطن بحق زبون إداري وليس فقط عبارة عن مرتفق.

المطلب الثالث: ترشيد النفقات واللجوء إلى الاقتراض

إن عملية اللجوء إلى المؤسسات المالية قد أقرها المشرع الجزائري¹ لما لهذا المورد الدائم من أهمية في تمويل الجماعات المحلية، غير أن هذا اللجوء مرهون بمدى قدرة هذه الجماعات في التحكم في نفقاتها من حيث أن البنوك هي عبارة عن مؤسسات تجارية، تسنى وراء تحقيق الربح ولا تسمح باقتراض أموالها دون مقابل. وعلى هذا الأساس فهي تنظر بعين التحفظ حول مقدرة البلديات في تسديد ديونها إضافة إلى الفوائد المترتبة.

من هذا المنطلق على البلديات أولا وقبل كل شيء التحكم في نفقاتها كي لا تكون عرضة للتبديد والتبذير الشيء الذي يؤدي إلى تخوف البنوك من هذه العمليات، ومن ثم العمل على ترشيدها نحو المشاريع النافعة واستغلالها بطريقة رشيدة وأكثر عقلانية واللجوء إلى المؤسسات البنكية يكون أجزاء مكملًا محفزا للمزيد من الإنجازات وعليه فالأولى ترشيد الإنفاق تم السعي وراء جلب القروض.

الفرع الأول: ترشيد الإنفاق

إن عملية التحكم في النفقات العمومية كان ولا يزال موضوع اهتمام الكثير من الباحثين في ميدان المالية العامة، أما على المستوى المحلي فإن هذا الإجراء أثناء إعداد الميزانية الأولية، يعمل في اتجاه استقرار ومن ثم تقليص نفقات وديون الجماعات المحلية التي أصبحت صعبة التحمل نظرا لتزايد الأعباء المتعلقة بصلاحيات هذه الجماعات كما أسلفنا.

إن التحكم في النفقات أصبح من اللازم بلوغه أو على الأقل خلق ظروف تسمح بتقليص عبئه على الميزانيات المحلية. ولا أدل على ذلك من تلك النفقات التي يهدف إلى مجرد التباهي كإقتناء أشياء غير ضرورية أو فاخرة، أو التكفل من ميزانية البلدية بنفقات القطاعات الأخرى التي تمول من ميزانية الدولة.

¹ - ينظر القانون البلدي لسنة 1990 المادة 146.

لقد دأب مسئولو البلديات في أيامنا هذه على اقتناء الهواتف المنقولة التي يتم التباهي بها بطريقة استعراضية من طرف مسؤولين لا يمكنهم تبرير الفائدة من وراء اقتنائها.

وكذا اقتناء السيارات الإدارية التي لا تخضع لأي قاعدة سليمة زيادة على أن هذا الاقتناء لا يجد ما يبرره خاصة عندما تسلم عن طريق المحاباة إلى أشخاص غير تابعين للهيكل المعنية.

إن هذه كلها علامات رفاهية خادعة تأخذ كل أشكال المهزلة وتعتبر إهانة كبيرة تجاه المتطلبات الشرعية للمواطن الذي لم تلب احتياجاته بقدر الكفاية، في حين تشكو هذه البلديات من نقص المصادر اللازمة الممارسة مسؤولياتها بشكل سليم.

كما أن هذه التصرفات تشوه صورة الدولة التي تعتبر في النهاية المسؤول الوحيد عن ذلك.

إن الأمثلة عن هذه التصرفات والممارسات كثيرة وهي ترد تقريبا كل يوم في الجزائر اليومية ولا داعي لحصرها فقد يطول المقال.

من هذه الأمثلة البسيطة يتضح أنه لو تم صرف النفقات في الأمور الجادة والمواضيع التي هي من صميم صلاحيات البلدية، لتمكنت هذه الأخيرة من تجنب هذه المصاريف الضائعة دون هدف موضوعي وتمكنت من اقتصاد اعتمادات كبيرة تقلص من عبء مديونيتها. وعليه فعلى البلديات عند اعتماد الميزانية:

- التقييم الدقيق الذي يؤدي إلى عدم تجاوز الأغلفة المالية المحددة عند التنفيذ.

- البرمجة الموضوعية للنفقات.

- عدم الاستعمال المزدوج للنفقات.

- البحث الفاعل للأنشطة الاقتصادية ذات الأولوية الكبرى.

من هذه المعطيات يمكن من التحكم في نفقاتها وذلك بترشيد استعمالها،
استعمالا عقلانيا سليما.

فحتى لو حققت عجزا يمكن استدراكه بشيء من النقشف ويمكن بذلك أن
يكون لجوئها إلى المؤسسات البنكية إجراءا نافعا سليما.

الفرع الثالث: الاقتراض

لقد أجاز المشرع لجوء البلديات إلى الاقتراض من المؤسسات البنكية،
ويبدو أن هذا الإجراء أصبح ضروريا بالنسبة للبلديات لمواجهة نفقات التجهيز
زيادة على مساعدات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

لقد أشرنا آنفا إلى انخفاض مساعدات الدولة والصندوق المشترك للجماعات
المحلية لأسباب سبق ذكرها، وأصبحت هذه الموارد غير كافية لمواجهة الطلب
المتزايد على التجهيزات العمومية، وعلى هذا الأساس أضحي من الضروري على
البلديات اللجوء إلى المؤسسات البنكية أو إنشاء مؤسسات مالية متخصصة.

أولا: اللجوء إلى المؤسسات البنكية

نادرا ما تلجأ البلديات إلى هذا النوع من التمويل، فكان يمثل:

- 8% من مجمل اعتمادات قسم التجهيز سنة 1991 و لا يتعدى 2% سنة
1992¹.

- فزيادة على العراقيل التنظيمية البيروقراطية للحصول على القرض
التمثلة في التصويت على الاقتراض وانتظار مصادقة الهيئة الوصية،
ثم انتظار مصادقة المؤسسة المالية المانحة للقرض بعد دراسة إمكانية
الوفاء أو التسديد من قبل البلديات.

- هنالك صعوبات أخرى تواجه هذه الأخيرة أثناء تسديد الأقساط زائدا
الفوائد، دون أدنى اعتبار من قبل البنوك للظروف أو الأحوال المالية

¹ - CENEAP : « Etude statistique financière des communes ». op cit. P : 13.

للبلدية المعنية في حالة تعذر الدفع أو التسديد، والتي قد تلجأ للعدالة للحصول على مستحققاتها جبرا.

- غالبا ما تمثل معدلات الفائدة التجارية لدى البنوك حاجزا لدى البلديات وخوفا من عدم القدرة على تسديد هذا الشعور الذي يجعل من البلديات تنهرب من هذا المصدر مخافة تراكم هذه الديون والوصول إلى حالة عجزا دائم تتخبط فيه دون الوصول إلى [أ] حل يخلصها من هذه الوضعية.

إلا أن هذا المورد المالي المتميز بدوامه واستقراره يمكنه أن يكون عاملا وعنصرا فعالا للاستثمار على غرار المستثمرين الخواص إذا ما تمت دراسة بدوره الاقتصادية ومردوديته وألويته بالنسبة للجماعة.

غالبا ما يحتاج المشروع إلى أموال متوفرة الشيء الذي تمتلكه البنوك، وأهم إيجابيات اللجوء إلى هذه الأخيرة هو عامل التسديد بالنقسيط السنوي زيادة على نسبة معنية من الفوائد. فبعد استهلاك القرض في المشروع المعين تدرج أقساط التسديد ضمن الميزانية الأولية لكل سنة مالية حسب جدول الاستحقاق المتفق عليه، ويتم تسديد الدين دون الأضرار بالميزانية أو مخافة الدفع الفوري، في حالة اعتماد المشروع من التمويل الذاتي، كما يمكن إيرادات المشروع الاستثماري من المساعدة في تسديد الأقساط إذا ما تم إنجازها في الأجل المحددة دون تأخير كحظائر السيارات، أو المسابح وغيرها من التجهيزات المنتجة للمداخيل.

وسهولة وبساطة التسديد يبقى في طبيعة أولوية اعتماد المشروع مع دراسة إمكانية الوفاء بالأقساط السنوية.

بالرغم من أن البنوك تعتبر موردا هاما بالنسبة لأي استثمار أو مستثمر، إلا أن البلديات تبقى متحفظة في اللجوء إلى مثل هذه المؤسسات خوفا من تسديد

الأقساط المثقلة بالفوائد، وكذا تخوف هذه المؤسسات من استعمال الأموال المقترضة في مشاريع غير التي برمجت لها أو تسخيرها لأهداف شخصية.

ثانياً: استحداث مؤسسات تمويلية خاصة

إن التحولات الاقتصادية الحالية، والظروف التي يفرضها الاقتصاد الحر توجب حتمية لجوء الجماعات المحلية إلى موارد المؤسسات المالية لمواجهة أعبائها المتزايدة. وبذلك لا بد من وجود إطار قانوني يسمح للجماعات المحلية ويحفزها على اللجوء إلى هذا النوع من التمويل، ومادام هنالك تخوف كبير من اللجوء إلى المؤسسات البنكية، أوجب هذا الظرف تأسيس سوق مالية محلية خاصة لتمويل الاستثمارات المحلية، ويمكن استثناء هذا الدور إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية¹ الذي يشرف على الصندوق الضمان وصندوق التضامن. مادامت مهمة البنوك في الربح والمنفعة الخاصة وليس بمقدور الدولة في ظل اقتصاد السوق أن تفرض عليها أي إجراء يحد أو يعرقل نشاطها التجاري.

