



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان  
كلية العلوم الاقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية  
تخصص اقتصاد التنمية  
الموضوع:

## الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية

تحت إشراف:

البروفيسور شعيب بونوة

إعداد الطالبة:

نضيرة دوبابي زوجة براهيم

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ. د عبد الرزاق بن حبيب
مشرفا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ. د شعيب بونوة
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. نصر الدين بدي
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. عبد الناصر بوتلجة
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. عبد اللطيف كرزابي

## مقدمة

### أهمية وأهداف البحث:

لقد نال موضوع التنمية حيزا مهما من الدراسة خلال السنوات الأخيرة، حيث عرفت نظريات التنمية تطورا بالغا جعل اهتمامها يتجاوز مطلب تحقيق التنمية الاقتصادية والمادية، ليبتغي تحقيق التنمية الشاملة، بل ليعتادها بحثا عن التنمية المستدامة، التي تهدف إلى استخدام الموارد من منظور الحفاظ عليها.

تحقيق التنمية بمختلف أبعادها أضحت غاية كل المجتمعات، التي تصبو إلى تحسين مستويات معيشتها وضمان استمرارها؛ وإن تدخل الدولة لتحقيق ذلك، يقتضي عملها الدائم لإشباع الحاجات العامة، تحقيق الرفاهية الاجتماعية وخدمة المرفق العام.

غير أن المالية الحديثة أثبتت أن الدولة لا يمكنها أن تتكفل لوحدها بمحور التنمية، لذا ظهرت الدعوة إلى الإسهامات المحلية، جنبا إلى جنب مع الدولة، من خلال إشراك الجماعات المحلية في هذا المجال.

التنمية المحلية، باعتبارها إحدى مظاهر البعد السوسولوجي لحركة التنمية الشاملة، تقتضي تدعيم اللامركزية، وهو النظام المكرس في الدستور الجزائري، باعتبار البلدية والولاية جماعات محلية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وإن البلدية، إذ تعتبر الخلية الأساسية والجماعة القاعدية في كيان الدولة، مخول لها صلاحيات ومهام بالغة الأهمية، انطلاقا من قربها واحتكاكها المباشر بالقاعدة الشعبية، تمثل نموذجا صادقا للدراسة كونها المحرك الأساسي للتنمية الشاملة.

التنمية المحلية تقتضي تمتع البلديات بقدر كاف من الاستقلالية الوظيفية والمالية، التي تسمح لها برسم أهدافها وتوفير الوسائل اللازمة لتحقيق ذلك، أما الاستقلال المالي فيعني أنها مطالبة بتوفير الموارد المالية اللازمة لتأدية مهامها وتغطية نفقاتها.

غير أن مسألة التمويل الذاتي للبلديات تعتبر من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه أنظمة الحكم المحلي، إذ يصعب في كثير من الأحيان التحكم في الجدلية القائمة بين مبدأ استقلالية الجماعات المحلية قانونيا، إداريا وماليا وبين القيود التي تفرضها الدولة.

تتضح هذه الجدلية بالنظر إلى ضعف الموارد المالية المحلية، التي تتميز بنقصها، عدم توازنها وعدم كفايتها، بشكل يجعل البلديات غير قادرة على تغطية نفقاتها، أي غير قادرة حتى على المحافظة على استقلاليتها المالية أولاً، وعاجزة على الاضطلاع بوظائفها ومهامها التي تبرر وجودها ثانياً.

وبالتالي فإن زيادة النفقات وعدم القدرة على التحكم فيها، في مقابل ضعف الموارد المالية للبلديات، هو الأمر الذي يؤدي إلى إحداث العجز الميزاني في نهاية كل سنة مالية، ويؤدي بالتبعية إلى تراكم ديون البلديات السنة تلو الأخرى.

إن اهتمامنا بدراسة عجز ميزانيات البلديات، يرجع إلى الوضعية غير المريحة على الإطلاق التي تعاني منها أغلب البلديات الجزائرية، إذ أننا سجلنا تزايداً مستمراً في عدد البلديات العاجزة وكذا في قيمة العجز، حيث قدر عدد البلديات العاجزة سنة 2003 بـ 1126 من مجموع 1541 بلدية، بقيمة عجز تفوق 10,6 مليار دج.

في هذا الإطار، لابد من الإقرار بأن البلديات تعيش في حلقة مفرغة، حيث أن الاختلالات المسجلة في ماليتها لم تسمح لها بتحسين أدائها وطرق تسييرها، كما أن ضعف وتدني مستويات التسيير لم تمكنها من حل مشكل عجز الميزانية، وبالتالي فإنها بهذا الشكل تبقى بعيدة عن تحقيق أهدافها التنموية.

وعلى هذا الأساس، ربطنا في بحثنا هذا مشكل عجز الميزانية بضرورة تحسين طرق تسيير البلديات، عن طريق إرساء قواعد الحكم الراشد على المستوى المحلي، باعتباره نموذجاً وخياراً استراتيجياً للخروج من الأزمة.

وبالتالي فإن دراسة عجز ميزانيات البلديات، من خلال هذا البحث، تكتسي أهمية بالغة، إذ أن الحلول المقترحة سوف تسمح للبلديات بالتحرك من قيودها، وتمكنها لا محالة من تحقيق أهدافها التنموية المنشودة.

حيث قمنا بالتركيز على ضرورة إصلاح طرق التسيير المحلي، من خلال اعتماد آليات الحكم الراشد المحلي، لاسيما من خلال مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية؛ وهو الأمر الذي لن يسمح بتجاوز العجز فحسب، بل سيسمح أيضاً بتوطيد العلاقة بين المواطنين والإدارة، وبين المواطنين وممثليهم في المجالس المنتخبة.

يهدف هذا البحث أيضا، بالإضافة إلى إثراء المكتبة الجامعية بموضوع يندرج في إطار المالية المحلية والحكم الراشد، إلى تقديم بعض الأدوات العلمية لفائدة المنتخبين والمسيرين المحليين، والتي تمكنهم من التحكم في تقنيات الميزانية من جهة، والتحكم في التسيير المحلي من جهة أخرى.

إن معالجة موضوع "الحكم الراشد المحلي وعجز ميزانية البلدية"، تطلب الاحتكاك بوسط عمل البلديات، وهو الأمر الذي استدعى التنقل المستمر بين مصالح وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مصالح ولاية سيدي بلعباس وبلدياتها.

### إشكالية البحث:

إن دراسة موضوع عجز ميزانية البلدية وإخضاعه للدراسة العلمية، رغبة في التوصل إلى إيجاد الحلول المناسبة، بالتركيز على ضرورة اعتماد الحكم الراشد المحلي في التسيير باعتباره النظام الأمثل، يطرح إشكالية البحث التالية:

- ما هي أسباب عجز ميزانية البلدية؟
- هل يمكن للحكم الراشد المحلي المساهمة في تجاوز العجز الميزاني وتصحيح الاختلالات المتعلقة بالميزانية؟

### الفرضيات:

البلديات غير قادرة على توفير الموارد المالية اللازمة لتأدية وظائفها الحيوية وغير قادرة على التحكم في نفقاتها التي هي في تزايد مستمر، كما أن الدولة صاحبة القرار السياسي لم تعتمد حلا جذريا لإصلاح المالية المحلية وتنظيم عمل الجماعات المحلية.

وبالتالي فإن الإجابة الأولية التي تتبادر للأذهان، هي ضرورة تضافر جهود كل من الدولة والجماعات المحلية بما فيها البلديات من أجل الرفع من الموارد المالية المحلية، سواء عن طريق إصلاح الجباية المحلية، أو عن طريق تامين تلك الموارد غير المستغلة، بالإضافة إلى حتمية عقلنة وترشيد طرق الإنفاق، من خلال اعتماد الصرامة في صرف المال العام.

الحكم الراشد المحلي كحل استراتيجي يفرض نفسه بقوة، لا لحل مشكل العجز الميزاني فحسب، بل لتحسين أداء عمل البلديات، ودفعها لتحقيق التنمية المستدامة.

بالنظر إلى الطبيعة الخاصة لموضوع البحث، لم تقتصر على الدراسة النظرية، التي قدمنا من خلالها أهم الأدوات التقنية المتعلقة بالميزانية، بل تجاوزنا ذلك إلى تقديم دراسة عملية، تمثلت في تشخيص ميزانيات بلديات ولاية سيدي بلعباس، من خلال تحليل إيراداتها ونفقاتها، للتمكن من تحديد مواضع الخلل، واقتراح الحلول الكفيلة بتجاوزه. أما بالنسبة لتطبيقات الحكم الراشد المحلي، فقد اقتصرنا الدراسة على عرض أهم المبادئ التي يجب أن تعتمد عليها البلديات في تسيير شؤونها المحلية.

### التكوين الأولي لمحتويات البحث:

في محاولة لإيجاد عناصر إجابة لإشكالية البحث، قمنا بتقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة فصول بعد المقدمة.

تقديم الإطار العام للدراسة في الفصل الأول، الذي يتمحور حول المالية العامة، وهذا من خلال تعريف الميزانية العامة للدولة وتوضيح علاقتها بالسياسة الاقتصادية وبدور الدولة (مبحث أول)، بالإضافة إلى تحليل أسس وأساليب توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية (مبحث ثاني).

يتضمن الفصل الثاني عرضاً لأدوات المالية المحلية المتمثلة في ميزانية البلدية (مبحث أول)، الإيرادات والنفقات (مبحث ثاني)؛ ليخصص المبحث الثالث للدراسة العملية، عن طريق تشخيص مالية بلديات ولاية سيدي بلعباس، في محاولة لمعرفة أسباب عجز ميزانياتها.

أما الفصل الثالث والأخير فيتضمن عرضاً للحلول والتوصيات المقترحة لمعالجة العجز الميزاني، بالتطرق إلى الإجراءات المتعلقة بالمالية المحلية (مبحث أول)، الإجراءات المتعلقة بإعادة النظر في تنظيم وصلاحيات الجماعات المحلية (مبحث ثاني)، أما المبحث الثالث فيخصص للحكم الراشد المحلي الذي تم تقديمه كحل استراتيجي لهذه المشكلة، عن طريق عرض أهم الآليات التي يجب اعتمادها لتجاوز الاختلالات المسجلة ودفع عجلة التنمية.

## الفصل الأول: علاقة الميزانية بمالية الدولة والجماعات المحلية

### مقدمة الفصل

إن دراسة موضوع ميزانية البلدية الذي يندرج ضمن موضوع المالية المحلية، يقتضي تقديم أدوات المالية العامة، باعتبارها إطارا عاما للدراسة، ودراسة مدى ترابطها بالنظام الاقتصادي وبدور الدولة في الحياة الاقتصادية بصفة عامة.

في هذا الإطار، لا بد من الإشارة إلى التطور الذي عرفته المالية العامة الحديثة في ظل تغير دور الدولة، إذ اتسع نطاقها لتصبح أداة في يد الدولة لضمان التنمية الاقتصادية وتحقيق الرفاهية العامة والعدالة الاجتماعية.

وعليه، فإن الميزانية العامة للدولة، تعتبر الإطار الذي تنعكس فيه اختيارات الدولة لأهدافها، ومع تدخل الدولة في مجالات النشاط الاقتصادي وانتشار التخطيط واستخدام الأدوات المختلفة للتأثير في النشاط الاقتصادي، برزت أهمية النشاط المالي كأحد الأدوات الرئيسية لتحقيق أهداف المجتمع.

غير أن المالية الحديثة أثبتت أن الدولة لا يمكنها أن تتكفل لوحدها بمحور التنمية، لذا بات ضروريا إشراك الجماعات المحلية في هذا المجال، حيث وجب على المالية المحلية مسايرة خيارات الدولة ومتطلبات الجماعات المحلية، من أجل تحقيق التنمية المحلية المستدامة وإشباع حاجات المواطنين.

في هذا السياق، عملت الدولة الجزائرية منذ الاستقلال على إقامة نظام إدارة محلي، عن طريق توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، من خلال التمييز بين الشؤون العامة والشؤون المحلية، مع تدعيمه بالأدوات اللازمة لتحقيق استقلالية الجماعات المحلية، من خلال اعتماد نظام لامركزي في تسيير الشؤون المحلية.

وعلى هذا الأساس، سوف نتعرض فيما يلي لتقديم الميزانية العامة باعتبارها أداة لتنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة، مع توضيح علاقتها بالنظام الاقتصادي وبدور الدولة (مبحث أول)، بالإضافة إلى عرض معايير وأساليب توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية، مع التركيز على مبدأي الشخصية المعنوية واللامركزية باعتبارهما من مقومات استقلالية الجماعات المحلية (مبحث ثاني).

## المبحث الأول: علاقة الميزانية العامة للدولة بالسياسة الاقتصادية

أضحت الميزانية العامة في ظل المالية الحديثة أداة في يد الدولة لتحقيق أهدافها، فلم يعد دور الدولة مقتصرًا على تغطية النفقات العامة وتوزيع الأعباء على المواطنين، في ظل تكفلها بالشؤون الإستراتيجية فحسب كالمحافظة على الأمن والنظام العام، بل اتسع نطاق تدخلها وأصبحت تهدف إلى تحقيق الرفاهية العامة بتنمية مستمرة للاقتصاد الوطني، استخدام رشيد للموارد، تحقيق للعمالة وفق برامج منظمة وتوزيع أمثل للمداخل، الذي من شأنه أن يقلل من عدم المساواة ويحقق العدالة الاجتماعية.

لتوضيح ذلك، سوف نقدم فيما يلي مفهوم الميزانية العامة للدولة (مطلب أول)، بالإضافة إلى تبيان علاقتها بالسياسة الاقتصادية وبدور الدولة (مطلب ثاني).

### المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة

تعتبر الميزانية، الإيرادات والنفقات أدوات علم المالية العامة، وعليه سوف نتعرض في إطار دراستنا لمالية الدولة لتعريف الميزانية العامة للدولة (فرع أول) وكذا التعرف على أهم مبادئها (فرع ثاني).

### الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة للدولة

الميزانية كلمة انجلوسكسونية الأصل، حيث تعتبر انجلترا أول دولة نشأت فيها المبادئ التي تقوم عليها فكرة الميزانية الحديثة، لتنتقل إلى فرنسا ثم إلى جميع الدول الحديثة، ويقصد بها المحفظة التي تحمل الوثائق المتعلقة بميزانية المؤسسة أو الدولة أو إقليم ما.

من الناحية القانونية، يمكننا تعريف الميزانية العامة للدولة بأنها وثيقة تصادق عليها السلطة التشريعية المختصة، تحدد نفقات وإيرادات الدولة خلال فترة زمنية متصلة، وتنفذ من طرف الحكومة، وهي تقوم على ثلاثة مبادئ أساسية:

- مبدأ اعتماد السلطة التشريعية للإيرادات العامة.

- مبدأ اعتماد السلطة التشريعية للنفقات العامة.

-مبدأ الاعتماد الدوري للإيرادات والنفقات<sup>(1)</sup>.

ولقد عرفها الباحث حيز غاستون بأنها تصرف سياسي، أي أنها تعبير مالي للنظرية السياسية المعمول بها في فترة زمنية معينة، وهذا ما يجعل الاتجاهات المالية قد تتغير من فترة لأخرى بحسب الاتجاه السياسي المعمول به.

كما عرفها الدكتور أحمد جامع بأنها "توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة، سنة في المعتاد، تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية"<sup>(2)</sup>؛ ويتضح من هذا التعريف أن الميزانية العامة هي عبارة عن عمل إداري، تقديري وترخيصي، تهدف من خلاله الدولة إلى تحقيق أهداف اقتصادية، مالية واجتماعية.

### الميزانية العامة عمل تقديري:

تعتبر الميزانية العامة للدولة بيانا لما تتوقع السلطة التنفيذية إنجازه خلال السنة المالية المقبلة، ويتضمن تقديرا للإيرادات والنفقات العامة، وتعد الميزانية بمثابة برنامج عمل الحكومة، تقوم من خلاله بتنفيذ سياساتها الاقتصادية، المالية والاجتماعية وغيرها، من خلال تحديدها لمصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق.

### - الميزانية العامة عمل ترخيصي:

الإيرادات والنفقات، التي تقوم السلطة التنفيذية بتقديرها، يجب أن تعرض على السلطة التشريعية للمصادقة عليها، وبالتالي الترخيص للحكومة بتنفيذها.

لابد من الإشارة إلى عدم الاتفاق على تعريف موحد للميزانية، وهذا بالنظر إلى التغيرات السياسية والاقتصادية التي تشهدها الدول من عصر لآخر، ولقد رسم تطور هذا المفهوم دور الميزانية في الحياة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية للشعوب، كما أنها تعتبر فرصة للتعرف على مدى نجاح السياسة المتبعة من طرف السلطة العمومية، وتكون كذلك مقياسا له مصداقية كبيرة بالنسبة للوضع الاقتصادي والمالي لكل دولة.

(1) زينب حسين عوض الله: مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت 1998، ص 356.

(2) أحمد جامع: فن المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص 315 وما بعدها.



## الفرع الثاني: مبادئ الميزانية العامة للدولة

تتمثل أهم مبادئ الميزانية العامة للدولة في السنوية، الشمولية، الوحدة، عدم التخصيص والتوازن.

### 1- مبدأ السنوية:

يقصد بمبدأ السنوية أن سريان الميزانية، أي توقع نفقات وإيرادات الدولة، يكون لمدة سنة واحدة، ويتجسد هذا المبدأ القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية. يؤكد هذا المبدأ سنويا في قانون المالية في مادته الأولى غالبا، مثلا: تنص المادة الأولى من قانون المالية لسنة 2009 على ما يلي: "مع مراعاة أحكام هذا القانون، يواصل في سنة 2009 تحصيل الضرائب... وكذا كل المداخيل والحواصل الأخرى لصالح الدولة طبقا للقوانين والنصوص التطبيقية الجاري بها العمل عند تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية".

لهذا المبدأ أهمية خاصة نظرا لكونه يسمح بمراجعة القضايا المالية بعد كل سنة، مما يمكن السلطات المعنية بتقسيم عمليات التسيير والتجهيز ونشاطات الخزينة العمومية سنويا وكذا تجديد بعض الاختيارات الاقتصادية، كما يسمح أيضا للسلطة التشريعية بمراقبة نشاطات السلطة التنفيذية.

من جهة أخرى، فإن قصر الفترة الزمنية الخاصة بالميزانية في سنة واحدة يشكل صعوبة تطبيق هذا المبدأ، فالسنوية لا تسمح كثيرا ببرمجة مشاريع تفوق مدة انجازها سنة واحدة، كما أنها لا تسمح بالتكفل بالمتطلبات الطارئة التي قد تحدث خلال السنة؛ وعلى هذا الأساس يعرف هذا المبدأ استثناء في تطبيقه يتمثل في الميزانية التكميلية التي تصدر خلال فترة تنفيذ الميزانية العامة، غالبا في منتصف السنة المالية.

### 2- مبدأ الوحدة:

يهدف مبدأ الوحدة بالنسبة للميزانية العامة للدولة إلى الجمع بين جميع الإيرادات والنفقات المتوقعة خلال السنة المالية المقبلة في وثيقة واحدة، والمقصود هو وثيقة واحدة مهما تعددت أجزاءها.

يعرف هذا المبدأ بعض الاستثناءات تتمثل في:

- الحسابات الخاصة للخزينة: تسجل هذه الحسابات خروج ودخول أموال من وإلى ميزانية الدولة لا تعتبر نفقات وإيرادات عامة.
- الميزانيات الاستثنائية (غير العادية): مثال ذلك تخصيص ميزانية لتعمير ما دمرته الحرب أو القيام باستثمار ضخم.
- الميزانيات الملحقة: ميزانيات بعض الهيئات أو المرافق العامة التي تقوم بنشاط صناعي أو تجاري، إذ يستدعي حسن سيرها أن تخصص لها ميزانية ملحقة بميزانية الدولة.

### 3- مبدأ الشمولية:

يقصد بمبدأ الشمولية أن تظهر في ميزانية الدولة كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات دون أية مقاصة بينها.

فإذا كان مبدأ الوحدة يهدف إلى إعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة فإن مبدأ الشمولية يهدف إلى أن يسجل بالتفصيل في هذه الوثيقة كل تقدير النفقات والإيرادات.

يستند هذا المبدأ إلى اعتبارين أساسيين، اعتبار سياسي يسمح للسلطة التشريعية بمراقبة السلطة التنفيذية، واعتبار مالي يمكن من محاربة الإسراف في إنفاق المال العام.

### 4- مبدأ عدم التخصيص:

يقصد بهذا المبدأ عدم تخصيص نوع من الإيراد لإنفاق حصيلته على نوع معين من الإنفاق.

### 5- مبدأ التوازن:

يقصد بمبدأ التوازن أن يتساوى مجموع النفقات العامة مع مجموع الإيرادات العامة التي تتضمنها الميزانية العامة للدولة.

## المطلب الثاني: الميزانية العامة للدولة كأداة لتنفيذ السياسة الاقتصادية

اكتست الميزانية العامة للدولة في وقتنا الحالي أبعادا سياسية واقتصادية واجتماعية، وقد تزايدت أهميتها في ظل المالية الحديثة مقارنة بالأفكار التي كانت سائدة لدى مفكري المالية العامة التقليديين.

وسوف نوضح فيما يلي علاقة الميزانية العامة للدولة بالسياسة الاقتصادية وبدور الدولة (فرع أول)، بالإضافة إلى إبراز دورها في المجالين الاقتصادي والاجتماعي (فرع ثاني).

### الفرع الأول: علاقة الميزانية بالسياسة الاقتصادية وبدور الدولة

النظام هو مجموعة من العناصر والعلاقات، وينقسم كل نظام بدوره إلى عدد من الأنظمة الفرعية، تتداخل في تشابك ينبغي أخذه بعين الاعتبار عند دراسة أي نظام<sup>(1)</sup>.

وبالرغم من اعتبار النظام المالي جزءا من النظام الاقتصادي إلا أنه يتميز بهيكلية خاصة تجعل منه نظاما مستقلا، حيث يمكن النظر إليه من ناحيتين:

الناحية الأولى، تركز على مجموعة من علاقات المالية العامة والتي تتمثل في الإيرادات والنفقات العامة، يمكن دراسة كل منها على حدة وعلاقة كل منها بالأخرى، والتي تظهر في الميزانية العامة للدولة باعتبارها أدوات للمالية العامة.

الناحية الثانية، تركز على المؤسسات والهيئات المالية سواء كانت مركزية أو محلية (البنك المركزي البنوك التجارية).

إن علاقة النظام المالي بالنظام الاقتصادي هي علاقة الجزء بالكل، تتضح في أن جوهر النشاط الاقتصادي يتلخص في بذل الجهد باستخدام الموارد المتاحة تحت تصرف الجماعة من أجل إشباع الحاجات العامة، حيث يتم إشباع جزء من هذه الحاجات العامة بمعرفة الدولة والهيئات العامة عن طريق استخدام شطر من الموارد المتاحة للجماعة، أما الجزء الآخر المتعلق بالحاجات الخاصة فيتم إشباعه عن طريق نشاط الأفراد.

(1) السيد عبد المولى: المالية العامة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 28.

ومن ثمة فإن النشاط المالي للدولة، الذي تقوم به إشباعا للحاجات العامة، لا يعدو إلا أن يكون جزءا من النشاط الاقتصادي العام، وإن كمية النفقات والإيرادات العامة ليست إلا كمية اقتصادية تمثل جزءا من الكل، تقوم بينهما علاقات متبادلة تتمثل في كون:

- الإيرادات العامة تقتطع جزءا من الكميات الاقتصادية الكلية وهي الناتج القومي، الدخل القومي والإنفاق القومي.

- النفقات العامة تعود فتضيف إلى الكميات الاقتصادية الكلية، فهي تؤدي إلى زيادة الإنفاق القومي، وتسهم في خلق جزء من الناتج القومي و في خلق دخول لعوامل الإنتاج.

إن النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وهو يشكل النظام المالي، يحدد العناصر المكونة للنظام المالي، هذه العناصر بالغة الارتباط، كما أن تأثير النظام الاقتصادي والاجتماعي عليها يتم في اتجاه واحد، لدرجة أنها تكون معا نظاما ماليا متناسقا يعكس في جميع عناصره النظام الاقتصادي والسياسي، وهو ما يتضح من تطور دور الدولة الذي ينعكس على النظام المالي.

ويترتب عن كون النظام المالي جزءا من النظام الاقتصادي نتيجتان، هما ضرورة خضوع النشاط المالي للمفاهيم الأساسية للتحليل الاقتصادي، وكذا ضرورة انسجام وتوافق السياسة المالية مع السياسة الاقتصادية<sup>(1)</sup>.

بهذا الشكل يتضح جليا تطور مفهوم المالية العامة موازاة مع تطور دور الدولة، إذ أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على مختلف الدول أحدثت تعديلات جذرية وعميقة في الدور الذي تقوم به الميزانية في مالية الدولة، وقد اختلف هذا الدور في النظرية التقليدية عنه في الفكر المالي الحديث.

## 1- دور الميزانية العامة في النظرية التقليدية:

جاءت النظرية التقليدية في مرحلة من التطور الاقتصادي والاجتماعي للدول المختلفة، وقد تميزت بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلا في حدود ضئيلة، و ذلك تأثرا بمذهب الحرية الفردية الذي ازدهر في ظل نظام الاقتصاد الحر، لهذا فقد غلب على فكر هذه النظرية نوع من الحيادية المالية، حيث تمثل هذا الحياد في

<sup>(1)</sup> زينب حسين عوض الله، مرجع سابق، ص 372 وما بعدها.

مجموعة من الآراء التي كانت ترى أن أفضل الميزانيات هي أقلها نفقات، وأن توازن الإيرادات والنفقات يعتبر أمراً حيوياً في الميزانية السنوية (التوازن السنوي)، وقد ترتب عن هذه الآراء وغيرها رفض التقليديين لفكرة إحداث عجز منظم أو غير منظم في ميزانية الدولة<sup>(1)</sup>.

في ظل هذه النظرية، امتنع على الدولة التدخل في الحياة الاقتصادية، واقتصرت وظائفها على ضمان سير المرافق الأساسية التي تشبع الحاجات الجماعية الأولية، كما امتنعت الدولة أيضاً عن إحداث أي تأثير على النشاط الفردي أو قوى السوق أو التأثير على التوازن العام الذي يتحقق تلقائياً وفقاً لمفهوم النظرية التقليدية، التي خلصت إلى أن الإنفاق العام يتجه أساساً إلى تغطية النفقة العامة وهو إنفاق استهلاكي، وهذا ما يعني أن التحليل التقليدي قد وجه أساساً في الدولة المستهلكة وفي الإنفاق الاستهلاكي، فالدولة تقطع جزءاً من الأموال الموجودة تحت تصرف الجماعة وتقوم عن طريق النفقات العامة بتحطيمها مما يقلل منها، وفي هذا إفقار للجماعة.

ويذهب التقليديون في شرح وجهة نظرهم إلى القول بأن النقود التي تنفقها الدولة لا تختفي لأنها تنتقل من يد لأخرى، وبالتالي تحافظ على قيمتها، ولكن الذي يختفي هي السلع والخدمات التي تقوم الدولة بشرائها بواسطة النقود وتستخدمها في تسيير المرافق العامة إشباعاً لحاجات الجماعة.

وبالتالي تؤيد هذه النظرية عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، إذ يتعين عليها حماية الأفراد وملكياتهم والقيام بالخدمات الأساسية اللازمة لازدهار الاقتصاد كالأمن والقضاء، وبالتالي أصبحت الدولة على هامش الاقتصاد.

نتيجة لذلك تحدد نطاق علم المالية العامة في تغطية النفقات العامة بتوزيع عبئها بين المواطنين بطريقة عادلة، فبالنسبة للنفقات يجب أن تكون في أضيق الحدود، ولتغطيتها تلجأ الدولة إلى الضرائب، القروض وإيرادات الأملاك.

---

(1) مرجع سابق، ص 373.

## 2- دور الميزانية في المالية العامة الحديثة:

اتسع نطاق دور الدولة في ظل المالية الحديثة وازدادت درجة تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فلم يعد هنالك حديث عن حياد الميزانية، بل أضحت من أدوات السياسة المالية، تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية، وهكذا اندثرت معظم الآراء التي تنادي بها النظرية التقليدية بتغيير الظروف البيئية المحيطة بمالية الدولة، فلم يعد المهم الحفاظ على توازن الإيرادات والنفقات في الميزانية السنوية، بل أصبح ما يستأثر بالاهتمام هو التوازن العام الاقتصادي ككل وليس التوازن المالي والحسابي للميزانية.

من ناحية أخرى، فإن التوازن السنوي لم يعد أمراً تلتزم الدولة حرفياً بتنفيذه، إذ أن اهتمام المالية العامة الحديثة اتجه إلى ما يسمى بالتوازن الدوري، أي توازن الميزانية على سنوات الدورة الاقتصادية.

والجدير بالإشارة أن ضيق واتساع نطاق دور الدولة الاقتصادي إنما يتعلق بنوع النشاط الاقتصادي الذي تقوم به، فتغير هذا النطاق بين الضيق والاتساع على مدى الدور الاقتصادي للدولة إنما يتوقف على حجم الاقتصاد القومي.

فعلى افتراض عدم تغير نطاق الدور الاقتصادي للدولة من حيث نوع النشاط الذي تقوم به، فإن كبر حجم الاقتصاد القومي مع تطوره يؤدي إلى كبر حجم ميزانية الدولة، إذ يزيد إنفاقها وبالتالي إيرادها حتى مع بقاء حجم النشاط الاقتصادي الذي تقوم به على حاله.

في ظل الدولة المتدخلة التي صاحبت تطور طريقة الإنتاج الرأسمالي واشتداد حدة الأزمات الاقتصادية، بدأت الدولة بمباشرة وظائف اقتصادية جديدة تخرجها عن النطاق الذي لعبته في المرحلة السابقة، مما كان له الأثر في تزايد أهمية النشاط المالي للدولة واتساع نطاقه.

فالمالية العامة لم تعد تهدف إلى تغطية النفقات العامة دون إحداث أي تدخل في النشاط الفردي أو قوى السوق، بل أصبحت تهدف إلى تحقيق أغراض أخرى اقتصادية أو اجتماعية عن طريق استخدام الكميات المالية التي بحوزة الدولة.

وعليه، فإن النظام المالي في المجتمعات الرأسمالية المعاصرة يهدف إلى:  
- المحافظة على الاستقرار الاقتصادي لما يعاني منه النظام الرأسمالي من أزمات اقتصادية.

- تحقيق قدر من العدالة في توزيع الدخل القومي.  
- ضمان الاستخدام الأمثل للموارد وضمان توجيهها نحو بعض القطاعات والأنشطة الاقتصادية المطلوبة.

- دعم النمو الاقتصادي باستخدام الاستثمار العام عن طريق زيادة حجمه أو تركيزه على بعض القطاعات الاقتصادية التي لا يقوى القطاع الخاص على الاتجاه إليها.

وبالتالي تؤيد هذه النظرية تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، إذ أن دورها لم يعد مقتصرًا على المحافظة على الأمن والنظام، بل أصبح هدفها تحقيق الرفاهية العامة، بتتمية مستمرة للاقتصاد الوطني واستخدام رشيد للموارد وتحقيق للعمالة وفق برامج منظمة وتوزيع أمثل للمداخل، الذي من شأنه أن يقلل من عدم المساواة ويحقق العدالة الاجتماعية<sup>(1)</sup>.

نتيجة لذلك اتسع نطاق علم المالية العامة، ليصبح أداة في يد الدولة لتحقيق أهدافها، ولم يعد دوره مقتصرًا على تغطية النفقات العامة وتوزيع الأعباء على المواطنين، بل أصبحت مهمته هي التدخل لتحقيق الأهداف التنموية الجديدة.

### الفرع الثاني: الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للميزانية

من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، للميزانية أهمية كبيرة خاصة مع اتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدول المعاصرة، فعن طريق الميزانية تستطيع الدول أن تعدل في توزيع الدخل القومي فيما بين الطبقات المختلفة للمجتمع وعلى الأفراد عن طريق الضرائب و النفقات العامة.

إذ لم تعد الميزانية ذلك العمل الذي تقدر بواسطته الإيرادات والنفقات فحسب، بل أصبحت تهدف أيضا إلى تحقيق العمالة الكاملة وإلى تعبئة القوى الاقتصادية غير المستخدمة.

<sup>(1)</sup> مرجع سابق، ص 374.

وفي الدول ذات الاقتصاد المخطط وبالخصوص البلدان الاشتراكية، للميزانية دور كبير لعلاقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادي، إذ تعتبر جزءا من الخطة المالية العامة للدولة و أداة من أهم أدوات تنفيذها .

أما من الناحية السياسية، للميزانية أهميتها في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية، لأن إلزام السلطة التنفيذية بأن تتقدم كل عام إلى المجالس النيابية لاعتماد الميزانية من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة بالنظر إلى ما يؤدي إليه إخضاع هذه الميزانية للرقابة الدقيقة والعلنية من إبعادها عن تحكم السلطة التنفيذية<sup>(1)</sup> .

بصفة عامة، يمكن القول أن القوة السياسية في الدول تميل عادة إلى أن تتركز في السلطة صاحبة اعتماد الميزانية، ففي الدول الديمقراطية تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان في يد ممثلي الأمة في المجالس النيابية، أما في الدول ذات الأنظمة الدكتاتورية فتركز القوتان في يد السلطة التنفيذية وهو الأمر الذي يصعب فيه إخضاع هذه السلطة لرقابة صارمة للمجالس النيابية في هذه الدول.

---

(1) مرجع سابق، ص 375.



## المبحث الثاني: توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية

موضوع بحثنا الذي يتناول بالدراسة ميزانية البلدية يقتضي التمييز بين حدود المالية العامة والمالية المحلية، بالرغم من الاعتراف بكون المالية المحلية فرعا من فروع علم المالية العامة؛ إذ من المعلوم أن الميزانية العامة للدولة لا تتضمن إلا الإيرادات والنفقات العمومية دون غيرها من إيرادات ونفقات الأشخاص الاعتبارية العمومية الأخرى، فمالية الجماعات المحلية مستقلة عن مالية الدولة.

وعليه، سوف نتعرض فيما يلي لمعيار وأسلوب توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية (مطلب أول)، بالإضافة إلى تحديد مقومات وأسس استقلالية الجماعات المحلية (مطلب ثاني).

### المطلب الأول: معيار وأسلوب توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية

إن الحديث عن فكرة الاختصاص المحلي يستدعي التطرق إلى مسألتين أساسيتين: المسألة الأولى حول مدى وجود معيار للتمييز بين الشؤون المحلية والشؤون العامة (فرع أول)، أما المسألة الثانية فتتعلق بالأسلوب المناسب الذي تتحدد في ضوئه قائمة الاختصاصات المحلية (فرع ثاني).

### الفرع الأول: معيار التمييز بين اختصاصات الدولة والجماعات المحلية

اعتمد الفقهاء بعض المعايير للتمييز بين اختصاصات الدولة واختصاصات الجماعات المحلية، ونقصد بذلك التمييز بين الشؤون العامة للشؤون المحلية، ومن بين هذه المعايير، المعيارين الجغرافي والمادي.

من الناحية الجغرافية، لا يمكن اعتبار كل الوظائف الممارسة على الإقليم المحلي مصالح محلية، لأن من النشاطات ما يمارس على إقليم البلدية ولكنه قد يكون برنامجا وطنيا ممولا من طرف الدولة.

من الناحية المادية، يتم تقسيم المصالح إلى ما يهم منها سكان الدولة وما يهم منها مجموعة معينة تقوم بينها روابط تضامنية؛ فبالرغم من وجود بعض الإيجابيات في هذا التقسيم إلا أنه غير كامل، فإقامة ساحة مثلا في وسط قرية ما، قد لا يهم سوى سكان

القرية، في حين يهتم وضع خدمات البريد والمواصلات على إقليم وحدة محلية معينة جميع سكان الدولة في الأقاليم والبلديات كلها الذين لهم مصالح في الاتصال بالهاتف.

إلا أن مثال الأمن يجعل من هذا التقسيم المادي للمصالح تقسيما غير سليم، فالأمن قضية محلية ووطنية في نفس الوقت، إذ لا يستتب أمن الدولة إلا بأمن المحليات والعكس. وفي الفقه العربي ليس هناك معيار لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، فحسب رأي الدكتور عثمان خليل عثمان نجد أحيانا أخص المرافق البلدية مثلا قد يبدو من بعض الأوجه ذا أهمية خاصة قومية أو إقليمية، وبالعكس قد نجد مرفقا قوميا له أهمية خاصة لإقليم معين<sup>(1)</sup>، كما هو الحال فيما يمثله مرفق الدفاع بالنسبة لبعض المناطق الحدودية.

فتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية، حسب رأي الدكتور محمد عبد الله العربي، ليس مسألة موضوعية، وإنما يرتبط بالظروف الخاصة بكل دولة، إلا أنه مع ذلك ينبغي إسناد المرافق التي تهتم سكان الدولة ككل إلى الإدارة المركزية، أما المرافق التي يتعين إسنادها إلى الجماعات المحلية فهي تلك التي يتوافر فيها شرط من الشروط الآتية:

- المرافق التي تهتم أهل الإقليم لأنها تتصرف إلى شأن من شؤونهم الخاصة التي تمس حياتهم اليومية بطريق مباشر.
- المرافق التي تستلزم في أدائها رقابة دقيقة دائمة لا يتاح للحكومة المركزية القيام بها كما يتاح للهيئات المحلية.

يستند هذا الطرح إلى كون المرفق لا يتفق حسب أدائه مع توحيد النمط وبالعكس يصلح تغييره بسبب اختلاف حاجات الأقاليم و البلدان.

وخلاصة القول أن تحديد ما يعتبر من الشؤون المحلية مسألة ذاتية تتعلق بمدى نية المشرع في التنازل عن هذا الجزء أو ذاك من الوظائف للأجهزة المحلية تخفيفا للعبء على الجهاز المركزي وتحقيق الديمقراطية (تقريب الإدارة والخدمات ومراكز اتخاذ

(1) مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 39.