يسعى هذا البنك إلى وضع اعتمادات قابلة للتسديد بمعدلات فائدة ضعيفة تحت تصرف الجماعات المحلية، والتي عليها أن تبرر ملف طلب القرض بمدى مردودية المشروع أو فائدته العمومية.

على الجماعات المحلية تسديد القرض بتسجيل أقساطه السنوية عند وضع الميزانية الأولية وتخفيض النفقات غير المنتجة إلى حدها الأدنى.

تحدد مدة استرجاع أو تسديد القرض وفق قدرة الجماعة المحلية على تأمينه. وفي هذا الخصوص يجب أن يرفق الملف بجدول مفصل لحساب النتائج للسنوات الثلاثة الأخيرة والافتراضات المحصل عليها مع تحديد مبالغ الأقساط المسددة.

يتم إنشاء رأس مال قسم البنك في الصندوق المشترك للجماعات المحلية باقتطاع نسبة معينة من الإيرادات الجبائية كما يمكن أن يشارك في تنمية رأسماله

¹ - GRABA Hachemi : « Les ressources fiscales des collectivités locales », op. cit. P : 68.

الخزينة العمومية وبعض المدن الكبرى حسب مقدرتها المالية، ويتم تنمية رأسماله سنويا حسب القدرات للصندوق¹.

كما يسمح البنك للجماعات المحلية التي تتوفر على أموال فائضة من ايداعها لديه مقابل نسبة تحصل عليها بعد انقضاء السنة المالية. واعتبارا من هذه الإجراءات يمكن تحفيز الجماعات المحلية وعلى رأسها البلديات من اقتحام الأسواق المالية عند الضرورة دون أدنى خوف، الشيء الذي يسمح مستقبلا بتطوير التعاملات المالية واستحداث عادات جديدة لدى البلديات في هذا الميدان في حالة العسر المالي أو حالة الرغبة في إنجاز مشروع استثماري منتج للمداخيل.

إن ما تظالعنا الصحف اليومية من التلاعب بالأموال العمومية وتبديدها وتبذيرها في مختلف الأمور التافهة من حفلات وما شابه. يبعث على التشاؤم من أن تصبح كل هذه المصادر المالية خاضعة لنزوات المسؤولين وإطلاق عنان شهواتهم لكل ما لذ وطاب على حساب المواطن وخدمة المصالح العمومية، الشيء الذي يستوجب رقابة صارمة على هذه الأموال ومحاسبة مفصلة عن أوجه صرفها.

¹ - المرجع نفسه، ص: 69.

المبحث الثالث

تفعيل عنصر الرقابة على الأموال العامة

يكتسي عامل توفير الخدمات العمومية طابعا خاصا من حيث أنه يختلف اختلافا جوهريا مع السلع والخدمات الخاصة أو السوقية. من حيث أم هذه الأخيرة يحدد السوق عنصر الطلب عليها، كما يحدد عرضها عامل الربح بالنسبة لمنتج هذه السلع والخدمات.

غير أن السلع أو الخدمات العمومية لا يرجى من وراء عرضها أي ربح مادامت أنها لا تخضع لميكانيزمات السوق بمجرد توفيرها دون أي إقصاء.

إن لهذا التباين بين هذين العنصرين أهمية كبيرة من حيث كيفية التحكم وضبط هذه الخدمات أو السلع، فالضابط الشرعي والطبيعي للسلع الخاصة هو ميكانيزم السوق وتخفيف الأرباح، بحيث لا يمكن للمؤسسات التي لا تحقق هذا العنصر من البقاء والاستمرار، إلا أن الخدمات العمومية لا تتضبط بهذا المعيار، فالربح ليس الهدف المتوخى إنما تقديم الخدمة العمومية المطلوبة بأ] تكلفة كانت وهنا تكمن إشكالية الأموال العمومية المطلوبة والضرورية لتوفير الخدمة، مادام تحقيق العجز ليس بإمكانه إنهاء وجود المؤسسة بسبب ارتباط وجودها بوجود الحاجة العمومية أو الخدمة العمومية.

من هذا المنطلق أجبرت كل التشريعات خضوع المؤسسات العامة العاملة في مجال توفير الخدمات العمومية إلى عنصر الرقابة، فما المغزى من الرقابة؟ وما مدى فعاليتها في الواقع؟.

المطلب الأول: التذكير بأهمية الرقابة

إن وظيفة الرقابة في ميادين المالية العامة تعتبر من الصعب المهام تأدية هذه المهمة التي ترتبط بالنظام المالي تترجم بمجموع مؤسسات الرقابة وتهتم بالتنفيذ الميزاني الحسن.

كما أن الرقابة لضمان تنفيذ الميزانية وفق ما حددت له تعتبر ذات أهمية بالغة للتأكيد من حسن إدارة الأموال العامة.

وتختلف أساليب الرقابة وتنقسم إلى عدة أنواع:

- فمن حيث الجهة هنالك الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية.
 - ومن حيث الزمن هنالك رقابة سابقة ورقابة أثناء التنفيذ ورقابة لاحقة.
 - ومن حيث النوعية هنالك رقابة حسابية ورقابة تقييمية.
- ولعله من باب إحصاء مجمل المؤسسات وأجهزة الرقابة سوف نتناول هذا الموضوع وفق التدرج الميداني لمجالات الرقابة بحسب هذه الأجهزة، وسوف نورده في فرعين، فرع خاص بالرقابة الإدارية والشعبية، وفرع خاص برقابة مجلس المحاسبة الهيئة المستقلة الاستثنائية.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية والشعبية

وفق هذا التقسيم هنالك رقابة الإدارة على الأموال العمومية والمتمثلة في جملة الموظفين المنتمين إلى أسلاك الرقابة سواء كانت داخلية أو خارجية، ثم الرقابة الشعبية والتي من المفروض أن تتم عن طريق الشعب أو من ينوب عنه.

أولاً: الرقابة الإدارية

تتحد الرقابة الإدارية في ثلاثة أجهزة:

أ - رقابة السلطة الوصية:

تعتبر السلطات الوصية على أعمال البلديات الجهاز المراقب القريب من حركة الأموال العمومية من حيث أنه لا مجال لتنفيذ الميزانية دون المصادقة من طرف السلطة الوصية.

لقد نصت المادة 42 من القانون البلدي صراحة على أنه: "لا تنفذ
المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:
- الميزانيات والحسابات.

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية"
وكذلك فإن المصادقة على ميزانية البلدية هي من اختصاص الوالي والذي
خوله القانون مدة شهر ليصدر قراره وإلا اعتبرت مصادقا عليها.
وتعتبر هذه الرقابة رقابة خارجية سابقة عن تطبيق الميزانية.
وقد تكون هذه الرقابة الخارجية متزامنة مع تطبيق الميزانية، عندما يتبين
عند تنفيذ الميزانية أن هنالك عجز، يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل
تدابير لامتناعه وتأمين توازن الميزانية، وإذا لم يتخذ المجلس هذه الإجراءات
جاز للوالي اتخاذها والإذن بامتصاص العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر.
وهنا يبرز عنصر التقدير الذي غالبا ما يكون بعيدا عن الواقع المالي للبلدية، فمثل
هذه الرقابة التي نصت عليها المادة 156 من القانون البلدي لسنة 1990 تبرز
أهمية الوصاية في إعادة ضبط الأموال العمومية وضرورة عودتها إلى التوازن.

2- رقابة المحاسب العمومي:

إن للمحاسب العمومي دور جد هام في مراقبة الأموال العمومية بصفته
المسؤول عن صرف أو تحصيل أي اعتماد خاص بالبلدية ، إن مبدأ الفصل بين
المحاسب العمومي والأمر بالصرف يهدف أساسا إلى التركيز على عامل الرقابة
التي يفرضها المحاسب من خلال رفضه أو قبوله دفع أي نفقة أو تحصيل أي
إيراد فيتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بأي سند يصدر الأمر بالصرف
أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل
الإيرادات¹.

¹ - نص المادة 35 من القانون 121/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، سبق ذكره.

كما نصت المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية، على المحاسب العمومي

قبل قبوله أية نفقة أن يتحقق مما يلي:

- مطابقة العملية القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عملية تصفية النفقات.
- توفر الاعتمادات.
- إن الديون لم تسقط أجلها أو أنها محل معارضة.
- الطابع الإجرائي للدفع.
- تأشيرات العمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

من خلال هذه الإجراءات التي فرضها المشرع الجزائري وهذه الصرامة في تحقيق من صحة التصرف في الأموال العامة، نستنتج مدى ما لأهمية الرقابة هذا الجهاز على أوامر المسؤولين المحليين.

3- رقابة المفتشية العامة للمالية:

يقوم جهاز المفتشية العامة للمالية بمراقبة التسيير المالي والحسابي لمصالح الدولة والجماعات المحلية¹.

وتمارس المفتشية العامة للمالية عملها تحت سلطة وزارة المالية فأذن هو جهاز رقابة خارجي يمارس رقابة بعدي أي أنها تتدخل بعد تنفيذ ميزانية البلدية.

تمارس هذه الهيئة عملها بواسطة مفتشين عامين للمالية ومفتشين ماليين ومساعدين، يتمثل دورهم في المراجعة والتحقق وتشمل مايلي²:

¹ - ينظر المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 04/03/1980 المتضمن أحداث المفتشية العامة للمالية، المادة 02.
² - المرجع نفسه المادة 04.

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي مباشر.
 - التسيير والوضع الماليين في المصالح أو الهيئات التي تجري عليها المراقبة.
 - صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها.
 - مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها، لتقديرات الميزانية أو لبرنامج الاستثمار.
 - شروط الاستعمال وتسيير الوسائل الموضوعية تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة.
 - تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات ومختلف المواد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين، وكل وثيقة أو مستند ضروري لهذه الرقابة وبصفة عامة كل الأعمال التي يقوم بها المحاسبون العموميون وما شابههم.
- وأما مجال رقابة المفتشية العامة المالية على الأشخاص فهو يخص:
- رؤساء مناصب المحاسبة (القابض البلدي) ومندوبوهم.
 - كل شخص يتولى إدارة أموال عمومية (وكلاء القبض).
 - كل عون مكلف بمسك محاسبة نوعية أو تسيير مخزونات.
- وكل هؤلاء ملزمون بتقديم الوثائق والمستندات التمويينية والضرورية لعملية المراقبة وكل امتناع أو عرقلة لعملية التفتيش تعرض العون إلى عقوبات تأديبية.
- وبعد الانتهاء من عملية المراقبة تقوم التفتيش بتحرير تقرير تلخيص بمجمل التقارير السابقة تبين كل الملاحظات والأوامر، وتشكل هذه العناصر مجتمعة التقرير النهائي لعملية المراجعة والتحقيق، يحال هذا التقرير مباشرة إلى السلطات الوصية وعلى مجلس المحاسبة.

وبالرغم من كل هذه المهام الموكلة إلى المفتشية العامة للمالية فهي تعتبر غير مؤهلة لاتخاذ أي عقوبة من أي نوع كانت على الأشخاص الذين تمت مراقبتهم، وإنما تتوقف مهمة هذه الهيئة عند حد تثبيت المخالفة فقط.

ثانياً: الرقابة الشعبية

تمثل الرقابة الشعبية أرقى مظاهر الشفافية والديمقراطية من حيث أنه عبارة عن إشراك المواطن أو من ينوب عنه في مراقبة الأموال العامة وأوجه صرفها. ولقد نص دستور 1989 المعدل في مادته 159 على ما يلي: "تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي".

وعلى هذا الأساس تعتبر المجالس الشعبية البلدية الإطار المنظم لهذه المهمة والجهاز الأساسي القائم على رقابة الأموال العمومية، والمصادقة على أوجه صرفها فيما يعود بالنفع على كافة المواطنين وبحسب الأولوية التي تقتضيها اعتماد أي مشروع يخص الجماعة.

وللمجلس الشعبي البلدي رقابة قبلية وبعديّة وأثناء وهي الهيئة الوصية التي تمثل الرقابة الداخلية.

لقد نصت المادة 153 من القانون البلدي لسنة 1990 على أن المجلس الشعبي البلدي "يصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة" لما لهذا الإجراء من أهمية في ملاحظة كل التفاصيل الخاصة في اعتماد الميزانية قبل تنفيذها.

وتتمثل الرقابة البعديّة في الحساب الإداري الذي يمكن المجلس من معرفة النتائج المتحصل عليها خلال السنة المالية بمقارنة التقديرات أو التوقعات مع ما قد تم إنجازه، وذلك ما نصت عليه المادة 170 من القانون البلدي لسنة 1990 حيث يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي الحسابات الخاصة بالسنة المالية المختومة قبل المداولة حول الميزانية الإضافية للسنة الجارية.

زيادة على أن المشرع الجزائري قد أجاز أن تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية إلا في حالتين¹:

- فحص حالات المنتخبين الانضباطية.

- فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي.

أي أن زيادة على نواب الشعب المسؤولين على رقابة الأموال العامة يمكن لمن يهمه الأمر الحضور لمثل هذه المجالس.

كما أوجب المشرع تعليق محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين².

أما الرقابة المجلس أثناء تنفيذ الميزانية والتصرف في الأموال العامة، فيتمثل أثناء الإعلان عن المشاريع وإبرام الصفقات التي يجب أن تمر على المجلس في حالة تجاوزها لمبلغ 4000 000 دج. حسب قانون الصفقات العمومية رقم 434/90 المؤرخ في 11 نوفمبر 1990 المعدل والمتمم.

وكذلك أثناء اعتماد الميزانية الإضافية وإجراء مختلف التعديلات على الإيرادات والنفقات.

الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة

لقد نصت المادة 170 من دستور 1989 المعدل على أنه: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية".

إن مجلس المحاسبة³ زيادة على رقابته البعدية فهو مؤسسة استشارية خارجية. وتخضع هذه الهيئة إلى سلطة رئيس الجمهورية مباشرة ولا تخضع لسلطة الحكومة ولقد أشار القانون البلدي في مادته (176) إلى هذه المهمة حيث

¹ - ينظر القانون البلدي لسنة 1990، المادة 19، سبق ذكره.

² - المرجع نفسه المادة 21.

³ - أسس هذا المجلس بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ثم عدل بالقانون رقم 01/80 المؤرخ في 12 جانفي 1980.

تنص على أنه: " يتولى مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها وكذا تصفية حسابات البلدية، ومن ضمن اختصاصات مجلس المحاسبة:

- رقابة صحة الحسابات وانتظامها وقتها وتصل بوسائل قانونية إلى اتهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
- التأكد من الامتثال لقوانين المالية وقواعد الميزانية وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية وكل ما يتعلق بتسيير الأملاك العمومية.
- يدرس كل ملف يتعلق بالمالية العامة للدولة أو الجماعات الإقليمية. وتشمل هذه الدراسات كل من الحساب الإداري الذي يعده الأمر بالصرف وحساب التسيير الذي من اختصاص المحاسب العمومي.
- وبعد انتهاء المهمة تحرير نتائج عمليات الفحص أو التحقيق كتابة تبلغ فوراً إلى الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وعلى هذين الأخذين أن يجيبا كتابة في ظرف شهرين.
- ويمكن لمجلس المحاسبة من استدراج الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين نحو العدالة في الحالات التالية:
- دفع مصاريف تتجاوز الاعتمادات المخصصة في الميزانية.
- انعدام التأشير من جهة الرقابة.
- تنفيذ عمليات اتفاق خارجة عن مهمة الجماعات المحلية.
- كل تهاون يسفر عن عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية.
- إجراء عمليات الدفع بدون سند قانوني.
- تأشير قبول صرف نفقة ممنوحة من هيئات رقابة غير معينة.
- تغيير التخصيص الأصلي للاعتمادات والمساعدات أو خصم غير قانوني للنفقات.
- كل مخالفة صريحة للقواعد المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية والمحاسبية.

وقد تتشابه المهام الخاصة لكل من مفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة في أنها رقابة خارجية بعدية إلا أن هذا الأخير يتميز بصلاحيات أكبر من صلاحيات المفتشية العامة للمالية، حيث تقتصر مهام هذه الأخيرة في التقارير وتبليغها إلى الهيئات الوصية، بينما يمكن لمجلس المحاسبة من أن يلجأ إلى رفع القضايا أمام المحاكم المؤهلة.

فالرقابة إذن حسب هذا العرض البسيط لأهم أجهزته وهيئاته يعتبر عنصر في غاية الأهمية لأهمية كل هذه الأجهزة التي تسهر عليه. ومن هذه الأهمية تبرز مدى قدسية الأموال العمومية ومدى جسارة مسؤولية من يسهرون على تسييرها.

فما مدى تجسيد هذه الأهمية وهذه المسؤولية في ميدان الواقع؟.

المطلب الثاني: واقع الرقابة في البلديات وضرورة تفعيلها

لقد كتبت الجرائد اليومية على العديد من التجاوز والانحرافات، فجريدة الرأي على سبيل المثال نطلعنا في عددها 544 بتاريخ 12 - 02 - 2001 تحت عنوان: "نماذج من نفقات الأموال العمومية سنة 99 بتلمسان - تعويضات، حفلات ومشروبات بالملايير" عن تبديد الأموال العمومية وتبذيرها انطلاقاً من الميزانية الأولية لسنة 2000.

وبالرغم من كثير ما كتبت هذه الجرائد عن تدمير المواطن واستيائه وعدم رضاه من أداء المصالح العمومية والكيفية التي تسيير بها الأموال العمومية، حتى أصدرت السلطات المحلية عدة تعليمات حول ترشيد استعمالها. والكف من صرفها في المباهاة والمحاباة.

بالرغم من كل هذه الفضائح وغيرها، لم يعد عنصر الرقابة يؤثر بمفعوله الردعي الذي يقوم اعوجاج المؤسسات الإدارية، ويعيد هذه الأخيرة إلى جادة الصواب.

الملاحظ في الميدان المهني للمؤسسات الإدارية كثرة الإهمال والتسيير واللامبالاة. على كثرة مؤسسات الرقابة سواء كانت خارجية أو داخلية، قبلية أم بعدية. على اعتبار عملية الرقابة مسؤولية أساسية للإدارة.

الفرع الأول: واقع الرقابة في الميدان

إن العديد من الحملات التفتيشية على العديد من البلديات تقوم وتنتهي، ثم ترسل التقارير إلى الهيئات المعنية وتبقى دون متابعة، الشيء الذي أضحي بولد لدى كل مسؤول الإحساس من عدم فعالية هذه العملية وبالتالي عدم الاكتراث بها، وإعطائها البعد الذي خصصت من أجله.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن آخر قانون المنظم لمجلس المحاسبة (1991) سلب موظفيها صفة القاضي والتي تخول لهؤلاء الأعوان امتيازات و حصانات قانونية جد هامة¹

فأصبح هذا المجلس الذي كان بإمكانه أن يقاضي الأشخاص أصبح يحكم على الحسابات ولا يحكم على المحاسبين وبالتالي أضحت مهمته مجرد تكرار لمراقبة المفتشية العامة للمالية.