القرار من المواطنين)، ويرجع الأمر في كل الأحوال إلى مدى تطور نظام الإدارة المحلية ومدى قدرة أجهزتها على القيام بكل هذه الاختصاصات.

ويؤكد هذه المسألة عدم وجود مصالح بطبيعتها محلية وأخرى بطبيعتها خاصة بالدولة، فالدولة هي التي تضيف هذه الصفة أو تلك على نشاط ما مراعاة لجملة من الظروف والاعتبارات الخاصة بالدولة والمجتمع.

### الفرع الثاني: أسلوب تحويل الاختصاص إلى الجماعات المحلية

إذا أردنا حصر الوظائف التي قامت بها الأجهزة العامة للدولة منذ القديم إلى ظهور البلدية سنجد على رأسها إعلان الحروب وفي آخر القائمة تسليم رخصة الدفن، وبين الاثنين وظائف لا حصر لها؛ فما هو نصيب الجماعات المحلية من هذه الوظائف، وبعبارة أخرى ما هو حجم الوظائف التي تختص بها المجموعات المحلية.

في مجال الاهتمام بتوزيع الوظائف بين الدولة والجماعات المحلية نسجل أسلوبين أساسيين هما الأسلوب الانجليزي والأسلوب الفرنسي.

### الأسلوب الإنجليزي:

هو أسلوب تتحصر فيه اختصاصات الجماعات المحلية، وينتج عن ذلك:

- أن المواضيع التي ينص القانون على تحويلها إلى الجماعات المحلية تعتبر تلقائياً من اختصاص الدولة (الأجهزة المركزية).

- إن تعرض الإدارة المحلية لأي موضوع من الموضوعات التي لم ينص القانون صراحة على تحويلها لها يعتبر عملاً غير شرعي، أي مشوب بعيب عدم الاختصاص.

### الأسلوب الفرنسي:

على عكس الأسلوب الانجليزي، يجعل الأسلوب الفرنسي من اختصاص الجماعات المحلية عاماً ومطلقاً في كل ما يتعلق بشؤون الوحدة المحلية، إلا ما استثنى منها بنص صريح.

فالقاعدة العامة هي إطلاق اختصاص المجموعات المحلية، فهي مختصة أصلا بكل "الشؤون المحلية"، والاستثناء هو عدم اختصاصها في المسائل التي استبعدها القانون بنص صريح.

وهذا يعني أن اختصاص الأجهزة المركزية مقيد بنص القانون فلا تتدخل في شأن من الشؤون المحلية إلا إذا استثناءه القانون صراحة، فأخرجه من نطاق وظائف الجماعات المحلية ومنحه إياها، وإلا اعتبر تدخلها غير شرعي واستوجب البطلان.

على العموم فإن الفارق بين الأسلوبين، من حيث اتساع الأسلوب الفرنسي وضيق الأسلوب الانجليزي، أمر نظري أكثر منه عملي؛ ففي التطبيق العملي تستطيع المجموعات المحلية في بريطانيا توسيع اختصاصها عن طريق اقتراح مشروع قانون تتقدم به إلى البرلمان للحصول على اختصاص جديد، كما تتمتع بحرية كبيرة بفضل خفة الرقابة الإدارية التي تخضع لها، في الوقت الذي يتقيد فيه الأسلوب الفرنسي بالرقابة الواسعة المفروضة على الجماعات المحلية، بالإضافة إلى التأثير عليها من خلال المساعدات التي تمنحها لها السلطة المركزية، وهي أمور تساهم جميعها في جعل الاختصاص المحلي عمليا مقيدا إلى درجة كبيرة .

بصفة عامة، تبقى تطبيقات نظم الإدارة المحلية المعاصرة تضم الأسلوبين الانجليزي والفرنسي، فتأخذ بالأسلوب الأول الدول التي تأثرت بنظام الإدارة المحلية الانجليزي، وتأخذ بالأسلوب الثاني الدول التي تأثرت بنظام الإدارة المحلية الفرنسي كالجائر، التي وجدت فيه ما ينسجم مع النمط الاشتراكي للتنمية، الذي يعتمد على الدولة بمختلف مؤسساتها بما فيها المحلية.

## المطلب الثاني: أسس استقلالية الجماعات المحلية

في خضم الحديث عن مالية الدولة، تبين أن الميزانية العامة للدولة لا تتضمن سوى الإيرادات والنفقات العامة للدولة، وتبين أيضا أن ميزانيات الأشخاص المعنوية العامة الأخرى مستقلة عن ميزانية الدولة، حيث تستمد الجماعات المحلية استقلاليتها من تمتعها بالشخصية الاعتبارية (فرع أول)، كتعبير عن إرادة الدولة، المكرسة قانونا، في التخلي عن بعض الوظائف ذات الطبيعة المحلية لفائدة الجماعات المحلية باعتماد نظام اللامركزية (فرع ثاني).

### الفرع الأول: الشخصية الاعتبارية

حسب جيني وميشو الشخص الاعتباري يمثل فعلا حقيقة، إلا أنها ليست حقيقة عضوية جسدية، فالمصالح الجماعية ليس لها نفس طبيعة الشخص الطبيعي، وهي تفترض فقط الاعتراف القانوني أي القابلية لأن تكون موضوعا للحق (تأمين بعض الحقوق والحماية)، فالشخص الاعتباري ليس وهما قانونيا وإنما حقيقة نابعة من التقنية القانونية، إذ يستطيع القيام بكل أعمال الحياة القانونية الضرورية لسير عمله العادي باستثناء تلك الخاصة بالشخص الطبيعي.

ولقد نصت المادة 49 من القانون المدني على أن الأشخاص الاعتباريين الإداريين هم الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات والدواوين العامة وكل تجمع يعطيه القانون صفة الشخصية الاعتبارية.

وبالتالي فإن الجماعات المحلية (ولايات وبلديات) تتمتع قانونا بصفة الشخص الاعتباري، وهو الأمر الذي يجعلها تتمتع بكامل الوظائف التي يمكن أن يؤديها الشخص الاعتباري.

### 1- نتائج الاعتراف بالشخصية الاعتبارية:

لقد اعترف القانون المدني الجزائري في المادة 50 منه ببعض الميزات للأشخاص الاعتبارية، نذكرها فيما يلي:

## - الاستقلال الإداري والمالي:

هي الميزة الأهم في الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لهيئة عامة، فأعطاء الاستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية، وتكف بالتصويت كليا أو جزئيا على إيرادات ونفقات الهيئة، وبإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها وبتحمل مسؤولية أعمالها .

أما إعطاء الاستقلال المالي فيقصد به أن يسحب من ميزانية الدولة كل أو جزء من إيرادات أو نفقات الهيئة، وأن يترك تحت تصرفها ما قد يفيض عن الإيرادات المحققة.

### استقلال الذمة المالية:

إن الأموال التي تخصص للهيئة أو التي تأسست فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة، فالبنية التي توضع تحت تصرف مؤسسة ما فإنها تصبح مالكة لها مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق .

### حق التقاضي:

إن الهيئات والمصالح الفاعدة للشخصية الاعتبارية لا يمكنها الادعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها، وبالعكس فإن الهيئات المتمتعة بالشخصية الاعتبارية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء والادعاء حتى ضد المجموعة الخاضعة لها، لذا يمكنها أن تكون مدعية أو مدعى عليها أمام المحاكم .

### إمكانية قبول الهبات:

إن الشخص الاعتباري الإداري يستطيع تلقي الهبات والتبرعات مباشرة وذلك وفق إجراء بسيط، وبالعكس فإن الهيئات غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية لا تستطيع تلقي مثل هذه الهبات إلا بواسطة تجمع إقليمي ترتبط به.

## 2- أنواع الأشخاص الاعتباريين الإداريين:

هناك تصنيفين للأشخاص الاعتبارية، تصنيف تقليدي يميز بين الشخص الاعتباري الإداري العام والشخص الاعتباري الإداري الخاص، وتصنيف جديد يميز بين الشخص الاعتباري من النموذج التجمعي والشخص الاعتباري ذو الشكل التأسيسي.

## 1-2 التصنيف التقليدي:

يميز هذا التصنيف بين الشخص الاعتباري الإداري العام والشخص الاعتباري الإداري الخاص:

الشخص الاعتباري الإداري العام هو التجمع الذي يضم عدد من السكان في إقليم محدد مثل الدولة، الولاية والبلدية، وهو يتمتع بـ :

- أجهزة خاصة منتخبة بشكل عام وتعمل باسمه : كالبرلمان والحكومة بالنسبة للدولة، المجلس الشعبي الولائي بالنسبة للولاية والمجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية .
- ميزانية خاصة تستخدم كأساس لنشاطاتها المالية .
- اختصاص عام داخل حدود منطقتها الإقليمية .

أما الشخص الاعتباري الإداري الخاص فهو عبارة عن مؤسسة متخصصة في إدارة إحدى المصالح العامة المحددة<sup>(1)</sup>، التي لا تمارس إلا نشاطا متفقا وهدفها تحقيق المصلحة العامة فقط، وهي ترتبط دائما بشخص اعتباري إداري عام (الدولة، الولاية، البلدية) يمارس الوصاية اتجاهها، ومن أمثلة الأشخاص الاعتبارية الإدارية الخاصة نذكر الجامعة ، المستشفى ، الثانوية.

## 2-2 التصنيف الجديد:

إن التمييز بين الشخص الاعتباري من النموذج التجمعي والشخص الاعتباري ذو الشكل التأسيسي معروف في القانون الخاص.

فالتجمع يعني مجموعة من الأفراد الذين تجمع بينهم بعض سمات الانسجام والاستقرار (المظهر الاجتماعي)، ويعرف بأنه يشكل موضوعا للحق (المظهر القانوني) وذلك لكي يتسنى له إشباع مصالحه الجماعية، ومن أمثلة ذلك المنظمات المهنية (كالجمعيات و النقابات)، أما المؤسسة فتخصص جزء من الأموال لهدف محدد، وهي تكتسب الشخصية القانونية نتيجة تدخل الدولة التي تعترف لها بمنفعتها العامة.

---

(1) J C DOUENCE : La spécialité des personnes publiques en droit administratif Français, Revue du droit public, 1972, P 752.

## الشخص الاعتباري الإداري من النموذج التجمعي:

إن الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) والتجمعات المهنية التي تشكل منظمات اجتماعية-سياسية ينبغي أن تؤمن لها على المستوى القانوني الحماية والتمثيل المستقل، ونظرا لوجود التضامن كرابطة اجتماعية يوحد بين مواطني بلدية ما أو بين أعضاء مهنة واحدة، فإن مصلحة جماعية خاصة تظهر لديهم وتترجم بوجود الشخصية الاعتبارية كرابطة قانونية.

من بين الأشخاص الاعتباريين من النموذج التجمعي الأشخاص الاعتباريين الإداريين التاليين: الجماعات المحلية (الولاية والبلدية)، الجمعيات، النقابات المهنية، التجمعات الحرفية والغرف المهنية (غرف التجارة والصناعة).

## الشخص الاعتباري الإداري ذو الشكل التأسيسي:

يعني بشكل أساسي المؤسسات العامة، ويعتبر المستفيدون من المؤسسة غير مرتبطين بها كما هو الحال في المجتمع.

إن مرضى المستشفى وطلبة المعهد رغم أنهم منتفعون من مرفق وموجودون موضوعيا و ظرفيا ولا يشعرون بأنهم معنيون بشيء كما هو حال مواطني البلدية؛ إن شعور التضامن كرابطة اجتماعية هنا مختلف وهو لا يؤدي إلى ولادة إرادة فعالة بالعمل المشترك لمصلحة الجميع، ومنه فإن أعضاء المؤسسة (المنتفعون) لا يشاركون في إيجادها ولا في إدارتها، وهذا التمييز ليس نهائيا بل قد تحدث تطورات مع الزمن تحول الشخص الاعتباري التأسيسي إلى تجمعي<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني: النظام اللامركزي

يرتكز التنظيم الإداري على أساليب تقنية تمكن من توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية للدولة، وينبني التنظيم الإداري في أي دولة مهما كان النظام السياسي والاقتصادي القائم بها على أجهزة وإدارات مركزية، أجهزة عدم التمركز وأخرى لا مركزية.

(1) أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 98.



لقد مر التنظيم الإداري للدول المختلفة من مرحلة المركزية الإدارية، مرحلة النظام المركزي السياسي والاقتصادي، إلى مرحلة عدم التركيز الإداري الذي لم يستطع معالجة عيوب النظام المركزي، لذلك كان مجرد مرحلة تمهيدية لظهور النظام اللامركزي بصورتيه الإقليمية والمرفقية، وانتشر نظام اللامركزية الإقليمية في عصرنا الحالي انتشارا واسعا إلى درجة أن مشكلة الدولة الحديثة لم تعد تتعلق بالتمييز بين النظام المركزي واللامركزي، وإنما تتعلق بنسبة التوفيق بين هذين النظامين في تنظيم الإدارة المحلية .

في هذا الإطار، عملت الجزائر منذ الاستقلال على التوفيق بين النظامين المركزي واللامركزي، وهو الأمر الذي سمح ببناء نظام إدارة محلية قائم على تسيير الشؤون المحلية عن طريق المجالس المنتخبة (المجالس الشعبية البلدية والولائية).

وسوف نتعرض فيما يلي لأهم المفاهيم المتعلقة بالمركزية، عدم التمركز واللامركزية، من أجل استيعاب أفضل لمفهوم النظام اللامركزي.

### المركزية:

يقصد بالمركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية في يد الأجهزة المركزية بالعاصمة أو بالأقاليم الأخرى كالوزارات حيث يهيمن الوزير على الحياة الإدارية، سواء تعلق الأمر بالعاصمة أو بالأقاليم الأخرى.

ويعرف الدكتور سليمان الطماوي المركزية بأنها قصر الوظيفة الإدارية في الدولة المركزية على ممثلي الحكومة وهم الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

ويعرفها الفقيه ريفيرو بأنها تمركز مجمل المهام الإدارية بين أيدي الدولة التي تتكفل بها عن طريق إدارة سلمية وموحدة<sup>(1)</sup>.

### عدم التمركز:

تجدر الإشارة إلى أنه لا وجود في الواقع لنظام مركزي كلياً، لأنه سيكون غير فعال ومحكوم عليه بالزوال، فلم يعد في ظل الدولة الحديثة الإبقاء على نظام المركزية

(1) J RIVERO : Droit administratif, Dalloz, Paris, 1980, P 313

الإدارية في شكله المطلق كما ظهر في البداية، فأصبحت بذلك الأجهزة المركزية في الدولة تعتمد إلى التخلي عن بعض الأمور البسيطة لممثلي الإدارة المركزية الموجودين في الأقاليم مثل مدراء المصالح الخارجية للوزارات في الولايات، الذين يقررون فيها باسم الوزير المعني، وتبقى جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية.

هذا الشكل المخفف للمركزية الإدارية اصطلح على تسميته بعدم التمركز الإداري، فالوالي الذي يعمل باسم الدولة ورئيس الدائرة يمثلان أجهزة عدم التمركز، فهما يتخذان القرارات باسم الوزراء في الكثير من القضايا، ويكون عدم التمركز أكبر بقدر ما يعطى هؤلاء اختصاصات أكثر.

### اللامركزية:

اللامركزية كتنظيم إداري هي عبارة عن تنازل المركز عن مجموعة من الاختصاصات لصالح الهيئات المتواجدة على مستوى القاعدة، حتى يمنح لها مجالاً واسعاً للانفراد باتخاذ القرار على المستوى المحلي لتكريس الاستقلالية في التسيير.

نقول عن النظام أنه لا مركزي عندما تعود بعض السلطات التقريرية لاختصاص الهيئات المحلية المنتخبة التي تمثل الشعب، حيث تعتبر مسؤولة عن اتخاذ القرارات وعن تنفيذها.

للإشارة فإن النظام اللامركزي لم يكن يأخذ بعين الاعتبار مسألة القيادة على المستوى المحلي، إذ كانت قائمة على التعيين من طرف السلطة المركزية أو قائمة على التمثيل الشعبي عن طريق الانتخاب، غير أن التطور التاريخي لهذا النظام وكذا تطور مفاهيم الديمقراطية أصبحت تقتضي بمنح المواطن الحق في اختيار ممثليه، وهذا ما جعل اللامركزية كتقنية للتسيير الإداري على المستوى المحلي ترتبط أكثر فأكثر بمطلب تمثيل المواطنين ومشاركتهم في تسيير شؤونهم المحلية.

بصيغة أخرى، اللامركزية هي عبارة عن نمط للتنظيم السياسي تهدف إلى غرس الديمقراطية المحلية وجلب اهتمام المواطن وحمله على المشاركة في الحياة المحلية.

فاللامركزية الإدارية هي توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين سلطات لامركزية إقليمية أو مرفقية، وبالتالي يمكننا التمييز بين شكلين من أشكال اللامركزية، اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو الإدارية .

### اللامركزية الإقليمية:

اللامركزية الإقليمية قائمة على أساس جغرافي، أي أن الإقليم الواحد للدولة يقسم إلى مجموعة أقاليم جزئية داخلية، تشرف على كل جزء هيئة إدارية مستقلة، أي أن إقليم الدولة يقسم إلى وحدات جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتضم مجموعة سكانية معينة، ترتبط فيما بينها بروابط التضامن، وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب .

### اللامركزية المرفقية:

اللامركزية المرفقية هي تحويل صلاحيات من مركز السلطة نحو عدة مراكز أخرى لاتخاذ القرار على المستوى المحلي المتمتع باللامركزية الإقليمية، بحيث تمارس الجماعات الإقليمية صلاحياتها في إطار شخصية مستقلة عن شخصية الدولة، على أن تكون الصلاحيات المنوطة بها لها نفس طبيعة صلاحيات الدولة، أي أن نفس الصلاحيات الموجودة على مستوى المركز موجودة على المستوى اللامركزي، غير أن هذا لا يعني زوال المركز أو سلب صلاحياته<sup>(1)</sup>.

وبالتالي فإن اللامركزية المرفقية تقوم على وجود أشخاص معنوية متخصصة في نشاط معين مثل الجامعة أو المستشفى، وهي مؤسسات عمومية لا مركزية متخصصة على التوالي في التعليم والعناية الطبية.

وإن النظام اللامركزي لا يمكن أن يجسد بشكله الأول فقط أو بشكله الثاني فقط، وإنما يتجسد ككل متكامل لا يمكن تجزئته، إذ أن تحويل الصلاحيات من المركز الواحد إلى مراكز متعددة يقتضي بادئاً خلق هيئات أو مجموعات مستقلة متمتعة بالشخصية المعنوية لتتمكن من ممارسة الصلاحيات المخولة لها<sup>(2)</sup>.

(1) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 39 وما بعدها.

(2) حلقة دراسية: مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2002، ص7.

وقد تعددت تسميات اللامركزية في تطبيقات الدول، فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي تقوم عليه، وسميت بالإدارة المحلية لاختلافها عن الإدارة المركزية ولأن نشاطها محلي، كما اصطلح أيضا على تسميتها بالمجموعات المحلية، وسميت ببريطانيا ودول أخرى بالحكم المحلي لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية، أما البعض فيصطلح عليها المجالس المحلية المنتخبة لأنها منتخبة من طرف السكان.

فاتباع الدول للنظام الإداري اللامركزي يعود إلى المزايا المتعددة التي يتمتع بها هذا النظام، والتي نجملها في مسألتين:

المسألة الديمقراطية: إذ أن الشعوب لم تعد مقتنعة بالمشاركة السياسية في الحكم عن طريق انتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان، وبالتالي أصبحت مشاركة الشعب في الحياة الإدارية والاقتصادية ذات طابع هام بفرض انتخاب ممثلين عن المجموعة الإقليمية نفسها ليتولوا تسيير شؤونها المحلية.

المسألة العملية: جاءت اللامركزية الإدارية عندما تطورت وظائف الدولة وأصبح من غير الممكن تسيير مصالح المواطنين من مركز واحد (العاصمة) لمواكبة مهام الدولة المعاصرة (التي تتدخل في الحياة الاجتماعية)، لذلك فإن توزيع الوظيفة الإدارية من سلطة مركزية وأخرى لامركزية أمر لا بد منه.

بالنسبة للجزائر هناك دوافع أخرى سمحت للامركزية الإقليمية بالتوسع منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، أهمها:

- السبب الجغرافي: اتساع مساحة الجزائر المقدرة 2.466.833 كلم<sup>2</sup>.
- السبب التاريخي: استبدال الإدارة الاستعمارية القمعية بإدارة ديمقراطية وبنظام شعبي يسخر لخدمة مصالح السكان.
- السبب الاقتصادي: إتباع أسلوب التنمية الشاملة والقضاء على التخلف الذي خلفه الاستعمار.
- السبب السياسي: كأساس سياسي لتنظيم الدولة الديمقراطية حسب ما جاء في الميثاق الوطني وهو التركيز على بناء القاعدة أي البلديات ثم الولايات.

لهذه الأسباب، طرحت الأولوية لإقامة نظام الإدارة المحلية بالجزائر كنظام مستقل ومقاطع للنمط الاستعماري الفرنسي، وتم تكريسه قانونا من خلال منح عدة صلاحيات وسلطات للهيئات المحلية المنتخبة، المتمثلة في المجالس الشعبية البلدية والولائية، لجعلها تساهم بشكل فعال في خوض معركة التنمية جنبا إلى جنب مع الدولة.

إلى جانب أسلوب المركزية الإدارية، اعتمدت الجزائر أسلوب عدم التمركز، وهذا لتخفيف العبء على السلطة المركزية، لأنه من غير المجدي أن تتركز كل القرارات على المستوى المركزي، بل من الواجب وجود هيئة على المستوى المحلي تمثل السلطة المركزية، حتى تكون هذه الأخيرة على اتصال دائم مع القاعدة، من حيث المرافقة، التوجيه والمراقبة.

تمثل الولاية أسلوب عدم التمركز في الجزائر، فهي جماعة محلية وسيطة بين البلديات والإدارة المركزية، حيث عرفتها المادة الأولى من القانون رقم 90-09 بأنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهي تشكل مقاطعة إدارية للدولة وتتأسس بموجب قانون.

يعرف النظام المحلي الجزائري أيضا هيئة محلية هي الدائرة، غير أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ويمكن اعتبارها مصلحة من مصالح الولاية تمثل همزة وصل بين البلديات والولاية التابعة لها.

أما على مستوى القاعدة فيتجسد الأسلوب اللامركزي في البلديات التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إذ تعتبر ميزانياتها مستقلة عن ميزانية الدولة وميزانية الولاية.

## خاتمة الفصل

اكتست الميزانية العامة للدولة مكانة هامة في ظل المالية الحديثة مقارنة بالأفكار التي كانت سائدة لدى مفكري المالية العامة التقليديين، فلم يعد هناك مجال للحديث عن حياد الميزانية، بل أضحت من أدوات السياسة الاقتصادية، تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية، المالية، الاجتماعية، السياسية وغيرها.

كما أن المالية العامة أثبتت أيضا أن الدولة لا يمكن أن تتكفل لوحدها بكل انشغالات التنمية، وكان لزاما عليها تفويض بعض السلطات إلى الجماعات المحلية، كلما تعلق الأمر بتسيير الشؤون المحلية، ولقد تكرر تفويض الاختصاص من خلال نظام اللامركزية الإدارية وإضفاء صفة الشخصية المعنوية على الجماعات المحلية (ولاية وبلدية).

وإن البلدية، باعتبارها الجماعة القاعدية في تنظيم الدولة، ونظرا إلى تمتعها بالاستقلال المالي، وجب عليها أن تأخذ بعين الاعتبار، بمناسبة إعداد ميزانيتها مقتضيات ومتطلبات التنمية المحلية، وهو التوجه الذي تقتضيه المالية المحلية الحديثة.

كما أضحى اهتمام المالية المحلية لا يقتصر على البحث عن تحقيق التوازن الميزاني السنوي فحسب، بل يتعداه إلى ضرورة دراسة وتحليل النشاطات المترتبة عن تنفيذ الميزانية، حيث وجب على البلديات التوجه نحو ترشيد طرق الحكم المحلي من أجل تجاوز عجز الميزانية وتحقيق الرفاهية الاجتماعية والتنمية المحلية، وهذا ما سنتعرض له في المحاور التالية.

## الفصل الثاني: ميزانية البلدية: مفهومها، تركيبها وأسباب عجزها

### مقدمة الفصل

تعتبر المالية المحلية فرعا من فروع المالية العامة التي تتضمن القواعد الخاصة بالعمليات المالية المتعلقة بأشخاص القانون العام، وهي الدولة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والجماعات المحلية<sup>(1)</sup>.

ميزانية البلدية، إيراداتها ونفقاتها، تعتبر موضوع بحث المالية المحلية، التي تهتم بدراسة القواعد والظواهر المتعلقة بالعمليات المالية من نفقات وإيرادات، التي تخص الجماعات المحلية من ولايات وبلديات.

وإن الفرق بين مالية الدولة ومالية الجماعات المحلية، يكمن في كون ميزانية هذه الأخيرة يجب أن تقدم متوازنة، على خلاف ميزانية الدولة، كما أن الدولة من خلال إعدادها للميزانية العامة، تقوم بتقدير نفقاتها العامة ثم تحدد الإيرادات العامة اللازمة لتغطية هذه النفقات، على خلاف الجماعات المحلية التي تقوم بتحديد إيراداتها أولاً، ثم تقوم بتحديد أوجه الاعتمادات التي يجب أن تكون متوازنة مع الإيرادات.

إن التوازن المقصود هنا هو ذلك التوازن الذي ينبغي أن ينشأ بين الإيرادات المتولدة عن النشاط الحسابي، ومجمل النفقات التي تم القيام بها في إطار التسيير خلال السنة المالية<sup>(2)</sup>.

وبالفعل فإن تحقيق التوازن الميزاني في نهاية كل سنة مالية، هو الغاية التي يحرص على تحقيقها المسير المحلي طيلة السنة، وهذا ما يجعله يعطي أولوية لهذا التوازن قصد تفادي العجز، ويشغله عن المتابعة الكلية للأهداف المسطرة مسبقاً، التي يمكن تنفيذها عن طريق الميزانية؛ أي أن شرط التوازن يجعل من الميزانية هدفاً لا وسيلة، وهو الأمر الذي يزيد من تعقيد أمر عجز الميزانية.

<sup>(1)</sup> نجيب بلعيد: المالية المحلية، مركز البحوث والدراسات الإدارية، المدرسة القومية للإدارة، 1994، ص13.

<sup>(2)</sup> شريف رحمانى: أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2003، ص13.

إذ أن ميزانيات عدة بلديات تعرف عجزا في نهاية كل سنة مالية, نظرا لعدم تطابق الإيرادات مع النفقات، وهو ما يعبر عنه بالعجز الميزاني، وتراكم هذا العجز يشكل فيما بعد مديونية ثقيلة على عاتق البلديات.

من خلال هذا الفصل سوف نحاول معرفة أسباب عجز ميزانيات البلديات، من خلال دراسة حالة بعض بلديات ولاية سيدي بلعباس وتشخيص وضعيتها المالية (مبحث ثالث).

للتمكن من تشخيص ودراسة ميزانية البلدية، لا بد من معرفة تركيبة كل من نفقاتها وإيراداتها (مبحث ثاني)، وكذا معرفة أهم الضوابط التشريعية والتنظيمية التي تخضع لها المالية المحلية، لاسيما فيما يتعلق بتحضير الميزانية، التصويت عليها، المصادقة عليها وتنفيذها.



## المبحث الأول: تقديم عام لميزانية البلدية

ميزانية البلدية وثيقة رسمية، تعد من خلالها البلدية تقديراتها المالية لكل سنة، وتتم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، وتحدد هذه الوثيقة مجموع إيرادات ونفقات البلدية.

ولتوضيح ذلك، سوف نحاول فيما يلي تقديم مفاهيم عامة متعلقة بميزانية البلدية (مطلب أول)، بالإضافة إلى عرض أهم المراحل المتعلقة بإعدادها وتنفيذها (مطلب ثاني).

### المطلب الأول: مفهوم ميزانية البلدية

عرّف المشرع الجزائري ميزانية البلدية من خلال القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، كما وضع القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ضوابط ترمي إلى تنظيم التصرف في المال العام، حفاظا عليه، أهمها الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

وسوف نقدم فيما يلي تعريف ميزانية البلدية (فرع أول)، التعرض للمبادئ التي تقوم عليها (فرع ثاني) وتفصيل وثائقها ومحتواها (فرع ثالث).

### الفرع الأول: تعريف ميزانية البلدية

عرفت المادة 149 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية ميزانية البلدية على أنها « جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل كذلك أمرا بالإذن والإدارة يمكن من حسن سير المصالح العمومية. يحدد شكل وموضوع الميزانية البلدية عن طريق التنظيم »

وتعتبر الميزانية البلدية عملا إداريا منظما، يندرج في إطار قانوني وتقني منظم تنظيما دقيقا، يتم عن طريق توقع النفقات والإيرادات والترخيص لتنفيذها؛ أي أن الميزانية عبارة عن:

- عمل إداري: ناتج عن مداولة المجلس الشعبي البلدي وفقا لأحكام قانون البلدية ونصوصه التطبيقية، كما يخضع في دوريته، إعداده، تقديمه، التصويت عليه وتنفيذه

للأحكام التشريعية والتنظيمية سارية المفعول (قانون البلدية، التعليمات الوزارية المشتركة حول الميزانية البلدية...).

- **عمل تقديري:** على البلدية قبل كل شيء أن تقوم بإعداد برنامج عمل تقديري (مستقبلي)، أي معرفة الموارد التي سوف تمتلكها والنفقات التي ستقوم بها؛ وعليه، تقوم البلدية بتحديد نظام الأولوية الخاص بالأعمال الواجب إنجازها وفقا لطابعها الاستعجالي ولضرورتها.

- **عمل ترخيصي:** إذ على المجلس الشعبي البلدي البث في مسائل النفقات والإيرادات، فهو الذي يقضي بما يراه مناسباً، فبمجرد أن يقضي بأمر فإنه لا يستطيع أحد أن يطعن في الاختيارات التي قام بها<sup>(1)</sup>.

في حقيقة الأمر، الترخيص عبارة عن إلزام باستيفاء الإيرادات، فرئيس المجلس الشعبي البلدي ليس ملزم بإنفاق كل الاعتمادات المزودة بها البلدية، على عكس المداخل الجبائية، فالأمر بالصرف عليه أن يستوفي جميع الإيرادات المتوقعة.

### الفرع الثاني: مبادئ ميزانية البلدية

إن متطلبات التسيير العمومي المحلي تلزم البلدية بانجاز ميزانية متوازنة وغالبا ما يكون هذا التوازن صعباً، لذلك يخضع تحقيقه لخمسة مبادئ أساسية:

■ **مبدأ السنوية:** إن الميزانية البلدية عمل توقعي لمدة سنة، وذلك بموجب مبدأ سنوية الضريبة؛ لأنها تقتطع لمدة 12 شهراً، لكن هذا المبدأ لا يلائم إلا قليلاً إنجاز المشاريع الاستثمارية التي تتجاوز بحكم حجمها ومدة إنجازها القدرة المالية السنوية لبعض البلديات إن لم نقل جلها، لذلك تتم البرمجة على عدة سنوات لتحقيق الأهداف المراد الوصول إليها؛ وذلك بإسقاط مالي.

■ **مبدأ القبليّة:** إذ يجب إعداد الميزانية قبل انتهاء السنة المالية الجارية، في وقت لا يكون فيه الموارد معروفة بدقة.

<sup>(1)</sup> Dominique FLECHER et Henri FORT: Les finances locales, Masson, Paris, 1977, P. 14

و هذه القبلية تعزز الطابع الاعتباطي للتوقعات المالية، ذلك أن الإيرادات قليلا ما تكون قابلة للضبط في شموليتها عند بداية السنة المالية.

■ **مبدأ الوحدة:** يعني أن تدرج كل الإيرادات وكل النفقات في وثيقة واحدة هي الميزانية، لكن في مجال التطبيق هناك عدة وثائق خاصة بالميزانية، لكنها مرتبطة ببعضها البعض وبصورة موحدة، كوثيقة أم: الميزانية الأولية، فتح الاعتمادات المالية المسبقة، الميزانية الإضافية، الترخيص الخاص والحساب الإداري.

■ **مبدأ الشمولية:** يجب أن تقدم كل العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة تسمى بالميزانية، وينجم عن ذلك مانعان:

- منع القيام بتعويضات بين الإيرادات والنفقات قصد تخصيص الحسابات الشاملة وحدها.
- عدم تخصيص الإيرادات لتغطية النفقات، فمبدأ وحدة الصندوق المالي هو الذي يسمح بتغطية أي نفقة بالرصيد المتوفر.

غير أن هذا المبدأ تكتنفه بعض الاستثناءات، تتعلق بتلك النفقات المحددة مثل المنح المخصصة للمكفوفين، المساعدات المقدمة للمسنين وحقوق الحفلات، وكذا الهبات والوصايا المحملة بتخصيصات خاصة والتي لا يستطيع الأمر بالصرف تغيير وجهتها.

■ **مبدأ التوازن:** يهدف هذا المبدأ إلى التسيير المستقبلي للبلدية، و على ألا يكون المستقبل المالي للجماعة المحلية رهنا للمشاكل و العراقيل؛ ونقصد بالتوازن الميزاني:

- تحقيق التوازن سواء لفرع التسيير أو فرع التجهيز والاستثمار.
- إبعاد كل نقص أو زيادة، وكل تقدير مبالغ فيه أو إنقاص للإيرادات والنفقات أثناء وضع التوقعات الخاصة بالميزانية<sup>(1)</sup>.

■ **مبدأ عدم التخصيص:** يقصد بهذا المبدأ عدم جواز تخصيص إيراد بعينه لتغطية نفقة معينة، حيث أن مجموع الإيرادات مخصصة لتغطية مجموع النفقات.

<sup>(1)</sup> شريف رحمانى، مرجع سابق، ص 21 وما بعدها.

## الفرع الثالث: وثائق الميزانية ومحتواها

### 1- وثائق الميزانية:

ميزانية البلدية تتكون من ثلاث وثائق أساسية (الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية والحساب الإداري)، ووثقتين ثانويتين (الاعتمادات المفتوحة مسبقا والترخيصات الخاصة).

#### 1-1 الميزانية الأولية:

سميت بالميزانية الأولية لأنها أول وثيقة تعدها البلدية خلال السنة المعنية، وهي توضع قبل بدأ السنة المالية وبالضبط قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها، وهي كشف تتبني بنفقات وإيرادات البلدية.

فالميزانية الأولية هي الوثيقة الأساسية التي تقدر فيها كل إيرادات ونفقات البلدية كل سنة مالية وهي تشمل:

- الميزانية الأولية بحد ذاتها.

- جدول تلخيصي يوضح توازن الميزانية.

- جداول إحصائية ملحقة.

الصفحة الأولى من الميزانية تعطي لمحة عامة عن السياسة المالية ونشاط الجماعات المحلية، هذه المعطيات تسمح للمجلس الشعبي البلدي بقراءة واضحة وواقعية للميزانية، ثم تأتي الاعتمادات المفتوحة مسبقا كوثيقة ثانوية.

#### الاعتمادات المفتوحة مسبقا:

هي اعتمادات يصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة، وتظهر قبل إعداد الميزانية الإضافية كوسيلة لتغطية بعض النفقات الاستعجالية، أي أنها تلك الاعتمادات التي لم تدخل في الميزانية الأولية ولم تظهر ضرورتها إلا بعد إعداد الميزانية الأولية، ويتم اعتمادها بمداولات في انتظار تسويتها في الميزانية الإضافية.

## 2-1 الميزانية الإضافية:

هي عبارة عن وثيقة تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة، حسبما جاء في المادة 150 من القانون 90-08 «يتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة عن طريق الميزانية الإضافية»؛ ومن ثم فإن دور الميزانية الإضافية يكمن في ربط وتصحيح الميزانية الأولية<sup>(1)</sup>.

فالميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضافا إليها ترحيل بواقى الحساب الإداري والتغييرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية، وبالتالي تعتبر الميزانية الإضافية ترحيلية لأنها تتضمن:

- كل ترحيلات النفقات المتبقية للسنة المنصرمة.

- كل ترحيلات الإيرادات المتبقية للسنة المنصرمة.

- ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة.

وتعتبر تعديلية لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالسنة المعنية.

ويتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها، وبصفة إلزامية على أساس التوازن، من قبل المجلس الشعبي البلدي.

### - الترخيصات الخاصة:

هي الوثيقة الثانوية الثانية خلال السنة المالية، وهي أيضا اعتمادات يصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة، وتكون بعد التصويت على الميزانية الإضافية، ويتم اعتمادها بمداولات في انتظار تسويتها في الحساب الإداري، إذن فهي لها نفس دور الاعتمادات المفتوحة مسبقا لكن تختلف معها فقط في وقت فتحها.

---

(1) Bachir YELLES CHAUCHE : Le budget de l'état et des collectivités locales, OPU, Alger, 1990, P. 240.

### 3-1 الحساب الإداري:

هو وثيقة أساسية للحكم على نوع التسيير الذي قام به الأمر بالصرف، وخصوصا من خلال أهمية الفرق بين تقديرات الميزانية والانجازات الفعلية، ويعبر الحساب الإداري عن نتيجة السنة المالية، كما يمكن للمتطلبات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، التي يصعب التنبؤ بها فيما يخص نتائجها المالية، أن ترغم مسؤولي التسيير البلدي على اتخاذ قرارات مالية تعديلية من أجل إنفاق قليل أو إنفاق كبير.

يتعلق الأمر بالاعتمادات المفتوحة مسبقا أو الترخيصات الخاصة، حسب تدخل ذلك قبل الميزانية الإضافية أو بعدها، أما تسويتها فتتم حسب الحالة في الميزانية الإضافية أو الحساب الإداري.<sup>(1)</sup>

### 2- محتوى الميزانية:

تشمل ميزانية البلدية قسمين هما، قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوبا.

يقتطع من مداخل قسم التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار حسب ما جاء في المادة 151 من قانون البلدية: «كل قسم يحتوي على النفقات والإيرادات ويكون متوازنا إجباريا مع اقتطاع إجباري لـ 10 % على الأقل من قسم التسيير، مخصص لتمويل قسم التجهيز والاستثمار».

### 1-2 قسم التسيير:

يحتوي قسم التسيير على توقعات لنفقات وإيرادات دائمة تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالتسيير الحسن لجميع المصالح البلدية. حيث أن نفقات التسيير مقسمة إلى ثلاث أصناف:

- نفقات إجبارية مثل الأجور.
- النفقات الضرورية للمصالح مثل الهاتف وأدوات المكتب.
- النفقات الاختيارية مثل الإعانات.

<sup>(1)</sup> شريف رحمانى، مرجع سابق، ص 46.

ويشمل قسم التسيير ما يلي:

الإيرادات	النفقات
- محاصيل الموارد الجبائية	- نفقات أجور وتكاليف موظفي البلدية
- المساهمات التي تمنحها الدولة	- المساهمات المقررة
- رسوم وأجور وحقوق الخدمات	- نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية
- محاصيل وأملاك البلدية	- صيانة الطرقات
- حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية	- الحصص والأقساط المترتبة على البلدية
- نواتج الاستغلال	- نفقات تسيير المصالح
- نواتج استثنائية	- فوائد الديون
	- الاقتطاع لنفقات التجهيز
	- الاقتطاع لنفقات الاستثمار

## 2-2 قسم التجهيز والاستثمار:

يمكن هذا القسم رئيس المجلس الشعبي البلدي من الحفاظ على أموال البلدية، العمومية أو الخاصة، المنقولة أو العقارية، عن طريق الاستهلاك أو الزيادة فيها، عن طريق الاقتناءات أو الاتفاقات الجديدة، كما يسمح له من جهة أخرى بوضع خطة للتدفقات المالية، القروض، الإعانات والهبات بينه وبين الأطراف الأخرى.

وهناك صلة بين قسمي ميزانية البلدية يظهر من خلال التمويل الذاتي، أو ما يسمى بالاقتطاع من أجل نفقات التجهيز العمومي: الحساب رقم 83، نفقات ضمن فرع التسيير، والمادة 100 ضمن إيرادات فرع التجهيز والاستثمار؛ هذا ما يسمح للجماعات المحلية ببذل مجهود ادخاري من إيرادات التسيير لصالح التجهيز والاستثمار بغرض استهلاك أموالها الناقصة أو الزيادة فيها<sup>(1)</sup>.

(1) مرجع سابق، ص 30.

وقد تمت ملاحظة ميدانية في بعض الوضعيات التي يسجل فيها فرع التسيير عجزا يؤدي إلى عجز في الميزانية، بينما يسجل فرع التجهيز رصيذا ايجابيا. ويشمل فرع التجهيز والاستثمار على ما يلي:

الإيرادات	النفقات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- الاقتطاعات الحاصلة من إيرادات التسيير</li> <li>- حصة البلدية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية</li> <li>- فائض المصالح العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري</li> <li>- إعانات الدولة في إطار برامج التنمية المحلية</li> <li>- محاصيل القروض وتخصيصات الدولة والولاية</li> <li>- المساهمات والمساعدات</li> <li>- الهبات والوصايا</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- الأعباء الخاصة بالاستهلاك العمومي</li> <li>- نفقات التجهيز العمومي</li> <li>- نفقات المساهمة برأس مال على سبيل الاستثمار</li> </ul>



## المطلب الثاني: إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية

لقد حدد كل من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية، والقانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، وكذا نصوصهما التطبيقية، أهم الضوابط الشكلية والإجرائية التي يجب أن تخضع لها ميزانية البلدية، لتتمكن من تحصيل إيراداتها ودفع نفقاتها. وعليه، سوف نتعرض فيما يلي لشروط تحضير ميزانية البلدية والمصادقة عليها (فرع أول)، وصولاً إلى كيفية تنفيذها (فرع ثاني) وآليات مراقبتها (فرع ثالث).

### الفرع الأول: إعداد ميزانية البلدية

نتطرق فيما يلي لأهم مراحل إعداد ميزانية البلدية، انطلاقاً من تحضيرها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالتنسيق مع مصالحه المختصة، إلى التصويت عليها من طرف المنتخبين المحليين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وصولاً إلى المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

#### 1- التحضير:

يتم تحضير الميزانية من خلال جمع المعلومات اللازمة، ومعالجتها ومعرفة معوقات تنفيذ الميزانية السابقة وتجنبها مستقبلاً، فيتم تحديد المتطلبات المالية والاختيارات الضرورية، كما تتم صياغة مشروع الميزانية. حيث أن التحضير يستند إلى الوثائق التالية:

بالنسبة للإيرادات: تعتمد البلدية على الملحق رقم 02 الذي يمثل بطاقة حساب الضرائب، والتي تحصل عليها في بداية كل سنة من مصالح الضرائب للولاية، وهي تحدد التنبؤات الجبائية بالنسبة للضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، لكي تسجل في ميزانية البلدية. وتضم المعطيات التالية:

- الرسم العقاري.
- رسم التطهير.
- الرسم على النشاط المهني.
- الرسم على القيمة المضافة.
- الضريبة الوحيدة الجرافية.

- الإمدادات المختلفة للصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- إعانات الدولة والولاية.
- مداخيل الهبات.
- مداخيل الإقراض.
- مداخيل التصرف في الممتلكات.

أما بالنسبة للنفقات، فيتم تخصيص الإيرادات على أساس الأهداف والبرامج المحددة من طرف البلدية، مع الأخذ بعين الاعتبار أولوية النفقات، أكانت إجبارية أم ضرورية أم اختيارية.

يعود تحضير الميزانية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يساعده الأمين العام للبلدية ورؤساء المصالح؛ كما يمكن للبلديات الكبرى تنصيب لجنة مالية على مستواها تساهم وتساعد في عملية التحضير.

## 2- التصويت:

بعدما يتم إعداد ودراسة الميزانية البلدية، تعرض من أجل الدراسة على لجنة المالية التي يمكنها إدخال بعض التعديلات دون المساس بالاعتمادات الخاصة (مداورات المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالميزانية لا تختلف عن باقي المداورات).

إن معاينة الميزانية من طرف المجلس مسألة إلزامية، لهذا يمكنه قبول الميزانية أو رفضها أو تعديلها أو المطالبة بمشروع آخر وهذا ما يطلق عليه البعض نتائج التصويت.

التصويت يجب أن يكون على ميزانية متوازنة، طبقا لأحكام المادة 153 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، إذ يجب أن يتم التصويت على الاعتمادات فصلا فصلا ومادة مادة بالنسبة لفرع التسيير، أما فرع التجهيز والاستثمار فيصوت على الاعتمادات مادة مادة وبرنامجا برنامجا.

يصوت لزوما على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر في السنة التي تسبق سنة تطبيقها، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية، التي تطبق

فيها، ويخص التصويت التغييرات التي مست الميزانية الأولية دون غيرها، طبقاً لأحكام المادة 152 من قانون البلدية.

### 3- المصادقة:

تعرض الميزانية على السلطة الوصية المختصة للمصادقة عليها، المتمثلة في الدائرة بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 نسمة، والولاية بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 50000 نسمة.

في هذا الإطار تقوم السلطة الوصية المختصة بالتدقيق في التعديلات ومدى واقعيتها حتى لا تتسبب في عجز الميزانية خاصة في بعض الإيرادات منها:

الباب 70: نواتج الاستغلال.

الباب 71: نواتج الأملاك.

الباب 79: نواتج استثنائية.

يمكن للوالي أن يسجل تلقائياً النفقات الإجبارية في حالة عدم إدراجها من طرف المجلس الشعبي البلدي.

عندما يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يقوم برفضها خلال خمسة عشر (15) يوماً التي تلي استلامها، ليتم طرحها من جديد على المجلس في غضون عشرة (10) أيام الموالية للرفض، وفي حالة التصويت عليها دون توازن مجدداً يتولى الوالي ضبطها تلقائياً المادة (155 من القانون 90 - 08).

في حالة تأخر اعتماد الميزانية لسبب من الأسباب، يتم تطبيق نظام الميزانية (12/1) بالنسبة للنفقات، في حدود الاعتمادات المسجلة خلال السنة الماضية، كما يتم تحصيل الإيرادات تنفيذاً لأحكام ميزانية السنة الماضية (المادة 151 من القانون 90-08).

## الفرع الثاني: تنفيذ الميزانية

### 1. المتدخلون في تنفيذ الميزانية

لقد حدد القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الأعران المتدخلين في تنفيذ ميزانية البلدية، وهما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فالذي يقرر ويتابع عمليات الميزانية ليس هو المكلف بمسك الأموال وتسديد النفقات وهذا وفقا لمبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

#### ▪ الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي):

هو كل شخص له صفة تمثيل الدولة، بالنسبة للمصلحة أو المؤسسة العمومية، التي يكون على رأسها فيمكن القول أنه: " كل شخص مؤهل لإثبات دين (حق) لهيئة عمومية وتصفيته والأمر بدفعه " (المادة 23 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية).

فالأمر بالصرف لا يعتبر أمر مالي بل هو مسير رئيسي أو ثانوي حسب المخطط الإداري، وأما الوظيفة المالية ما هي إلا مكملة للوظائف الأخرى، والأمر بالصرف يعين أو ينتخب.

الأمر بالصرف بالبلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي (المادة 173 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية)، فهو يقوم بتنفيذ ميزانية البلدية، تحصيل مجموع إيراداتها المقررة عن طريق الإثبات والتصفية والأمر بالتحصيل، وتنفيذ (صرف) مجموع نفقاتها عن طريق الالتزام والتصفية والأمر بالدفع.

#### ▪ المحاسب العمومي (أمين الخزينة البلدي):

يعتبر أمين الخزينة محاسبا عموميا للبلدية وهو معين من طرف وزير المالية، ويقوم في مجال الإيرادات بالتحصيل و في مجال النفقات بالدفع.

### 2. مراحل تنفيذ الميزانية

عملية تنفيذ الميزانية هي عملية من عمليات تنفيذ المالية العمومية، فالقاعدة هنا هي القيام بتحصيل الإيرادات وتنفيذها، ثم القيام بتنفيذ النفقات، وهنا سوف نقسم هذه المراحل إلى:

## 1-2 تنفيذ النفقات:

تمر عملية تنفيذ النفقات وجوبا بأربعة مراحل وهي الالتزام بالنفقة، التصفية، الأمر بالصرف والدفع.

### ■ الالتزام بالنفقة (دور الأمر بالصرف):

هو التصرف الذي يؤدي إلى نشوء التزام اتجاه الغير، وهو الأمر الذي يثبت بموجبه نشوء الدين وقد يكون:

التزاما قانونيا: هو القيام بتصرف قانوني أدى إلى نشوء الالتزام، كإمضاء صفقة أو عقد أو قرار قضائي.

التزاما محاسبيا: وهو تخصيص اعتمادات للعملية الناتجة عن الالتزام القانوني.

لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتجاوز الالتزام الاعتمادات المقدرة والمصادق عليها وإذا حدث ذلك يتحمل الأمر بالصرف المسؤولية الشخصية والمالية (المرسوم التنفيذي رقم 97-268 المؤرخ في 21/07/1997).

تاريخ الالتزام محدد بـ 11/30 من كل سنة كقاعدة و12/31 كاستثناء.

### ■ التصفية (دور الأمر بالصرف):

يعبر عن قاعدة أداء الخدمة أو ما يسمى كذلك بقاعدة الحق المكتسب. وهي التحقق من وجود الدين، الالتزام به، تحديده وضبط مبلغه.

### ■ الأمر بالصرف (دور الأمر بالصرف):

يكون بإصدار حوالة للدفع لفائدة المدين؛ وهي موجهة للمحاسب من أجل الدفع ويعتبر تاريخ 03/15 من السنة الموالية كآخر أجل للأمر بالصرف.

### ■ الدفع (دور المحاسب العمومي):

هو إجراء يتم بواسطته إبراء الدين العمومي، ويلعب المحاسب هنا دورا مهما في مراقبة قانونية النفقة ولذا يجب عليه التأكد من:

- مطابقة العملية للقوانين المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- شرعية عمليات تصفية النفقات.

- توفير الاعتماد.

- تبرير أداء الخدمة.

- الديون لم تسقط آجالها ولم تكن محل معارضة.

- الطابع الابرائي للدفع.

في مجال تنفيذ النفقات، وعلى مستوى المحاسب العمومي لا بد من الإشارة إلى مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب أي بين رئيس البلدية وأمين الخزينة وفقاً لقواعد المحاسبة العمومية التي ينص عليها القانون 90-21، فالمحاسب بإمكانه رفض دفع نفقة أو مجموعة من النفقات التي يتحصل بموجبها على أمر بالتسديد من طرف الأمر بالصرف وهذا الأخير بإمكانه تسخير المحاسب لدفع النفقة.

## 2-2 تنفيذ الإيرادات:

تشمل عملية تنفيذ الإيرادات أربعة مراحل وهي الإثبات، التصفية، الأمر بالتحصيل والتحويل.

### ■ الإثبات (دور الأمر بالصرف):

هو عملية تكريس حق الدين العمومي، أي تكريس الحق قانونياً مثل تحديد الوعاء الضريبي.

### ■ التصفية (دور الأمر بالصرف):

هي عملية تحديد مبلغ الدين الواجب تحصيله (مثل مبلغ الضريبة، نسبة الضريبة أو الرسم، الغرامة)، وذلك بإصدار وثائق تحدد ذلك وهي عملية تمهيدية لإصدار الأمر بالتحصيل ومن بين هذه الوثائق:

- جداول للتنفيذ مثل العقارات الخاضعة المبنية والغير مبنية.

- كشوف النواتج مثل الرسم على التظاهرات.

- الأمر بالدفع مثل حقوق الاحتفالات.

- العقود مثل عقد الإيجار ومحضر المزايدات.

- محاضر المداولات، المقررات ودفاتر الشروط وغيرها.

### ■ الأمر بالتحصيل (دور الأمر بالصرف):

يصدره الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي). ويتم التحصيل إلى غاية 03/31 من السنة الموالية لتنفيذ الميزانية.

وإن هذا الأمر يحدد طبيعة الإيراد، أساس الحساب وسند القيمة المستحقة ويحمل رقم تسلسلي حسب السنة وحسب الأقسام (تسيير، تجهيز واستثمار).

### ■ التحصيل (دور المحاسب العمومي):

هو إجراء يقوم به المحاسب (أمين الخزينة البلدي)، ويتم التحصيل من طرف المحاسب انطلاقاً من تسجيل الأمر بالصرف لسندات التحصيل في كشف يسمى الملحق رقم 12 الذي يفصل فيه بتسلسل مواد الميزانية، مبلغ كل سند، المبلغ الإجمالي للسندات لكل مادة وغيرها. ويتم إعداد الكشف 12 بأربع نسخ ترسل منها ثلاث نسخ للمحاسب العمومي الذي بعد الرقابة عليها يعيد إرسال نسخة للأمر بالصرف ونسخة لمديرية الضرائب قصد الإثبات.

### 3. المسك الإجمالي للمحاسبة

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

مسك المحاسبة على مستوى البلدية (الأمر بالصرف) يسمح بمايلي:

- معرفة مدى تقدم المشاريع.
- معرفة نسبة استهلاك الإعتمادات المالية.
- تحديد الفارق بين التنبؤات والانجازات.
- الوضعية الدورية للخزينة.
- إعداد الحساب الإداري في نهاية السنة.

## الفرع الثالث: الرقابة على ميزانية البلدية

تخضع الميزانية إلزاما للرقابة باعتبارها تمثل أموالا عمومية تترجم في شكل نفقات (برامج وخدمات عامة)، وإيرادات تترجم في شكل تحصيل المال العام، وكل ذلك في إطار القوانين سارية المفعول منها القانون 08-90 المتعلق بالبلدية والقانون 21-90 المتعلق بالمحاسبة العمومية. وتكون هذه الرقابة إدارية أو قضائية.

### 1. الرقابة الإدارية

تمارس الرقابة الإدارية من طرف المجلس الشعبي البلدي، أمين الخزينة البلدي أو من طرف الوصاية.

#### ■ رقابة المجلس الشعبي البلدي:

تكتسي هذه الرقابة اهتماما بالغا من طرف المنتخبين المحليين، أعضاء المجلس الشعبي البلدي، من أجل تنفيذ قانوني وشفاف للميزانية، حيث أن المجلس الشعبي البلدي يستطيع في كل حين وفي كل الحالات، مطالبة رئيسه بتقديم تفسيرات أو تبريرات عن عمل نشاطاته المالية.

#### ■ رقابة الوصاية:

تمارس من طرف الوصاية باعتبارها الجهة التي صادقت على الميزانية (الوالي أو رئيس الدائرة)، وتكون هذه الرقابة على الأمر بالصرف من أجل ضمان تنفيذ قانوني وشفاف للميزانية ومطابق للعمليات والبرامج المحددة والأهداف المسطرة للتنمية المحلية.

#### ■ رقابة أمين الخزينة البلدي:

تكون من خلال مراقبة تنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف وهذا لضمان صحة وقانونية مختلف العمليات سواء في التحصيل أو الإنفاق.

### 2. الرقابة القضائية (الغرفة الإقليمية لمجلس المحاسبة)

مجلس المحاسبة الممثل بالغرفة الإقليمية المختصة يكرس كل سنة جزء من تقريره العمومي لتسيير البلديات، ويحرر هذا التقرير خصوصا على أساس ملاحظات الغرفة الجهوية للحسابات انطلاقا من الحسابات الإدارية للبلديات.



يطلع مجلس المحاسبة رئيس المجلس الشعبي البلدي على الملاحظات المتعلقة بالتسيير الذي يرتئي إدراجه ضمن هذا التقرير، ويدعو البلديات إلى تقديم أجوبتها عن ذلك، لنشرها تبعا للملاحظات التي يقوم بها مجلس المحاسبة حتى يتم التحقق من براءة أو إدانة المسؤول المختص في مجال التسيير المالي والمحاسبي خلال السنة المالية المنصرمة في إطار الرقابة اللاحقة.

## المبحث الثاني: بنية ميزانية البلدية

التعرف على بنية ومكونات ميزانية البلدية له من الأهمية بمكان في تحديد ومعرفة مواطن الخلل الطارئ عليها، وعليه سوف نتعرض فيما يلي إلى التقسيم المعتمد في النظام الجزائري، لكل من إيرادات ميزانية البلدية (مطلب أول) ونفقاتها (مطلب ثاني).

### المطلب الأول: إيرادات الميزانية

لابد من الإشارة بادئاً، إلى وجود عدة تقسيمات لإيرادات البلدية، تختلف من بلد إلى آخر، بحسب النظام المحاسبي المعتمد، وبحسب الأهمية المبتغاة من هذا التقسيم، إذ يمكن تقسيمها كما يلي:

التصنيف المحاسبي: يقسم الإيرادات المالية إلى عادية وغير عادية أو استثنائية، الأولى تتكون من الإيرادات الجبائية، والثانية من الإعانات والقروض والهبات.

التصنيف الجبائي: يقسم الإيرادات المالية إلى جبائية وغير جبائية، الأولى تتكون من الضرائب المباشرة وغير المباشرة والرسوم، والثانية تتكون من مداخيل الممتلكات، الإعانات والمساعدات والقروض.

التصنيف الإداري: يقسمها إلى إيرادات داخلية ذاتية وإيرادات خارجية، الأولى تتكون من إيرادات جبائية مباشرة وغير مباشرة، وإيرادات غير جبائية متمثلة في منتج الاستغلال ومداخيل الممتلكات والنتاج المالي، أما الثانية فتتمثل في الإعانات والمساعدات والقروض.

التصنيف المعمول به في النظام الجزائري هو هذا الأخير، الذي يسمح بتقييم مدى اعتماد البلدية على مصادرها الذاتية مقارنة بحجم المساعدات التي توفرها لها السلطات الوصية.

وعليه، سوف نتعرض فيما يلي لكل من الإيرادات الداخلية لميزانية البلدية، المتمثلة في الإيرادات الجبائية وموارد التسيير (فرع أول)، والإيرادات الخارجية المعبر عنها في الميزانية بالمنتجات الأخرى (فرع ثاني).

## الفرع الأول: الإيرادات الداخلية

تتمثل في الإيرادات الذاتية للبلدية، التي تضم الضرائب والرسوم المخصصة لميزانيتها، المعبر عنها في مدونة الميزانية بالموارد الجبائية، وكذا منتوجات الاستغلال، نواتج الأملاك العمومية والنتائج المالي المعبر عنها في مدونة الميزانية بـموارد التسيير.

### أولاً. الموارد الجبائية

تعتبر الجباية المحلية من أهم موارد الميزانية المحلية، إذ تقدر بنسبة 90 % من مجموع إيراداتها، وهي المورد الرئيسي لأنشطة الجماعات المحلية، وتنقسم إلى رسوم، ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة، غير أن مدونة الميزانية تقسمها إلى ضرائب مباشرة وأخرى غير مباشرة، لذلك سوف نلتزم بهذا التقسيم في بحثنا هذا.

### أ- الضرائب المباشرة

الضرائب المباشرة والرسوم تقسم بين الدولة، الجماعات المحلية، الصندوق المشترك للجماعات المحلية وبعض الصناديق الأخرى، وهذا ما سيتم التطرق إليه بالتفصيل فيما يلي:

#### أ. ضرائب مخصصة للدولة، الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية:

وتتمثل في مجموع الضرائب والرسوم المقسمة بنسب محددة بين الدولة، الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

#### 1. الضريبة على الأملاك:

أنشأت هذه الضريبة بموجب المرسوم التشريعي 93/01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 لتعويض الضريبة التضامنية على الملكية العقارية، وهي ضريبة مباشرة تفرض على أصحاب الأملاك التي تتجاوز أملاكهم نصيباً معيناً والذي يحدد في قانون المالية، وقد حدد في قانون المالية لسنة 2006 بـ 30.000.00 دج للملك طبقاً لأحكام المادة 14 منه.

## الأشخاص الخاضعون للضريبة:

- الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأموالهم الموجودة بالجزائر أو الخارج.
- الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقرا جبائيا بالجزائر بالنسبة لأموالهم الموجودة في الجزائر.

## الأموال الخاضعة للضريبة:

- الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية (المقر الرئيسي أو الثانوي، الحدائق، الأراضي..).
- الحقوق العينية العقارية.
- الأملاك المنقولة منها: السيارات، اليخت، سفن النزهة، الطائرات السياحية، خيول السباق.

## نسبة الضريبة:

تحدد نسبة هذه الضريبة بتطبيق طريقة تصاعدية بحسب الشرائح وتحسب قاعدة الضريبة في 01 جانفي من سنة الخضوع للضريبة، وقد عرفت أقساط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة تعديلا في قانون المالية لـ 2006، حيث حددت كما يلي:

نسبة الضريبة	القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة(دج)
0	أقل أو يساوي 30.000.000
0.25	من 30.000.001 إلى 36.000.000
0.5	من 36.000.001 إلى 44.000.000
0.75	من 44.000.001 إلى 54.000.000
1	من 54.000.001 إلى 68.000.000
1.5	أكثر من 68.000.000

توزيع الضريبة: يوزع حاصل الضريبة على الأملاك كالتالي:

الدولة	البلدية	الصندوق الوطني للسكن
60%	20%	20%

## 2. قسيمة السيارات:

أنشأت بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1996، يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة، وتحدد تعريفاتها حسب نوعية السيارة وسنة وضعها للسير؛ يوزع ناتجها بين الدولة بنسبة 20% والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80%.

## 3. الضريبة الجزافية الوحيدة:

أنشأت الضريبة الجزافية الوحيدة بموجب المادة الثانية من قانون المالية لسنة 2007، لتحل محل الضريبة على الدخل الإجمالي، الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني (المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة).

## الأشخاص الخاضعون للضريبة:

يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة:

- الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار، بما في ذلك الحرفيون التقليديون الممارسون لنشاط حرفي فني.

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

## معدلات الضريبة:

يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كما يأتي:

- 5% بالنسبة للأنشطة المذكورة في الفقرة الأولى أعلاه.

- 12% بالنسبة للأنشطة المذكورة في الفقرة الثانية أعلاه.

## توزيع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة<sup>(1)</sup>:

الدولة	غرف التجارة والصناعة	غرفة الحرف والمهن	الولاية	البلدية	ص م ج م
48.5%	1%	0.5%	5%	40%	5%

(1) المادة 11 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 (م 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة).

#### 4. الضريبة على الدخل الإجمالي:

أنشأت المادة الثانية من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 مادة 42 مكرر في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، تنص على أن يوزع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي، صنف الربوع العقارية، كالتالي:

الدولة	البلدية
%50	%50

#### 5. الضريبة على أرباح المناجم:

تخضع كل المؤسسات التي تستغل المناجم المعدنية إلى الضريبة على الأرباح، حددت نسبتها بموجب القانون رقم 10/01 المؤرخ في 2001/07/03 المتضمن قانون المناجم بـ 33%، موزعة بين الدولة والجماعات المحلية، بنسبتي 30% و 03% على التوالي.

#### 6. ضريبة الاستخراج:

تعود لصالح أموال الذمة المنجمية العامة بنسبة 80 %، والباقي للصندوق المشترك للجماعات المحلية 20%.

#### 7. الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية:

يوزع ناتجه بنسبة 50% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

#### 8. الرسم على نقل المحروقات:

هو ضريبة مباشرة تفرض على الشركات التي تمارس نشاطها في نقل المحروقات، ويتم حسابه على أساس عدد الأنابيب المستعملة في نقل المحروقات والممتدة عبر تراب البلدية.

#### ب. ضرائب مخصصة للجماعات المحلية:

وتتمثل في الضرائب والرسوم التي يتم تحصيلها لفائدة الولاية، البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، والمتمثلة أساسا في الرسم على النشاط المهني.

## الرسم على النشاط المهني:

أنشأ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 بعبارة الرسم على النشاط المهني، كبديل عن كل من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري.

## الأشخاص الخاضعون للضريبة:

يخضع لهذا الرسم:

- كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس نشاطا مهنيا داخل الجزائر، سواء كان هذا النشاط تجاريا أو صناعيا أو حرفيا أو غير ذلك.
- رقم الأعمال المحقق من ممارسة نشاط تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات.

## معدل الرسم:

يحدد معدل الرسم على النشاط المهني بـ 2%، ويتم توزيعه كالتالي:

الرسم على النشاط المهني	الولاية	البلدية	ص.م.ج.م
2%	0.59%	1.30%	0.11%

غير أن معدل هذا الرسم يرفع إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب، ويتم توزيعه، حسب نص المادة 8 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، كالتالي:

الرسم على النشاط المهني	الولاية	البلدية	ص.م.ج.م
3%	0.88%	1.96%	0.16%

## ج. ضرائب مخصصة للبلديات:

وتتمثل في الجباية المحصلة بنسبة 100% لفائدة البلديات، وعليه فهي تكتسي أهمية كبيرة وتتمثل فيما يلي:

## 1. الرسم العقاري:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1967، ويتركب من صنفين: الرسم العقاري على الملكيات المبنية والرسم العقاري على الملكيات غير المبنية (المواد من 248 إلى 262 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة).

### 1-1. الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

هو رسم سنوي يفرض على جميع الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني، و يخص مبلغ هذا الرسم كليا للبلدية التي يقع فوق إقليمها مجموع هذه المباني.

#### مجال التطبيق:

يخضع لهذا الرسم الملكيات التالية:

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو لتخزين المنتوجات.
- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات والموانئ ومحطات السكك الحديدية والمحطات البرية.
- أراضي البناءات.
- الأراضي غير المزروعة والمستخدمة لأغراض تجارية أو صناعية.

#### معدلات الرسم:

- الملكيات المبنية فعلا: 3%
- الملكيات ذات الاستعمال السكني التي يملكها أشخاص طبيعيون والواقعة في المناطق المحددة عن طريق التنظيم وغير المشغولة سواء بصفة شخصية أو عائلية أو عن طريق الكراء أو الإيجار: 10%
- الأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية.
  - 5% عندما تساوي مساحتها أو تقل عن 500 م<sup>2</sup>
  - 7% عندما تزيد مساحتها عن 500 م<sup>2</sup> وتقل عن 1000 م<sup>2</sup>.
  - 10% عندما تزيد مساحتها عن 1000 م<sup>2</sup>



## 1-2. الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

يؤسس هذا الرسم سنويا على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها باستثناء تلك المعفية صراحة بموجب القانون.

### مجال التطبيق:

- الأراضي الفلاحية
- الأراضي المتواجدة في مناطق عمرانية أو قابلة للتعمير
- مناجم الملح والسبخات
- المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم المكشوفة.

### معدلات الرسم:

- ملكيات غير مبنية متواجدة في مناطق غير عمرانية 5%
- أراضي عمرانية:
- 5% عندما تكون مساحة الأرض  $\geq 2500$  م<sup>2</sup>
- 7% عندما تكون المساحة أكثر من 2500 م<sup>2</sup> أو  $\geq 1000$  م<sup>2</sup>
- 10% عندما تكون المساحة أكثر من 1000 م<sup>2</sup>
- 3% بالنسبة للأراضي الفلاحية

## 2. الرسم على رخص العقارات:

أنشئ الرسم على رخص العقارات بموجب قانون المالية لسنة 2000، ويطبق على الرخص والشهادات التالية:

- رخص البناء.
- رخص تقسيم الأراضي.
- رخص الهدم.
- شهادات المطابقة، التجزئة والعمران.

وقد تغيرت معدلات هذه الرخص بموجب أحكام قانون المالية لسنة 2006، حيث حددت المادة 49 منه معدلات الرسوم حسب قيمة البناء أو تبعا لعدد القطع الأرضية، كما تعفى من الرسم الخاص على رخص العقارات البناءات التالية:

- البناءات التي تنجزها الدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والجماعات ذات المنفعة العمومية والجماعات ذات الطابع الإنساني.
- البناءات المهددة بالانهيار التي يقرر هدمها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

## 1.2- رخصة البناء:

### معدلات الرسم:

- بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال السكني:

مبلغ الرسم (د.ج)	قيمة البناء (د.ج)
1.875	- إلى غاية 750.000
3.125	- إلى غاية 1.000.000
5.000	- إلى غاية 1.500.000
10.000	- إلى غاية 2.000.000
12.500	- إلى غاية 3.000.000
20.000	- إلى غاية 5.000.000
22.500	- إلى غاية 7.000.000
25.000	- إلى غاية 10.000.000
27.500	- إلى غاية 15.000.000
30.000	- إلى غاية 20.000.000
32.500	- أكثر من 20.000.000

- بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري:

قيمة البناء (د.ج)	مبلغ الرسم (د.ج)
- إلى غاية 7.000.000	30.000
- إلى غاية 10.000.000	40.000
- إلى غاية 15.000.000	45.000
- إلى غاية 20.000.000	50.000
- إلى غاية 25.000.000	55.000
- إلى غاية 30.000.000	60.000
- إلى غاية 50.000.000	65.000
- إلى غاية 70.000.000	75.000
- إلى غاية 100.000.000	80.000
- أكثر من 100.000.000	100.000

## 2.2- رخصة تقسيم الأراضي:

معدلات الرسم:

- بالنسبة للأراضي ذات الاستعمال السكني:

عدد القطع	قيمة الرسم (د.ج)
من 2 إلى 10 قطع	1000
من 11 إلى 50	2250
من 51 إلى 150	3125
من 151 إلى 250	3750
أكثر من 250	5000

- بالنسبة للأراضي ذات الاستعمال الصناعي والتجاري:

عدد القطع	قيمة الرسم (د.ج)
من 2 إلى 5	3750
من 6 إلى 10	6250
أكثر من 10	10000

### 3.2- رخصة الهدم:

يحدد مبلغ هذا الرسم عند تسليم رخصة الهدم، وتحدد قيمته بـ 188 دج للمتر المربع من مساحة التشييد بالأرضية لكل بناية معينة الهدم<sup>(1)</sup>.

### 4.2- شهادة المطابقة:

يخضع تسليم هذه الشهادات للمعطيات المبنية في الجدول أدناه، ويحدد مبلغه عند تسليم شهادة المطابقة.

- بالنسبة للبنائيات ذات الاستعمال السكني أو المزدوج:

قيمة البناية دج	التعريف د.ج
- إلى غاية 750.000	625
- إلى غاية 1.000.000	1.000
- إلى غاية 1.500.000	1.250
- إلى غاية 2.000.000	1.875
- إلى غاية 3.000.000	2.500
- إلى غاية 5.000.000	3.125
- إلى غاية 7.000.000	3.750

(1) التعليمية الوزارية رقم 98 المؤرخة في 2006/02/12 المتعلقة بالأحكام الجبائية المتولدة عن قانون المالية لسنة

4.375	- إلى غاية 10.000.000
5.000	- إلى غاية 15.000.000
5.625	- إلى غاية 20.000.000
6.250	- أكثر من 20.000.000

- بالنسبة للبنىات ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي:

التعريف د.ج	قيمة البناية د.ج
4.000	- إلى غاية 7.000.000
4.500	- إلى غاية 10.000.000
5.000	- إلى غاية 15.000.000
5.500	- إلى غاية 20.000.000
6.000	- إلى غاية 25.000.000
6.500	- إلى غاية 30.000.000
7.500	- إلى غاية 50.000.000
8.000	- إلى غاية 70.000.000
9.000	- إلى غاية 100.000.000
10.000	- أكثر من 100.000.000

## 5.2- شهادات التجزئة والعمران:

تحدد تعريفة هذا الرسم بـ 875 دج عند تسليم شهادات التجزئة أو العمران.

## 3. الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية:

لقد تولد هذا الرسم من أحكام قانون المالية لسنة 2000 وتستفيد منه البلدية كليا.

## الأساس الخاضع للضريبة:

يؤسس هذا الرسم على الإعلانات التالية:

- الإعلانات على الأوراق العادية المطبوعة أو المخطوطة باليد.
- الإعلانات التي أدخلت فيها تجهيزات معينة قصد إطالة بقائها، أو تسمى الإعلانات على الأوراق المجهزة أو المحمية.
- الإعلانات المدهونة المعلقة في الأماكن العمومية.
- الإعلانات المضيئة الموضوعة فوق هيكل مبنى أو ركيزة.
- الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بالنشاط ومكان ممارسته.

## معدلات الرسم:

يحدد مبلغ هذا الرسم حسب عدد الإعلانات المعروضة أو حسب حجمها، كما هو مبين أدناه.

- بالنسبة للإعلانات المعروضة:

مبلغ الرسم (دج)	تعيين الإعلانات
20 30	1. <u>الإعلانات على الورق العادي مطبوعة أو مخطوطة باليد</u> - الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع - الحجم أكبر من واحد متر مربع
40 80	2. <u>الإعلانات على أوراق مجهزة أو محمية</u> - الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع - الحجم أكبر من واحد متر مربع

- بالنسبة للإعلانات والصفائح المهنية:

مبلغ الرسم (دج)	تعيين الإعلانات والصفائح المهنية
100 150	1. <u>الإعلانات المدهونة</u> - الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع - الحجم أكبر من متر مربع
200	2. <u>الإعلانات المضيفة</u> - الحجم بالمتر المربع أو جزء من متر مربع
500 750	3. <u>الصفائح المهنية</u> - الحجم يقل أو يساوي نصف متر مربع - الحجم أكبر من نصف متر مربع

## II- الضرائب غير المباشرة

تقسم الإيرادات الجبائية المحلية غير المباشرة بدورها بين الدولة والجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

### أ. ضرائب مخصصة للدولة والجماعات المحلية:

تتمثل الضرائب غير المباشرة المخصصة لفائدة الدولة والجماعات المحلية في الرسم على القيمة المضافة

### الرسم على القيمة المضافة:

ظهر الرسم على القيمة المضافة بموجب قانون المالية لسنة 1991، حيث عوض الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات؛ وهو يعتبر ضريبة غير مباشرة على الإنفاق، يتحملها المستهلك الأخير، فهي تطبق على القيمة المضافة، أي الفرق بين النواتج النهائية والاستهلاكات الوسيطة.

## الأساس الخاضع للرسم:

يشمل رقم الأعمال الخاضع للرسم ثمن البضائع أو الأشغال العقارية أو الخدمات (التسليمات للذات) بما في ذلك كل المصاريف والحقوق والرسوم باستثناء الرسم على القيمة المضافة ذاته.

وعليه، فإن الرسم على القيمة المضافة يعرف بأنه الرسم الوحيد العام على القيمة المضافة للنفقات، أو أنه الرسم العام على الاستهلاك المطبق على جميع العمليات ذات الطابع الصناعي التجاري والحرفي.

ويخضع لهذا الرسم كل من المستوردين، البائعين بالجملة والبائعين بالتجزئة.

### توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة:

الدولة	ص.م.ج.م	البلدية	طبيعة العملية
%85	%10	%5	العمليات المحققة في الداخل
%85	%15	/	العمليات المحققة على الاستيراد

### ب. ضرائب مخصصة للبلديات وبعض الصناديق:

تتمثل في الرسم على الذبح، رسم تشجيع عدم التخزين، الرسم للتشجيع على النفايات، الرسم التكميلي على التلوث الجوي، الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي، الرسم على الأطر المطاطية الجديدة والرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم.

### 1. رسم الذبح:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1970، وهو ضريبة غير مباشرة تفرض على عملية الذبح التي تتم على مستوى البلدية، حيث يفرض على كل كيلوغرام من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة بما فيها ( الإبل، البقر، الأغنام، الماعز والخيول).