إن عامل أو عنصر رفع الرقابة على المسؤولين مهما علا منصبهم من مجلس المحاسبة، أضعف من فعالية هذه المؤسسة وأصبحت مجرد إدارة كأي إدارة عامة تنتج التقارير السنوية وتبلغ أو ترسل إلى رئيس الدولة.

وخير دليل على ما نقول هو ذلك التقرير الذي أعده مجلس المحاسبة بتاريخ 19 نوفمبر 1997 والذي نشر الجريدة الرسمية رقم 76 من نفس السنة.

بحيث تطالعنا هذه المؤسسة الخارجية برقابتها البعدية على عدد كبير من الانحرافات والخروقات للقوانين التي تضبط المؤسسات الإدارية وبالخصوص في مجالات إنجاز المشاريع ذات الطابع الثقافي، الرياضي، التعليمي، وجملة من

¹ - حسين صغير: "دروس في المالية و المحاسبة العمومية"، دار المحمدية العامة، الجزائر 1999، ص: 167.

الاستثمارات العمومية كإنجاز واستغلال الدود ومشروع إنجاز وتجهيز جامعة باب الزوار.

يقع هذا التقرير في 312 صفحة، وبمجرد تصفحه نلمس ظاهرة التبديد والنسب في تسيير الأموال العمومية من قبل المسؤولين.

ولقد قام مجلس المحاسبة أثناء قيامه لهذه المهمة بإحصاء العديد والكثير من الانحرافات والخروقات.

وأهم شيء أهم عنصر إيجابي لهذا التقرير هو عملية نشره، ليتمكن المواطن من معرفة مدى تفتيش ظاهرة الإهمال والتسيب لدى المسؤولين في تسيير الأموال العامة.

فعلى سبيل المثال لا الحصر و في مشروع إنجاز جامعة باب الزوار والتي انطلقت الأشغال بها سنة 1972 لقد أحصى المجلس العديد من الخروقات المؤدية إلى تبديد الأموال نذكر منها¹:

- تباطؤ إنجاز عمليات المشروع فيها وتجاوز آجالها.
- عدم تطبيق عقوبات التأخير.
- تجاوز الخدمات التعاقدية.
- أشغال باقية للإنجاز مع أرصدة غير كافية.
- مراقبة تقنية غير موثوق فيها.
- دفع تسبيقات بشأن صفقات غير منفذة.
- عدم تحصيل التسبيقات.
- دفع غير قانوني لمبالغ خاطئة.
- غياب تصديق الخدمات المنجزة.
- مدفوعات متأخرة وكلفات زائدة.

¹ - بنظر: "التقرير السنوي لسنة 1995" لمجلس المحاسبة، سبق ذكره، من صفحة 248 فما بعد

- تجاوز السقف القانوني المسموح به في إبرام الصفقة.
 - غياب التكفل بالتجهيزات.
 - أشغال منجزة قبل إبرام الصفقة.
 - الإعفاء غير القانوني من الكفالات.
 - غياب الجرد وسوء حفظ التجهيزات.
 - عدم مصداقية الرقابة التقنية.
- أما مشاريع الإسكان لم تسلم هي أيضا من هذه التحفظات زيادة على ملاحظات أخرى نذكر منها:

- غياب أو عدم نضج المشروع.
 - مشاكل مرتبطة بأراضي وعاء المشاريع.
 - غياب التحكم التقني في المشاريع.
 - تعدد مراكز القرار.
 - عدم دقة الأهداف.
- وغيرها، ولقد كلفت هذه التجاوزات خزينة الدولة الملايير من الدينارات الإضافية، والتي كانت بالإمكان تجاوزها، لو تم التحكم في المشاريع من انطلاقها. وعلى المستوى المحلي قام المجلس بتحقيقات حول البناءات المدرسية ولقد سجل أيضا العديد من النقائص المشتركة في انطلاق الأشغال وإنجاز المنشآت القاعدية واستلامها النهائي زيادة على تأخيرات كبيرة.

أشرنا سابقا إلى أن هذا التقرير يقع في حدود 312 صفحة تقرير رقابي مفصل عن إهدار الأموال العامة بكل الطرق الإرادية وغير الإرادية. ثم ينشر التقرير، غير أن هذا النشر لم يتعد القراءة فقط دون أخذ تدابير ردية للمتسببين. ودليل ذلك هو تضاعف هذه الأعمال وتوسيعها لتشمل كل القطر الوطني، والصحف والجرائد اليومية وحتى الأسبوعية شاهدة على ذلك ما يميز البلديات، وزيادة على ما جاء في التقرير هو عملية الإنفراد بالقرار والارتجالية في اتخاذه،

دون أدنى دراسة أو تمعن، وغالبا ما تكون العواقب على مثل ما هي عليه في جل البلديات، زيادة على تضخيم اعتمادات الأعباء والحفلات، واقتناء المنقولات لغرض التباهي، واستعمال الأموال العمومية لأغراض شخصية وعائلية.

ولو استرسلنا في تعداد هذه التجاوزات ، ما وسعتها مذكرة واحدة، وتكفي بمن أراد الاطلاع أن نحيله إلى كل الصحف والجرائد اليومية للسنوات الأخيرة. فهل من رقيب على هذه التجاوزات، غير رقابة الجرائد، فلقد بلغت الفضائح حدا لا يطاق، حتى أصبحت الإدارة المحلية بالنسبة للمواطن عبارة عن مقر للرشوة والمحاباة، والاختلاس والإهمال والتسيب.

فإذا كانت الرقابة موجودة رسميا، فما العبرة من هذا الموجود الغائب عن الميدان، وإن كان موجودا حقيقة في الواقع فما فعاليته وما مدى قوته وصرامته في كف المسؤولين عن إهدار الأموال العامة الذي وصل إلى خط ما فوق الأحمر، دون أدنى تحرك من المصالح الوصية لوضع حد لهذه الوضعية المزرية التي أوصلت أغلب البلديات إلى الشلل، ومطالبة الدولة أن تدفع عنها وباء المديونية التي أصبحت وباءا مزمنيا يتقل كاهل الصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي بدوره أصبح يعرف اختلالا كبيرا.

إن غياب عنصر الرقابة الفعلي أغرق البلديات في وحل الرشوة والاختلاسات والتسيب والإهمال، حتى أصبح المسؤولون الكبار لا يتخرجون من الاعتراف بهذه الوضعية إلى حد اقتراح حل المجالس الشعبية البلدية، بعدما أضحت نقمة الشعب بارزة على الوجوه وتجسدت في العديد من البلديات، بتلك الاحتجاجات الشاملة.

فغياب الرقابة إذن بالرغم من وجودها المادي، قد يكون سببا في الكثير مثل هذه الأفعال، وعليه كيف يمكن أن يكون للرقابة دورا فعالا؟.

الفرع الثاني: ضرورة تفعيل عنصر الرقابة:

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة دستورية قوية بقوة الهيئة التي تخضع لها وهي رئاسة الجمهورية، ولقد فصلنا شيئا في هذه الهيئة على أساس قوتها وصرامتها، وأهمنا دون تجاهل مصالح التفتيش الإقليمية، كالمفتشية العامة للمالية على أساس أن قراراتها لا تنتشر إنما تبلغ إلى الهيئات الوصية فقط وليس لها أي سلطة على المؤسسات التي تم التحقيق فيها.

إن مجلس المحاسبة من موقعه هذا يمكنه أن يلعب دورا رقابيا صارما في مراقبة وحراسة الأموال العامة، فبالرغم من أن الرقابة لم تصبح تباشر على النفقات فحسب وإنما على كل العمليات المالية بما في ذلك الإيرادات، إلا أنه يجب أن تظل عامل دراسة المشاريع ونضجها، لتحديد نفقاتها بدقة كبيرة.

يلزم من هذا المنطلق إعادة صفة القاضي للمراقب حتى يتمكن من التحرك بصلاحيات كبرى، تخوله ميزات القاضي، لاستدراج مرتكبي المخالفات القانونية في حق الأموال العامة أمام العدالة، وبالتالي إعادة قدسية لهذه الأموال، لأن القصد من تسليط العقوبة على المخالفين هو التقويم والتصحيح والاعتبار، ومنه الامتثال والانصياع إلى جادة الصواب، حتى مسؤولية تسيير الأموال العامة تكليفا بصدق وليست تشريفا.

وحتى تتمكن هذه المؤسسة من أداء مهامها بصفة دورية وفعالة، يجب انتشار غرف جهوية على غرار المفتشية العامة للمالية، حتى تتوسع أكثر عبر التراب الوطني وتكون قريبة من مواطن التحقيق، الشيء الذي يجعل من عامل قريبة من المسؤولين المحليين عنصر ضبط وحراسة، ومن ثم يكون عامل الرقابة موجود وبإمكانه تصحيح الأخطاء قبل وقوعها، وتصبح الرقابة لا تشمل فقط التنفيذ والأداء الفعلي ولسير المصالح وفقا للنصوص بل تتعداه إلى تحليل المشاكل قبل التنفيذ والقيام بعمليات تصحيحه قبل تفاقم حدوث الأخطاء.

ومن هذا يمكن القول أن الرقابة لا تصبح في طبيعتها عملية تصيد للأخطاء بغرض فرض العقاب، ولكن تصبح جزء من العمل الإداري، يهدف إلى التحقيق من صحة الأداء وتقويمه في حال إوجاجه.