يحصل هذا الرسم لفائدة البلدية التي تمتلك مصلحة للذبح، من قبل الموظفين البلديين بواسطة تذاكر أعوان إدارة الضرائب، وعندما يتعلق الأمر باللحوم المستوردة فإن التحصيل يتم من قبل إدارة الجمارك.

يوزع رسم الذبح بين البلديات وصندوق حماية الصحة الحيوانية كما يلي:

حصة صندوق حماية الصحة الحيوانية %	حصة البلدية %	مقدار الرسم لكل 1 كغ
-	100	2 دج
16	84	3 دج
29	71	3.5 دج
30	70	5 دج

### 2. رسم لتشجيع عدم التخزين:

بموجب المادة 203 من قانون المالية لسنة 2002 تم تأسيس رسم لتشجيع عدم التخزين، حيث حدد بمبلغ 10.500 دج عن كل طن مخزون من النفايات الصناعية الخاصة أو الخطرة.

توزع عائدات هذا الرسم بين البلديات والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، بالشكل التالي:

حصة البلدية	حصة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث
25 %	75 %

### 3. رسم للتشجيع على النفايات:

بموجب المادة 204 من قانون المالية لسنة 2002 تم تأسيس رسم للتشجيع على النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية بسعر مرجعي قدره 24.000 دج للطن، ويضبط الوزن المعني وفقا لقدرات العلاج وأنماطه في كل مؤسسة معنية أو عن طريق القياس المباشر.

يوزع حاصل هذا الرسم بين البلديات والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث:

حصة البلدية	حصة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث
25 %	75 %

#### 4. رسم تكميلي على التلوث الجوي:

بموجب المادة 205 من قانون المالية لسنة 2002 تم تأسيس رسم على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي على الكميات المنبعثة التي تتجاوز حدود القيم. يوزع حاصل هذا الرسم بين البلديات والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، بالشكل التالي:

حصة البلدية	حصة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث
25 %	75 %

#### 5. رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي:

بموجب المادة 95 من قانون المالية لسنة 2003 تم تأسيس رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي المؤسسة وفقا لحجم المياه المنتجة وعبء التلوث الناجم عن النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحددة بموجب التنظيم الساري المفعول. يوزع حاصل هذا الرسم بين البلديات والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، بالشكل التالي:

حصة البلدية	حصة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث
50 %	50 %

#### 6. الرسم على الأطر المطاطية الجديدة:

بموجب المادة 60 من قانون المالية لسنة 2006، تم تأسيس رسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا؛ ويحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي:

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

يوزع هذا الرسم بين البلديات، الصندوق الوطني للتراث الثقافي والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث كما يلي:

حصة البلدية	حصة الصندوق الوطني للتراث الثقافي	حصة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث %
40 %	10 %	50 %

#### 7. الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم:

تأسس هذا الرسم بموجب المادة 61 من قانون المالية لسنة 2006، ويحدد بـ 12.500 دج عن كل طن مستورد أو مصنوع داخل التراب الوطني.

يوزع هذا الرسم بين البلديات والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث كما يلي:

حصة البلدية	حصة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث
50 %	50 %

#### ج. ضرائب مخصصة للبلديات:

تتمثل في الرسم على الإقامة، الرسم على الحفلات والرسم على رخص البناء.

#### 1. رسم الإقامة:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1999، ويفرض على كل شخص غير مقيم بالبلدية ويتم تحصيله من الفنادق المتواجدة بإقليم البلدية.

حدد المرسوم التنفيذي رقم 370/98 المؤرخ في 23-11-1998 البلديات المعينة

بتطبيق رسم الإقامة، ويتعلق الأمر بالتجمعات البلدية التي تتوفر على:

- المعطيات السياحية.

- المعطيات المناخية.

- المعطيات الهيدرو معدنية.

- المعطيات الاستحمامية.

- المعطيات المختلطة.

كما حدد نفس المرسوم عدد البلديات المعنية بتطبيق الرسم بـ283 بلدية، بالإضافة إلى ثلاثة تجمعات بلدية لولاية تمنغاست.

### مبلغ الرسم وكيفية تحصيله:

تؤسس تعريفه رسم الإقامة عن كل شخص وعن كل يوم إقامة، ويجب أن لا يقل عن عشرون 20 دج عن كل شخص وعن كل يوم، وأن تفوق ثلاثون 30 دج دون أن تتجاوز ستين 60 دج عن كل عائلة.

كما حددت تعريفه هذا الرسم عن كل شخص وعن كل يوم إقامة في المؤسسات المصنفة على النحو الآتي:

- 50 دج بالنسبة للفنادق ذات 03 نجوم

- 150 دج بالنسبة للفنادق ذات 04 نجوم

- 200 دج بالنسبة للفنادق ذات 05 نجوم

فيما يتعلق بتحصيل هذا الرسم، طبقا للمادة 61 من قانون المالية لسنة 1998 على البلديات المعينة التصويت على المداولة التي يحدد فيها مبلغ الرسم عن الفرد الواحد وعن الأسرة في اليوم الواحد، ويتعين على السلطة الوصية المصادقة عليها، والتي عن طريقها يستطيع القابض البلدي قانونيا تحصيل مبلغ الرسم.

### 2. الرسم على الحفلات:

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1966، وهو عبارة عن مبلغ نقدي يدفعه المعني بإقامة الحفل إلى القابض البلدي.

### مبلغ الرسم:

يحدد مبلغ الرسم بموجب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس وموافقة السلطة الوصية.

وبموجب قانون المالية لسنة 2001 لاسيما المادة 36 منه، تقدر التعريف الخاصة بالحفلات بـ:

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

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

### 3. رسم التطهير:

تأسس هذا الرسم بموجب المادة 545 من قانون المالية لعام 1984، وهو رسم خاص بإزالة القمامات المنزلية.

#### مجال التطبيق:

يطبق رسم التطهير في البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية، ويتحمله المستأجر الذي يمكن أن يكلف مع المالك بدفع الرسم بصفة تضامنية.

#### معدلات الرسم:

لقد حدد مبلغ هذا الرسم بموجب المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وتم تعديله بموجب قوانين المالية، خاصة المادة 11 من القانون رقم 21/01 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، وأصبح مبلغ رسم التطهير يحدد من طرف الجماعات المحلية، وهذا في ظل الحدود المنصوص عليها قانونا، بالشكل التالي:

المبلغ (دج)	عدد السكان	نوع البناء
375	أقل من 50000 نسمة	منزل
500	أكثر من 50000 نسمة	منزل
1000	أقل من 50000 نسمة	محل (تجاري، غير تجاري، حرفي صناعي)
1250	أكثر من 50000 نسمة	محل (تجاري، غير تجاري، حرفي صناعي)
5000-2500	مهما كان عدد السكان	محل له فضلات أكثر من الأصناف المذكورة
4000-2000	مهما كان عدد السكان	أراض معدة للتخميم والمقطورات

تحدد التعريفة المطبقة على كل بلدية بالنسبة للمحل الذي له فضلات أكثر من الأصناف المذكورة، بقرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد المداولة ويصادق عليها من طرف السلطة الوصية مهما كان عدد سكان البلدية التي يقع فيها المحل، وكذا بالنسبة للأراضي المعدة للتخميم والمقطورات.

## ثانيا. موارد التسيير

موارد التسيير هي تلك المساهمات والاشتراكات التي تدفع اختياريا من قبل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين للجماعات المحلية، في مقابل استفادتهم من خدماتها أو خيراتها الاقتصادية، وتشمل هذه الموارد:

- ناتج الأملاك العمومية
- منتوجات الاستغلال
- الناتج المالي<sup>(1)</sup>.

### 1- ناتج الأملاك العمومية:

الأملاك العمومية أو الدومين العام هي هو كل ما تملكه الدولة من عقارات أو منقولات، تتميز بالثبات، حيث تسري عليه قاعدة صحة التوقع مستقبلا.

وإن الجماعات المحلية باعتبارها أشخاصا معنوية عامة لها ممتلكات تقوم باستغلالها<sup>2</sup>، يمكن تقسيمها إلى دومين عام ودومين خاص، ولهذا يعتبر ناتج الأملاك العمومية المصدر الأساسي من إيرادات البلديات، ونذكر من أهمها:

#### 1. بيع أو كراء العقارات:

بإمكان الجماعات المحلية كراء أو بيع العقارات التي تمتلكها، وبالتالي الحفاظ على دخل مالي دائم.

بالنسبة للعقارات ذات الاستعمال التجاري فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم بإعداد دفتر الأعباء لعرضه على المجلس الشعبي للمصادقة، وهو يتكون من جميع الشروط المتعلقة بعملية الإيجار: المدة، المبلغ، المنازعات، المبالغ والأعباء، تأمين طريقة التسديد، عقوبة التأخير، شروط مراجعة الأسعار، شروط احترام العقد، حالة المنازعات وغيرها، وهذا مهما كانت طبيعة العقار (مقهى، فندق، سينما، محل... إلخ).

كما أن المشرع أعطى للبلديات حق التصرف في هذه العقارات عن طريق البيع إذا رأت مصلحة في ذلك أحسن من كرائها لكثرة الأعباء الناتجة عنها، كأن تكون تكاليف

<sup>(1)</sup> Bachir YELLES CHAOUCHE, Op cit, P.25.

<sup>2</sup> حسين مصطفى حسين: المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر الطبعة الثانية، 1989، ص35 وما بعدها

صيانتها وإصلاحها تفوق مبالغ كرائها، كما أوجب المشرع على رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة البيع الالتزام بشروط معينة كالإعلان عن مزايده، والمنافسة الشرعية بين المعنيين في جلسة علنية يحضرها كل الأطراف المعنية، وهو ما نصت عليه المادة 112 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية " تكتسب البلديات والمؤسسات العمومية التابعة لها الأملاك العقارية وتتصرف فيها طبقا للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

أما العقارات ذات الاستعمال السكني فيمكن التصرف فيها بالتراضي.

## 2. حقوق الوقوف وشغل الأماكن العمومية:

يمكن استعمال الدومين العام لأغراض عدة منها أماكن توقف السيارات أو كراء قطعة أرض مخصصة للسوق... وغيرها، ويحدد ذلك دفتر الأعباء الذي يصوت عليه المجلس الشعبي البلدي وتصادق عليه الوصاية، وتقدر الأسعار عموما وفقا للمساحة المشغولة وطبيعة السلعة المعروضة للبيع، كما تقدر بالنسبة للحيوانات بحساب عدد الرؤوس.

## 3. حقوق الطريق:

يحصل هذا الإيراد في حال شغل أو احتلال أحد الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين ساحة من الطريق العمومي مدة من الزمن بعد حصوله على الترخيص، مثل وضع عتاد للبيع على الطريق العمومي، إنجاز أشغال، ترميم البنايات... وغيرها.

تحدد هذه الحقوق مداولة المجلس الشعبي بعد مصادقة السلطة الوصية، إلا أن الملاحظ على أغلب ميزانيات البلديات هو الغياب التام أو تدني إيرادات الناتج الأملاك العمومية، هذا راجع بالدرجة الأولى إلى غياب الثقافة الاقتصادية والإستراتيجية للمسؤولين لتحقيق مكاسب هامة من هذه الإيرادات، ويصح القول أيضا على مستخدمي هذا الحق.

## II- منتوجات الاستغلال

يؤسس منتوج الاستغلال مقابل بعض الخدمات التي تقدمها البلديات عبر مصالحها العمومية المجانية أو شبه المجانية؛ ولتحسين تأدية المصالح واستغلالها استغلالا سليما،

على البلديات توفير بعض الإيرادات الدائمة وإن كانت بسيطة فقط لسد تكاليف استغلالها من ميزانيتها، من هذه المداخل نذكر: حقوق الوزن، الكيل، الحقوق الثانوية المرتبطة بالذبح كحقوق ختم اللحم، استرجاع تكاليف التطهير، المراقبة الصحية، حقوق مصالح الحجز على السيارات، حقوق تسليم العقود الإدارية (نسخ من العقود، المداولات، المحاضر وغيرها).

### III- الناتج المالي:

يمثل المداخل الناتجة عن توظيف أموال البلدية لشراء أسهم أو سندات، وكذا فوائد القروض التي تمنحها لغيرها من الوحدات الاقتصادية، بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري.

ومن الملاحظ أن مداخل الناتج المالي منعدمة تماما، نظرا لغياب العمل بشراء الأسهم والسندات أو المشاركة في رأسمال الشركات، كما أن حصص الأرباح التي يمكن أن تضاف لإيرادات البلدية من وحداتها الاقتصادية، منعدمة هي الأخرى لأن أغلبية هذه المؤسسات عاجزة تحتاج للتدعيم.

### الفرع الثاني: الإيرادات الخارجية

بالإضافة إلى الموارد الذاتية للجماعات المحلية، هناك مصادر مدعمة لميزانية البلديات، وهي موارد التمويل الخارجي والمتمثلة أساسا في مساعدات الدولة، مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مساعدات من ميزانية الولاية والاقتراض من المؤسسات المالية.

### أولا. مساعدات الدولة (المخططات البلدية للتنمية)

حتى تتمكن الدولة من تدعيم الجماعات المحلية، خاصة البلدية، تمنح مبالغ من ميزانيتها الخاصة لتمويل البلديات والولايات، وتقدم هذه المساعدات في الأساس لإنجاز التجهيزات الكبرى، التي تتقل ميزانية البلديات، وتهدف الدولة من ورائها إلى ضمان تنمية متوازنة على المستوى الوطني، وتتمثل أساسا في المخططات البلدية للتنمية.



نظم هذه المخططات المرسوم التنفيذي رقم 136/73 المؤرخ في 1973/08/09 المتعلق بشروط تسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية، حيث خصص القسم الأول منه لشروط التسيير، التي تتمثل في تسجيل الإعتمادات المالية المخصصة ضمن رخصة البرنامج لكل ولاية، أما القسم الثاني فخصص لشروط الإنجاز من خلال تحديد طرق الإنجاز كالأستغلال المباشر أو عن طريق المنافسة بدعوة المؤسسات.

تنفذ المشاريع 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 قانون المالية في كل سنة.

بمجرد توقيع مراسيم توزيع الاعتمادات، ترسل وزارة المالية اعتمادات الدفع الضرورية للولايات لتوزع على البلديات، حيث تقوم الولاية بإعداد قرارات اعتمادات الدفع الخاصة بتمويل العمليات المسجلة في المخططات البلدية للتنمية قبل 20 جانفي من كل سنة، ويمكن للوالي تعديل طبيعة العملية، دون الإخلال بالتوازن داخل القطاعات، أو تعديل كلفتها بزيادة قصوى قدرها 10% من تكلفة المشروع، أو تعديل اعتمادات الدفع عن طريق التحويل من باب إلى باب آخر من نفس القطاع، وفي حال القيام بأي تعديل يجب إبلاغ الوزارات المعنية.

تلعب المخططات البلدية للتنمية دورا هاما في تمويل مشاريع التجهيز التي تعجز عنها معظم البلديات باعتبارها مصدرا ماليا جذابا، وتعتبر موردا للبلديات العاجزة لا غنا عنه، فهي الدافع الأول لعجلة التنمية لبعض المناطق النائية بسبب اهتمامها بالهياكل القاعدية، كالطرق، التهيئة العمرانية، بناء الهياكل الرياضية الاجتماعية الصحية، الثقافية وغيرها.

### ثانيا. إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 134/73 المؤرخ في 1973/08/09 أنشأ الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يقع تحت وصاية وزارة الداخلية، يسير من طرف مجلس توجيهي يرأسه مدير.

مصادر تمويل هذا الصندوق هي بالشكل التالي:

- 5,49 % من مصادر الرسم على النشاط المهني.
- 10% من مصادر الرسم على القيمة المضافة.
- 80% من مصادر منتج قسيمة السيارات.

حدد المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04، تنظيم الصندوق المشترك الجماعات المحلية وعمله، إذ يتولى تسيير صندوقين هما، صندوق التضامن وصندوق الضمان، المنصوص عليهما في المواد 266، 297 و 268 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية والمواد 152 و 153 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية؛ وهو يهدف إلى التوزيع العادل للضرائب عن طريق التقليل من الثغرات في توزيع الموارد الجبائية وكذا ضمان دفع المبالغ التقديرية في جدول الضرائب المباشرة.

#### 1. صندوق التضامن:

أنشأ هذا الصندوق لأجل القيام بتوزيع الناتج الجبائي بين البلدية والولاية، عن طريق تخصيص 75% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي و25% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن الولائي.

توزع الموارد التي تعود إلى أحد صندوقي التضامن بنسب معينة بحسب اختصاصات الصندوق والمتمثلة في:

- تخصيص الخدمة العمومية وتخصيص الضريبة المتساوية 55%
- مساعدات التجهيز والاستثمار 40%
- مساعدات استثنائية 5%

#### - إعانة التوزيع بالتساوي:

هي المورد الرئيسي للجماعات المحلية تعتمد عليها في اعتماد ميزانياتها، ولا تستفيد منها إلا البلديات أو الولايات الفقيرة، التي لا يتجاوز معدل إيراداتها المحلية المعدل الوطني، وتوزع هذه الإعانات سنويا وتفيد بالميزانية الأولية للجماعة المحلية على أساس تقديرات السنة السابقة، ويتم تسويتها في الميزانية الإضافية إما بالزيادة أو النقصان.

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

#### - الإعانات الاستثنائية:

يمنح هذا النوع من الإعانات الاستثنائية للبلديات التي تحقق عجزا واضحا في ميزانياتها الإضافية خلال السنة المالية، وليس في الميزانية الأولية التي من المفروض أن تكون متوازنة، وغالبا ما تمنح هذه الإعانات لتغطية الأجور والمرتبات التي لا تزال تمثل نسبة 75% من المصاريف الضرورية.

#### - إعانات التجهيز:

تأتي هذه الإعانات في شكل تخصيص خاص، لمشاريع معينة بدقة، ولا يمكن تحويلها إلى مشاريع أخرى، وإذا ما تم إلغاؤها يجب إرجاعها إلى الصندوق. تقترح هذه المشاريع من قبل البلديات بعد إعداد ودراسة الملفات التقنية الخاصة بها، لتقدم إلى الولاية ثم ترسل إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ليصادق عليها مجلس وزاري مشترك، حسب أولويات التنمية المحلية.

#### 2. صندوق الضمان:

أنشأ صندوق الضمان لأجل توزيع الناتج الجبائي بين كل من البلدية والولاية، بتخصيص 20% لصندوق الضمان البلدي و20% لصندوق الضمان الولائي.

حيث تخصص أموال هذا الصندوق لمواجهة نقصان مبلغ الضرائب المباشرة المحلية في كشف الضرائب بالنسبة لمبلغ التقديرات الخاصة بها، وكذا التخفيضات والمبالغ غير المستوفاة أثناء السنة المالية، طبقا لنص المادة 168 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية.

#### - ناقص القيمة الجبائية:

نقصد بها نقصان مبلغ الضرائب المباشرة المحلية المحصلة مقارنة بمبلغ التقديرات، حيث أن بالنظر إل التأخر الحاصل في إرسال مبالغ التقديرات الجبائية من قبل

مديرية الضرائب، تلجأ البلديات أثناء إعداد الميزانية الأولية إلى اعتماد التحصيلات السابقة والمحقة في الحساب الإداري.

إذ أن النقص في التحصيل الضريبي يحدث نقص في التقديرات الجبائية مما يؤدي إلى تسجيل عجز في ميزانية البلديات، وبالتالي عدم إمكانية تغطيته، وفي هذه الحالة يبرز دور صندوق الضمان الذي يضمن حداً للتكفل بالبلديات التي تعرف عجزاً في ميزانيتها.

- الإعانات المخصصة:

نقصد بها الإعانة الموجهة إلى الأشخاص المسنين المتمنعة عن مداولة مجلس التوجيه للصندوق المشترك للجماعات المحلية المؤرخة في 26 نوفمبر 1989، التي تم بواسطتها إقرار مساعدة للأشخاص المسنين، يستفيد منها كل شخص مسن تتوفر فيه بعض الشروط.

- التكوين، الإعلام والدراسات:

يساهم الصندوق أيضاً في عمليات التكوين، الإعلام والدراسات، وتتمثل فيما يلي:

- تحسين مستوى موظفي الإدارات والمصالح العمومية المحلية من خلال برامج تكوينية، مثل برامج التكوين التي أجريت للأمناء العامون للبلديات وكذا رؤساء الدوائر.

- برامج إعلام ومساعدة المنتخبين المحليين في أداء مهامهم عن طريق تنظيم أيام دراسية وملتقيات في جميع مجالات العمل، خاصة في مجال المالية المحلية والتسيير.

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

- الدراسة الهادفة إلى تطوير التنمية المحلية وتحسين ظروف الموظفين والإدارات والمصالح العمومية المحلية.

**ثالثاً. مساعدات ميزانية الولاية**

تتمثل في المساعدات التي تمنحها الولاية للبلديات، وتخص مجال التجهيز المتمثلة في التجهيزات الإدارية، التجهيزات الاجتماعية، المساعدات في التجهيزات الصحية، التجهيزات الرياضية والثقافية وغيرها.

غير أن هذه المساعدات تعتبر رمزية مقارنة بالمساعدات التي تقدمها الدولة أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

#### رابعاً. القروض

يعتبر الاقتراض من الموارد الهامة المخصصة لتمويل التنمية المحلية، وإن لجوء الجماعات المحلية إلى الاقتراض يرجع إلى اعتبارات عدة، أهمها:

- عجز الموارد المحلية الذاتية في تمويل الاستثمارات البلدية، وذلك بالنظر إلى التكلفة العالية للاستثمارات.

- النمو الحضري، والضرورة إلى التكفل باحتياجات المواطنين فيما يتعلق بالمرافق الأساسية كالطرق، الإنارة العمومية، التجهيزات الثقافية والرياضية... وغيرها، وغالبا ما يكون من مصلحة البلدية عدم تأجيل إنجاز برامجها الاستثمارية نظرا لعلاقتها بالتنمية المحلية<sup>(1)</sup>.

غير أن الإمكانيات المحدودة للبلديات في تسديد الديون والفوائد المترتبة عنها هو الذي يمنعها من اللجوء إلى هذا النمط من التمويل، لذا فإن البلديات غالبا ما تعتمد على إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

نفس الأمر ينطبق على بلديات ولاية سيدي بلعباس، إذ اننا لم نسجل أية عملية اقتراض خلال السنوات محل الدراسة، في مقابل زيادة مبالغ الإعانات الأخرى المقدمة من طرف الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي تطرقنا له فيما سبق.

---

(1) نجيب بلعيد، مرجع سابق، ص78.

## المطلب الثاني: نفقات الميزانية

تقسم نفقات ميزانية البلدية إلى نفقات تسيير ونفقات تجهيز واستثمار؛ الأولى لا تسجل فيها إلا العمليات التي تضمن سير مصالح البلدية (فرع أول)، أما نفقات قسم التجهيز والاستثمار فتسجل فيها العمليات التي تنمي ملكيتها أو تحدث عليها تغييرات.

### الفرع الأول: نفقات التسيير

يقصد بنفقات التسيير، تلك النفقات التي تتكرر بصفة دورية كل سنة، ولا يقصد بالتكرار إثبات مقدار النفقة كل سنة، فقد تتغير قيمتها بالزيادة أو النقصان، ومثال ذلك مرتبات وأجور الموظفين التي لا تعرف الثبات كل سنة، فقد تزيد وقد تنقص من سنة لأخرى، وتنقسم نفقات التسيير حسب أهميتها إلى نفقات إجبارية، نفقات ضرورية ونفقات استثنائية.

### - النفقات الإجبارية:

تشمل كافة النفقات الإجبارية التي نص عليها المشرع<sup>(2)</sup>، وتمثل التوظيفات التي تقوم بها البلديات قصد التحسين من قدرتها البشرية والتمكن من تأدية الخدمات على أحسن وجه، لكنها جاءت بنسب معتبرة تفوق نسبة النفقات الإجبارية، ضف إلى ذلك نسب الاقتطاعات الإجبارية المتمثلة في:

• نسبة 10% لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، محددة بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 23 مارس 2009.

• نسبة 2% موجهة للمساهمة في صندوق ضمان ضرائب البلديات، محددة بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 23 مارس 2009؛ وتطبق هذه النسبة على تقديرات الإيرادات الجبائية المباشرة وغير المباشرة التي تحتوي عليها بطاقة الحساب التي تبلغها مصالح الضرائب الولائية للبلديات.

• نسبة 4% تدفعها البلديات للصندوق الولائي للنشاطات الرياضية.

(2) مرغاد لخضر: النفقات العامة المحلية وقواعد ترشيدها، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، ديسمبر 2004، ص 6.

## - النفقات الضرورية:

تشمل هذه النفقات كل المصاريف التي تتعلق بسير المصالح الإدارية والتي تكون في الغالب ضرورية للسير الحسن للإدارة، وتتعلق بنفقات الماء، الغاز، الكهرباء، الهاتف... وغيرها، سنتطرق إليها بالتفصيل من خلال المواد الموضوعة في الميزانية البلدية.

## - النفقات الاستثنائية:

تشمل النفقات الأخرى التي لا يمكن إدراجها ضمن مواد المدونة<sup>(1)</sup>.  
تتضمن مدونة قسم التسيير الحسابات التالية:

### - الحساب 60

يحتوي هذا الحساب كل الأدوات والمواد المستهلكة من طرف مختلف المصالح أو الممنوحات في شكل مساعدات (نشاط اجتماعي).  
■ المادة 600 (مستحضرات صيدلانية):

اقتناء المواد الصيدلانية من طرف البلديات للتكفل في حالة الجروح أو الحوادث البسيطة التي تقع للموظفين البلديين أو تلاميذ المؤسسات التعليمية أو أي شخص تكون البلدية مسؤولة عنه.  
■ المادة 602 (ألبيسة):

اقتناء الألبسة يكون لفائدة موظفي المصالح البلدية المكلفة بصيانة الطرقات البلدية، والمستخدمين وسائقي السيارات والمنظفات.  
■ المادة 603 (الوقود):

نفقات الوقود و مواد التشحيم، التي تخص سيارات وماكنات المصالح البلدية كلها.

■ المادة 604 (المحروقات):

يتعلق الأمر بشراء المحروقات الضرورية لتدفئة المصالح البلدية ومؤسسات التعليم الأساسي.

■ المادة 605 (لوازم لصيانة البنايات والمنقولات والعتاد):

---

(2) الملتقى الولائي حول ميزانيات البلديات، ولاية سيدي بلعباس، ماي 2005.

هذا التمويل يخص صيانة المباني والأدوات والأثاث الخاصة بالبلدية، بالإضافة إلى المدارس والمساجد.

■ المادة 606 (لوازم الطرق):

يتعلق بتمويل مصالح أشغال الطرق، ك شراء الأدوات واللوازم الصغيرة المكملة لصيانة الطرق البلدية مثل الحصى، الرمل، الحجارة، الزفت... وغيرها، وكذا لتنفيذ أشغال التجهيز المنجزة في وكالة الصرف.

■ المادة 607 (لوازم مدرسية):

يتعلق الأمر بشراء السجلات للمدارس، والكتب من أجل تقديم الجوائز ، الأدوات من أجل التلاميذ المعوزين، اقتناء الكتب للمكتبات المدرسية...إلخ.

■ المادة 608 (لوازم المكتب الطباعة التجليد):

تشمل اللوازم، الأدوات المكتبية، أدوات الطباعة والتغليف الضرورية لسير المصالح البلدية.

■ المادة 609 (لوازم أخرى):

يندرج في هذه المادة كل نفقات المواد و الأدوات الاستهلاكية والتي لا يمكن ادراجها ضمن المواد الأخرى للحساب 60.

- الحساب 61 (أشغال وخدمات خارجية)

يتعلق هذا الباب بنفقات النقل والصيانة والتصليح لدى المؤسسة (طرق، مباني مدرسية وبلدية، مساجد، مقابر...إلخ) وكذا النفقات المخصصة لاقتناء الأدوات والآلات الصغيرة، بالإضافة إلى الماء، الكهرباء، الغاز وتأمين الأموال العقارية والمنقولة.

■ المادة 610 (الإيجار والأعباء الإيجارية):

تخص الإيجار المدفوع من طرف البلدية مقابل كل محل أو أرض مأجورة، سواء لاستعمالها كمكاتب إدارية أو كسكن أو من أجل بناء منشآت مؤقتة أو أي استعمال آخر صناعي أو تجاري وكذا تأجير الآلات الكبرى.

■ المادة 611 (الصيانة والتصليحات في المؤسسة):



تسجل في هذه المادة أشغال الصيانة المسندة إلى المؤسسة (مؤسسة تنظيف، بناء، ترفيت... إلخ).

■ المادة 612 (اقتناء العتاد الصغير والمعدات):

تسجل هنا الاعتمادات الموجهة لشراء الأدوات والآلات غير القابلة لتسجيلها في الجرد، أي التي تستهلك خلال سنة واحدة (كالمكانس إلخ)

■ المادة 613 (كهرباء، ماء، غاز...):

يتعلق الأمر باستهلاك الماء، الكهرباء والغاز لجميع المصالح التابعة للبلدية بما فيها المساجد والمؤسسات المدرسية، وإن الأمر لا يخص عمليات إنشاء الشبكات.

■ المادة 614 (قسط التأمين):

ونقصد التأمينات ضد السرقات والحرائق التي تمس مباني البلدية، ومعداتها وغيرها.

■ المادة 619 (مصاريف أخرى الأملاك العقارية والمنقولة):

يقيد في هذه المادة النفقات المتعلقة بالأموال المنقولة والعقارية، والتي تقيد في أي مادة من مواد الحساب 61.

- الحساب 62 (مصاريف التسيير العام)

■ المادة 620 (تعويضات على الوظيفة):

يتقاضى التعويضات على الوظيفة أعضاء الجهاز التنفيذي، تطبيقاً لأحكام المرسوم رقم 85-86 المؤرخ في 30/04/1985 المعدل والمتمم.

لتفادي تحميل الميزانية إضافات، فإن المادة 620 يجب أن تكون مفصلة في دفتر الملاحظات على النحو التالي:

المادة الفرعية 6200 : تعويضات الوظيفة

المادة الفرعية 6201 : التعويضات العائلية

المادة الفرعية 6202 : الضمان الاجتماعي (نصيب رب العمل).

المادة الفرعية 6203 : صندوق التقاعد (نصيب رب العمل).

■ المادة 621 (مصاريف المهمة):

تدفع هذه التكاليف في حدود مبلغ التعويضات اليومية الممنوحة لموظفي الدولة المنتمين للمجموعة 1، والذين يقومون بمهمة لحساب البلدية تخص أشغال الطرق، المياه، التنظيف، ويتعلق الأمر بدفع أجر مقابل خدمات مثلا من طرف مدير الأشغال العمومية للولاية في مجال أشغال الطرق البلدية.

■ المادة 622 (مصاريف التسيير للقابض):

تخص المساهمة في نفقات القابض البلدي فيما يتعلق بالأدوات المكتبية المختلفة.

■ المادة 623 (التوثيق العام):

تتضمن هذه المادة شراء الكتب للمكتبات و كذا الاشتراكات المتنوعة التي يحدد عددها عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي.  
فيما يخص شراء عدد كبير من الكتب أو الموسوعات من الأفضل القيام بعملية تجهيز باستعمال المادة 241.

■ المادة 624 (تكاليف البريد والمواصلات):

تخص هذه المادة الاشتراك في الهاتف، التخليص على البريد و الرسائل... إلخ

■ المادة 625 (تكاليف العقود والمنازعات):

تتعلق بتكاليف المزايدات وكذا تكاليف الطلبات القانونية الختامية المطلوبة من أخصائيين كدفع أتعاب المحامين في حالة الدعاوي القضائية وغيرها.

■ المادة 626 (الأعياد والحفلات)

يقيد في هذه المادة الوجبات المقدمة بمناسبة الأعياد العمومية أو زيارات الوفود الرسمية.

■ المادة 627 (مصاريف النقل):

تتعلق هذه المادة بتكاليف النقل (نقل البضائع أو نقل المستخدمين).

▪ المادة 628 (التأمين على المسؤولية المدنية):

التأمينات الخاصة بالموظفين البلديين، رئيس المجلس الشعبي البلدي وأعضاء الجهاز التنفيذي البلدي

▪ المادة 629 (مصاريف طارئة)

إن اعتماد هذه المادة موجه لتموين المواد المزودة بصورة غير كافية أو غير المزودة باعتمادات وذلك عن طريق التحويل لكنه لا يسجل عملية في صورة انجازات ولكن يسجل فقط تخفيضات عن طريق التحويل.

إن هذه التخصيصات تشكل ضمان للبلدية ، لكن لا يجب أن يبالغ فيها حتى لا تجمد فيه اعتمادات قد تكون قابلة للاستعمال في مجالات أخرى.

- الحساب 63 (مصاريف المستخدمين)

يقيد في هذا الحساب جميع تكاليف الموظفين مهما كان مركزهم القانوني ( مثبتين، متقاعدين أو مؤقتين).

▪ المادة 630 (أجور الموظفين الدائمين)

تخص أجور الموظفين الدائمين، ونفهم من ذلك، الموظفين الحاليين والموظفين الذين يتوقع توظيفهم لمدة غير محددة.

▪ المادة 631 (أجور الموظفين المؤقتين):

تخص الموظفين الذين تكون وظائفهم متوقعة لمدة محددة لمواجهة حاجات مؤقتة، مثل العمال الموسميين.

ويشغل هؤلاء الموظفون حسب القانون الساري المفعول في إطار عدد الأيام المحددة في جدول تكاليف الموظفين.

▪ المادة 632 (أجور متنوعة):

تضم هذه المادة كل الأجور التي لم تسجل في المادتين 610 و 611 باستثناء التكاليف الاجتماعية، ونخص بالذكر الأتعاب والرواتب المدفوعة حسب القانون الساري المفعول للأشخاص غير المستخدمين البلديين، مقابل خدماتهم.

## - الحساب 64 (ضرائب ورسوم)

تفيد في هذا الحساب الضرائب والرسوم المستحقة الأداء من طرف البلدية

### ▪ المادة 640 (الدفع الجزافي)

تم إلغاؤه بموجب قانون المالية لسنة 2006

### ▪ المادة 649 (ضرائب ورسوم أخرى)

تضم كل الضرائب والرسوم التي يجب دفعها من طرف البلدية كالرسم العقاري، رسم الطابع، والتسجيلات، الحقوق الجمركية ... وغيرها)

## - الحساب 65 (تكاليف مالية)

### ▪ المادة 650 (الفوائد):

توقعات النفقات المسجلة في هذه المادة تظهر طبقا لجدول الديون على المدى البعيد في ميزانية البلدية.

### ▪ المادة 651 (تكاليف المصالح ذات المحاسبة غير المستقلة):

### ▪ المادة 659 (تكاليف مالية أخرى)

هي التكاليف التي لا تدخل في المواد الأخرى للحساب رقم 65 .

## - الحساب 66 (المنح والإعانات):

تتضمن المنح، الإعانات، العلاوات والمساعدات التي تقدمها البلدية للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين.

### ▪ المادة 660 (تشجيع النشاطات الأدبية والفنون والعلوم):

تستطيع البلديات أن تقدم مساعدات لتشجيع النشاطات الأدبية والفنية والعلمية.

### ▪ المادة 661 (التعليم العمومي - المنح والجوائز):

يتعلق الأمر بالمنح المدرسية والمكافآت الممنوحة لتلاميذ التعليم الأساسي ومراكز التكوين المهني.

### ▪ المادة 662 (تشجيع التنمية الاقتصادية):

يتعلق الأمر بالإعانات أو المساعدات العينية التي يمكن البلدية تقديمها للقطاع الاقتصادي الخاص في صورة تشجيع.

■ المادة 663 (الإعانات المقدمة لمختلف المؤسسات):

تقيد في هذه المادة خصوصا الإعانات المقدمة للشركات والمؤسسات ذات المنفعة العامة، الجمعيات الرياضية البلدية والشبابية باستثناء التي تتلقى دعما من طرف الدولة.

■ المادة 664 (علاوات ومساعدات):

تقيد في هذه المادة نفقات التشجيع المقدمة للزراعة وتربية المواشي والصناعات الحرفية وكذلك المساعدات للمحتاجين.

■ المادة 667 (مساعدات الأشخاص المسنين):

يتعلق الأمر بتنفيذ بنود بعض الهبات، حيث يوجد مقابلها في فرع الإيرادات بالمادة 700 "فوائد الأموال الموظفة" أو المادة 714 "مداخل العقارات الموقوفة أو التي كانت محل هبة".

■ المادة 669 (منح وإعانات أخرى):

تقيد بهذه المادة كل النفقات الأخرى التي لا تدخل في المواد الأخرى للحساب 66.

- الحساب 67 (مساهمات وحصص وأداءات لفائدة الغير)

تظهر في هذا الحساب المساهمات في المصاريف ما بين البلديات ومع الغير.

■ المادة 670 (المساهمة في صندوق ضمان الضرائب المحلية):

هذه المساهمة القانونية تمكن من ضمان تقديرات الضرائب المحلية للبلدية، وقد حددت نسبتها بـ 2%، طبقا للقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 23 مارس 2009.

■ المادة 671 (المساهمة في المصاريف ما بين البلديات)

تتمثل هذه المساهمة في التعاون فيما بين البلديات.

■ المادة 672 (الاشتراكات البلدية)

تتمثل في الاشتراكات مع المنظمات الدولية (منظمة المدن العربية ، التوأمة...).

▪ المادة 679 (مساهمات أخرى وآداءات لفائدة الغير)

تقيد بهذه المادة كل المصاريف التي لا تدخل في المواد الأخرى للحساب 67.

- الحساب 68 (تخصيصات لحساب الاهتلاك والمؤونة)

- الحساب 69 (أعباء استثنائية)

يدخل في هذا الحساب نفقات التسيير ذات الطابع الاستثنائي، والتي لا تدخل في المواد الأخرى للميزانية، لاسيما التعويضات عن التحصيلات غير المستحقة، الإعانات الاستثنائية المدفوعة، الرواتب المستدركة خلال السنة المالية المنصرمة وكل النفقات السابقة التي تظهر في الحساب الإداري بالفقرة "أرصدة واجبة الإنجاز" ..