وبهذه الصفة يمكن الرقابة الخارجية أن تكون حافزا هاما يؤدي بالمسؤولين على البلديات إلى اعتماد الطرق الكمية العلمية في اعتماد المشاريع قبل انطلاقها حرصا من عدم الوقوع في الأخطاء قد تؤدي إلى إهدار اعتمادات زائدة دون أي مردود.

وأضحت العديد من الأصوات تنادي باعتماد هذه الطرق الكمية على غرار ما هو محمول به في الدول المتطورة، ومن ذلك تم إدراج مقياس مراقبة المؤسسات العمومية لطلبة المدرسة الوطنية للإدارة، لغرض حساب سعر تكلفة المشروع ودراسة الجدوى ومعايير احترام المشروع...

وصفوة القول أن للرقابة الخارجية ضغط كبير على البلديات لو مورس بطرق عقلية لأدى دورا مهما ينعكس على الرقابة الداخلية بالإيجاب، وتصبح عملية اتخاذ القرار من قبل المسؤول عملية جد محرجة، تجبره على استشارة المختصين لتنفيذ القرار الصائب.

خلاصة الفصل

صفوة القول أن البلديات تشدها عراقيل، وجملة هذه العراقيل تأتي من مصادر مختلفة، فهي منهجية مكبلة بمجموعة من النصوص والتنظيمات ومن جهة أخرى مكبلة بجملة من المطالب الداخلية الواجب توفرها.

وللخروج من هذا المأزق كي تصبح مؤسسة ذات شخصية اعتبارية واستقلال مالي بصفة صحيحة، أوجب التدخل من هذين المحورين:

محور يملئ على السلطات المركزية إعادة النظر في النصوص التي كبلت بها البلديات وإعادة صياغتها بالشكل الذي يضمن لها حرية التصرف في أموالها من خلال تمكينها من منظومة جبائية محلية، وبنفس الوقت التخفيف من صلاحياتها وخاصة تلك التي تعود بالأساس إلى الجهات الوصية المركزية المعنية، كذلك العمل على إعادة تجميع هذا الشتات الهائل من البلديات لتقليص الهوة بين الصغيرة منها والكبيرة، والبحث في صيغة أخرى لتقريب الإدارة من المواطن.

هذا من الناحية التنظيمية أما من الناحية الوظيفية وهو المحور الثاني والتي هي من صلب مهام البلدية، فعليها تثمين مواردها الذاتية سواء منها المالية غير الجبائية أو البشرية، وهنا تبرز ضرورة التكوين وتحسين أداء الموظفين للرفع من أداء المصالح والسعي وراء تحسين مداخيل الإيرادات غير الجبائية، واللجوء عند الضرورة إلى المؤسسات المالية والتي تعتبر مصادر تمويلية هامة ومتوفرة بشرط ترشيد وحسن استعمالها في المشاريع ذات النفع العام السليم.

بهذه الأسس يمكن للبلديات ترقية مصادرها المالية، وتبقى على السلطات الخارجية مهمة الرقابة الفعالة، فبعد إعطاء كل المزايا المطلوبة للبلديات وتمكينها من التصرف في أموالها بصفة مستقلة، يتسنى للسلطات المركزية محاسبتها بكل صرامة، بعد مراقبة أداء تسييرها للمصالح وكيفية صرف الأموال العامة.

الخاتمة

البلدية، كما وصفها الدستور الخلية الأساسية للدولة، وجدت لتكون مؤسسة وصل بين المواطن والدولة.

وتعتبر هذه الصلة بمثابة العنصر فعال الذي من خلاله يستمر وجود كل منهما.

فعلى اعتبار أن السوق ليس بمقدوره توفير كل مطالب الفرد، من حيث أن رغبات هذا الأخير متنوعة وغير محدودة، يعجز عن توفيرها أرباب المصانع والمتاجر، وجدت البلدية لتقديم خدمة يشترك في طلبها كل الناس وكل المواطنين، ومن خلال هذه المذكرة لقد سعينا إلى تعريف هذه المؤسسة وأسلوب أو طريقة تسييرها ونوعية المنتج الذي توفره وطبيعته.

غير أنها وبهدف وقصد توفير هذا المنتج تحتاج البلدية إلى موارد مالية هامة بأهمية الخدمة المطلوبة؛ فلقد خصها المشرع بجملة من المصادر تجعلها قادرة على القيام بهذه المهام بمنأى أي إشكال.

وأثناء أدائها لجملة هذه المهام وقيامها بتوفير كل هذه الخدمات نتج خلاف ما قدر له، حيث بدأ العجز يدب شيئاً فشيئاً إلى البلديات و تنامي واستفحل حتى أضحت ظاهرة توجب إعمال الفكر في تقصي أسبابه والعمل على إقصائها.

وبعد البحث والتنقيب، أظهر الواقع أن للأسباب أبعاداً مختلفة منها ما هو ذاتي تسبب هي نفسها فيه ومنها ما هو خارجي نتج عما أجبرها المشرع على قيامها من الصلاحيات. فعجز البلديات لم يحدث بفعل قلة الموارد المالية بقدر ما كان لسبب كثرة الصلاحيات وقلة الموارد البشرية المؤهلة، وكذا عامل التسيير المؤقت للبلديات، حيث أنه كل 05 سنوات، تضطر هذه المؤسسة إلى اختيار مسيرين جدد عبر الانتخابات العامة، الشيء الذي غالباً ما يعمل عكس مبدأ التواصل والاستمرار الإداري الذي هو مبدأ من مبادئ سير المؤسسات الإدارية.

فالعجز المالي الذي أصاب جل البلديات إذن، لا يمكن حصره في جانب واحد، ومن ثم يمكن العمل على إقصائه، غير أن الأشكال أكبر من ذلك بكثير. فعلى المشرع أن يعيد النظر في جملة تلك الصلاحيات التي أوكلها لهذه المؤسسة التي غالباً ما تقف عاجزة عن إنجاز المشاريع التي غالباً ما تبقى موقوفة إلى حين رصد المبالغ و الاعتمادات الخاصة بها.

كما أن المشرع عمل على تكبير البلديات بصيغة واحدة لنظام جبائي دون النظر في خصوصيات كل منها وتنوعها الطبيعي والجغرافي، الشيء الذي أفرز بلديات غنية بغنى مصادرها الصناعية والتجارية وأخرى فقيرة، تفتقد إلى مثل هذه الأنشطة، وقد تحتوي أنشطة وممارسات أخرى.

كما أن تفجير عدد بلديات القطر الجزائري إلى 1541 بلدية كان له آثار وخيمة من حيث استحداث بلديات جديدة دون موارد مالية أو أنشطة اقتصادية، وكان المشرع أراد بذلك خلق بلديات عاجزة أصلاً تعيش على المساعدات الخارجية فقط.

إذن كانت هذه العوامل والأسباب الخارجية عن نطاق البلدية والتي بتظافرها و اجتماعها أنتجت جملة من البلديات العاجزة التي زادت قلة الإعانات الخارجية من عجزها سواء تلك التي تقدمها الدولة أو تلك التي يرصدها الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

إن سرد الأسباب التنظيمية لا يبرأ ساحة البلديات من التسبب في عجزها، حيث أن عملية الإنفاق المتزايد دون اللجوء إلى عنصر النقشف، واعتماد الموارد البشرية غير المؤهلة. العنصر المعول عليه في تامين منتوجات الاستغلال، اعتبر كعامل كبح لأية انطلاقة حقيقية للبلديات نحو النهوض باستغلال أمثل لكل طاقاتها، كما أن للمسؤول دور هام في تفعيل هذه الطاقات، الشيء الذي لم يحدث لأن فاقده الشيء لا يعطيه.

إضافة إلى اعتماد الطرق البالية القديمة في التسيير دون اللجوء إلى الخبراء و الاختصاصيين في تقييم الأعمال المنجزة أو دراسة مسبقة للمشاريع المراد إنجازها.

وعليه فإن داء البلديات وعجزها، ساهمت فيه عوامل داخلية وخارجية، وللخروج من هذه الأزمة يجب تجاوز كل هذه العراقيل ابتداءً من المشاكل التنظيمية التي تعود أسبابها للمشرع إلى المشاكل الوظيفية المنوطة بالبلدية.

من المفيد جدا إيجاد طريقة بديلة لتقريب الإدارة من المواطن ليست بخلق بلديات لا تحتوي على أدنى شروط الحياة الاقتصادية، والحل كان ولا يزال في خلق الملحقات الإدارية التي لا تكلف الكثير.

ومنه إلغاء بعض الأعباء التي هي من صلاحيات مديريات مستقلة تابعة لوزارات معينة، والعمل على إيجاد نظام جبائي محلي يدرج كل الأنشطة الاقتصادية التي تتوفر عليها كل بلديات الوطن.

أما الأسباب الوظيفية، فبتمكين البلديات من موارد مالية دائمة مستمرة، لا يبقى سوى تحسين أدوات التسيير باعتماد عنصر التكوين وعصرنة التسيير، فالعنصر البشري المتكون بالإمكان الاعتماد و التعويل عليه في تامين الموارد المالية غير الجبائية واختيار الأساليب الناجعة في تسيير الممتلكات واستغلالها. وبهذه الطريقة يمكن ترشيد النفقات نحو المشاريع الإنتاجية ويصبح اللجوء إلى الاقتراض لإنجاز مثل هذه المشاريع عمل جد ايجابي.

غير أن استقلالية مالية البلديات بهذه الصفة يستوجب رقابة صارمة على الأموال العامة حتى لا تستغل استغلالا سلبيا، حيث أن قداسة هذه الأموال يجب أن تصرف فيما يعود بالنفع على كل جماعة دون استثناء وهو الهدف من وجود المصالح العمومية.

كما أنه يجب على المشرع إيجاد صيغة جديدة تعمل على أن يكون المسؤول المحلي جد واعي بقداسة هذه المهام، و العمل على خدمة جمهور

المواطنين و ليس خدمة مصالحه الشخصية الخاصة، في هذا الإطار يمكن إسناد العديد من الصلاحيات إلى الأمناء العامون، على اعتبار خضوعهم للدورات التربصية للتحسين من مستواهم و الرفع من كفاءاتهم.

وصفوة القول أن البلدية بإمكانها أن تقوم بمهامها الأصلية التقليدية بصفة جد فعالة من موقعها كخلية أساسية في هرم الدولة، ومؤسسة تعبر عن رغبات جماعية تسعى لتوفيرها بالطرق الأكثر ديمقراطية.

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
05	توزيع السكان حسب عدد البلديات لسنة 1963	01
54	اصناف السلع والخدمات	02
64	العقارات ذات الاستعمال السكني	03
64	المحلات التجارية والصناعية	04
65	الأراضي الملحقة بالملكيات المبنية	05
65	ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في القطاعات القابلة للتعمير	06
68	الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية	07
69	الأراضي الموجودة في القطاعات القابلة للتعمير	08
69	الحاجر، الرامل، المناجم والبحيرات المالحة	09
69	الأراضي الفلاحية	10
72	الإيرادات الجبائية لبلدية تلمسان من سنة 1997 إلى سنة 2001.	11
78	الرسم على الرخص البناء	12
79	الرسم على تقسيم الأراضي	13
80	الرسم على شهادة المطابقة التجزئة والعمران	14
81	الإعلانات المعروضة	15
82	الإعانات والصفائح الدهونة	16
87	توزيع الرسم على النشاط المهني	17
90	توزيع الدفع الجزائي.	18
93	نسب الضريبة على الممتلكات	19
98	توزيع حصص منتوج الرسم على القيمة المضافة حسب قوانين المالية	20
101	جملة المصادر الجبائية وتوزيعها	21
107	المصادر المالية لقسم التسيير لبلدية تلمسان.	22
113	البرامج التجهيز المحلي ونسب نجاحها	23
125	المصادر المالية لقسم التجهيز	24
137	توزيع ناتج الدفع الجزائي	25
139	ملخص إجمالي لنشاطات الصندوق المشترك للجماعات المحلية لسنتي 1997 - 1999.	26
146	تنامي عدد البلديات العاجزة	27
154	تزايد البلديات العاجزة بعد التقسيم الإداري لسنة 1984.	28
155	تزايد البلديات العاجزة من سنة 1990 إلى 1997	29
162	تطور المصادر المالية لقسم التسيير من سنة 1994 إلى 1996	30
163	عجز البلديات ومساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية من سنة 1990 - 1997	31
167	موارد قسم التسيير لبلدية تلمسان (1998 - 2000)	32
168	الإيرادات الجبائية لبلدية تلمسان سنة 1997	33

171	الإيرادات الجبائية لبلدية تلمسان سنة 2000	34
174	إيرادات قسم التسيير لبعض بلديات معسكر	35
178	الإيرادات الجبائية لبلدية تلمسان سنوات 1999 - 2000 - 2001.	36
183	طبيعة الموارد الجبائية للبلديات	37
188	احتياجات تمويل البلديات سنة 1985	38
193	نفقات صيانة المدارس والمساجد	39
197	الاحتياجات المالية لبلدية تلمسان لسنة 1997	40
198	الاحتياجات المالية لبلدية تلمسان سنة 1998	41
200	الاحتياجات المالية لبلدية تلمسان لسنة 1999	42
208	تطور أجور موظفي البلديات من سنة 1962 إلى 1967	43
209	تطور نفقات التسيير من سنة 1994 إلى سنة 1996	44
212	تنامي الموارد المالية من سنة 1994 إلى سنة 1996	45
213	تنامي نفقات للإيرادات والنفقات لسنة 1994	46
214	تنامي قسم التجهيز والاستثمار من سنة 1994 إلى سنة 1996	47
215	الموازنة العامة للإيرادات والنفقات لسنوات 1994 - 1995 - 1996	48
216	البلديات العاجزة من سنة 1985 إلى سنة 1987	49
217	إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية	50
218	تناقص اعتمادات قسم التجهيز والاستثمار لبلدية تلمسان	51
219	تزايد مصاريف المستخدمين لبلدية تلمسان	52
224	توزيع المستخدمين على البلديات	53
230	نسبة التكوين في الجماعات المحلية	54
231	تركيبة موظفي بلدية تلمسان لسنة 1999	55
232	تركيبة موظفي بلدية تلمسان سنة 2000	56
233	تطور تركيبة موظفي بلدية تلمسان خلال سنتي 1999 و 2000	57
234	توزيع الموظفين حسب مستوى التكوين	58
245	إيرادات الممتلكات ومنتوج الاستغلال لسنتي 1974 و 1975	59
246	إيرادات الممتلكات ومنتوج الاستغلال لسنتي 1991 - 1992	60
247	إيرادات الممتلكات ومنتوج الاستغلال لسنوات 1994 - 1995 - 1996	61
249	إيرادات الممتلكات ومنتوج الاستغلال لبلدية تلمسان لسنتي 1996 - 1997 - 1998	62
250	إيرادات الممتلكات ومنتوج الاستغلال لبلدية تلمسان لسنتي 1999 - 2000	63
251	تكوين أملاك البلدية	64
266	احتياجات التمويل لبلدية تلمسان للسنوات 1997 - 1998 - 1999	65
270	الاهتطاعات الإجبارية الخاصة لمبادرات الشباب وتطوير الممارسات الرياضية لبلدية تلمسان	66

قائمة المراجع

أ - المراجع باللغة العربية

أ - الكتب و المؤلفات

1. إبراهيم عبد الله، أنور العجارمة: "مبادئ المالية العامة" دار الصفاء للطباعة والنشر والتوزيع عمان، الأردن، دون تاريخ.
2. بوحوش عمار: "المنهجية وكتابة الرسائل الجامعية" المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1985.
3. بوسماح أحمد أمين "المرفق العام في الجزائر" ترجمة: رحال بن عمر ورحال مولاي إدريس ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995.
4. توصيات الملتقى الجهوي حول تسيير الجماعات المحلية المنعقد بالجزائر العاصمة أيام 23 - 24 مارس 1998.
5. حسين عوض الله زينب: "مبادئ المالية العامة" الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت 1998.
6. حسين مصطفى حسين: "المالية العامة" ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1987 (الطبعة الثانية).
7. حماد محمد شطا "تطور وظيفة الدولة - الكتاب الأول - نظرية المرافق العامة" ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1984.
8. الروبلي صالح: "اقتصاديات المالية العامة" ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1980 (الطبعة الثانية).
9. سليمان محمد الطماوي: "مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة" دار المعارف الإسكندرية 1991.
10. صغير حسين: دروس في المالية والمحاسبة العمومية" دار المحمدية العامة، الجزائر - 1999.
11. عوايدي عمار "دروس في القانون الإداري" ديوان المطبوعات الجامعية 1990، الطبعة الثالثة.
12. محيو أحمد "محاضرات في المؤسسات الإدارية" ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1979، الطبعة الثانية.
13. المديرية العامة للضرائب: "قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة" ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1992.

- 01 بن مالك محمد: "ميزانية البلدية" معهد الحقوق الإدارية، جامعة الجزائر 1995 (رسالة ماجستير).
- 02 أحمد بوعشية: "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية" معهد العلوم الاقتصادية جامعة الجزائر الجزائر 1991 (رسالة ماجستير).
- 03 بوسنة اسماعيل: "المخططات البلدية للتنمية لولاية الوادي" المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 1992 (مذكرة تخرج).
- 04 الهادي زريقي: "الجماعات المحلية" المدرسة الوطنية للإدارة - الجزائر 1993 (مذكرة تخرج).
- 05 رحال عبد القادر: "نظرة على طرق تسيير المرافق العمومية المحلية" المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 1998 (مذكرة تخرج).
- 06 "الإدارة الجزائرية من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر" المدرسة الوطنية للإدارة - الجزائر 2000 (مذكر الحلقة).
- 07 الصندوق المشترك للجماعات المحلية: "حصيلة النشاطات المالية لسنة 1999".
- 08 توصيات الملتقى الجهوي حول تسيير الجماعات المحلية المنعقد بالجزائر العاصمة أيام 23 - 24 مارس 1998.
- 09 صالح فلاح: "التذليل والاقْتَباس في إعداد البحث العلمي" مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية الجزائر العدد 1 - 1994.
- 10 مجلة تلمسان: "عدد خاص - نوفمبر 1999"
- 11 التقرير السنوي لمجلس المحاسبة سنة 1995 الجريدة الرسمية رقم 76 سنة 1997.