- الحساب 82 (ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة)

▪ المادة 820 (عجز التسيير)

▪ المادة 826 (تكاليف من السنوات المالية السابقة)

▪ المادة 828 (تخفيضات وقبول دون قيمة لسندات الإيرادات)

### الفرع الثاني: نفقات التجهيز والاستثمار

نفقات التجهيز هي تلك النفقات التي تنمي ملكية البلدية أو تحدث عليها تغييرات أو تعدل في تجهيزات الجماعات المحلية؛ هذه النفقات ممولة أساسا من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، بالإضافة إلى الاقتطاعات الإجبارية من إيرادات قسم التسيير.

تتضمن مدونة قسم التجهيز والاستثمار الحسابات التالية:

- الحساب 06 (العجز)

▪ المادة 060: العجز المؤجل.

▪ المادة 105: الباقي من الإعانات لإعادة الدفع.

▪ المادة 130: الإعانات الممنوحة من موارد البلدية الخاصة للوحدات الاقتصادية.

▪ المادة 131: التكفل بعجز الوحدات الاقتصادية البلدية المنحلة.

▪ المادة 132: ممنوحات غير واجبة السداد من الأموال المتداولة للوحدات الاقتصادية.

▪ المادة 133: مصاريف الدراسات والبحوث.

- المادة 160: تسديد ناتج الاقتراضات المبرمة من طرف البلدية.
- المادة 240: التصرف في العقارات.
- المادة 241: التصرف في المنقولات والعتاد الكبير.
- المادة 251: القروض المقدمة من طرف البلدية.
- المادة 260: التصرف في سندات المؤسسات العمومية أو ذات الاقتصاد المختلط.
- المادة 270: دفع الاقتراضات المتحصل عليها من طرف البلدية.
- المادة 271: تخصيصات قابلة للتسديد للمال المتداول.
- المادة 272: دفع إعانات متحصل عليها من طرف البلدية للوحدات الاقتصادية البلدية.
- الحساب 28 (الأشغال الجديدة والتصليلات الكبرى)
- المادة 280: الأشغال الجديدة.
- المادة 281: تصليلات كبرى.
- المادة 285: أشغال إعادة البناء.
- المادة 287: أشغال لحساب الغير.

## المبحث الثالث: تشخيص ميزانية البلدية لمعرفة أسباب عجزها

(دراسة حالة بلديات ولاية سيدي بلباس)

إن مبدأ توازن الميزانية يقتضي أن يتساوى مجموع الإيرادات مع مجموع النفقات، وبالتالي لا تعتبر الميزانية متوازنة إذا زاد إجمالي النفقات عن إجمالي الإيرادات، وهذا ما يعبر عنه بعجز الميزانية، أو إذا زادت الإيرادات عن النفقات، وهذا ما يعبر عنه بفائض الميزانية (1).

إلا أن التغيير في الفكر الحديث للمالية العامة، سمح للدولة بإحداث عجز أو فائض في ميزانيتها قصد معالجة هزات الدورة الاقتصادية، أو لتحقيق أهداف معينة، غير أن الأمر لا يصلح تماما بالنسبة للمالية المحلية، خاصة بالنسبة للجماعات المحلية التي لا تستطيع اللجوء إلى طرق التمويل الخارجي، مثلما هو الحال بالنسبة للبلديات الجزائرية، وهذا بغض النظر عن تلك البلديات التي تختلق العجز (عجز وهمي) من أجل الحصول على إعانات الدولة.

ومما يميز المالية المحلية أيضا هو ظاهرة تزايد النفقات، وهذا ما يعكسه التزايد المستمر في نفقات الجماعات المحلية، إذ أضحت البلديات الجزائرية تفكر في كيفية تغطية هذه النفقات دون الاهتمام الجدي بتطوير وتحسين الموارد المتاحة أو البحث عن إيجاد مصادر إضافية لتغطية هذه النفقات، وهذا ما أدى إلى تفاقم العجز في ميزانيات البلديات، كما يوضحه الجدول أدناه:

(1) حسين مصطفى حسين: المالية العامة، مرجع سابق، ص 80.



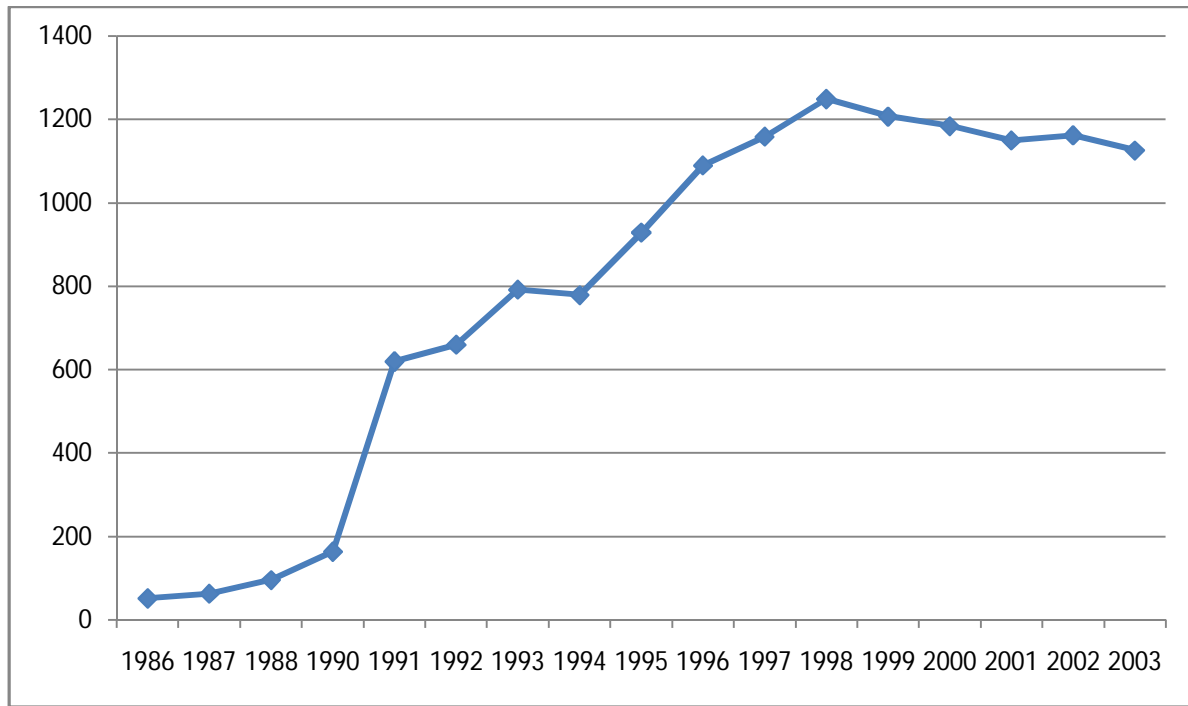
الجدول (01): تطور عجز البلديات الجزائرية  
الوحدة: ألف دج

السنوات	عدد البلديات العاجزة	مبلغ العجز
1986	52	31.000
1987	63	76.000
1988	96	108.000
1990	164	250.650
1991	620	1.963.510
1992	660	1.904.343
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
1998	1249	8.968.526
1999	1207	8.824.475
2000	1184	8.912.003
2001	1150	10.988.335
2002	1162	11.119.270
2003	1126	10.670.226

المصدر: CENEAP (1)

(1) وهيبة بن يوب ويمينة أمير: إشكالية تمويل الجماعات المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة سيدي بلعباس، 2006-2007، ص 67. وكذلك:

Rapport du CNES: l'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, Alger, 2001, P. 36.



الشكل: تطور عدد البلديات العاجزة

من خلال قراءة الأرقام المبينة أعلاه، يتبين أن مشكل عجز ميزانيات البلديات لم يكن مطروحا بحدّة إلى غاية سنة 1990، حيث لم يتجاوز عدد البلديات العاجزة المائتين؛ ابتداء من سنة 1991 عرف العجز تصعيدا معتبرا، إذ تضاعفت قيمة العجز بـ 46 مرة من 1990 إلى 1997، وهذا بالرغم من المجهودات المبذولة من طرف الدولة من أجل تغطية العجز المسجل، حيث بلغت نسبة تغطيته (منح التوازن الممنوحة للبلديات من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية) 100% خلال الفترة الممتدة من 1986 إلى 1993، كما قدرت هذه النسبة بـ 82%، 93%، 75% و 66% على التوالي سنوات 1994، 1995، 1996 و 1997.<sup>(1)</sup>

نسجل أيضا انخفاض قيمة عجز البلديات سنة 1998، لتعرف استقرارا نسبيا على مدار ثلاث سنوات، ليترجع إلى مستواه الأول سنوات 2001، 2002 و 2003.

<sup>(1)</sup> فسر الصندوق المشترك للجماعات المحلية التراجع في نسب تغطية عجز البلديات ابتداء من سنة 1994، إلى تحمله أعباء مستخدمي الحرس البلدي، التي أوكلت له بموجب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 1995/01/21، التي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي.

إن الاستقرار النسبي لعدد البلديات العاجزة خلال السنوات الأخيرة، وهو مستوى جد معتبر طبعاً، إنما يعبر عن الوضعية غير المريحة للبلديات، إذ أن 70% منها عاجزة، بقيمة عجز قدرت سنة 2003 بـ 10.67 مليار دج.

على هذا الأساس، سوف نحاول فيما يلي إجراء مقارنة عملية للمالية المحلية لبلديات ولاية سيدي بلعباس، عن طريق تشخيص وضعيتها المالية، رغبة في تسليط الضوء على أهم مسببات العجز، من خلال التعرض إلى مشكل ضعف الموارد المالية المحلية (مطلب أول)، وكذا مشكل عدم قدرة البلديات على التحكم في نفقاتها (مطلب ثاني).

### المطلب الأول: ضعف الموارد المالية المحلية

على عكس الميزانية العامة للدولة فإن ميزانيات الجماعات المحلية يجب أن تقدم متوازنة؛ كما أن الدولة في عملية إعدادها للميزانية تقوم بتقدير نفقاتها العامة لتحديد الإيرادات اللازمة لتغطيتها، غير أن الجماعات المحلية ملزمة بتحديد إيراداتها أولاً، لتقوم فيما بعد بتحديد أوجه الإعتمادات التي يجب أن تكون متوازنة مع الإيرادات؛ غير أننا سجلنا من خلال هذه الدراسة أن معدل زيادة النفقات يفوق معدل زيادة الإيرادات.

وإن ضعف الموارد المالية المحلية يرجع لعدة أسباب قانونية، تنظيمية، إدارية، وظيفية... وغيرها، وسوف نعرض أهمها والمتمثلة في تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة (فرع أول)، هيمنة الموارد الجبائية على الموارد الأخرى، ونقص موارد التسيير (فرع ثاني) وكذا الغش والتهرب الضريبي (فرع ثالث).

### الفرع الأول: تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة

القيود المفروضة على المالية المحلية، مقتضيات الوصاية التي تمارسها الإدارة المركزية ومصالحها غير الممركزة، تحديد معدلات الضرائب من طرف الدولة وتحصيلها أيضاً من طرف أجهزة الدولة ممثلة في مصالح الضرائب، كلها عوامل تقر بتبعية النظام الضريبي المحلي للدولة، وتفسر عدم قدرة البلديات على التحكم في ماليتها<sup>(1)</sup>.

(1) Jean CATHELIN: La fiscalité des collectivités locales, ARMAND COLIN, Paris, 1990, P. 8.

ضف إلى ذلك، فإن البلديات، وبالخصوص تلك الواقعة بالمراكز الحضرية الكبرى التي تتكفل بتسيير المصالح العمومية الكبرى المكلفة، لا تتمكن من تحصيل الحد الأدنى من الجباية، إذ أن هذه الأخيرة لا تتلاءم مع الخدمات المقدمة للخاضعين للضريبة، وتعتبر بالتالي غير فعالة، نظرا لكونها تخضع لسلطة الدولة التي أدت إلى إحداث نوع من اللاعدالة الاجتماعية .

كما أن الجباية المحلية تبقى غير واضحة المعالم بالنسبة للخاضعين لها، خاصة فيما يتعلق بطريقة حسابها، تحصيلها وتوزيعها، وهذا عكس ما يقتضيه مبدأ فرض الضريبة، الذي يخولهم الحق في ممارسة الرقابة الديمقراطية.<sup>(1)</sup>

وبالتالي فإن البحث عن الفعالية الحقيقية للجباية المحلية يقتضي إعادة النظر في المنهجية المتبعة من طرف الدولة في فرض، تحصيل وتوزيع الضريبة.

إذ يمكن تخويل الجماعات المحلية الحق في التصويت على معدلات الضرائب والرسوم ذات القاعدة المحلية، مثل الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري، الضريبة على الأملاك وغيرها، وهذا في إطار هامش محدد، عن طريق تحديد الدولة للمعدلات الدنيا والقصى التي لا يمكن للبلديات تجاوزها.

وكما هو معلوم، فإن الدولة عن طريق السلطة التشريعية التي يمارسها البرلمان، هي صاحبة الاختصاص في إحداث الضرائب والرسوم أو إلغائها، تحديد أوعيتها، معدلاتها وتوزيعها، أي أن النظام الجبائي قائم على مبدأ "عدم استقلالية الضريبة"<sup>(2)</sup>، ويبقى دور المجالس المحلية مقتصرًا على الحصول على تقدير المبالغ الإجمالية المتوقعة للأسس الضريبية المحلية، التي تقدمها إياها مصالح الضرائب.

إن هذه السياسة أدت إلى نقص الموارد الجبائية المخصصة للجماعات المحلية، وهذا بالنظر إلى تخصيص الموارد المنتجة والثابتة للدولة مثل الضرائب على المداخل، باستثناء الرسم على النشاط المهني، وتخصيص نسب من الضرائب الأخرى غير المنتجة للجماعات المحلية، حيث أن الدولة تستفيد من حصة الأسد من الموارد الجبائية العادية.

<sup>(1)</sup> Rapport du CNES, Op.cit, p. 58 et 59.

<sup>(2)</sup> مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 171.

ويوضح الجدول التالي أهم الضرائب والرسوم المحلية، وكيفية توزيع حاصلها بين البلدية، الولاية، الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

الجدول (02): توزيع حاصل بعض الضرائب والرسوم المحلية

الموارد الجبائية	البلدية	الولاية	الدولة	ص.م.ج.م
الرسم على النشاط المهني	65 %	29,5 %	-	5,5 %
الرسم على القيمة المضافة	5 %	-	85 %	10 %
	-	-	85 %	15 %
الضريبة الجزافية الوحيدة	40 %	5 %	50 %	5 %
رسم الذبح	70 %	-	-	-
الرسم العقاري	100 %	-	-	-
رسم التطهير	100 %	-	-	-
الضريبة عن الأملاك	20 %	-	60 %	-
قسمة السيارات	-	-	20 %	80 %
رسم الإقامة	100 %	-	-	-
الرسم على رخص العقارات	100 %	-	-	-
الرسم على الإعلانات	100 %	-	-	-

إن العجز المسجل في ميزانيات الجماعات المحلية أدى بالدولة إلى التدخل لتغطيته، وإن هذا التدخل رسم بادئا ملامح تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة، ليتجاوز ذلك من خلال تقييد الجماعات المحلية وحرمانها استقلاليتها، وبالتالي التقليل من اللامركزية.

لا بد من الإشارة أيضا إلى محدودية نظام عمل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الذي يمارس عمله منذ 1986 بصفة أحادية ومركزة، إذ أن التصرف في

موارده يبقى يعتمد على معايير إدارية، دون الاعتداد بالتطلعات التنموية للبلديات، لا فيما يتعلق باعتبارات تهيئة الإقليم ولا بتحقيق الفعالية في الإنفاق العمومي.<sup>(1)</sup>

من جهة أخرى، فإن تصرف بعض البلديات اتجاه المساعدات التي يمنحها الصندوق المشترك للجماعات المحلية في شكل إعانات التوازن تبقى غير مقبولة على الإطلاق، إذ أن الواقع يكشف أن بعض البلديات، وبدلاً من بذل مجهود لتثمين أملاكها كوسيلة لجلب موارد جديدة، فإنها تعمل على إعداد ميزانيات عاجزة للحصول على إعانات الصندوق.

وبالتالي فإن مراجعة تشكيلة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، نظام عمله وطريقة تصرفه إزاء ديون البلديات، تطرح نفسها بقوة من أجل إحداث التوازن الحقيقي بين البلديات المشروط بتحقيق التنمية المحلية.

### الفرع الثاني: هيمنة الموارد الجبائية على موارد التسيير

إن العجز الحاصل في ميزانيات البلديات يرجع أساساً إلى النقص الكمي والنوعي للإيرادات مقابل تزايد النفقات، وفي ظل عدم كفاية الموارد يبقى الشغل الشاغل للبلديات هو تغطية النفقات المتعلقة بقسم التسيير، وتبقى الدولة تغطي أكبر قدر من نفقات قسم التجهيز والاستثمار.

يرجع ضعف الموارد المالية المحلية إلى عدم فعالية النظام الجبائي الحالي، والتي تتحمل الدولة مسؤوليته كاملة، بالإضافة إلى الاختلال الحاصل في تركيبة موارد البلديات، حيث أن الموارد الجبائية تهيمن على موارد التسيير، وهي الوضعية التي تتحمل مسؤوليتها البلديات.

إن تحليل الوضعية المالية لبلديات ولاية سيدي بلعباس يكشف بالفعل عن هذا الاختلال، وهو ما يوضحه الجدول أدناه.

<sup>(1)</sup> Rapport du CNES, Op.cit, P. 74.

الجدول (03): موارد قسم التسيير لبلديات ولاية سيدي بلعباس، تحقيقات 2008

النسبة	المبلغ ( دج )	
4 %	117.576.857	<b>موارد التسيير</b>
3 %	82.550.536	- ناتج الأملاك العمومية.
1 %	35.026.321	- منتوجات الاستغلال.
0 %	00	- ناتج مالي.
29 %	911.590.027	<b>موارد جبائية</b>
5 %	149.826.121	- ضرائب غير مباشرة.
24 %	761.763.906	- ضرائب مباشرة.
67 %	2.079.427.216	<b>منتوجات أخرى</b>
36 %	1.129.723.125	- تحصيلات و إعانات ومساهمات.
18 %	545.694.713	- ممنوحات ص.م.ح.م.
11 %	341.845.725	- ناتج استثنائي.
2 %	62.163.653	- ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة.
100 %	3.108.594.100	<b>المجموع</b>

المصدر: الحسابات الإدارية لبلديات ولاية سيدي بلعباس لسنة 2008.

الملاحظة الأساسية التي يمكن تسجيلها هي نقص الموارد الذاتية للبلديات، إذ أن مجموع الموارد الجبائية وموارد التسيير لا يمثل سوى 33 % من إجمالي موارد قسم التسيير، وهو الأمر الذي يحتم على البلديات اللجوء إلى إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتجاوز العجز وتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات.

يبين الجدول أيضا أن البلديات تعتمد في تمويلها الذاتي، على الموارد الجبائية بصفة أساسية، التي تمثل نسبة 29% من مجموع موارد قسم التسيير، ولا تعتمد على موارد التسيير سوى بنسبة تقارب 4%، وهو الأمر الذي يجعلها غير قادرة على التحكم في العجز الذي قد ينجم عن انخفاض في المبالغ المقدرة.

ضف إلى ذلك، فإن ما يعقد الوضعية أكثر هو اعتماد البلديات في غالب الأحيان على بعض الضرائب دون غيرها، إذ يمثل الرسم على النشاط المهني و الرسم على القيمة المضافة على التوالي نسبيتي 24% و 5% من مجموع الموارد المالية لقسم التسيير، وهذا ما يوضحه الجدول أدناه

الجدول (04): نسبة بعض الموارد من إجمالي موارد قسم التسيير لبلديات سيدي بلعباس تحقيقات 2008.

النسبة	المبلغ ( دج )	
24 %	744.835.405	الرسم على النشاط المهني
5 %	145.103.265	الرسم على القيمة المضافة
3 %	82.550.531	نتاج الأملاك العمومية
1 %	35.026.321	منتجات الاستغلال
0 %	00	النتاج المالي
100 %	3.108.594.100	المجموع

المصدر: الحسابات الإدارية لبلديات ولاية سيدي بلعباس لسنة 2008.

نسجل بوضوح هيمنة الموارد الجبائية على موارد التسيير، إذ أن هذه الأخيرة تكاد تكون منعدمة في بعض البلديات.

بغض النظر عن الإهمال الكلي للنتاج المالي الذي يبقى منعدما، وكأن هذه المادة لا تعني البلديات على الإطلاق، يبقى مدخول الأملاك العمومية جد متواضع، إذ أن مجموع مداخيل بلديات ولاية سيدي بلعباس لا تمثل سوى 3 % من مجمل موارد قسم التسيير، كما أنها تكاد تكون منعدمة ببعض البلديات، إذ لا تمثل ببلديتي سيدي إبراهيم ووادي توريرة سوى نسبيتي 0.16% و 0.51% من مجموع موارد قسم التسيير.

إن الضعف في ناتج الأملاك العمومية، إنما يكشف عن الإهمال الذي آلت إليه الأملاك العمومية، إذ أن البلديات لم تبذل الجهد اللازم لإحصاء وتقييم أملاكها قصد استغلالها في الرفع من الموارد المالية المتأتية منها.



أما منتوجات الاستغلال فهي لا تمثل سوى 1,13% من مجموع موارد قسم التسيير لبلديات سيدي بلعباس، وتكاد تكون منعدمة بالنسبة لبعض البلديات، إذ تمثل 0.46%، و 0.36% و 0.01% على التوالي من مجموع موارد قسم التسيير لبلديات سيدي بلعباس، سيدي لحسن وسيدي إبراهيم.

هذه الأرقام تكشف عن عدم رغبة البلديات في استغلال هذا المورد، بالرغم من الإطار القانوني المتاح في هذا المجال، وهذا ما يفسر الثبات النسبي لنواتج الاستغلال والأملك العمومية خلال الفترة 2004-2008، مقابل ارتفاع نسبي في المداخل المتأتية من الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة، وهو ما يبينه الجدول أدناه.

الجدول (05): تطور بعض الموارد المالية لبلديات ولاية سيدي بلعباس  
تقديرات الفترة 2004-2008، الوحدة: دج.

السنوات	2004	2005	2006	2008
الرسم على النشاط المهني	371.696.503	415.980.087	402.741.355	31.765.189
الرسم على القيمة المضافة	-	67.153.460	56.153.219	108.741.886
منتوجات الاستغلال	40.904.505	43.538.465	39.296.289	40.931.418
ناتج الأملاك	66.301.568	67.104.084	68.329.639	77.784.552

المصدر: مديرية الإدارة المحلية، ولاية سيدي بلعباس.

إن الاختلال الحاصل في تركيبة الموارد المالية للبلديات، يعكس أيضا عدم التوازن بين بلديات ولاية سيدي بلعباس، إذ نسجل موارد معتبرة بالنسبة لبعض البلديات مثل سيدي بلعباس، سيدي لحسن ورأس الماء، بالنظر إلى توفرها على قاعدة اقتصادية وتجارية تسمح لها بتحصيل الجباية، وفي المقابل وجود بلديات محرومة وشبه منعدمة المداخل، إذ أن مواردها لا تغطي حتى نفقات تسيير مستخدميها، مثل بلديات تفسور، عين تندامين، سهالة الثورة ووادي توريرة، وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول (06): موارد قسم التسيير لبلديات ولاية سيدي بلعباس لسنة 2008

تحقيقات (د.ج)	تحديدات (د.ج)	تقديرات (د.ج)	
1.364.780.290	1.364.780.290	1.298.232.828	سيدي بلعباس
149.513.247	149.513.247	106.826.028	سيدي لحسن
34.910.392	34.910.392	41.478.735	سيدي خالد
38.367.009	38.367.009	32.762.637	سيدي يعقوب
48.118.184	48.118.184	49.585.961	عمارنة
36.248.791	36.248.791	28.399.655	تسالة
22.188.153	22.188.153	23.457.075	سهالة الثورة
28.179.769	28.179.769	24.823.673	عين تريد
85.813.626	85.813.626	85.813.626	ابن باديس
53.812.168	53.812.168	14.879.699	حاسي زهانة
40.848.261	41.988.017	32.567.578	بضرايين المقراني
40.536.425	41.567.625	34.096.201	شطوان البليلة
60.509.198	60.509.198	41.698.959	سيدي بوسيدي
31.438.141	31.438.141	22.520.855	سيدي دحو
49.316.822	49.316.822	39.094.313	لمطار
26.863.572	26.863.572	12.033.994	عين قادة
72.271.053	72.271.053	59.436.769	س/ علي بن يوب
62.277.431	62.277.431	59.914.154	بوخنيفيس
38.394.692	38.442.410	33.413.572	الطابية

166.733.518	165.586.758	165.586.758	<b>سفيزف</b>
28.675.174	28.675.174	28.151.935	بوجبهة البرج
25.822.897	25.822.897	26.074.013	عين آدن
33.389.425	33.389.425	34.881.513	المسيد
85.234.050	85.234.050	67.211.870	<b>عين البرد</b>
58.691.476	58.691.476	50.338.992	سيدي حمدوش
53.165.507	53.165.507	45.786.502	سيدي ابراهيم
25.013.951	25.013.951	22.382.795	مكدرة
43.379.818	43.379.818	43.379.818	<b>مصطفى / ابراهيم</b>
27.689.677	27.689.677	27.689.677	زرولة
36.817.377	36.817.377	36.817.377	بلعربي
38.094.335	38.094.335	38.094.335	تلموني
50.376.654	50.376.654	52.259.452	<b>تنيرة</b>
47.190.482	47.190.482	37.927.301	حاسي دحو
50.786.661	50.786.661	47.841.969	واد سفيون
39.737.526	39.737.526	37.688.653	بن عشبية
63.507.821	63.507.821	69.078.240	<b>مولاي سليسن</b>
58.524.113	58.524.113	55.165.160	الحصايبية
21.190.179	21.190.179	27.614.874	عين تندامين
102.435.743	107.651.605	29.409.805	<b>تلاغ</b>
41.881.960	41.881.960	41.881.960	تيغاليمات

47.183.745	51.317.920	51.469.131	مزاورو
42.689.318	42.695.638	35.462.224	الضايية
49.061.390	49.273.765	49.273.765	مريين
24.148.708	24.148.708	24.148.708	وادي توريرة
19.986.122	19.986.122	20.290.012	تفسور
21.911.687	21.911.687	10.632.923	تودموت
45.757.223	45.757.223	45.779.016	مرحوم
26.318.066	26.318.066	27.578.479	سيدي شعيب
48.113.737	48.113.737	28.396.490	بئر الحمام
115.799.426	115.799.426	113.620.314	رأس الماء
32.556.854	32.556.854	15.043.940	رجم دموش
53.743.422	53.743.422	35.903.783	واد السبع
3.909.995.266	3.920.635.912	3.483.898.096	المجموع

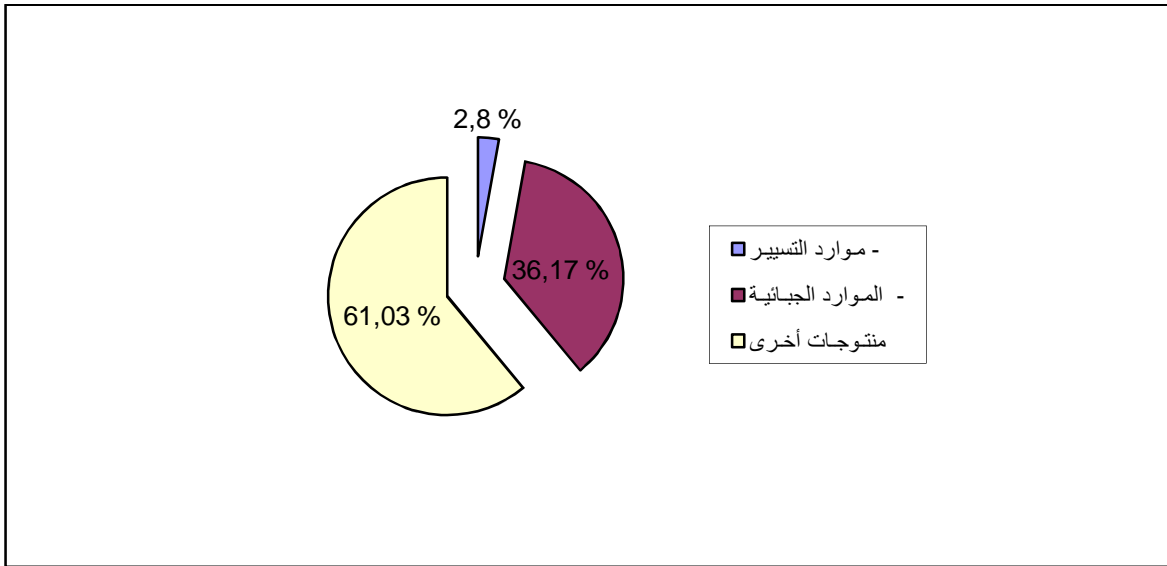
المصدر: الحسابات الإدارية لبلديات ولاية سيدي بلعباس لسنة 2008.

من خلال قراءة هذه الأرقام تتبين بوضوح حالة اللاتوازن في توزيع الموارد ما بين البلديات، وهذا ما أدى إلى خلق حالة من اللاعدالة الاجتماعية بين المواطنين، إذ أن البلديات العاجزة هي تلك التي لا تتوفر على قاعدة صناعية، تجارية أو خدماتية تسمح لها بتحصيل الضرائب المستحقة.

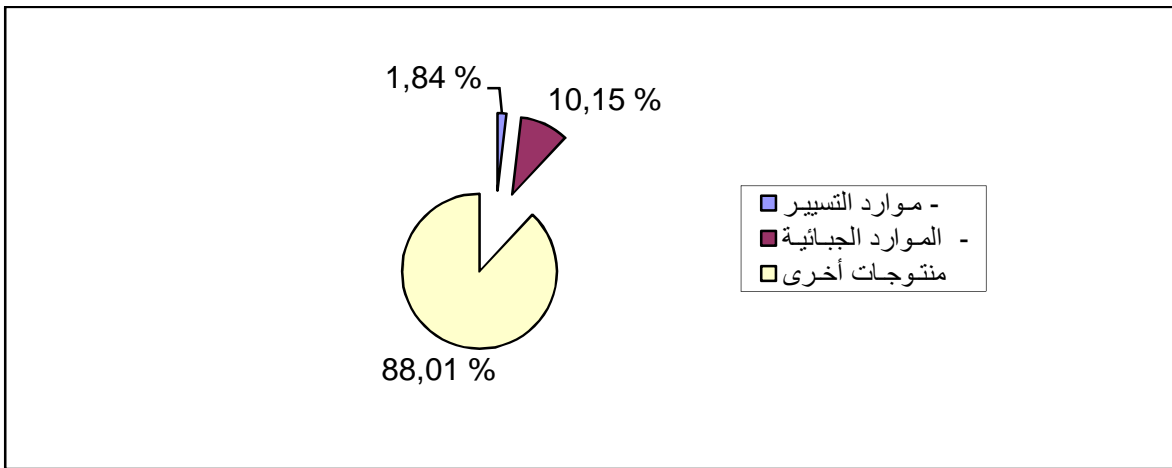
ولتوضيح الأمر بدقة، سوف نعرض فيما يلي النتائج المتوصل إليها بمناسبة تشخيص الوضعية المالية لبلديات سيدي بلعباس، سيدي خالد ووادي توريرة:

الجدول (07): موارد قسم التسيير لبعض بلديات ولاية سيدي بلعباس، تقديرات 2009.

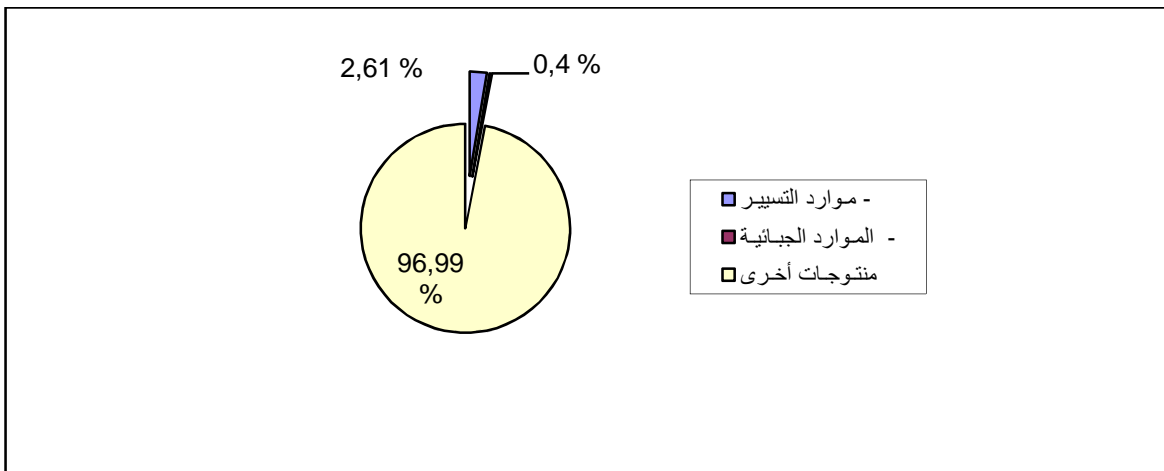
بلدية وادي توريرة		بلدية سيدي خالد		بلدية سيدي بلعباس		
النسبة	المبلغ (دج)	النسبة	المبلغ (دج)	النسبة	المبلغ (دج)	
% 2.61	602.202.00	% 1.84	852.678.80	% 2.80	46.794.577.39	<b>موارد التسيير</b>
% 0.51	117.601.00	% 1.54	712.678.80	% 2.17	36.250.000.00	- ناتج الأملاك العمومية
% 2.10	484.601.00	% 0.30	140.000.00	% 0.63	10.544.577.39	- منتوجات الاستغلال
% 00	00	% 00	00	% 00	00	- ناتج مالي
% 0.40	12.216.00	% 10.15	4.700.240.00	% 36.17	603.356.311.00	<b>الموارد الجبائية</b>
% 0.02	3.500.00	% 1.10	510.573.00	% 4.52	75.377.602.00	- ضرائب غير مباشرة
% 0.38	88.716.00	% 9.05	4.189.667.00	% 31.65	46.794.577.39	- ضرائب مباشرة
% 96.99	22.378.188.05	% 88.01	40.743.974.60	% 61.03	1.018.133.376.97	<b>منتوجات أخرى</b>
% 6.47	1.491.667.00	% 42.56	19.706.152.88	% 2.10	35.053.000.00	- تحصيلات وإعانات ومساهمات
% 00	00	% 00	00	% 6.61	110.280.024.77	- تقليص الأعباء
% 8.21	1.893.937.00	% 28.50	13.192.333.00	% 19.58	326.601.596.00	- ممنوحات
% 61.02	14.078.449.00	% 1.48	683.000.00	% 0.0002	3.000.00	- ناتج استثنائي
% 21.30	4.914.135.05	% 15.47	7.162.489.60	% 32.74	546.195.756.50	- ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة
% 100	23.072.605.05	% 100	46.296.894.30	% 100	1.668.284.265.36	



الشكل: موارد قسم التسيير لبلدية سيدي بلعباس



الشكل: موارد قسم التسيير لبلدية سيدي خالد



الشكل: موارد قسم التسيير لبلدية سيدي خالد

قراءة الأرقام المبينة أعلاه، تمكنا من تسجيل الملاحظات التالية:

هيمنة الموارد الجبائية على موارد التسيير، ماعدا في بلدية وادي توريرة التي تكاد تنعدم فيها الموارد الجبائية، حيث قدرت بـ 92.216 دج، وتبقى بعيدة كل البعد عن تغطية نفقات البلدية، خصوصا إذا علمنا أن نفقات تسيير المستخدمين لوحدها، قدرت في نفس الفترة بـ 9.024.190، ولنا أن نتساءل عن الجدوى من إحداث بلدية دون موارد أو بالأحرى بلدية دون روح، تبقى تتخبط في العجز الدائم.

إذا كان ضعف الموارد الجبائية يرتبط بشكل كبير بإرادة السلطة المركزية، فإن ضعف مداخل الاستغلال وناتج الأملاك العمومية ترجع إلى قصور وعدم توفر إرادة محلية تبغي تطوير هذه الأملاك.

إذ نلاحظ أن كل البلديات، الغنية منها والفقيرة، لا تمثل فيها نسبة موارد التسيير مقارنة بمجموع موارد قسم التسيير معدل 3٪، بالرغم من أنها تملك كامل الصلاحيات في تسيير ممتلكاتها، تسمح لها بتحصيل مداخل مناسبة تسيير هذه الأملاك، من خلال فرض مساهمات يدفعها المرتفقون مقابل استفادتهم من الخدمات العمومية.

## المطلب الثاني: عدم التحكم في النفقات

يمكن تفسير عجز ميزانيات البلديات في عدم نمو مواردها ونفقاتها بشكل متناسق، إذ أن النفقات تزيد بنسب تفوق الزيادة في الموارد؛ وعلى هذا الأساس سوف نتعرض فيما يلي لظاهرة تزايد نفقات البلديات (فرع أول) التي تشهدها المالية العامة والمالية المحلية على حد سواء، وكذا التطرق لأهم العوامل المفسرة لهذه الظاهرة (فرع ثاني).

### الفرع الأول: تزايد نفقات البلديات

لابد من الإشارة بادئا إلى الظاهرة التي تميز المالية العامة، والمتمثلة في تزايد النفقات العامة، والتي تعتبر من أهم أسباب عجز الميزانية بصفة عامة.