ج - القوانين والتنظيمات

- 01 دستور 23 فبراير 1989.
- 02 دستور 28 نوفمبر 1996.
- 03 الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي.
- 04 القانون رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية.
- 05 القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن القانون البلدي.
- 06 القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل المتضمن القانون الولائي.
- 07 القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسب العمومي.
- 08 القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة.
- 09 المرسوم التنفيذي رقم 434/91 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- 10 المرسوم التنفيذي رقم 02/98 المؤرخ في 04 جانفي 1998 المعدل والمتمم لقانون الصفقات العمومية.
- 11 المرسوم التنفيذي رقم 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.
- 12 المرسوم التنفيذي رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون النموذجي لعمال مؤسسات والإدارات العمومية.
- 13 المرسوم رقم 22/86 المؤرخ في 09 فبراير 1986 المتعلق بنشر الميثاق الوطني.
- 14 المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله.
- 15 القانون رقم 02/97 المؤرخ في 31 ديسمبر 1986 المتضمن قانون المالية لسنة 1998.
- 16 المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المؤرخ في 03 مارس 1996 المتعلق بالتكوين وتحسين المستوى الموظفين.
- 17 مرسوم تنفيذي رقم 370/98 المؤرخ في 23 نوفمبر 1998 المتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في محطات مصنفة.
- 18 القانون رقم 11/99 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 المتضمن قانون المالية لسنة 2000.
- 19 القانون رقم 02/2000 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000.
- 20 القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001.
- 21 القانون رقم 12/2001 المؤرخ في 19 جويلية 2001 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001.

- 01 التعليمات الوزارية المشتركة CI، الخاصة بالعمليات المالية للبلديات المؤرخة في 01 جوان 1968
- 02 التعليمات الوزارية المشتركة رقم 14801 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1975 المتعلقة بشروط وكيفيات إنجاز المخططات البلدية للتنمية ومخططات التحديث العمراني.
- 03 القرار الوزاري المشترك رقم 47 المؤرخ في 18 سبتمبر 1989 المتعلقة بكيفية اقتطاع 07% من ميزانية البلديات والولايات لفائدة مبادرات الشباب وتطوير الممارسات الرياضية.
- 04 قرار وزاري مشترك مؤرخ في 24 ماي 1994 المتعلقة بترتيب البلديات حسب مناطق ومناطق فرعية الخاصة بتحديد القيمة الإيجارية، للرسم العقاري على الملكيات المبنية وغير المبنية، وتقييم السلع المنقولة في حالة نقص التصريح.
- 05 تعليمات وزارية مشتركة رقم 95/0331 المؤرخة في 24 جوان 1995 حول الكيفيات الجديدة لضمان نقص قيمة الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية.
- 06 قرار وزاري مشترك رقم 94/0051 المؤرخ في 21 جويلية 1995 النحدد لكيفيات توزيع الدفع الجزافي.
- 07 تعليمات وزارية رقم 01 بتاريخ 08 جانفي 1997 المتعلقة بتنفيذ الإنجازات.
- 08 تعليمات وزارية مشتركة رقم 0055/ سنة 1998 المتعلقة بإعداد الميزانيات الأولية لسنة 1998 للولايات والبلديات.
- 09 تعليمات وزارية رقم 99/455 المؤرخة في 15 سبتمبر 1999 المتعلقة بتحسين موارد الجماعات المحلية.
- 10 تعليمات وزارية رقم 99/39 المؤرخة في 30 سبتمبر 1999 المتعلقة بترشيد استعمال الأموال العامة.
- 11 منشور رقم 2000/03 المتعلق بالأحكام الجديدة المتولدة عن قانون المالية لسنة 2000.
- 12 منشور وزاري مشترك رقم 00/16 المؤرخ في 01 أوت 2000 المحدد لشروط وكيفيات تطهير مديونية البلديات.
- 13 تعليمات وزارية رقم 2000/17 المؤرخة في 13 أوت 2000 المتعلقة بتنفيذ البرنامج الاستعجالي المعتمد بعنوان المخططات البلدية للتنمية في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2000.

a – Ouvrages

1. GRABA Hachemi : « Les ressources fiscales des collectivités locales »
ENAG – Alger 2000.
2. Bauvier Michel, Esclassan Marie Christine, Lassale Jean Pierre « Finances publique »
L.G.D.I – Paris – 1993.
3. Benaissa Said : « L'aide de l'état aux collectivité locales »
OPU – Alger 1983.
4. Cathelineau . J : « La fiscalité des collectivités locales »
Armand colin – Paris 1970.
5. Crozet Yves: « Analyse économique de l'état »
Armand colin – Paris 1997. 2 eme edition.
6. Khelil Abdelkader: „La communes face au défi du management et de l'ingeneirie territoriale ».
Casbat – Alger – 1998.
7. Kherfi Hachemi, Sedjari Ali, Bocar Kolibaly, Labidi Mohammed « L'administration Territoriale au Maghreb ».
GUESSOUS – Rabat – 1989.
8. LaLumière Pierre : « Les finances publiques ».
Armand Colin – Paris 1983 7eme édition
9. Lowenthal Paul : « Economie et finances publiques »
Edition, Economiques. 2^{ème} édition.
10. Ministère de l'intérieur : « Finances et comptabilité des communes »
Algre 1972.
11. Missoum Sbih : « Les Institutions Administratives au Maghreb » Hachette – Paris 1977.
12. Muzellec Raymond : « Finances publiques ».
SIREY – Paris 1986. 5eme édition
13. Percebois Jaque : « Economie des finances publiques
Armand colin – Paris 1991.
14. Rey Jean Pierre : « Le contrôle de gestion des services publics communaux »
DUNOD – Paris 1991.

15. Seriak Lahcen : « Missions traditionnelles des collectivités locales »
ENAG – Alger 1997.
16. USPIC, CREP : « La Performances des services publics communaux »
Litec – Paris 1990.
17. Weber Luc: « L'état, Acteur économique »
Economica – Paris – 1997. 3eme édition.
18. Yaker. A : « La Redistribution des ressources fiscales au niveau des collectivités locales ».
Etude réalisé pour la commission de la reforme fiscale en 1988, Ministère des finances.
19. Zucchelli Alberto: « Introduction a l'Urbanisme Opérationnel et la composition Urbaines » Volume 01
OPU – Alger 1983.

1. TAIB Essaid : « Note sur les problèmes de gestion de la commune »
Bulletin de CDRA, ENA. Alger N° 1 – 1990.
2. Yelles Chaouche. B. « Pour une revalorisation des ressources financières locales »
IDARA volume N°01 – 1995 Alger
3. Mehdi Ghouti : « Le gestion du déficit budgétaire dans le cadre du plan d'ajustement structurel ».
Mémoire de fin de formation, cycle spécialisé en finances publiques.
4. Houcine Ali : « Cours des finances locales »
Pour les étudiants en PGS- management public local
ENA Algérie 1998.
5. Taib Essid : « Fonction d'organisation ».
Pour les étudiants en PGS – management publics locaux
ENA Alger 1998
6. Belloul Mouhand Ouidir : « Services publics locaux » pour les étudiants en PGS – management Public local.
ENA. Alger 1998.
7. Bilan FCCL 1997
8. Intégration – Revue CMERA numéro spécial 04 – 1975.
9. Taib Essaid : « Cours de management public local » pour les étudiants en PGS – management public local
ENA – Alger 1998.
10. Rahmani Ahmed : « Cours des gestions des ressources humaines » pour les étudiants en PGS – magement public local, ENA – Alger 1998
11. Rahal Benamar : La concession des services publics en droit Algérien, Revue IDARA 1 – 1994.
12. « La concession des services publics en ALGERIE »
Mémoire de séminaire, ENA. 1997
13. Secrétaire de mairie : « concessions et Affermages des services publics locaux », LITEC – Paris – 2 – 1997.
14. CeNEAP : « Etude statistiques et financières des communes, Alger 1997.

15. CeNEAP : « Refonte du système fiscal », Alger 1997
16. CeNEAP : « Etude sur l'élaboration des budgets normatifs des communes », Alger 1997.
17. CeNEAP : « Evaluation des besoins en formation des collectivités locales » Rapport d'étape N° 02, Alger 1999.
18. Rahmani Ahmed: « Quelle politique de formation pour la fonction publique », Revue IDARA. N°01 – 1996
19. La vie des collectivités locales. Revue N° 01 – 1978.
20. « La revue de Tlemcen » Numéro 01, Mars 2001

	المقدمة العامة
1	الفصل الأول: البلدية. صلاحيات وكيفية تسييرها
1	مقدمة الفصل
2	المبحث الأول: تعريف البلدية
2	المطلب الأول: البلدية قبل الاستقلال
3	المطلب الثاني: البلدية بعد الاستقلال
5	الفرع الأول: التقسيم الإقليمي لسنة 1963
7	الفرع الثاني: التقسيم الإقليمي لسنة 1984
7	المطلب الثالث: البلدية في الجزائر وفق النصوص التشريعية
10	المبحث الثاني: أجهزة تسيير وإدارة البلدية
11	المطلب الأول: أجهزة تسيير البلدية
11	الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي
11	أولا: تأليف المجلس
11	ثانيا: أعمال المجلس
12	ثالثا: مجالات نشاطات المجلس
13	رابعا: صلاحيات المجلس
16	الفرع الثاني: الجهاز التنفيذي
16	أولا: تمثيل الدولة
18	ثانيا: تمثيل البلدية
21	المطلب الثاني: الجهاز الإداري ودور الأمين العام
45	المبحث الثالث: أسس و مبادئ تسيير البلدية
46	المطلب الأول: مبدأ المساواة
46	الفرع الأول: المساواة في الحقوق
47	الفرع الثاني: المساواة في الأعباء
47	المطلب الثاني: مبدأ الاستمرارية
48	المطلب الثالث: مبدأ التكيف
50	المطلب الرابع: معيار التفرقة بين المرافق الإدارية والمؤسسة الاقتصادية
50	الفرع الأول: المعايير الفقهية
51	الفرع الثاني: المعيار القضائي
52	المبحث الرابع: تقديم نظري حول طبيعة الخدمات العمومية
52	المطلب الأول: طبيعة السلع السوقية
52	الفرع الأول: القابلية للتجزئة أو القسمة
52	الفرع الثاني: القابلية للإقضاء
53	المطلب الثاني: طبيعة السلع العمومية
53	الفرع الأول: عدم إمكانية الإقضاء بالسعر

53	الفرع الثاني: ضرورة أو حتمية الاستعمال
53	الفرع الثالث: انعدام أثر التزاحم
56	خلاصة الفصل
57	الفصل الثاني: الموارد المالية للبلدية
57	مقدمة الفصل
58	المبحث الأول: تصنيفات المصادر المالية
58	المطلب الأول: التصنيف الحسابي
58	الفرع الأول: الموارد المالية العادية
58	الفرع الثاني: الموارد المالية غير العادية
59	المطلب الثاني: التصنيف الجبائي
59	الفرع الأول: المصادر المالية الجبائية
59	الفرع الثاني: المصادر المالية غير الجبائية
59	المطلب الثالث: التصنيف الإداري
59	الفرع الأول: المصادر الذاتية
61	الفرع الثاني: المصادر الخارجية
61	المبحث الثاني: طبيعة المصادر المالية للبلدية
61	المطلب الأول: المصادر المالية الداخلية
61	الفرع الأول: الموارد الجبائية
62	أولا: الموارد الجبائية التي تعود كليا للبلدية
62	أ - الضرائب والرسوم المباشرة
63	أ - رسم التطهير
63	ب - رسم العقاري
68	2 - الضرائب والرسوم غير المباشرة
73	أ - رسم الذبح
73	ب - رسم الإقامة
75	ج - الضرائب والرسوم المتولدة عن أحكام قانون المالية لسنة 2000
79	الرسوم الجبلية المتولدة عن أحكام قانون المالية لسنة 2001
85	ثانيا: الموارد التي تشترك فيها البلدية مع غيرها
85	أ - الضرائب والرسوم المباشرة
85	أ - الرسم على النشاط المهني
89	ب - الدفع الجزائي
91	ج - الضريبة على الممتلكات
94	2 - الضرائب والرسوم غير المباشرة
94	الرسم على القيمة المضافة
103	الفرع الثاني: الموارد غير الجبائية
103	أولا: مناخيل الممتلكات
105	ثانيا: منتوج الاستغلال

106	ثالثا: الناتج المالي
109	المطلب الثاني: المصادر المالية الخارجية
109	الفرع الأول: مساعدات الدولة
110	أولا: برامج المخططات البلدية للتنمية
111	أ - برامج التنمية قبل اعتماد المخططات البلدية للتنمية
111	أ - تجسيد بقايا مشروع قسنطينة
112	ب - برامج التجهيز المحلي
115	2 - المخططات البلدية للتنمية
115	أ - محتوى المخططات البلدية للتنمية وأهدافها
119	ب - شروط إعداد وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية
122	ج - أهمية المخططات البلدية للتنمية
126	ثانيا: البناءات المدرسية
127	أ - كيفية إعداد البرامج
127	2 - كيفية تنفيذ البرامج
131	الفرع الثاني: مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية
131	أولا: صندوق التضامن
132	أ - إعانات التوزيع بالتساوي
133	2 - الإعانات الاستثنائية
134	3 - إعانات التجهيز
134	ثانيا: صندوق الضمان
135	أ - ناقص القيمة الجبائية
135	2 - التخصيصات والمبالغ غير المستوفاة
136	ثالثا: المساعدات والمهام الأخرى
136	أ - إعادة توزيع مبالغ الدفع الجزافي
137	2 - الإعانات المخصصة
138	3 - عمليات التكوين
138	4 - إعانات تسيير أعباء الحرس البلدي
141	الفرع الثالث: مساعدات ميزانية الولاية
142	الفرع الرابع: القروض
144	خلاصة الفصل الثاني
145	الفصل الثالث أسباب العجز المالي للبلديات
145	مقدمة الفصل
148	المبحث الأول: الأسباب التنظيمية
149	المطلب الأول: إشكالية التقسيم الإداري لسنة 1984
149	الفرع الأول: المرحلة التنظيمية الأولى 1962 - 1984
150	أولا: التقسيم الإقليمي لسنة 1963

151	ثانيا: صدور القانون البلدي سنة 1967
153	الفرع الثاني: التقسيم الإداري لسنة 1984
160	المطلب الثاني: إشكالية النظام الجبائي
161	الفرع الأول: حدود الجباية المحلية
161	أولا: محدودية التحصيل الجبائي
173	ثانيا: تفاوت التحصيل الجبائي
180	الفرع الثاني: تبعية النظام الجبائي للدولة
180	أولا: من حيث اعتماد الضرائب والرسوم
181	ثانيا: من حيث تحصيل مختلف الضرائب والرسوم
182	ثالثا: هيمنة الدولة على المصادر الجبائية
186	المطلب الثالث: عدم تطابق الموارد مع الأعباء
186	الفرع الأول: صلاحيات البلدية وفق القوانين المتتالية
186	أولا: الصلاحيات وفق القانون البلدي لسنة 1967
190	ثانيا: صلاحيات البلدية وفق قانون 1990
195	الفرع الثاني: تضارب الصلاحيات
195	أولا: أعباء البلدية وبرنامج المنتخبين
195	ثانيا: أعباء البلدية ومطالب المواطنين
196	ثالثا: الخطط المحلية والخطة المركزية
206	المبحث الثاني: الأسباب الوظيفية
207	المطلب الأول: تزايد النفقات
209	الفرع الأول: سرعة تنامي النفقات
212	الفرع الثاني: النمو النسبي للموارد
221	المطلب الثاني: ضعف التأطير وتلني كفاءة المسؤولين
221	الفرع الأول: ضعف التأطير وانعدام التكوين
222	أولا: تركيبة وأعباء المستخدمين
222	1 - أعباء المستخدمين
224	2 - تركيبة مستخدمي البلديات
227	ثانيا: التكوين والدورات التربصية
227	1 - التكوين عبر النصوص التشريعية
229	2 - واقع التكوين في الميدان
238	الفرع الثاني: تلني كفاءة المسؤولين
244	المطلب الثالث: ضعف منتوجات الاستغلال
245	الفرع الأول: بعض الأرقام حول تطوير هذه المصادر
248	الفرع الثاني: بعض الأرقام عن بلدية تلمسان
252	الفرع الثالث: أسباب ضعف هذه الموارد
255	خلاصة الفصل

258
258
260
261
262
263
265
267
269
273
275
275
277
279
280
281
284
284
285
286
289
290
290
293
294
296
297
297
298
300
304
304
306
306
308
310
311
311

الفصل الرابع سبل ترقية المصادر المالية للبلديات والطول المقترحة

مقدمة الفصل

المبحث الأول: تجاوز العراقيل التنظيمية

المطلب الأول: إعادة تنظيم البلديات

الفرع الأول: إعادة تجميع البلديات

الفرع الثاني: فتح المحطات الإدارية

المطلب الثاني: مطابقة الصلاحيات مع الإمكانيات

الفرع الأول: المهام ذات النفع المحلي

الفرع الثاني: المهام ذات النفع الوطني

المطلب الثالث: حتمية إصلاح المنظومة الجبائية

الفرع الأول: استعراض تجارب بعض الدول

أولا: النظام الفرنسي

ثانيا: النظام المغربي

الفرع الثاني: ضرورة وضع نظام جبائي محلي ملائم

أولا: قائمة الضرائب والرسوم المحلية

ثانيا: تفويض بعض الصلاحيات على المستوى المحلي

المبحث الثاني: تحسين أدوات التسيير

المطلب الأول: تحسين أداء الموظف

الفرع الأول: الاعتماد الفعلي لعنصر التكوين

الفرع الثاني: عصريّة التسيير

المطلب الثاني: إعادة تجميع موارد الأملاك ومنتوج الاستغلال

الفرع الأول: إحصاء وتحصيل مداخيل الممتلكات

أولا: إحصاء الممتلكات

ثانيا: تحصيل الإيرادات

1 - معوقات التحصيل

2 - الحلول المقترحة

الفرع الثاني: اختيار أساليب التسيير وطرق الاستغلال

أولا: أسلوب التسيير المباشر

ثانيا: أسلوب التسيير بواسطة المؤسسات العمومية

ثالثا: أسلوب التسيير عن طريق الامتياز والتأجير

المطلب الثالث: ترشيد النفقات واللجوء إلى الاقتراض

الفرع الأول: ترشيد الإنفاق

الفرع الثاني: الاقتراض

أولا: اللجوء إلى المؤسسات البنكية

ثانيا: استحداث مؤسسات تمويل خاصة

المبحث الثالث: تفعيل عنصر الرقابة على الأموال العامة

المطلب الأول: التنكير بأهمية الرقابة

الفرع الأول: الرقابة الإدارية والشعبية

311	أولاً: الرقابة الإدارية
311	1 - رقابة السلطة الوصية
312	2 - رقابة المحاسب العمومي
313	3 - رقابة المفتشية العامة للمالية
315	ثانياً: الرقابة الشعبية
316	الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة
318	المطلب الثاني: واقع الرقابة في البلديات وضرورة تفعيلها
319	الفرع الأول: واقع الرقابة ميدانياً
323	الفرع الثاني: ضرورة تفعيل عنصر الرقابة
325	خلاصة الفصل
326	الخاتمة
329	قائمة الجداول
331	قائمة المراجع
339	الفهرس