يعتبر العالم الألماني أدولف فاغندر A. Wagner أول من انتبه إلى هذه الظاهرة، بعد أن درس حجم النفقات العامة في عدد من الدول الأوروبية في القرن الثامن عشر، حيث استنتج وجود اتجاه عام نحو زيادة أوجه نشاط الدول في التطور الاقتصادي، وقد صاغ هذا الاستنتاج في شكل قانون اقتصادي يعرف بقانون فاغندر.

ويقضي هذا القانون بأنه كلما حقق مجتمع من المجتمعات معدلا معيناً من النمو الاقتصادي، كلما توسع نشاط الدولة، وبالتالي زيادة النفقات العامة بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج الوطني.<sup>(1)</sup>

الملاحظ أن هذه الظاهرة تنطبق على جميع الدول، متقدمة أو سائرة في طريق النمو، حتى وإن حدث في سنة ما أن ثبتت أو انخفضت النفقات العامة عن سنة سابقة، فإن هذا لا يخل بالظاهرة العامة، وهي الاتجاه المستمر لزيادة النفقات في المدة الطويلة.

ويصح هذا القانون على المالية العامة والمالية المحلية على حد سواء، إذ أن نفقات الجماعات المحلية تعرف هي الأخرى زيادة مستمرة من سنة لأخرى.

(1) زينب حسين عوض الله، مرجع سابق، ص 57.



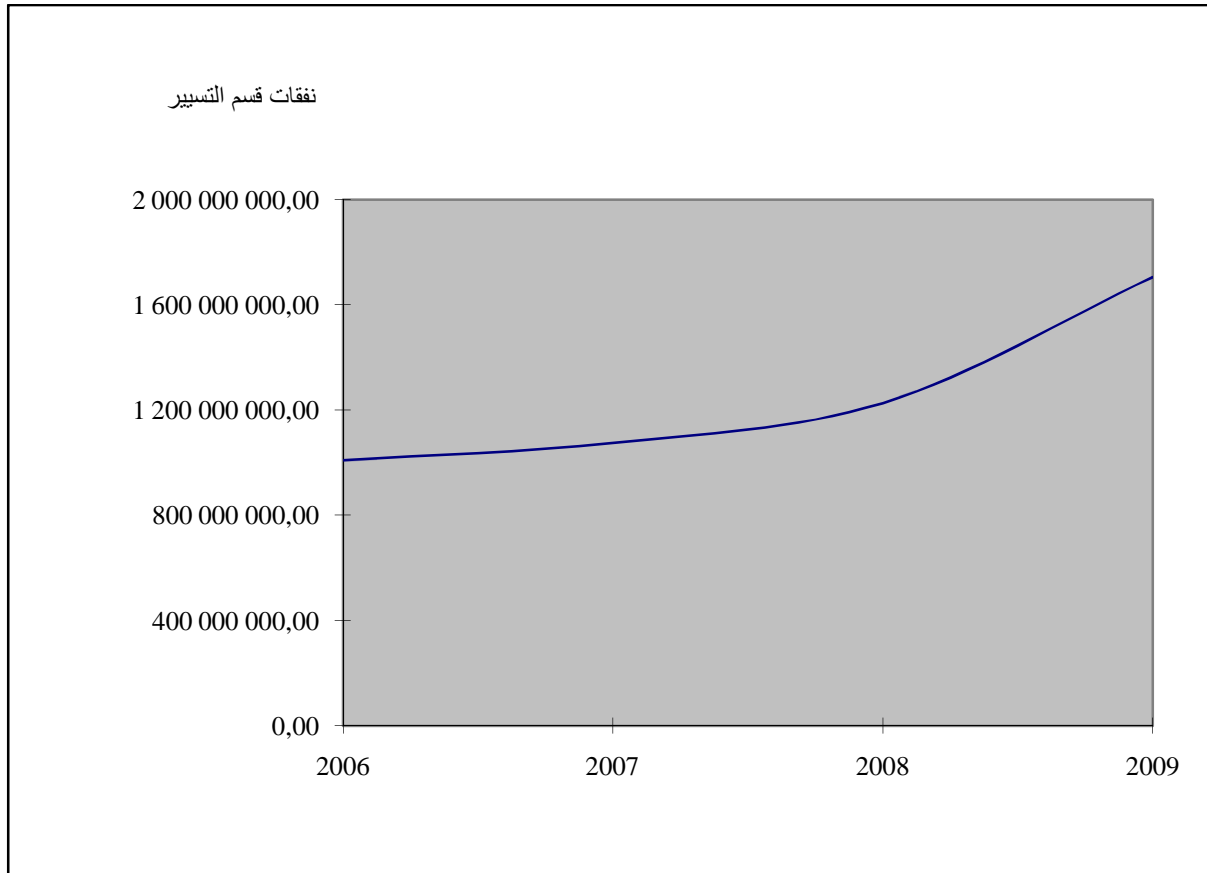
إن هذه الظاهرة هي التي تتسبب في العجز المستمر لميزانيات البلديات إذ أن نفقاتها تتزايد بمعدلات أكبر من تزايد مواردها.

ولتوضيح ذلك، لا بأس من عرض تطور نفقات قسم التسيير لبلدية سيدي بلعباس، خلال الفترة الممتدة من 2006 إلى 2009.

الجدول (08): تطور نفقات قسم التسيير لبلدية سيدي بلعباس  
تقديرات الفترة: 2009-2006

2009	2008	2007	2006	
1.704.284.265	1.226.256.326	1.075.133.574	1.009.102.464	نفقات قسم التسيير
% 39	% 14	% 6.5	-	نسبة الزيادة

المصدر: الميزانيات الإضافية لبلدية سيدي بلعباس لسنوات 2009-2006.



الشكل: تطور نفقات قسم التسيير لبلدية سيدي بلعباس

من خلال قراءة الأرقام الموضحة أعلاه، يتبين جليا أن نفقات قسم التسيير لبلدية سيدي بلعباس في تطور مستمر من سنة لأخرى، بل وبمعدلات متزايدة، إذ بلغ معدل تطور نفقات قسم التسيير من 2008 إلى 2009 ما يقارب 39٪، وهي نسبة جد مرتفعة، تمثل زيادة في الإنفاق قدرها 66.031.110 دج.

وبالتالي فإن قانون فاغنر يصح على نفقات البلديات التي تعرف تزايدا مستمرا؛ ولتحديد المواد التي تعرف تزايدا أكثر من غيرها، لا بأس من عرض الأرقام التالية التي توضح بالتفصيل فصول قسم التسيير لبلدية سيدي بلعباس لسنوات 2006، 2007، 2008 و 2009.

الجدول (09): تطور نفقات قسم التسيير لبلدية سيدي بلعباس/ تقديرات 2006 ، 2007 ، 2008 ، 2009 .

2009	2008	2007	2006	السنوات
226.566.758.60	142.795.000.00	124.860.000.00	109.095.000.00	سلع ولوازم
208.684.441.90	185.993.260.00	164.688.000.00	148.888.000.00	أشغال وخدمات خارجية
72.440.215.32	50.082.637.13	28.050.095.43	35.881.215.32	مصاريف التسيير العام
640.072.338.64	491.223.814.17	377.553.497.16	299.287.300.75	مصاريف المستخدمين
1.556.354.41	1.556.354.41	1.456.354.41	1.290.000.00	ضرائب ورسوم
105.128.82	126.946.38	157.917.08	201.689.69	مصاريف مالية
90.203.533.89	77.420.072.66	65.568.753.40	66.638.520.18	منح وإعانات
42.130.280.61	33.306.279.89	31.518.552.28	24.985.931.55	مساهمات وحصص وأداءات لفائدة الغير
00	00	00	00	تزويد حساب إهلاك المؤونات
22.321.115.18	18.616.787.79	10.995.787.79	8.625.945.99	أعباء استثنائية
89.605.183.62	78.854.713.16	66.625.202.07	56.616.764.68	ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة
310.598.914.37	146.280.460.57	203.596.415.31	257.612.096.55	اقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار
1.704.284.265.36	1.226.256.326.76	1.075.133.574.93	1.009.102.464.71	المجموع

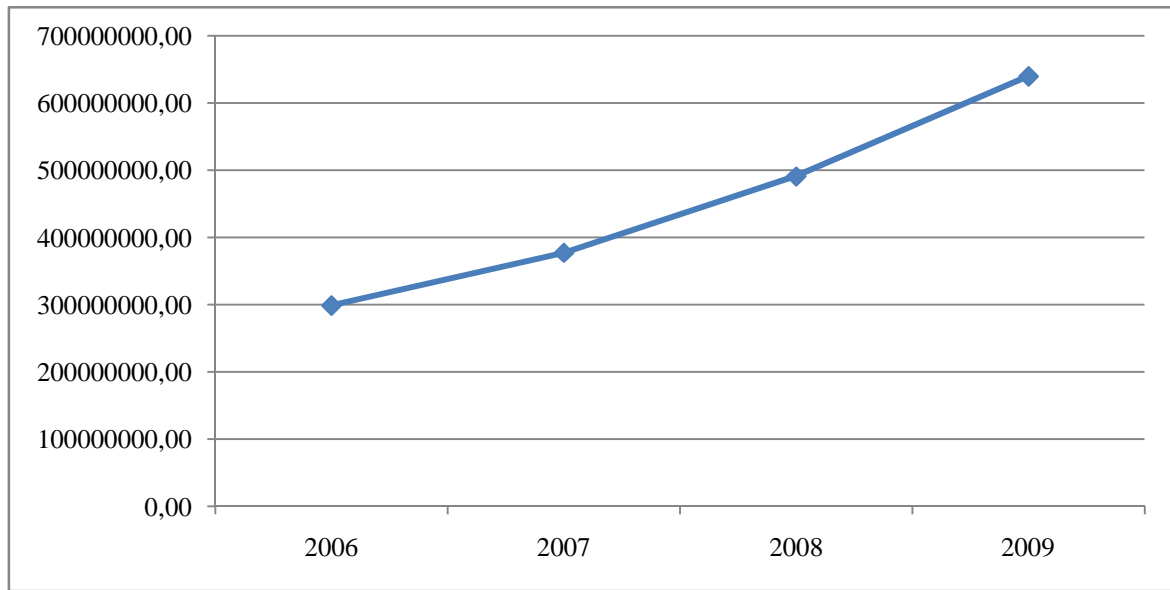
المصدر: الميزانيات الإضافية لبلدية سيدي بلعباس لسنوات 2006، 2007، 2008 و2009.

بالفعل فإن الجدول أعلاه يوضح الزيادة المستمرة في نفقات قسم التسيير، لاسيما فيما يتعلق بمصاريف المستخدمين، وهو ما يبينه بدقة الجدول والشكل أدناه.

الجدول (10): تطور مصاريف المستخدمين لبلدية سيدي بلعباس  
تقديرات 2006 ، 2007 ، 2008 و 2009.

2009	2008	2007	2006	
640.072.338	491.223.814	377.553.497	299.287.300	مصاريف المستخدمين
% 38	% 40	% 35	% 30	نسبة مصاريف المستخدمين إلى مجموع نفقات قسم التسيير
% 30	% 30	% 26	-	نسبة نمو نفقات قسم التسيير

المصدر: الميزانية الإضافية لبلدية سيدي بلعباس



الشكل: تطور مصاريف المستخدمين لبلدية سيدي بلعباس

بالإضافة إلى التطور الملحوظ في نفقات تسيير المستخدمين، التي عرفت زيادة بمعدل 26% سنة 2007 وبمعدل 30% سنتي 2008 و2009، نسجل أن هذه النفقات تمثل كتلة معتبرة من إجمالي نفقات قسم التسيير، وبالتالي فإن لزيادة مصاريف المستخدمين معامل معتبر للتأثير على زيادة النفقات المسجلة في ميزانية البلدية.

وهو الأمر الذي يسمح لنا مرة أخرى، بالتأكيد على أن الثبات أو الزيادة النسبية التي تعرفها بعض موارد البلديات، تبقى بعيدة عن الزيادة التي تعرفها نفقاتها، وهذا ما يؤدي إلى التأثير على التوازن المالي لميزانيات أغلب البلديات، ويجعلها تتخبط في العجز الدائم.

هذه الوضعية أدت بالدولة إلى التدخل لتغطية العجز الحاصل، سواء بطريقة مباشرة عن طريق برامج التنمية، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق إعانات التوازن المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

### الفرع الثاني: أسباب تزايد النفقات

انطلاقاً من كون النفقة تهدف إلى تحقيق النفع العام للمجتمع بإشباع حاجاته العامة، فإن الزيادة التي تعرفها النفقات العامة إنما ترجع إلى زيادة التدخلات العامة للدولة والجماعات المحلية على حد سواء.

قبل التعرض إلى العوامل المتعلقة بطبيعة عمل الجماعات المحلية التي من شأنها التأثير على حجم إنفاقها، لابد من عرض أهم الأسباب التي تتحكم في الإنفاق بصفة عامة سواء تعلق الأمر بالدولة أو بالجماعات المحلية.

يمكننا التمييز في هذا المجال بين الأسباب الظاهرية والأسباب الحقيقية المؤدية إلى زيادة حجم الإنفاق العمومي.

الأسباب الظاهرية هي تلك التي تؤدي إلى تضخم الرقم الحسابي للنفقات العامة، دون أن تقابلها زيادة في الكتلة الحقيقية أي في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة، وتتمثل أهم هذه الأسباب في التضخم، انخفاض قيمة العمل، زيادة عدد السكان ... إلخ.

الأسباب الحقيقية هي تلك العوامل التي تؤدي إلى زيادة فعلية في قيمة النفقات العامة، ويمكن أن يزيد الإنفاق الحقيقي بالنظر إلى عدة أسباب اجتماعية، اقتصادية، سياسية، إدارية، مالية وغيرها.<sup>(1)</sup>

بالإضافة إلى تلك الأسباب العامة، فإن السبب الأساسي في زيادة نفقات البلديات، الذي يؤدي إلى العجز في ميزانياتها، يتمثل في ثقل المهام الموكلة إليها، والذي يقتضي التكفل بكل النفقات المرتبطة بهذه المهام.

فبغض النظر عن نفقات تسيير شؤون الإدارة العامة، التي لاحظنا أن نفقات تسيير المستخدمين تمثل القسط الأكبر منها، فإن البلديات تبقى مكبلة بضرورة أداء المهام الأساسية التالية:

- التهيئة والتنمية المحلية.
- التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز.
- التعليم الأساسي وما قبل المدرسي.
- الأجهزة الاجتماعية والجماعية.
- السكن.
- حفظ الصحة والنظافة والمحيط.
- الاستثمارات الاقتصادية.

في هذا الشأن، لابد من الاعتراف بأن العديد من البلديات الجزائرية، لا يمكنها تحقيق هذه الأهداف الكبرى، في ظل سوء تنظيمها وقلة مواردها.

وبالتالي، لابد من التفكير في التخفيف من المهام الملقاة على عاتق البلديات، وإعادة تحويل المهام ذات البعد الوطني إلى الدولة.

ويمكننا التمييز فيما يلي بين المهام ذات النفع الوطني والمهام ذات النفع المحلي، وهي صلاحيات يخولها القانون رقم 90-08 للبلديات:

---

(1) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 21 وما بعدها.

■ المهام ذات النفع الوطني:

- إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية الأساسية.
- إنجاز وصيانة المراكز الصحية.
- إنجاز وصيانة المراكز الثقافية.
- الشبيبة والرياضة.
- البيئة ، الري ، الفلاحة ، الغابات.

■ المهام ذات النفع المحلي:

- التنظيم وأمن الأشخاص والممتلكات.
- جلب المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه القذرة.
- طرق البلدية والإنارة العمومية.
- النظافة والصحة العمومية.
- النشاط الاجتماعي.
- صيانة أملاك البلدية.<sup>(1)</sup>

المهام أو المصالح المحلية هي الدافع الأساسي لوجود الإدارة المحلية وهي قائمة على أساس التضامن المحلي<sup>(2)</sup>، فإذا أعفينا البلديات من التكفل بالمهام ذات النفع الوطني، عن طريق تحويلها سواء إلى المركز أو إلى المصالح غير الممركزة، فإننا سنضمن لا محالة التخفيض من نفقاتها، وتمكينها بالتبعية من التكفل الجاد بالانشغالات المحلية عن طريق تقديم خدمات متميزة وإنجاز مشاريع في خدمة التنمية المحلية.

---

(1) بن شعيب نصر الدين: إشكالية تمويل البلديات وسبل ترفيتها، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2001-2002، ص 195.

(2) مصطفى كراجي: أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 2، 1996، ص 356.

## خاتمة الفصل

يبقى دور رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا بالصرف، مقيدا بضرورة احترام شروط تحضير الميزانية، التصويت، المصادقة عليها وتنفيذها، دون إهمال المبادئ الأساسية للميزانية، لاسيما مبدأ التوازن بين نفقاتها وإيراداتها.

من خلال هذه الدراسة يتبين أن 1126 من مجموع بلديات الوطن سجلت عجزا ماليا خلال سنة 2003، كما أن هذا العجز في تزايد مستمر، إذ سجلنا زيادة قيمة العجز من 31.000 دج سنة 1986 إلى 10.670.226 سنة 2003.

لمعرفة مسببات هذا العجز كان من الضروري عرض نظري للمبادئ التي تحكم الميزانية البلدية، هيكلتها وتركيبتها، وكذا تشخيص وضعيتها المالية.

الدراسة العملية أثبتت أن العجز الميزاني يرجع إلى عدة عوامل، منها ما يتعلق بالخلل في تركيبة الموارد في حد ذاتها، ومنها ما يتعلق بعدم التحكم في استخدام هذه الموارد.

كما أضحى واضحا أن ضعف الموارد المالية المحلية يرجع إلى تبعية النظام الجبائي المحلي للدولة التي تحدد الأوعية الخاضعة للضريبة وكذا معدلات الضرائب وتخصيصها، وهو ما يجعل الجماعات المحلية، بما فيها البلديات، تقف موقف المتفرج إزاء هذا الواقع.

ضف إلى ذلك، فإن هذا الاختلال تطرحه أيضا تركيبة الموارد المالية للبلديات في حد ذاتها، إذ أننا سجلنا إهمالا تاما لموارد التسيير المتمثلة في نواتج الأملاك العمومية التي يمكن تحصيلها مقابل استعمال واستغلال هذه الأملاك وكذا نواتج الاستغلال التي يمكن تحصيلها مقابل تقديم الخدمات العمومية، في مقابل هيمنة الموارد الجبائية، ولو أنها تبقى هي الأخرى دون المستوى المطلوب خاصة بالنسبة للبلديات الفقيرة، التي لا تتوفر على قاعدة اقتصادية متينة مدرة للموارد.



وإن عجز ميزانيات البلديات دعمه التزايد المستمر الذي تعرفه نفقاتها، وهي الوضعية التي تشهدها كل البلديات، الغنية منها والفقيرة، نظرا لعوامل اقتصادية، إدارية، مالية وأخرى متعلقة بمتطلبات التنمية في حد ذاتها.

هذه الوضعية أدت بالبلديات إلى الاعتماد على التمويل الخارجي، عن طريق اللجوء إلى مساعدات الدولة، خاصة فيما يتعلق بتمويل قسم التجهيز والاستثمار، وهي في الغالب مساعدات مرتبطة بقدر من الرقابة المركزية، وهو الأمر الذي لا يتفق مع متطلبات الحكم المحلي السياسي، بقدر ما يتفق مع متطلبات الإدارة المحلية.

لهذا الأمر، وجب على البلديات التخمين في إيجاد طرق لتجاوز العجز الدائم لميزانياتها، وهذا ما سنتعرض له في الفصل الثاني.

## الفصل الثالث: سبل معالجة عجز ميزانيات البلديات

### مقدمة الفصل

تشخيص الوضعية المالية للبلديات أبرز أنها تعاني من عدة اختلالات تعيقها على أداء وظائفها الحيوية وبلوغ أهدافها التنموية، وهذا ما يظهر من خلال العجز الدائم لبعضها.

من خلال هذه الدراسة، وفي محاولة لمعرفة مسببات العجز الميزاني، يتبين وجود وجهين من أوجه العجز، عجز مستديم لا يمكن للبلديات تجاوزه بإمكانياتها الخاصة، وعجز عرضي يقتضي تضافر جهود الدولة والجماعات المحلية لإيجاد الحلول المناسبة لتجاوزه.

العجز المستديم يخص تلك البلديات منعدمة الدخل، وهو الأمر الذي يستدعي أساسا تدخل الدولة من خلال إعادة النظر في تنظيم الجماعات المحلية، وكذا مراجعة علاقتها مع هذه الأخيرة.

أما العجز العرضي، فيتعلق بتلك البلديات التي لم تستطع ترقية مواردها الخاصة، ولم تهتد إلى الطريقة المثلى لترشيد نفقاتها. هذه الوضعية تتطلب تدخل الدولة والبلديات على حد سواء، تدخل الدولة من أجل إصلاح الجباية المحلية في اتجاه يحقق العدالة في توزيعها، وتدخل البلديات من خلال بذل مجهودات إضافية بغية تثمين مواردها والتحكم في نفقاتها.

إصلاح المالية المحلية يتطلب من البلديات أيضا التسيير العادل والشفاف لمواردها وترشيد استخداماتها، وهو الأمر الذي يقتضي تكريس قواعد الحكم الراشد على المستوى المحلي.

وبالتالي فإن الحلول المقترحة يمكن تقسيمها إلى حلول تتعلق بإرادة الدولة فحسب، وأخرى تستدعي تضافر جهود كل من الدولة والجماعات المحلية؛ غير أن مقتضيات خطة البحث تتطلب تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث، بالشكل التالي:

عرض أهم الإجراءات اللازم تكريسها على مستوى المالية المحلية، والتي تهدف إلى تامين الموارد وعقلنة تسيير النفقات (مبحث أول).

المبحث الثاني يتم التركيز فيه على الإجراءات التنظيمية المتعلقة بإعادة النظر في تنظيم وصلاحيات الجماعات المحلية وعلاقتها بالدولة، بالإضافة إلى الإجراءات الوظيفية التي تقتضي إعطاء العناية اللازمة لقائد هذا التغيير، عن طريق الاستثمار في العنصر البشري (مبحث ثاني).

في الأخير، نشير إلى أن كل الحلول المقترحة لا يمكن أن تأتي أكلها، دون العمل وبجدية على تغيير طرق وأنماط تسيير البلديات، من خلال تكريس الديمقراطية، الشفافية ومشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية، عن طريق إرساء قواعد الحكم الراشد على المستوى المحلي (مبحث ثالث).

## المبحث الأول: الإجراءات المتعلقة بالمالية المحلية

مشكل عويص تعاني منه البلديات الجزائرية، يتمثل في ضعف مواردها المالية كميًا ونوعيًا من جهة، وتزايد نفقاتها من جهة أخرى، وهذا ما يترتب عنه إحداث عجز في ميزانياتها.

وبالتالي فإن أي إجراء يهدف إلى تصحيح هذه الوضعية، لا بد أن ينطلق من إصلاح الجباية في حد ذاتها، والعمل على تثمين الموارد بمختلف أشكالها (مطلب أول)، بالإضافة إلى ترشيد الإنفاق (مطلب ثاني)، من أجل تحقيق التوازن بين إيرادات الميزانية ونفقاتها.

### المطلب الأول: ترقية الموارد

تشخيص الوضعية المالية للبلديات، بالشكل الموضح في المبحث السابق، أبرز الاختلالات الحاصلة في مواردها، التي تعتبر من أهم مسببات العجز الميزاني.

هذا الاختلال وإن كان راجعًا إلى عدة عوامل قانونية، تنظيمية، وظيفية... وغيرها، فإنه يبرز للوهلة الأولى من خلال عدم توازن إيرادات البلديات في حد ذاتها، كونها تعتمد على الموارد الجبائية في تغطية نفقات قسم التسيير وتهمل الموارد الأخرى، بغض النظر عن مصادر التمويل الخارجي.

بل أكثر من ذلك، فإن إجراء المقارنة بين الموارد الجبائية للبلديات، يبين أنها معتبرة في البلديات التي تتميز بنشاط اقتصادي متميز، وضعيفة في البلديات الفقيرة من الناحية الاقتصادية؛ أي أن النظام الجبائي الحالي من شأنه أن يزيد البلديات الغنية غنا ويزيد البلديات الفقيرة فقرًا.

وعليه، سوف نعرض فيما يلي أهم الحلول المقترحة المتمثلة في: إصلاح الجباية المحلية (فرع أول)، تثمين موارد التسيير (فرع ثاني)، مكافحة الغش وتحسين أدوات التحصيل الجبائي (فرع ثالث)، بالإضافة إلى البحث عن موارد أخرى للتمويل، لاسيما من خلال تأسيس سوق مالية محلية (فرع رابع).

## الفرع الأول: إصلاح الجباية المحلية

نقص الموارد المالية المحلية إنما يرجع إلى الخلل الحاصل في الجباية المحلية في حد ذاتها، بالإضافة إلى إهمال البلديات لبعض الموارد التي بإمكانها إحداث توازن في ميزانياتها؛ إذ أن المنظومة الجبائية الحالية معقدة ومتشعبة، تصب فيها كل الضرائب المحلية منها والعامّة، ليتم توزيعها بعد ذلك، بطريقة أقل ما يقال عنها أنها غير عادلة.

وبالتالي فإن السبب الأساسي في عدم فعالية الجباية المحلية، يتمثل في كونها مركزة، أي محددة من طرف الدولة لوحدها، وهذا ما يعكس حالة اللامعادلة الاجتماعية السائدة في أوساط المجتمع.

وعليه، فإن الدولة مطالبة بالتخلي عن جانب من سلطتها الجبائية، عن طريق منح بعض الصلاحيات للمجالس الشعبية البلدية لتحديد معدلات الضرائب العائدة لها، مثل الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري، رسم السكن، رسم الذبح... وغيرها، وهذا في إطار هامش تحدده الدولة، عن طريق تحديد عتبات دنيا وأخرى قصوى لمعدلات هذه الضرائب والرسم.

الاستقلال الجبائي يقتضي أيضا من الدولة إشراك الجماعات المحلية في كل ما يتعلق بالجباية المحلية، بما في ذلك تحديد وعاء الضريبة، وكذا تحديد معدلات بعض الضرائب والرسم والمشاركة في تحصيلها.

في هذا الإطار، لابد من الإشارة إلى التوصيات التي خرج بها الملتقى الجهوي حول تسيير الجماعات المحلية، المنعقد بالجزائر العاصمة يومي 23 و 24 مارس 1998، الذي خلص إلى ضرورة مراجعة المنظومة المالية المحلية، خاصة بعد النتائج السلبية التي طبعها الجماعات المحلية، من جراء تطبيق الإصلاحات الجبائية لسنة 1992<sup>1</sup>.

وفي نفس هذا السياق، يمكننا الاستدلال بالدراسة التي أجراها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط سنة 1997، بطلب من وزارة الداخلية والجماعات

<sup>1</sup> بن شعيب نصر الدين، مرجع سابق، ص 277.

المحلية، والتي تضمنت محورين أساسيين: جمع وجهات نظر المسؤولين المحليين وكذا جمع معلومات كمية حول إيرادات ونفقات التسيير للبلديات.

خلصت هذه الدراسة إلى الاستنتاجات التالية:

- ربط المسؤولون المحليون محل الاستشارة بين اللامركزية والسلطة الجبائية للجماعات المحلية، وعبروا عن أملهم في وضع إطار قانوني يسمح للبلديات بتحديد معدلات الضرائب والرسوم، في إطار هامش يحدده القانون.

- السلطة الجبائية للبلديات، ليس لها معنى إلا إذا أخذت بعين الاعتبار خصوصيات كل جماعة محلية، بلديات حضرية أو ريفية، قديمة أو جديدة، وكذا الضغط الجبائي وعلاقته بالقدرة الشرائية للمواطن.

- في انتظار منح الجماعات المحلية الوسائل المادية والبشرية اللازمة لتكفلها بتحصيل الجبائية، أعرب المسؤولون المحليون عن رغبتهم في إشراك البلديات في مهمة التحصيل التي تتكفل بها مصالح الضرائب.

- بالنسبة للبلديات ضعيفة الدخل، عبر مسؤولوها على ضرورة اعتماد نظام جبائي يسمح بتحقيق التوازن والمساواة في توزيع الإعانات، مع الأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات الحقيقية لتسيير كل بلدية محرومة<sup>1</sup>.

نفس الإختلالات المعاينة، خلصت إليها اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بإصلاح المالية والجبائية المحلية، التي تم تنصيبها بتاريخ 09 جويلية 2007، بناء على تعليمات الحكومة.

بناء على تشخيص الوضعية المالية للجماعات المحلية، كشفت اللجنة عن الإختلالات التالية:

- تعدد الضرائب والرسوم.
- وجود فوارق كبيرة بين مردودية مختلف الضرائب والرسوم.
- نظام ضريبي في صالح البلديات الواقعة بالمناطق الصناعية والتجارية.

<sup>1</sup> Rapport du CNES, Op.cit, P59 et suivantes.

- ضعف مداخل الأملاك العمومية

- ضعف سلطة اتخاذ القرار بالنسبة للجباية المحلية

- ضعف الموارد البشرية

تبعاً لذلك، خرجت اللجنة بعدة توصيات أهمها:

- ضرورة حل مشكل المديونية.

- تحسين مردود الجباية المحلية عن طريق تبسيط النظام الجبائي المحلي.

- التنسيق والتعاون بين المصالح الإدارية المحلية ومصالح الضرائب.

- إصلاح نظام التعاون ما بين البلديات.

في هذا الإطار، لابد من الإشارة إلى المجهودات المبذولة من طرف الدولة من أجل

إصلاح الجباية المحلية، لاسيما في إطار الأحكام الجديدة التي تضمنها قانون المالية

التكميلي لسنة 2008، وقانون المالية لسنة 2009، نذكر منها ما يلي:

- إجراءات لتجاوز العراقيل المحاسبية:

- الترخيص للبلديات بأن تقوم، خلال الثلاثي الأول من السنة المالية، بدفع النفقات

الاجبارية على المكشوف (المادة 16 من قانون المالية لسنة 2009).

- التكفل بديون البلديات المقدرة بـ 22.3 مليار دج.

- التكفل بديون البلديات اتجاه الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط بنك، المقدرة بـ 32

مليار دج.

- إجراءات لتحسين الموارد المالية:

تضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 عدة إجراءات تصب في مجال إصلاح

الجباية المحلية، أهمها:

- تخصيص 50% من ناتج الضريبة على الدخل الإجمالي، صنف الريع العقارية

لمصالح البلديات، مقابل 50% لمصالح ميزانية الدولة (المادة 42 مكرر من قانون الضرائب

المباشرة والرسوم المماثلة).

- الرفع من تعريفه الرسم المتعلق برخص البناء، خاصة بالمدن الكبرى (المادة 25 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008).

- توسيع مجال تطبيق الرسم على الإقامة ليشمل كل البلديات، بالإضافة إلى الرفع من تعريفه (المادة 26 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008).

- الرفع من الرسم العائد للدولة، الولاية والبلدية، المتعلق بإقامة أشغال على أملاكها العمومية، بموجب تراخيص شبكة الطرق، من طرف الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الخاضعين للقانون الخاص أو العام (المادة 43 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008).

- تحويل الحصص المخصصة للدولة من الرسوم الايكولوجية (الرسم على الأطر المطاطية الجديدة، الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم، الرسوم التحفيزية، الرسم التكميلي على التلوث البيئي ذي المصدر الصناعي، الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي) إلى البلديات، حيث تتراوح الحصص المخصصة لها ما بين 25 و50% (المادة 46 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008).

#### - إجراءات لعصرنة وعقلنة التسيير:

قامت الدولة في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2008، بتخصيص 3200 منصب مالي للجماعات المحلية لتوظيف إطارات متخصصة في المالية، المحاسبة، الإحصاء والإعلام الآلي.

في الأخير، لابد من الإشارة إلى تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية لجريدة الشروق<sup>1</sup>، الذي مفاده أن مصالحه تعمل بالتنسيق مع مصالح وزارة المالية، من أجل استكمال قانون خاص بجباية البلديات، مؤكداً أنه يضم مجموعة من الاقتراحات التي سيتضمنها قانون خاص، سيحكم موارد البلديات، ككيفية صرفها والرقابة عليها، بشكل واضح يحدد الصلاحيات ويوزعها بين المنتخبين المحليين والإدارة، كما يوضح في هذا الإطار العلاقة بين مصالح الولاية والبلديات التابعة لها والمجالس المنتخبة.

<sup>1</sup> تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية لجريدة الشروق، نقلته جريدة الحدث في عددها رقم 2600 ، بتاريخ 03 ماي 2009، ص 5.



## الفرع الثاني: تـمـيـن مـوـاـرـد التـسـيـير

حالة عدم التوازن في موارد البلديات التي تعرف ضعفا في موارد التسيير، إنما ترجع بدرجة كبيرة إلى البلديات التي لم تبذل المجهودات اللازمة لاستغلالها الأمثل.

فإذا كانت سلطة الجماعات المحلية مقيدة فيما يتعلق بالموارد الجبائية، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق باستغلال موارد التسيير، التي تسمح لها بتحديد نسبها وطرق تغطيتها؛ وبالتالي فإن هذه الموارد (نواتج الأملاك العمومية، نواتج الاستغلال والنواتج المالية)، لا تتطلب لتكون أكثر مردودية سوى الرشاد في استغلالها.

### 1- ناتج الأملاك العمومية:

تتوفر البلديات على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة، وإن تصرف الأشخاص في هذه الأملاك، دون دفع حقوق استغلالها، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة كاستغلال الشواطئ، نهب الرمال، استغلال الأرصفة... وغيرها، يعتبر نخرا للمال العام.

تتمين نواتج الأملاك العمومية، يستدعي من البلديات القيام بإحصاء شامل ودقيق لممتلكاتها، إذ يجب على مصالحها مسك فهرس المحتويات، تسجل فيه كل ممتلكات البلدية المنتجة وغير المنتجة، وكذا كل المعلومات المتعلقة بطبيعة الملك، عنوانه، مساحته، قيمته وطريقة استغلاله (مباشرة أو غير مباشرة).

إن المسك الصحيح لهذا الفهرس، والجرد الدقيق لكل الممتلكات وتحسين كل المعلومات المتعلقة بها، يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالمحافظة على الحقوق المترتبة عن الأملاك العقارية والمنقولة، عن طريق تجديد، تحيين وتنفيذ مختلف العقود (بيع، إيجار، عقود امتياز... الخ)، كما يمكن أمين الخزينة البلدي من متابعة تحصيل موارد البلدية.

إحصاء وجرد أملاك البلدية يجب أن تتمخض عنه تسوية وضعية الأملاك المستغلة دون مقابل أو التي يتم استغلالها مقابل مبالغ زهيدة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> بوطالب براهيم: ضعف الموارد المالية المحلية وحتمية تـمـيـنـها، مذكرة تربص، المدرسة الوطنية للإدارة، 1998،

## 2- منتوجات الاستغلال:

عديدة تلك الخدمات التي تقدمها البلديات مجانا، والتي تثقل كاهلها وتؤدي إلى تزايد نفقاتها، بالرغم من أن القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، قد منحها في هذا المجال كامل الصلاحية في تحديد مقابل مالي لقاء تقديمها خدمات للمواطنين.

إذ نصت المادة 147 منه على أنه "يمكن البلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها ومصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة ونوعيتها".

إلا أننا سجلنا من خلال هذه الدراسة، إهمالا شبه تام لهذه الموارد، وهذا ما يفسر قصور الإستراتيجية التنموية للجماعات المحلية، وتدني رغبتها في تحسين خدماتها، ونلمس ذلك بوضوح أيضا من خلال إهمال الناتج المالي كمورد من موارد التسيير، وكأن الأمر لا يعني أصلا البلديات<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: مكافحة الغش الجبائي وتحسين أدوات التحصيل

يؤثر الغش والتهرب من دفع الضريبة على موارد الميزانية ويجعل من التقديرات خاطئة، ولذلك وجب على الفاعلين في هذا المجال، بما في ذلك مصالح الضرائب والبلديات، تنسيق الجهود والعمل سويا من أجل مكافحة الغش والتهرب من جهة، وتحسين طرق وأدوات التحصيل الجبائي من جهة أخرى.

تحسين أدوات التحصيل الجبائي يقتضي إشراك البلديات في عملية التحصيل وتحضيرها للاضطلاع بهذه المهام لوحدها في المستقبل، عن طريق توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لذلك.

كما أن تحسين الإيرادات يتطلب من المنتخبين المحليين انتهاج سياسة تحسيسية لفائدة المكلفين بالضريبة، عن طريق توعيتهم بالدور التنموي الهام الذي تلعبه الضرائب في خدمة المرفق العام، وهذا عن طريق تنظيم أيام دراسية ، أبواب مفتوحة، حملات توعية ، إعداد مناشير تبين حقوق والتزامات المكلفين بالضريبة.

<sup>1</sup> Bachir YELLES CHAOUICHE, Op cit, P. 27 et suivantes.

في المقابل، فإن السلطات المحلية مطالبة بتنفيذ وعودها التنموية، حتى يشعر المواطن بالتغير الناتج عن مساهمته في زيادة موارد الميزانية عن طريقة دفعه للضرائب المستحقة.

الإدارة والمنتخبون المحليون مطالبون أيضا بالبحث عن مصادر أخرى مدرة للموارد الجبائية، وهذا عن طريق جلب الاستثمارات، بتوفير المناخ الملائم واقتراح التحفيزات والتسهيلات المناسبة لذلك.

من جهة أخرى، الإدارة الجبائية ملزمة بتفعيل آليات قمع ومكافحة الغش والتهرب الجبائي، لاسيما عن طريق ما يلي:

- مكافحة الغش والتهرب الجبائي عن طريق وضع الوسائل الكفيلة بمعرفة المداخل والأرباح الخاضعة للضريبة، لاسيما عن طريق تعزيز عمليات الإحصاء، التحقيق والمراقبة.

- تطوير أساليب وتقنيات حساب الضريبة، تصفيتها وتحصيلها، انطلاقا من التحديد الدقيق للمادة الخاضعة للضريبة.

- تحسين آليات الرقابة والتدقيق في كل مراحل التحصيل، عن طريق اعتماد المعاينة الحقيقية للأشخاص والمداخل الخاضعة للضريبة، من خلال التنقل ميدانيا للإطلاع عليها، واللجوء إلى خبراء، إذا استدعى الأمر ذلك، لتقييم الأملاك والمداخل والأرباح الخاضعة للضريبة.

- إشراك المنتخبين المحليين في مجال الضريبة، عن طريق إعلامهم دوريا بالتقديرات، التحقيقات والتحصيلات<sup>1</sup>.

- الاهتمام بتكوين الأعوان المكلفين بتحصيل الضرائب وقمع الغش.

- التنسيق والتعاون بين مختلف الإدارات، من أجل إحصاء الأشخاص والأموال الخاضعين للضريبة.

---

<sup>1</sup> GRABA Hachemi: les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, 2000, P.53

## الفرع الرابع: تأسيس سوق مالية محلية

إن الجماعات المحلية تملك، بالإضافة إلى الموارد المذكورة سلفاً، إمكانية اللجوء إلى الاقتراض لتمويل بعض مشاريع التجهيز العمومي أو الاستثمار الاقتصادي المنتجة؛ حيث أن المادة 146 من القانون رقم 90-08 تصنف هذا الإيراد ضمن قسم التجهيز والاستثمار، فلا يمكن استعماله لتغطية نفقات قسم التسيير، لأنه يكون بذلك غير منتج.

وإن التحولات الاقتصادية الكبرى التي يعرفها العالم، والحتمية التي يفرضها الاقتصاد الحر، تعترف بضرورة لجوء الجماعات المحلية للقرض، لتمويل قسط واف من نفقات التجهيز والاستثمار؛ نذكر على سبيل المثال أن القرض بفرنسا يمول ثلث تجهيزات الجماعات المحلية، بينما سجلنا أن كل البلديات محل الدراسة لا تعرف أياً منها هذا النوع من الإيرادات.

هذه الوضعية يمكن تفسيرها بتخوف البلديات من هذا النمط نظراً لضعف قدرتها على التسديد المالي للقروض وفوائدها<sup>1</sup>، بالإضافة إلى غياب نظام قانوني واضح، يسمح بتأطير مختلف الإجراءات التي يمكن أن تمر بها عملية الاقتراض<sup>2</sup>.

ولذلك وجب اعتماد إطار قانوني يسمح للبلديات، بل ويحفزها على اللجوء إلى هذا النوع من التمويل، وهو الأمر الذي يستدعي تأسيس سوق مالية محلية لتمويل الاستثمارات المحلية، مخول لها القيام بما يلي:

- منح قروض بمعدلات فائدة منخفضة، تماشياً مع طبيعة عمل ومهام الجماعات المحلية.
- السماح للجماعات المحلية بتوظيف رؤوس أموال بفائدة على المدى القصير.

هذه المؤسسة (السوق المالية المحلية)، يفترض وجود ما يربطها بالصندوق المشترك للجماعات المحلية، الذي يتحقق مسبقاً من مدى نجاعة المشاريع، واختيار التجهيزات أو الاستثمارات المؤهلة للقرض، كما يقوم أيضاً بضمان القرض ودعمه<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص 352.

<sup>2</sup> Y. Bechlaoui : Les contraintes financières des communes, mémoire de fin d'étude PGS, E.N.S.A.G, Alger, P98.

<sup>3</sup> بوطالب براهيم، مرجع سابق، ص 33 وما بعدها.

في هذا السياق، يمكن الاستشهاد بتصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية لجريدة الشروق، الذي صرح بتحضير مشروع قانون يتعلق بالحماية المحلية، يهدف إلى توفير إطار قانوني يسمح باستحداث موارد مالية جديدة للبلديات، تمكنها من تسيير شؤونها، كما أوضح أيضا أن الاقتراحات متعددة في هذا المجال، غير أن أقربها إلى التجسيد في الوقت الراهن، هو تمكين البلديات من الحصول على قروض بنكية في مقابل تقديمها ضمانات عقارية للمؤسسات المالية.

أضاف الوزير بأن هذه القروض ستمكن البلديات من تمويل مشاريع التنمية الجوارية، كذلك المتعلقة ببناء المرافق الرياضية، الأسواق المغطاة ودور السينما وغيرها، على اعتبار أن استغلال هذه المشاريع سيوفر مداخيل للبلديات، تمكنها من تسيير شؤونها ومسح ديونها لدى البنوك على المدى المتوسط<sup>1</sup>.

### المطلب الثاني: التحكم في النفقات

إن القارئ لميزانيات البلديات والمتمعن في نفقاتها، يلحظ أن هذه الأخيرة في تزايد مستمر، ويعتقد لأول وهلة أن الأمر يتعلق بإنجازات تنموية هائلة، غير أن المواطن قلما يحس بتغيرات طارئة على محيطه أو نمط معيشته أو طريقة إشباع حاجاته العامة؛ وهو الأمر الذي يدعنا نطرح وبقوة، مشكل الاستعمال المفرط وغير العقلاني لموارد الميزانية. ولذلك فإن تفادي العجز في ميزانيات البلديات، وإن كان يستدعي منها البحث عن موارد لتغطية نفقاتها، مثلما تم توضيحه في المطلب السابق، فإنه يتطلب أيضا ترشيد الإنفاق، بما يتلاءم مع الوسائل المتاحة والأهداف المسطرة.

وعليه، سوف نتعرض فيما يلي لأهم التوصيات التي يمكن من خلالها ترشيد الإنفاق، سواء تعلق الأمر بإرادة البلديات، عن طريق التحلي بالصرامة في إنفاق المال العام (فرع أول) وعقلنة اختيارات الميزانية (فرع ثاني)، أو بإرادة الدولة، من خلال إصلاح طرق التسيير المحاسبي وآليات الرقابة المفروضة على النشاط المالي للبلديات (فرع ثالث).

<sup>1</sup> تصريح وزير الداخلية والجماعات المحلية لجريدة الشروق، نقلته جريدة الحدث في عددها رقم 2600 ، بتاريخ 03 ماي 2009، ص 5.

## الفرع الأول: الصرامة في إنفاق المال العام

إن عجز ميزانيات البلديات إنما يرجع إلى محدودية مواردها، مقارنة بحجم نفقاتها، وهو ما يجعل العديد من المشاريع تتزاحم فيما بينها للحصول على حصة من موارد الميزانية.

وإن استخدام هذه الموارد، خاصة الجبائية منها، يفترض أن توجه إلى خدمة المرفق العام وتحسين الخدمات العمومية، غير أن الواقع يكشف أحيانا عن بعض التجاوزات والانحرافات في استخدام أموال الجماعات المحلية، إذ غالبا ما تحدثنا الصحافة عن تبديد المال العام من طرف الإداريين والمنتخبين المحليين، إبرام صفقات مشبوهة ومخالفة للقانون، تحويل الأموال عن مقاصدها المشروعة، تبذير المال العام في استخدامات البذخ والترف.

إذ كيف يمكن تفسير اقتناء بعض رؤساء البلديات لسيارات سياحية فخمة، هواتف خلوية، تأثيث المنازل... وغيرها، سواء لصالحهم الخاص أو لصالح مسؤوليهم السلميين كرؤساء الدوائر، قصد تمكينهم من تمرير مشاريعهم المشبوهة دون عناء؛ نفس الأمر ينطبق على بعض البلديات الفقيرة، التي يلحظ مواطنوها ذود مسؤوليهم عن التكفل بانشغالاتهم، واهتمامهم في مقابل ذلك بأموالهم الخاصة واستغلالهم لأموال بلدياتهم في السفريات والتنزه واقتناء حاجات للترف.

هذه الحالة تعكس التذمر العميق في أوساط المجتمع، مادام المواطن لم يلمس طعم الحياة، ولم يحس بآثار استعمال المال العام في تحسين مستواه المعيشي.

وبالتالي فإن الأمر يستدعي دق ناقوس الخطر، فعلى البلديات الالتزام بالعقلانية والصرامة في استخدام مواردها، وإن الصرامة لا تعني انتهاج سياسة تقشفية، عن طريق حذف بعض المشاريع أو تقليص مناصب الشغل أو الإنقاص من الاعتمادات أو غيرها، لكنها تهدف إلى الاستعمال العقلاني والمشروع لهذه الموارد، لتحقيق أكبر قدر ممكن من المشاريع التنموية بأقل تكلفة ممكنة.

فالمطلوب من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بصفته أمرا بالصرف على مستوى البلدية، أن يتحلّى بروح المسؤولية، ويلتزم بالصرامة في تسيير مختلف مصالح البلدية وأن يعمل على تحقيق الاستخدام الأمثل لأموالها.

وكذلك بالنسبة للمصاريف المتعلقة بالمهرجانات، الاحتفالات والندوات وغيرها، يجب أن تقلص إلى الحد الأدنى الضروري، مع وضع حد للمبالغ المسجلة حاليا ببعض البلديات.

في هذا المجال، لا بد من الإشارة إلى حرص الحكومة على تحقيق الرشادة في الإنفاق العام، وهو مضمون التعليم رقم 99/39 التي وجهها الوزير الأول إلى طاقمه الحكومي ورؤساء المؤسسات والإدارات العمومية، التي مفادها الحرص على تحقيق الصرامة في تسيير المال العام.

### الفرع الثاني: عقلنة اختيارات الميزانية

تسيير أموال البلديات يجب أن يخضع أيضا لبعض الضوابط التنظيمية، التي توصلت إليها العلوم الحديثة في مجال التسيير والمناجمنت، إذ يجب عليها أن تعتمد على ميزانية قائمة على الأهداف المتوخاة، وهو الخيار الذي يوفره نظام عقلنة اختيارات الميزانية<sup>1</sup>.

يهتم هذا النظام بحل المشكلة الاقتصادية المتمثلة في ندرة الخيرات الاقتصادية من جهة، وتزايد الحاجات الاقتصادية من جهة أخرى، ويظهر ذلك بوضوح على المستوى المحلي من خلال تزايد نفقات الجماعات المحلية، الأمر الذي أدى إلى البحث عن أنجع الطرق التي تسمح بتحقيق أكبر النتائج بأقل التكاليف الممكنة، في إطار الفعالية وخدمة للمرفق العام.

---

<sup>1</sup> ظهر نظام عقلنة اختيارات الميزانية بادئا بالولايات المتحدة الأمريكية في مطلع الستينات من القرن الماضي، واستوحى مبادئه من نظم سابقة كنظام برمجة عمليات الميزانية، حيث أعطى نتائج مرضية في تطبيقاته على مستوى بعض القطاعات العسكرية، مما دفع بالإدارة الأمريكية إلى المناداة بتعميم تطبيقه على القطاعات المدنية، لكونه اعتبر فعالا ومساعدًا على تحقيق الأهداف المرسومة لكل مرفق، وكفيلًا بحسن سير المال العام.

حيث أن الأمر يتطلب أولاً، دراسة وتحديد الأهداف المتوخاة سلفاً، ثم البحث عن الإنفاق وطرق صرفه.

يستدعي هذا النظام دراسة المشاريع المبرمجة والتحقق من إمكانية تنفيذها، مع إعطاء الأولوية للمخططات المرسومة ممكنة الإنجاز، ويتطلب الأمر تقييم الاختيارات ومراجعة البرامج والتأكد من انسجامها مع بعضها البعض، وهي طريقة طموحة، أضحت تفرض نفسها تدريجياً في الحياة العملية، كونها تعمل على توضيح وإدماج كل النشاطات الوطنية والمحلية في بوتقة واحدة، باعتماد الطرق والتقنيات الحديثة في التسيير التي أثبتت فعاليتها في المؤسسات الخاصة ذات التنظيم المحكم، وتطبيقها على الإدارات والمؤسسات العمومية، بما في ذلك الجماعات المحلية<sup>1</sup>.

نظام عقلنة اختيارات الميزانية يهتم أيضاً بضمان تحقيق نتائج في مستوى الإمكانيات المالية المتاحة، كما يهتم بإدخال علاقة بين متطلبات احترام مبدأ السنوية ومقتضيات تحقيق المشاريع التي تتجاوز مدة تنفيذها سنة؛ بصيغة أخرى فإنه يهدف إلى التخفيض من أعباء تسيير الإدارة وإعطاء فعالية أكثر لاختيارات الميزانية.

إن هذا النظام يختلف عن المخطط الذي ينطلق من معطيات نظرية، من خلال اعتماده على عدة مراحل عملية، الغاية منها التحري عن الأهداف وتحديد الوسائل لبلوغها بعد انتقاء أحسنها، يمكن حصرها فيما يلي: الدراسة، القرار، التنفيذ ثم المراقبة والإعلام.

- الدراسة:

تهتم بتحديد الأهداف وتسطير البرامج واختيار المعايير الخاصة بكل مشروع وكل قطاع على حدى، قصد تحديد الموارد الكفيلة بتحقيقها.

- القرار:

يقتضي تحديد الأولويات بعد اختيار الأهداف والبرامج المسطرة، والتي تتطلب توفير الوسائل اللازمة لإنجاز المشاريع، سواء كانت مادية، بشرية، تقنية أو غيرها.

---

<sup>1</sup> مقدم سعيد: عقلنة اختيارات الميزانية، مجلة إدارة، المجلد 5، العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1995، ص 65 وما بعدها.



## - التنفيذ:

يقصد به وضع الجزء من البرنامج المعتمد في الميزانية السنوية حيز التنفيذ، بعد إتمام المصادقة على المشروع من طرف المجلس المنتخب ومصادقة الوصاية عليه، حيث يتم التوفير الفعلي لاعتمادات الميزانية ووسائل العمل اللازمة لذلك.

## - المراقبة والإعلام:

تتمثل في المتابعة والمعاينة الدائمة لظروف ووسائل التنفيذ والتأكد من مدى فعاليتها، بالإضافة إلى جمع المعلومات التي قد تفيد أجهزة الدراسة والتنفيذ أو أجهزة القرار السياسي في تحسين شروط إنجاز المشاريع، كما تختص أجهزة المراقبة أيضا بمراجعة تقييم المشاريع والبرامج<sup>1</sup>.

تقتضي هذه المرحلة أيضا إعلام كل الفاعلين في الميدان، لاسيما المجتمع المدني الذي يمكنه مرافقة منتخبه في تحسين أداء المشاريع.

إن هذا النظام يمكن تطبيقه من طرف المسير المحلي على مستوى البلديات، وهذا من خلال توفير الوسائل التقنية، المالية والبشرية التي يملكها لتحقيق الأهداف المسطرة لإنجاز مشروع معين، مرتكزا على ثلاثة محاور أساسية هي: التخطيط، التنظيم والتنشيط والمراقبة.

وإن المناجمنت العمومي سيسمح بهذا الشكل للمسير المحلي بتحديد الاحتياجات الاقتصادية وترتيبها بحسب أولويتها، بما يتوافق مع طاقة الجماعات المحلية في تمويل مشاريعها التنموية، وكذا توفير الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف المسطرة، متوخيا في ذلك تحقيق أكبر النتائج الممكنة، من خلال عملية المراقبة، التي تسمح بمقارنة النتائج المحققة مع الأهداف المسطرة (الفعالية)، وكذا مقارنة تلك النتائج مع الوسائل الموفرة لإنجاز المشاريع (الفاعلية).

<sup>1</sup> مرجع سابق، ص 67 وما بعدها.

### الفرع الثالث: التخلص من قيود الميزانية وتفعيل الرقابة

إن التحكم في نفقات البلديات يقتضي أيضا تدخل الدولة من أجل إعادة النظر في الإطار القانوني، الذي يطرح عدة قيود في العمل الميداني<sup>1</sup>، ولا يعطي الحرية التامة لرئيس المجلس الشعبي البلدي للتصرف في موارد الميزانية.

إذ أن نظام الميزانية والمحاسبة المطبق حاليا بالإدارة الجزائرية، والذي اعتمد منذ سنة 1969، قد أثبت محدوديته، وأصبح يعتبر كأداة لمتابعة الترخيص المحاسبي لا أداة للتسيير الميزاني، فهو من النوع " الشكلي - البيروقراطي"، أي أنه يحترم حاجات الميزانية والإعلام التي يتطلبها التشريع لا غير.

حيث أن هذا النظام يستجيب لمتطلبات المراقبة والإعلام التي يقتضها قانون المحاسبة العمومية ( القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية) ، ويبقى واضحا أن الأمر يتعلق بنظام "Legislated oriented" الذي يعتبر المحاسبة وسيلة لإدارة العمليات الفعلية لخدمة المرتفق والمواطن حيث الأسبقية للشكل على المضمون، خلافا لنظام "Public oriented" حيث تعتبر المحاسبة وسيلة لتقديم مجموع الوضعية المالية للمجتمع وبصورة فعالة<sup>2</sup>.

إن التزام البلديات بقواعد الميزانية يجعلها مقيدة في أدائها، وبالتالي لا يمكنها تسيير أموالها بحسب أهدافها المسطرة، إذ تقوم بمجرد تسيير إداري للميزانية دون أن تتعدى ذلك.

هذا الأمر يفسر أيضا نفقات البذخ التي تقوم بها بعض البلديات، وحتى الفقيرة منها، مثل شراء السيارات السياحية، تأثيث المنازل... وغيرها، لأنها تتوفر على اعتمادات في الحساب المخصص لهذه النفقات، وعدم تمكنها في مقابل ذلك من دفع نفقات تسيير مستخدميها أو حتى اقتناء الأدوات المكتبية اللازمة لعمل مصالحها، نظرا لعدم توفر الاعتمادات في هذا الحساب.

<sup>1</sup> Joël BOURDIN: Les finances communales, Economica, Paris, 2<sup>ème</sup> édition, 1995, P. 329

<sup>2</sup> شريف رحمانى، مرجع سابق، ص 162.

وعليه، فإن المحاسبة العمومية المحلية لا يمكنها أن تستمر في إهمال ضرورة التسيير الحديث والفعال لأموال الجماعات المحلية، إذ يجب البحث عن قواعد جديدة للميزانية والمحاسبة، مع اعتماد نظام مراقبة لاحقة يستجيب كلياً للمتطلبات الجديدة التي تفرضها الديمقراطية المحلية؛ فالبلديات المتطورة لم تعد تلك التي تحترم الأحكام القانونية، بل تلك التي تتجح في الاستجابة وتحقيق حاجيات المواطن.

وبالتالي فإن أي نظام بديل، يجب أن يأخذ بعين الاعتبار المتطلبات النوعية للمواطنين، الذين يقومون بدفع الضرائب (ممولين لميزانية البلدية) ويعتبرون مرتفقين في آن واحد<sup>1</sup>.

من جهة أخرى، لا بد من الاعتراف بأن نظام الرقابة المطبق حالياً على مالية البلديات، يعيقها أكثر مما يحررها، عكس نظام الرقابة اللاحقة الذي يسمح بتحرير البلديات فيما يتعلق بالإنفاق، ويمكنها من تحقيق مشاريعها التنموية بكل سهولة، بالتكلفة المحددة وفي الوقت المناسب.

ويمكننا في هذا السياق، الحديث عن ثلاثة أنماط من الرقابة.

- الرقابة السابقة: هي رقابة تأتي قبل أن يصبح القرار المالي تنفيذياً، ويتعلق الأمر بسلطة المصادقة السابقة على بعض القرارات.

- الرقابة المرافقة: تتم في نفس الوقت مع اتخاذ القرار، عن طريق إبداء التحفظ عليه، أو اشتراط رأي أو تأشيرة للارتباط بالنفقة، أي أن قرار الأمر بالصرف يمكن أن يتم توقيفه إلى حين توفير الوثيقة أو الإجراء المطلوب.

وبالتالي فإن إصلاح نظام الميزانية والمحاسبة، يقتضي أيضاً إعادة النظر في نظام الرقابة المفروض على النشاط المادي للبلديات، من خلال تفعيل نظام الرقابة اللاحقة، وهو ما يسمح للبلديات بالتححرر في اختيار وتنفيذ مشاريعها التنموية بكل فعالية.

---

<sup>1</sup> مرجع سابق، ص 163.

## المبحث الثاني: إجراءات تنظيمية ووظيفية

من أجل تمكين البلديات من تجاوز العجز الدائم لميزانياتها، والعمل على تحقيق التنمية المحلية المستدامة من خلال التخطيط الاستراتيجي، ينبغي على الدولة مراجعة علاقتها بالجماعات المحلية من خلال تدعيم اللامركزية التشاركية، بالإضافة إلى ضرورة مراجعة التقسيم الإداري الحالي الذي يخلق حالة في عدم التوازن واللاعلاقة الاجتماعية (مطلب أول).

إن تجاوز العجز يتطلب أيضا من البلديات الاستثمار في مواردها البشرية، عن طريق البحث عن الطاقات الكفأة المتشعبة بالثقافة التنموية، وكذا الاهتمام بالتكوين كمطلب استراتيجي هام لكل تنمية بشرية (مطلب ثاني).

### المطلب الأول: إعادة النظر في تنظيم وصلاحيات الجماعات المحلية

تقسيم، تنظيم ونظام عمل البلديات قد أثبت فشله في الوقت الراهن، وهو الأمر الذي لا يزال يشكل عائقا أمام التنمية المحلية.

ومن خلال تشخيص الوضعية المالية للبلديات تجلت حالة عدم التوازن ما بين البلديات، وهي الحالة التي تقتضي من الدولة إعادة النظر في التقسيم الإداري للبلديات وفي تنظيمها (فرع أول).

إعادة النظر في علاقة الدولة بالجماعات المحلية ( فرع ثاني) من شأنها أيضا تحرير البلديات من القيود البيروقراطية وتمكينها من البحث عن الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها.

### الفرع الأول: إعادة النظر في تنظيم البلديات

يرجع العديد من الدارسين أسباب المشاكل التي تتخبط فيها البلديات الجزائرية إلى التقسيم الإداري لعام 1984 المتمخض عن القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير 1984، حيث تم إحداث 713 بلدية جديدة ليصبح عددها الإجمالي 1541 بلدية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Hachemi KHERFI: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Les éditions Guessous, Rabat, 1989, P. 23

ولقد أدى هذا التقسيم إلى ظهور ما يعرف بالبلديات منعدمة الدخل، حيث تبين الخريطة الاجتماعية للجزائر أن 85% من البلديات المصنفة ضمن البلديات الأكثر فقرا، ناتجة عن هذا التقسيم<sup>1</sup>.

كما أظهرت دراسة أجريت على مجموع بلديات الوطن أن هناك أربعة أصناف من البلديات، يمكن تقسيمها بالشكل التالي:

• المجموعة الأولى: تضم أربع بلديات، تتميز بنسبة غنى متوسطة تفوق 4000 دج للفرد الواحد.

• المجموعة الثانية: تضم 302 بلدية، تملك إمكانيات لضمان تطور ملائم في سياق الأهداف التنموية الوطنية، وتتميز بضعف نسبة النشاط في القطاع الفلاحي، كما تسجل نسبة غنى متوسطة قدرها 483 دج للفرد الواحد بـ 116 بلدية، ونسبة غنى متوسطة قدرها 405 دج للفرد الواحد بـ 186 بلدية.

• المجموعة الثالثة: تضم 358 بلدية، تتوفر فيها فرص تنموية متوسطة القدر، تتطلب دعما من السلطات العمومية، وتتميز بنسبة غنى متوسطة قدرها 241 دج للفرد الواحد.

• المجموعة الرابعة: تضم 877 بلدية، لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور، إذ تتطلب دعما معتبرا، وتتميز بأعلى نسبة نشاط في القطاع الفلاحي<sup>2</sup>.

نفس هذه النتائج خلصت إليها الدراسة التي أجراها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط، والتي أثبتت أن البلديات العاجزة هي أساسا بلديات ريفية تمثل نسبة 57%، مقابل 18% بلديات حضرية؛ والحصة الكبيرة منها تشكلها تلك البلديات التي انبثقت على التقسيم الإداري لسنة 1984، الذي أفرز بلديات ذات أنشطة اقتصادية ضعيفة وقدرة جبائية شبه منعدمة<sup>3</sup>.

لابد من الاعتراف إذا بأن هذا التقسيم، وإن وجد مبررا له في ضرورة تعزيز اللامركزية وتقريب الإدارة من المواطن، إلا أنه تم بطريقة متسارعة، غير قائمة على

<sup>1</sup> مقبول الهادي: التصنيف النموذجي للبلديات الجزائرية، التحولات المحلية، المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 1996، ص 14.

<sup>2</sup> Rapport du CNES, Op. cit, P. 71.

<sup>3</sup> CENEAP : la refonte du système fiscal, Alger, 1997, P. 55.

دراسة علمية آخذة بعين الاعتبار مجمل المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن أن تبرر اتخاذ هذا القرار.

غير أنه، وفي انتظار التقسيم الإداري المرتقب، يمكن للبلديات استغلال الإطار القانوني المتاح المتمثل في التعاون ما بين البلديات، بشرط تدخل الإدارة المركزية لإعطاء أكثر حرية للبلديات للتصرف في هذا الإطار طبقا للمادتين 9 و11 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، فإن التعاون ما بين البلديات يمكن أن يتم في إطار مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات، لأجل تحقيق الخدمات والتجهيزات أو مصالح ذات نفع مشترك، أو في إطار لجنة مشتركة بين البلديات مكلفة بتسيير الأموال والحقوق المشاعة وإدارتها.

إن الحديث عن إعادة النظر في الخريطة الإدارية للجزائر، يبقى مرتبطا بضرورة التخمين العلمي العميق الذي يتوخى تحقيق التوازن بمختلف أبعاده، بعيدا عن النداءات الشعبوية التي تنتغم بها بعض الأوساط السياسية، بالخصوص في المواعيد الانتخابية.

نظريا، يمكننا الحديث عن تجميع بعض البلديات، مع إحداث ملحقات إدارية، بدل البلديات التي لا روح لها، لتتكفل بالمسائل العادية كالأحوال الشخصية والعقود وما شابهها.

إن هذا النموذج من شأنه التخفيف من نفقات تسيير البلديات من جهة، و تحقيق التوزيع العادل للمداخل من جهة أخرى، ويصبو في النهاية إلى إزالة الفوارق بين البلديات.

وبالتالي فإن قانون البلدية المرتقب، يجب أن يعزز التضامن بين البلديات، عن طريق إحداث نماذج جديدة من شأنها إزالة الفوارق وتحقيق التوازن النسبي ما بين البلديات.

كما يمكننا أيضا التفكير في نفس هذا السياق، في إحداث مراكز جهوية يمكن أن يصطلح على تسميتها بالجهات، للتنسيق ما بين ولايتين أو أكثر، على غرار ما هو معمول به في بعض الدول التي أثبت فيها هذا التنظيم فعاليته، خاصة إذا اعتدنا بالواقع الجزائري المعروف بالانتساع الجغرافي والتنوع الثقافي والاقتصادي المختلفة ملامحه من منطقة لأخرى؛ هذه الجهات يمكنها أن تحقق الانسجام بين اللامركزية وعدم التمركز،

ومن شأنها أيضا إحداث نوع من التوازن الجهوي من خلال تحفيز، دفع ومراقبة عمليات التنمية المحلية.

من جهة أخرى، لا بد من الإشارة إلى أن التنظيم الهيكلي لمصالح الجماعات المحلية يتطلب هو الآخر مراجعة خاصة، إذ أنه يعتبر من بين المقومات الأساسية التي يرتكز عليها أي تنظيم، فهو يسمح بتحديد وتوزيع المهام والمسؤوليات وبتيح الفرصة للتنسيق ما بين مختلف المصالح.

ولما كان التنظيم الحالي للإدارات المحلية يشهد عدة اختلالات وظيفية، فلا يمكننا تصور تنظيم أفقي للمصالح، كما لا يمكننا الحديث عن تحفيز مسؤولين على مستوى البلديات والولايات يشغلون مناصب رؤساء مصالح أو رؤساء مكاتب، فلا بد من إعادة النظر في هذه الهيكلة، والتخمين في تنظيم أفقي وعمودي يضمن الانسجام والتنسيق بين مختلف درجات السلم الإداري، دون إهمال الجانب التحفيزي الذي يقتضي إحداث مديريات بدل مصالح في البلديات التي تشهد نشاطا معتبرا.

مسألة تعيين الأمناء العامون لكبريات البلديات، والبلديات مقر الولايات، عن طريق مراسيم رئاسية، يستدعي في رأينا إعادة النظر، لأن هذا الأمر قد يخلق نوعا من التمرد داخل البلدية، التي لا يستطيع فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي تعيين الأمين العام، وهو الأمر الذي قد يخلق سلطتين داخل هيئة واحدة.

تعديل قانون البلدية لا بد أن يأخذ بعين الاعتبار أيضا التحديد الدقيق لصلاحيات ومسؤوليات كل من الأمين العام للبلدية المعين ورئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب، كما يجب أن يمنح هذا الأخير أكثر استقلالية في التسيير وفي اتخاذ القرار، وتعزيزه بصلاحيات تتماشى مع عبء المسؤولية الملقاة على عاتقه، لأن تبعيته الدائمة للسلطة الوصية، وانتظار المصادقة على المداولات يعرقل السير الحسن لشؤون البلدية، ويفقد اللامركزية معناها الحقيقي.

## الفرع الثاني: إعادة النظر في علاقة الدولة بالجماعات المحلية

إن تزايد الاختلالات التي تعرفها الجماعات المحلية، انطلاقاً من عجزها على توفير الموارد اللازمة لتغطية الحاجات العامة، إلى عدم قدرتها على تحقيق التنمية المنشودة، أدى إلى ضرورة تغيير دور الدولة، من الدولة الحارسة إلى الدولة الشريك<sup>1</sup>، خاصة بعدما بدأ مفهوم المحلي يطرح نفسه بحدّة.

وبالنظر إلى تعدد القضايا المحلية وتزايد المشاكل المرتبطة بها، عملت الدولة على تنظيم مجالها الترابي بمنح مجموعة من الاختصاصات للجماعات المحلية، الأمر الذي أدى إلى إعادة النظر في علاقة الدولة بالجماعات المحلية وباقي الفاعلين الآخرين .

فتكليف الجماعات المحلية بمهام ثقيلة، ومنحها موارد ضعيفة، وإضعافها بالمراقبة المشددة، لا يعني بأي حال من الأحوال تكريس اللامركزية.

وبالتالي فإن الدولة مطالبة بالتخلي عن القيادة المفرطة، إذ لا يلزمها إضاعة الوقت في تسيير الشؤون اليومية للجماعات المحلية، وفرض طرق وأنماط تسيير معينة، بل عليها أن تتكفل برسم الإستراتيجية العامة للتنمية، التنظيم والعمل على تحقيق الديناميكية الاجتماعية اللازمة لدفع عجلة التنمية.

اللامركزية تقتضي أيضاً تحويل سلطة اتخاذ القرار بالموازاة مع تحويل الصلاحيات، إذ أن الجماعات اللامركزية وغير الممركزة يجب أن تضطلع هي الأخرى، بالنشاطات الإدارية التي تتكفل بها حالياً الإدارة المركزية، هذه الأخيرة يجب أن تركز في الأمور الإستراتيجية الكبرى عن طريق التفكير، التخطيط، التنسيق، المراقبة والتقييم<sup>2</sup>.

في هذا السياق، على الدولة والجماعات المحلية العمل في نفس المستوى، دون هيمنة جهة على أخرى، إذ أن التنمية المنسجمة إنما تتمخض عن الشراكة والتكامل بين الدولة والجماعات المحلية وليس عن المنافسة مطلقة العنان<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Mohamed SBIHI: La gestion des finances communales, Librairie Babel, Rabat, 1992, P. 19

<sup>2</sup> محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2005، ص 9.

<sup>3</sup> Rapport CNES, Op.cit, P. 65 et suivantes



## المطلب الثاني: الاهتمام بالموارد البشرية

لا يمكننا الحديث عن تطوير المالية المحلية، إصلاح النظام الجبائي، تنظيم سير الجماعات المحلية، تدعيم اللامركزية ونقل الصلاحيات من المركز إلى القاعدة، دون تحضير وتوفير الأفراد الذين يمتلكون المؤهلات العلمية والمهنية التي تسمح لهم بأداء الوظائف المنوطة بهم.

وعليه، فإن الجماعات المحلية لا يمكنها بأي حال من الأحوال تجاوز العقبات المتعلقة بعجز ميزانيتها، الناتجة أساساً عن ضعف الموارد اللازمة لتغطية الحاجات العامة، إلا إذا أعطت العناية الفائقة لمحور تسيير مواردها البشرية.

إن هذا الموضوع، وبالنظر إلى أهميته البالغة في نجاح أي تنظيم، يقتضي دراسة معمقة، غير أننا سوف نحاول فيما يلي التطرق لبعض النقاط الأساسية، من خلال عرض أهميته في تحسين أداء الموظف (فرع أول)، مع التركيز على محور التكوين بصفته المحرك الأساسي لتنمية الموارد البشرية (فرع ثاني).

### الفرع الأول: تحسين أداء الموظف

لقد أضحى مكانة الإدارة الحديثة مرتبطة بمكانة الموظف العام، إذ أن أهم العوامل التي تسمح بتحقيق الفعالية والرشاد في عمل الإدارة هي وجود أفراد على درجة عالية من المهارة والكفاءة، فإذا كان أي إصلاح حكومي يبدأ بإصلاح الجهاز الإداري للدولة، فإن الخطوة الأولى في إصلاح هذا الجهاز يجب توجيهها إلى الموظف العام.

إن الاختلال الحاصل في تركيبة الموارد البشرية على مستوى البلديات الجزائرية، بالإضافة إلى تدني مستوى التأطير، لهو دليل على عدم قدرتها على تجاوز المشاكل التي تتخبط فيها، فلقد فقدت الجماعات المحلية السيطرة على كيانها، وأضحت بعيدة كل البعد عن التسيير الإداري الرشيد والتخطيط الاستراتيجي وغير متشعبة بالأهداف التنموية، نظراً لاهتماماتها الهامشية المتعلقة بتسيير الشؤون العادية.

ومن خلال قراءة الأرقام المبيّنة أدناه، التي أنجزها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط، يتبين أنه بالرغم من تزايد عدد الإطارات العاملة بالبلديات،

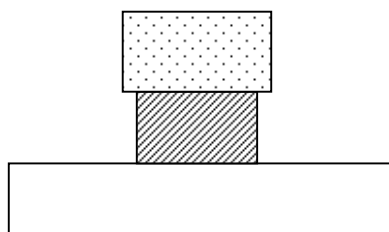
وهذا ما يعكس المجهود المبذول من طرف الدولة والجماعات المحلية خلال السنوات الأخيرة، إلا أن معدل التأطير يبقى لا يتعدى نسبة 7,6%، أي بمعدل تسعة أطارات بكل بلدية.

الجدول (11): توزيع مستخدمي البلديات حسب مستويات التأهيل  
الفترة: 2000-2008

2008		2000		
النسبة %	العدد	النسبة %	العدد	
7,6	15 100	4	8 459	إطارات
6,77	13 463	30,27	60 377	أعوان تحكم
85,63	170 226	65,73	115 798	أعوان تنفيذ
100	789 198	100	176 175	المجموع

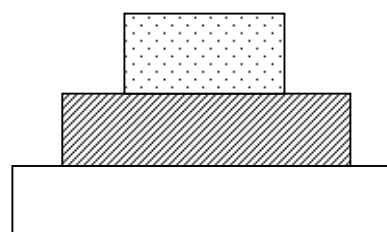
بالرغم من التحسن النسبي المسجل في تعداد الإطارات العاملة بالبلديات، إلا أننا نسجل اختلالاً في توزيع المستخدمين حسب مستويات التأهيل خلال سنة 2008 مقارنة بسنة 2000، إذ أن الشكل التالي يبين النقص الكبير في فئة أعوان التحكم مقارنة بفئة الإطارات، وهو الأمر الذي من شأنه أن يخلق حالة عدم توازن داخل التنظيم.

توزيع مستخدمي البلديات حسب  
مستويات التأهيل - 2008



الشكل (2)

توزيع مستخدمي البلديات حسب  
مستويات التأهيل - 2000



الشكل (1)

ما زاد الأمر تعقيدا بالنسبة لتكفل البلديات بشؤونها المالية، هو النقص الفادح في تعداد المستخدمين العاملين بالمصالح المالية، إذ لا يتجاوز عددهم نسبة 3% من مجموع مستخدمي البلديات، بل أكثر من ذلك فإن معدل التأطير بهذه المصالح لا يتجاوز 1%<sup>1</sup>.

الضرورة المستعجلة تتمثل في التكفل بمحور تسيير الموارد البشرية عن طريق التوفير الكمي والنوعي للمستخدمين المحليين، انطلاقا من تشخيص الوضعية الحالية وإجراء دراسة جدية لمناصب العمل مع توضيح المهام وإعداد مرجعيات متعلقة بكل وظيفة، بالإضافة إلى تحديد الكفاءات التي تسمح للموظف بالالتحاق بها.

هذه الوضعية من شأنها أن تطرح أيضا ضرورة الاهتمام بالتوظيف، كمحور أساسي من محاور تسيير الموارد البشرية، إذ أن الجماعات المحلية مطالبة بممارسة سياسية إعلامية قصد تشجيع عارضي العمل ذوو الكفاءات المطلوبة للترشح للوظيفة، والتي تسمح لها في الأخير بانتقاء الأفراد المناسبين لشغل المناصب الشاغرة.

غير أن هذا المطلب يصطدم في الواقع بمشكل ضعف الموارد المالية من جهة، وبالعراقيل البيروقراطية التي تفرضها مصالح التوظيف العمومي على التوظيف.

هذه الوضعية تؤدي بالبلديات، في غالب الأحيان، إلى اللجوء إلى توظيف أعوان متعاقدين أو مؤقتين، وهو الأمر الذي جعل هذه الفئة تشكل نسبة كبيرة من مستخدمي البلديات، مثلما يوضحه الجدول أدناه.

جدول (12): تركيبة موظفي البلديات، الفترة جويلية 2000<sup>2</sup>

النسبة	العدد	
66.5%	122.754	الدائمون
7.9%	14.563	المتعاقدون
25.6%	47.317	المؤقتون
100%	184.634	المجموع

<sup>1</sup> Rapport du CNES, Op.cit, P 69

<sup>2</sup> Ibid. P 6

إن هذا التحليل، يبين بوضوح بأن البلديات الجزائرية تعيش فعلا في حلقة مفرغة، لأن ضعف الموارد المالية لا يسمح لها بتوفير عوامل الإنتاج الخدماتي، بما فيها الموارد البشرية، المنشآت، التجهيزات، المعدات ووسائل العمل، و لا يمكنها التخمين في توظيف أموالها في المشاريع الاستثمارية المدرة للمداخيل، وتبقى في نهاية المطاف تعاني من مشكل نقص الموارد المالية وعجز الميزانية.

هذا الأمر استدعى لمرات عدة تدخل الدولة لتسوية وضعية البلديات العاجزة وتأهيلها، مثلما كان عليه الحال بالنسبة للمؤسسات العمومية، لتمكينها من الانطلاق الفعلي في التنمية.

إن هذه المعطيات، لا يمكن الاعتماد بها لتتصل البلديات من مسؤولياتها، إذ يمكنها في كامل الأحوال التحكم في مواردها البشرية، بحسب المتاحات والإمكانات المتوفرة لديها، وسوف نوضح فيما يلي أهم الاعتبارات التي يجب أن يخضع لها التوظيف، والتي تسمح للبلديات بالاستعمال الحسن لمواردها المالية عندما تمارس وظيفتها الاقتصادية كطالب للعمل.

لابد من التكفل بادئا بتحليل مناصب العمل، وهو ما يسمح للجماعات المحلية بمعرفة منصب العمل ومحيطه، عن طريق تحديد النشاطات والمهام والواجبات والمسؤوليات الخاصة بكل وظيفة، بالإضافة إلى تحليل الإجراءات، الوسائل والتجهيزات المستعملة وكذا ظروف العمل، عن طريق إعداد وضبط مرجعيات الوظائف.

إن تحليل مناصب العمل يسمح لأي تنظيم بالتحديد الدقيق للكفاءات اللازمة لشغل أي منصب عمل أو وظيفة، وهذا عن طريق تحديد ما يلي:

- المعارف: تخص مفاهيم الأحداث والإجراءات التي تسهل تحقيق نشاط معين.
- المهارات: تعني القدرة على تنفيذ نشاطات معينة بدقة وتمكن.
- الاستعدادات: أي الاستعدادات الطبيعية، مثل الاستعدادات الذهنية، الحسية، الحركية، النفسية وسمات الشخصية وغيرها.

- الخصائص الأخرى: تتمثل في بعض المتطلبات الخاصة المتعلقة بالشروط البدنية اللازمة للحصول على شهادة مهنية أو المتعلقة بأية خاصية أخرى لها علاقة بمنصب العمل.

التحكم في تسيير الموارد البشرية يتطلب أيضا الاهتمام بالمسار المهني للموظف، الذي يعتبر سيرورة لتجربته المهنية، لاسيما فيما يتعلق بالترقية، فبالرغم من كونها حق للموظف الذي تتوفر فيه الشروط التنظيمية، إلا أنها تعتبر محفزا على بذل مجهود إضافي في تأدية واجبه المهني، وبالخصوص إذا تمت الترقيات داخل الجماعات المحلية في إطار الحياد والشفافية.

في نفس هذا الإطار، لابد من الإشارة إلى أهمية الحركة والتحفيز داخل الجماعات المحلية، لما لها من الأهمية في إعطاء نفس جديد للموظف وصل معارفه المهنية<sup>1</sup>.

تسيير المسار المهني للموظف يهدف أساسا إلى تحقيق مستوى معين من التوازن بين الحاجات الشخصية، حاجات المنظمة وتطلعات ومؤهلات الموظف؛ في هذا المجال، لابد من الإشارة إلى ضرورة التوافق بين عمل الإدارة وتطلعات الشريك الاجتماعي بصفته ممثلا للطبقة العمالية.

وبصفة عامة، يمكننا تلخيص المهام الأساسية لوظيفة تسيير الموارد البشرية في الأهداف الكبرى التالية:

- جذب يد عاملة ذات تأهيل عالي.
- الحفاظ على الموظفين ذوي التأهيل العالي.
- تنمية الموارد البشرية عن طريق التسيير التنبئي للكفاءات.
- تحفيز الموظفين عن طريق نشاطات مرتبطة بالأجور والعلاوة والتكوين وغيرها.
- البحث المتواصل من أجل الحصول على الأداء الأمثل.
- العمل على بلورة ووضع سياسات للموارد البشرية عن طريق التوظيف، التكوين، الأجور، الأمن، الاتصال، العلاقات المهنية والنشاطات الاجتماعية والثقافية وغيرها.

---

<sup>1</sup> Pierre POUGNAUD: Collectivités locales- comment moderniser?, Berger-Levrault, Paris, 1991, P. 39

## الفرع الثاني: الاهتمام بالتكوين

يعتبر التكوين من أهم انشغالات وظيفة تسيير الموارد البشرية باعتباره الوسيلة المناسبة لاستدراك النقائص المسجلة في المجال العملي، أو للاستجابة للمتطلبات والمتغيرات الجديدة داخل الإدارة أو خارجها؛ فهو يرمي إلى تطوير كفاءات الموظفين وتنمية قدراتهم، وفقاً لأهداف التنظيم، وبالتالي فإنه يعبر بصدق عن إستراتيجية فعلية للمؤسسة ويعتبر استثماراً حقيقياً<sup>1</sup>.

وبالتالي فإن الاهتمام بالتكوين على مستوى الجماعات المحلية من شأنه أن يساعد على تجاوز المشاكل المطروحة في الميدان العملي، خاصة إذا شمل المستخدمين الإداريين والمنتخبين المحليين على حد سواء.

وإن البلديات بمناسبة إعدادها مخططات التكوين، يجب أن تحترم كل المراحل اللازمة، لا سيما عن طريق الضبط الدقيق لاحتياجات التكوين، الذي يجب أن يحدد على أساس ما يلي:

1- تحليل مراكز العمل: يسمح بتحديد متطلبات كل وظيفة أو منصب عمل، وكذا المؤهلات والكفاءات اللازمة لشغله.

2- استجواب الموظفين: يمكن أيضاً معرفة احتياجات التكوين باللجوء مباشرة إلى الموظفين، حيث تعرض عليهم استمارات استبنايه تمكنهم من عرض النقائص المسجلة في أداء العمل وإبداء الحلول التكوينية المبتغاة.

3- تحليل التغيرات التكنولوجية والتنظيمية: عن طريق تدوين مختلف التغيرات المتوقعة (تنظيمية وتكنولوجية) على المدى القصير والمتوسط، والتي يتبعها تحديد الحاجات الجديدة وتحويلها إلى عمليات تكوين، وإن هذا العمل يضمن النجاح في التغيرات التي تطرأ في المستقبل.

<sup>1</sup> Ibid. P. 35

## المبحث الثالث: إرساء قواعد الحكم الراشد المحلي

إن مشكل العجز الميزاني المطروح على مستوى البلديات، والذي يعيق مسار التنمية المحلية، لا يمكن تجاوزه بتنمين الموارد المالية والتحكم في النفقات فحسب، بل يتطلب أيضا تحديث طرق وأنماط التسيير، عن طريق اعتماد البلديات للحكم الراشد المحلي في تسيير شؤونها المحلية (مطلب أول).

وإن هذا النظام يتطلب أيضا توفير الشروط والآليات اللازمة لتجسيده ميدانيا (مطلب ثاني)، لاسيما من خلال تدعيم اللامركزية، ضمان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية، الاهتمام بالتسويق المحلي وكذا اعتماد التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال.

### المطلب الأول: مفهوم الحكم الراشد

برز مفهوم الحكم الراشد في القرن الثامن عشر، وتم تداوله كمصطلح قانوني في أواخر القرن التاسع عشر (1878)، ولم يستعمل في الحقل التنموي إلا مع نهاية الثمانينات، حيث استعمل لأول مرة من طرف البنك الدولي.

ولتوضيح مفهوم الحكم الراشد، سوف نتعرض فيما يلي لأهم تعاريفه (فرع أول)، وإلى المعايير المعتمدة لإرسائه (فرع ثاني).

### الفرع الأول: تعريف الحكم الراشد

مصطلح الحكم الراشد يختلف بحسب مجال البحث وبحسب السياق الذي ورد فيه وكذا المؤسسات التي اعتمده، إذ ورد هذا المفهوم بقوة منذ سنة 1989 في التقرير الذي أعده البنك الدولي حول موضوع "من الأزمة إلى نمو مستديم"، في سياق البحث عن مسببات التنمية الاقتصادية، حيث ورد في هذا الإطار أن أزمة التنمية في إفريقيا هي أزمة حكم راشد (حاكمية) بالدرجة الأولى، بسبب فساد النظم السياسية وضعف التسيير والتخطيط<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> حلقة دراسة: الرهانات الجديدة للتنمية المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، ص76 وما بعدها.

ولقد عرف البنك الدولي الحكم الراشد على أنه "الطريقة التي تمارس من خلالها الدولة إدارة وتسيير مواردها الاقتصادية والاجتماعية بغية تحقيق التنمية"<sup>1</sup>، كما اعتبره إصلاحاً إدارياً يمس الإدارة والاختيارات السياسية وتطوير التنسيق وتوفير مرفق عام فعال.

أما الحكم الراشد، حسب تقرير لجنة الحكامة الدولية، فهو سيرورة حكم يرتكز على المشاركة والتفاعل بين عدة متدخلين، وبالتالي فهو منهجية جديدة لإعادة تنظيم العلاقة بين الدولة وباقي الفاعلين وإعادة توزيع الأدوار داخل المجتمع.

كما عرفه الأستاذ (François Xavier Merrien) على أنه يتجسد في فعالية ونجاعة التدخل العمومي والانتقال من المركزية إلى اللامركزية، أي من الدولة المتدخلة إلى دولة الضبط في تسيير المرفق العام إلى التسيير على أساس مبادئ السوق، والانتقال من السلطة العمومية الاحتكارية إلى الشراكة مع الفاعلين العموميين والخواص.

بهذا الشكل، فإن مفهوم الحكم الراشد يرتكز على ثلاثة أركان أساسية:

- وجود أزمة في طريقة الحكم.
- ضعف الفعالية والنجاعة في العمل العمومي بسبب فشل الأشكال التقليدية في التسيير.
- ظهور أشكال جديدة للتسيير أكثر ملاءمة للمعطيات الحالية<sup>2</sup>.

وأضاف الأستاذ F.X Merrien بأن الحكم الراشد يتعلق بعملية يشارك فيها كل الفاعلين من كل طبيعة وكذا المؤسسات العمومية، حيث يقومون بتوظيف مواردهم، مشاريعهم، خبراتهم وطاقاتهم من أجل خلق تحالف جديد قائم على تقاسم المسؤوليات.

اللجنة المحدثه عام 1992 من طرف و.برونت حول الحكم الراشد العالمي، عرفتة على أنه عبارة عن مختلف الطرق التي يسيّر بها الأفراد والمؤسسات العمومية والخاصة شؤونهم العامة.

---

<sup>1</sup> محمد زين الدين: الحكامة مقارنة ابستمولوجية في المفهوم والسياق، مجلة مسالك، العدد 08، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2008، ص 6

<sup>2</sup> لخضر عربي وغالم جلطي: قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، ديسمبر 2004، ص 6



برنامج الأمم المتحدة للتنمية عرف الحكم الراشد على أنه التسيير الفعال للأنظمة الاقتصادية، السياسية والإدارية، قائم على المشاركة، الشفافية والمسؤولية وتفعيل احترام الشرعية ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم.

وبالتالي فإن الحكم الراشد يستند على الديمقراطية، اللامركزية ، المرفق العام الفعال والشراكة بين الحكومة، القطاع الخاص والمجتمع المدني.

من خلال التعاريف السابقة، يتبين أن ظهور مفهوم الحكم الراشد مرتبط بتغير وظائف الدولة، التي وجد فيها حقلًا خصبا لتطبيقه، انتقالا من الدولة الحارسة إلى الدولة الشريك التي سمحت باشتراك الفاعلين المحليين في التسيير ومنح صلاحيات موسعة للجماعات المحلية.

### الفرع الثاني: معايير الحكم الراشد

لاستيعاب مفهوم الحكم الراشد، لابد من توضيح الأسس والمعايير المعتمدة لإرسائه، وهي معايير متعددة تختلف بحسب المؤسسات التي اعتمدها، تشمل الدولة ومؤسساتها، الإدارة، المجتمع المدني، القطاع الخاص والمواطنين بصفتهم ناشطين اجتماعيين.

المعايير المعتمدة تتمحور أساسا حول تحفيز النمو الاقتصادي والانفتاح الاقتصادي وحرية التجارة والخصوصية، ويمكننا سرد أهمها فيما يلي:

■ المعايير المعتمدة من طرف منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية:

- دولة القانون

- إدارة القطاع العام

- السيطرة على الفساد

- خفض النفقات العسكرية

■ المعايير المعتمدة من طرف البنك الدولي:

- المحاسبة

- الاستقرار السياسي

- فعالية الحكومة
- نوعية تنظيم الاقتصاد
- حكم القانون والمعاملة بالمساواة والمشاركة وتأمين فرص متساوية للاستفادة من الخدمات التي توفرها الدولة
- التحكم في الفساد

■ المعايير المعتمدة من طرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي:

- المشاركة
- حكم القانون
- الشفافية
- حسن الاستجابة
- التوافق
- المحاسبة
- الرؤية الإستراتيجية

**المشاركة:**

هي حق المواطنين في الترشح والتصويت وإبداء الرأي ديمقراطيا في البرامج والسياسات والقرارات، وتتطلب توفر القوانين الضامنة لحرية تشكيل الجمعيات والأحزاب وحرية التعبير والحريات العامة وترسيخ الشرعية.

**حكم القانون:**

أي أن القانون هو المرجعية وسيادته على الجميع دون استثناء، مع ضرورة تكريس الفصل بين السلطات وتعزيز استقلالية القضاء ووضوح القوانين وشفافيتها وانسجامها مع التطبيق.

## الشفافية:

تعني توفير المعلومات الدقيقة في وقتها وفسح المجال أمام الجميع للاطلاع على المعلومات الضرورية، كما تساعد في اتخاذ القرارات الصائبة وتضمن توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة والتخفيف من الفساد وهدر المال العام.

## حسن الاستجابة:

يعني قدرة المؤسسات والآليات على خدمة الجميع دون استثناء.

## التوافق:

هو القدرة على التحكيم بين المصالح المتضاربة من أجل الوصول إلى إجماع واسع حول المصلحة العامة.

## المحاسبة:

تعني محاسبة المسؤولين عن إدارتهم للموارد العامة، وخصوصا تطبيق فصل الخاص عن العام وتجنبيه تعسف واستغلال السياسيين.

## الرؤية الإستراتيجية:

أي الرؤية المنطلقة من المعطيات الثقافية والاجتماعية الهادفة إلى تحسين شؤون الأفراد وتنمية المجتمع.

من الواضح إذا أن مقومات الحكم الراشد تتمثل في تكامل عمل الدولة ومؤسساتها والقطاع الخاص والمجتمع المدني، إذ لا يمكن الحديث عن الحكم الراشد دون تكريس المشاركة والمحاسبة والشفافية والعمل في ظل الديمقراطية وسيادة الشعب.

## المطلب الثاني: آليات تجسيد الحكم الراشد المحلي

لقد بدى واضحا من تعريف الحكم الراشد علاقته بالتنمية المحلية، باعتبارها عملية تفاعلية بين أطراف متعددة تهدف إلى تحسين مستوى معيشة الأفراد، بالتنمية ما هي في النهاية سوى موضوعا للحكم الراشد الذي تطور بدوره بتطور مفاهيم التنمية.

وبالتالي فإن اعتماد الحكم الراشد على المستوى المحلي لا يمكنه فحسب إحداث التوازن بين نفقات الجماعات المحلية وإيراداتها من خلال الاعتماد على التخطيط الرشيد، وإنما يسمح أيضا بتحقيق النمو والتنمية بمختلف أبعادها.

وإن بلوغ مستوى التدبير الرشيد التشاوري والتشاركي رهين بتوفر مجموعة من الشروط المؤسساتية والقانونية التي تمنح الفاعل والمواطن الكفاءات الضرورية لتسهيل عملية مشاركته وتعبيره عن آرائه، وهي تستدعي تغيير طبيعة العمل العمومي من خلال:

- إعادة النظر في احتكار الحكومة لتدبير الشأن العام عن طريق تكريس اللامركزية (فرع أول).

- ضمان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية (فرع ثاني).
- عقلنة الاختيارات التسويقية على المستوى المحلي باشتراك المواطن في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشاريع التنموية (فرع ثالث).
- عصرنة أنماط التسيير في الإدارة من خلال اعتماد التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال (فرع رابع).

## الفرع الأول: تقوية وتوسيع اللامركزية

إن المشاكل الحالية التي تتخبط فيها الجماعات المحلية إنما ترجع أساسا إلى عدم تمتعها بالاستقلالية الكاملة في عملها وسيرها، إذ أن النظام الجزائري، وإن كان يمنح بعض الصلاحيات للجماعات المحلية، إلا أنه لم يعطها صلاحيات المناورة والتحكم والقيادة التي تقتضيها اللامركزية، إذ أن اعتماد السلطات المركزية لنظام اللامركزية من خلال الجماعات المحلية يقتضي التزامها بكل مقومات هذا النظام.

وبغياب اللامركزية الحقيقية لا يمكننا الحديث عن الحكم الراشد المحلي الذي يقتضي المشاركة الفعلية للمواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

في هذا السياق، لا بد من التركيز على أن قضية التمويل المحلي الذاتي والمستقل تعتبر من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه أنظمة الحكم المحلي، إذ يصعب في كثير من الأحيان التحكم في الجدلية القائمة بين مبدأ استقلالية الجماعات المحلية قانونياً، إدارياً ومالياً وبين القيود التي تفرضها الدولة، هذا المبدأ يقتضي بأن تكون موارد الجماعات المحلية مستقلة لضمان تحقيق أهدافها التنموية<sup>1</sup>.

فبالرغم من أن الدستور الجزائري ومختلف النصوص القانونية يكرس بوضوح استقلالية الجماعات المحلية، إلا أن الواقع يعكس غير ذلك، إذ أن الجماعات المحلية تبقى تتخبط في مشكلة ضعف وعدم كفاية مواردها المالية، مما يجعلها غير قادرة على الاضطلاع بمهامها ووظائفها الحيوية؛ بل أكثر من ذلك فإننا نجد أنها قد فقدت في الواقع استقلاليتها المكرسة دستورياً، نتيجة استحواذ الدولة على برامج الاستثمار والتجهيز والإعانات الموجهة للجماعات المحلية، وهو الأمر الذي يقيد على مستوى اتخاذ القرار وتخطيط التنمية المحلية.

وبهذا الشكل يظهر أن مشكل عجز ميزانيات الجماعات المحلية بصفة خاصة وظاهرة الركود في العمل التنموي المحلي بصفة عامة، إنما يرجع إلى عدم تمتعها بالاستقلالية اللازمة التي تقتضيها اللامركزية.

تتمثل أهمية هذا النظام في كونه ينطلق من الحاجة إلى المزيد من الحرية السياسية وحرية اتخاذ القرار على المستوى المحلي، وتستجيب في نفس الوقت إلى تنظيم الاتساع الجغرافي الهائل للدولة.

وتساهم اللامركزية أيضاً في تحقيق استقرار وتطور النظام السياسي وكذا تحقيق النجاح في العمل التنموي، وهو الأمر الذي لا يتأثر إلا بالتوصل إلى دور متزايد الأهمية للمواطن في تصميم ومراقبة تنفيذ السياسة العامة والمساهمة في تقييمها وتعديلها، ويقتضي

---

<sup>1</sup> Michel BOUVIER: Les finances locales, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2<sup>ème</sup> édition, 1993, P. 66

ذلك طبعا ضرورة إيجاد الشكل التنظيمي الملائم لتوزيع الأدوار بين مختلف المستويات ومختلف الفاعلين.

كما تعتبر اللامركزية الوسيلة المثلى لتفعيل قنوات الاتصال بين المواطن ومراكز صنع وتنفيذ القرار، فهي تزيل معظم الحواجز التي يمكن أن تقوم بين تطلعات ورغبات المواطن وأهداف السياسة العامة.

### الفرع الثاني: مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية

إذا كان المواطن في ظل نظام مركز السلطة على الإقليم الواحد لا يمكنه المشاركة وإيصال صوته وندائه إلى هذا المركز، نظرا لوجود هذا الأخير في نقطة ثابتة في مقابل توزع المواطنين على نقاط مختلفة على الإقليم، فإن اللامركزية تسمح للمواطنين بالمشاركة في تسيير شؤونهم المختلفة، باعتبار هذا النظام يهدف أساسا إلى تقريب الإدارة أو السلطة بصفة عامة من المواطن<sup>1</sup>.

والغاية النهائية لهذا النظام إنما تهدف إلى تحقيق رفاهية المواطن ومصالحه، وهو سبيل إلى تحقيق الرضا العام ومن ثمة استقرار النظام السياسي.

فتسييس البيروقراطية لا يعني أبدا إضعافها أو التوصل إلى الشكل التقليدي لعلاقة التابع - المتبوع بين الإدارة والحاكم، وإنما يعني التوصل إلى بيروقراطية ذات كفاءة عالية وفاعلية في خدمة المواطن<sup>2</sup>.

وهو نفس الخطاب الرسمي الذي التزمته السلطات المركزية في الجزائر، إذ عبّر وزير الداخلية والجماعات المحلية في تدخله أمام إدارات ولاية بجاية بتاريخ 08 جويلية 2008 على ضرورة "الانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"، إضافة إلى دعوة المسؤولين المحليين إلى "إعداد برامج تنمية البلديات تمتد إلى الفترة النيابية المقدره بخمس سنوات، مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات وأولويات كل بلدية".

<sup>1</sup> مرجع سابق، ص 8.

<sup>2</sup> أحمد رشيد: الإدارة المحلية - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية، دار المعارف، القاهرة، 1981، ص 26.

ومفهوم المشاركة عرف توسعا خلال السنوات الأخيرة إلى درجة اعتباره إستراتيجية شاملة للتنمية قائمة على الدور الفعال الذي يلعبه المواطن في مختلف المجالات؛ وانطلاقا من هذه الفكرة، يبدو واضحا أن مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية تبقى تمثل شرطا أساسيا لدفع عجلة التنمية المحلية.

مقاربة التنمية المحلية التشاركية<sup>1</sup>، إنما تعتمد على مباشرة عمليات تنموية تكون فيها القرارات صادرة عن القاعدة، بطريقة حرة، شفافة ورشيدة، سواء من لدن المواطنين أو عن طريق الجمعيات أو التمثيليات الناشطة في إطار الشراكة مع الجماعات المحلية.

إن هذه الثقافة من شأنها توليد طاقات لدى أفراد المجتمع وإعطائهم الثقة بأنهم مصدر التنمية، وبالتالي يبرز العنصر البشري كونه يلعب دورا جوهريا في هذا المجال، لهذا تطلب الأمر الأخذ بعين الاعتبار الجوانب الاجتماعية المحلية وخاصياتها وكذا أولويات كل جماعة محلية بمناسبة إعداد وتنفيذ برامج التنمية.

الهدف من هذه المقاربة أيضا هو تحسيس المواطنين بمشاكلهم ومشاركتهم في إيجاد حلول لها، وتيقنهم من استحالة تحقيق التنمية دون مشاركتهم الفعالة في إيجاد الحلول المناسبة.

بصيغة أخرى، يمكن القول أنها عبارة عن نموذج يحقق التوازن بين الرشد السياسي، التقنوقراطي والأخلاقي الذي يمكن أن يوجد داخل مركز اتخاذ القرار لأجل إعداد سياسة تنموية<sup>2</sup>.

إن مسألة مشاركة المواطن في تحقيق التنمية المحلية تطرح بعض الحدود، إذ ينبغي أن تكون هذه الثقافة قائمة على وعي المواطن بحقوقه وواجباته وما يجري حوله من أحداث ووقائع وقدرته على فهم مشكلات المجتمع، وكذا تمكنه في الحصول على المعلومات من مختلف المصادر، وهذا يفترض بعض المتطلبات كالتعليم والخبرة

<sup>1</sup> جمال الدين لعويصات: مبادئ الإدارة، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 155.

<sup>2</sup> Document du Ministère de l'intérieur et des collectivités locales: Audit socioéconomique et consolidation de l'approche participative, Alger, 2009.

والوعي؛ وتتحقق هذه المشاركة من خلال حق المواطن في اختيار ممثليه ومساهمته الفعلية في تدبير الشأن العام المحلي.

من جهة أخرى فإن الدولة أو الجماعات المحلية مطالبة بتنظيم وتوفير قنوات الاتصال مع المواطن التي تسمح له بإبداء رأيه وتضمن له مشاركة فعلية في تسيير شؤونه المحلية، ونميز في هذا الإطار بين قناتين هامتين من قنوات الاتصال هما المجتمع السياسي والمجتمع المدني.

المجتمع السياسي يختار من خلاله المواطن ممثليه عن طريق الانتخاب، فيزكيهم ويعطيهم الشرعية اللازمة لتمثيله والتكلم بصوته والدفاع عن حقوقه بكل نزاهة وشفافية.

أما المجتمع المدني فهو يعبر عن حاجة المواطنين إلى قناة أخرى تسمح لهم بالبقاء في اتصال دائم بممثليهم لإبلاغهم بمطالبهم المتجددة كلما اقتضى الأمر ذلك.

وبما أن الاتصال لا يمكن أن يتم بطريقة عشوائية ولا يمكن أن يمارسه كل مواطن على حدى، وجب على المواطنين الانتظام في شكل قانوني، وهذا ما يعرف بالمجتمع المدني، الذي يضم مجموع الجمعيات الناشطة على المستوى المحلي لإقرار مبادئ الحكم الراشد وتحقيق التنمية المحلية المنشودة<sup>1</sup>.

لأبد من الإشارة إلى أن مشاركة المواطن في تسيير الشأن العام هي مسألة مكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، إذ أن " لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات السلمية، كما أن لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة للبلاد إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون اختياراً حراً، ويحق لكل شخص أن ينشئ أو ينضم إلى نقابات حماية لمصلحته".

كما أن هذا الحق كرسه المادة 16 من الدستور الجزائري: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

---

<sup>1</sup> حلقة دراسية: الرهانات الجديدة للتنمية المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005-2006، ص 80 وما بعدها.



انطلاقاً من ذلك، اتخذت المجالس الشعبية البلدية العبارة التالية شعاراً لها "البلدية من الشعب وإلى الشعب"، غير أن الأمر لا يعدو كونه مجرد شعار، ويبقى بعيداً عن متطلبات وانشغالات المواطن الجزائري.

في مجال مشاركة المواطن، لا بد من الإشارة إلى ضرورة التزام المواطن والإدارة ببعض القواعد لكيلا تكون في هذه المشاركة تعطيلاً للسير الحسن للإدارة ونذكر بعضها فيما يلي:

- الأخذ بعين الاعتبار المشاركة الفردية والجماعية من خلال انضمام المواطن إلى الحركات الجموعية.

- عدم تعدي مشاركة المواطن على المصلحة العامة.

- ضرورة وجود سياسة فعالة للاتصال بين الإدارة والمواطن.

### الفرع الثالث: اعتماد التسويق المحلي

إن الحديث عن الحكم الراشد المحلي وما يقتضيه من ضرورة تعزيز اللامركزية، الشفافية ومشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية، لا يتأتى دون استكمال هذا المخطط بضرورة إرساء نظام اتصال فعال بين الإدارة والمواطن يسمح لهذا الأخير بالمشاركة الفعلية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشاريع التنموية.

وبالفعل فإن الواقع المعاش غالباً ما يكشف عن تلك الصفقات المشبوهة التي يعقدها المنتخبون المحليون بالإضافة إلى الرشوة والفساد وهدر المال العام التي أضحت لصيقة بالمسيرين المحليين.

ولما كان الوضع على تلك الحال، فإن إرساء قواعد الحكم الراشد على المستوى المحلي تفرض نفسها بقوة، قصد تكريس العمل النزاهة الذي يتم بكل شفافية وفي إطار القانون، مع إشراك كل القوى الفاعلة في المجتمع بما فيها المجتمع المدني.

مشاركة المواطن تفرضها طبيعة الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية للمواطن بصفته المستهلك، وبالتالي يجب عليها الالتزام بتقديم خدمات في مستوى تطلعات

المواطنين مع بذل مجهود من أجل خلق الثروة، و هو ما يجعلها تتخطى مشكلة العجز في ميزانيتها، وهذا عن طريق ترشيد الإنفاق.

البحث عن فعالية الخدمات المقدمة للمواطنين يفرض على الجماعات المحلية التفرقة بين الخدمات التي يمكنها أن تتكفل بها بوسائلها الخاصة، وبين تلك التي يمكن أن تتكفل بها المؤسسات الخاصة أو العمومية في إطار عقود الامتياز<sup>1</sup>.

في هذا الإطار، يمكن للبلديات مثلا إمضاء عقود امتياز مع المؤسسات المختصة بتسيير المياه الصالحة للشرب، تسيير المياه القذرة، رفع الأوساخ، تسيير حظائر توقف السيارات، تسيير الأسواق... وغيرها؛ بهذه الطريقة تتعزز مداخيل البلديات لأن الأمر يتعلق بمدخيل معروفة ومحددة مسبقا، مع تفادي التجاوزات ومختلف أساليب الغش والتهرب من دفع هذه المستحقات، كما أن هذه الطريقة تسمح للجماعات المحلية بالتكفل الحسن بمهامها الحقيقية، وتعطيها القدرة على متابعة مشاريعها التنموية المختلفة.

مشكل العقار الذي يطرح نفسه بقوة، يمكن للجماعات المحلية التحكم فيه، من خلال إشراك المواطن في إعداد مخططات توزيع الأراضي وتهيئة المدن؛ وبالتالي فإن المواطن الشريك في اتخاذ القرار، الذي يمارس في نفس الوقت مهمة رقابية، سوف تتولد له طاقة داخلية من أجل مرافقة المشاريع التنموية التي تقوم بها الجماعات المحلية.

#### الفرع الرابع: اعتماد التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال

يقتضي الحكم الراشد المحلي ضرورة مواكبة أنماط التسيير لكل المجهودات القانونية، الاجتماعية والسياسية المكرسة، إذ أن إدخال التقنيات الحديثة في التسيير والإعلام أصبح يطرح نفسه أكثر من أي وقت مضى، وهي التقنيات التي تسمح بالمحافظة على الموارد المتاحة وترشيد إنفاقها، إرساء قواعد الشفافية والمحاسبة، فتح قنوات الاتصال والمشاركة وفي الأخير تحقيق الربح والإنتاجية في المشاريع التنموية والحل النهائي لمشكل عجز الميزانية.

---

<sup>1</sup> Abdelkader Khelil : La commune face au défi du management et de l'ingénierie territoriale, Edition casbah, Alger, 1998, P. 96 et Suivantes.

إن تشخيص وضعية الجماعات المحلية في هذا المجال يكشف أنها في تأخر كبير في مجال استعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، وهذا بالرغم من الجهود الكبيرة التي بذلتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية خلال السنوات الأخيرة في هذا المجال، والتي تهدف إلى إحداث:

- شبكة معلوماتية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- نظام لمتابعة وتقييم تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية.
- نظام معلومات جغرافي لمتابعة العمليات المحلية للتنمية.
- بنك معلومات يتضمن المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية.
- خلية مكلفة بتسيير ومتابعة نظام المعلومات.

إن التأخر المسجل في مجال تكنولوجيات الإعلام والاتصال، إنما يبرهن على الفشل وانعدام الثقة بين الإدارة والمواطن، إذ أن المواطن لا يشعر بالأطمئنان في اتصاله بالإدارة المحلية.

- تقتضي هذه الوضعية من السلطات المركزية والجماعات المحلية على حد سواء، ضرورة الاستثمار في مجال الإعلام والاتصال، وهذا بالتكفل بالمحاور التالية:
- عصرنة الإدارة عن طريق تجهيز كل المصالح بالتقنيات الحديثة للإعلام والاتصال.
  - الاهتمام بمحور التكوين، قصد الرفع من مستوى الموظفين والمنتخبين المحليين في مجال استعمال الإعلام الآلي والتقنيات الحديثة للاتصال.
  - إعداد واستعمال برمجيات عن طريق الإعلام الآلي تسمح بأداء مختلف الوظائف الحيوية التي تقوم بها الجماعات المحلية، ومن أمثلة ذلك: تسيير المستخدمين، تسيير الانتخابات، الحالة المدنية، متابعة تنفيذ البرامج التنموية، المحاسبة العمومية... إلخ.
  - وضع شبكات اتصال محلية وأخرى متوسطة، تسمح بالربط بين البلديات، الولايات والوزارة الوصية، وتمكن من الاتصال وتبادل المعلومات والمراسلات في الوقت المرغوب فيه.
  - وضع مواقع إلكترونية لكل البلديات والولايات، والتي تسمح بما يلي:

- توفير المعلومات المتعلقة بالجماعات المحلية للمتعاملين مع الإدارة، المواطنين وكذا المستثمرين والسواح.
  - عرض نشاطات الجماعات المحلية لإعطاء الفرصة للمواطنين لمراقبة ممثليهم المنتخبين، وتمكينهم من إبداء رأيهم فيما يخص النشاطات التنموية.
  - توفير خدمات مستمرة ودون انقطاع على مدار اليوم وطيلة أيام الأسبوع، وبالتالي استدراك الوقت الضائع نتيجة غلق مكاتب الإدارة.
  - التخفيف من حدة البيروقراطية، من خلال تقديم الخدمات عن بعد دون الحاجة إلى التنقل إلى مكاتب الإدارة<sup>1</sup>.
- في الأخير يتبين أن اعتماد التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال في تسيير الجماعات المحلية هو مطلب أساسي لتحقيق الرشاد في الحكم، إذ أنها تسمح للجماعات المحلية بربح الوقت والتكفل بالانشغالات التنموية الحقيقية بمشاركة المواطن، وتمكنها من ترشيد الإنفاق وخلق موارد جديدة يجعلها بمنأى عن مشكل العجز الميزاني عائق المسار التنموي.

---

<sup>1</sup> حلقة دراسية: الرهانات الجديدة للتنمية المحلية، مرجع سابق، ص 80 وما بعدها.

## خاتمة الفصل

من خلال هذه الدراسة يتبين أن معظم البلديات الجزائرية تعاني من شرخ عميق، جعلها تتخبط في دوامة عجز ميزانيتها، وهو الأمر الذي جعلها غير قادرة على التخمين في تحسين طرق تسييرها وترشيد أداؤها، وبالتبعية أصبحت مرة أخرى غير قادرة على البحث عن موارد جديدة لتغطية نفقاتها المتزايدة، وهذا ما أدى إلى تفاقم العجز وزيادة المديونية.

وبالتالي فإن محاولة إيجاد الحلول الكفيلة بتحرير البلديات من الحلقة المفرغة التي تعيش في كنفها، ومعالجة عجز ميزانيتها، يقتضي بالضرورة تضافر جهود كل من الدولة والجماعات المحلية في هذا المجال.

فالدولة مطالبة بالإفراج عن قانوني الولاية والبلدية وعرضهما للمناقشة والإثراء على غرفتي البرلمان، من أجل التوصل إلى أنسب الحلول، التي تصب في قالب تعزيز اللامركزية.

وقد أثبتت هذه الدراسة أيضا وضعية عدم التوازن بين البلديات الجزائرية، وما ترتب عن ذلك من اللاعدالة الاجتماعية، وهو الأمر الذي يستدعي من الدولة إعادة النظر في علاقتها بالجماعات المحلية ومراجعة التقسيم الإداري الحالي، من خلال تجميع بعض البلديات، ودراسة إمكانية إحداث جهة كهيئة عدم تمركز ما بين الولايات.

تجاوز عجز ميزانيات البلديات إنما يستدعي أيضا إصلاح الجباية المحلية، باعتماد نظام جبائي عادل في توزيع الموارد بين الدولة والجماعات المحلية، ويبقى على عاتق هذه الأخيرة ترقية مواردها الذاتية، لاسيما عن طريق تنمية موارد التسيير.

فالاستغلال العقلاني والرشيد لهذه الموارد يفرض نفسه أكثر في ظل اعتماد البلديات لنظام تسيير راشد مبني على الشفافية، المساءلة والعدالة الاجتماعية، وبالتالي فإن الحل الجدي يكمن في إرساء قواعد الحكم الراشد على المستوى المحلي، من خلال ضمان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية، ترقية التسويق المحلي وكذا اعتماد التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، من أجل مواكبة ركب التقدم وأملا في تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

## خاتمة

تشخيص الوضعية المالية للبلديات الجزائرية أثبت أنها تعاني من عدة اعتلالات، لانتعلق بمشكل الميزانية فحسب، بل هي اختلالات عميقة تتعلق بمستويات عدة لم تسمح للبلديات بتحسين طرق تسييرها، كما أن ضعف وتدني مستويات التسيير لم يمكنها من إيجاد الحلول المناسبة لمشكل عجز الميزانية.

بهذا الشكل فإن البلديات الجزائرية تبقى تعيش في حلقة مفرغة، لا يمكنها تجاوزها دون اعتماد حلول ذات طابع شمولي، تتعلق بإصلاح الجباية المحلية، مع الأخذ بعين الاعتبار إعادة النظر في تنظيم الجماعات المحلية وتأهيل مستويات تسييرها.

ولقد أثبتت هذه الدراسة أن الاعتلال يكمن أساسا في تركيبة إيرادات ونفقات البلديات، إذ سجلنا من جهة تزايدا مستمرا في النفقات، ومن جهة أخرى ضعفا ونقصا للإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات.

ضعف الموارد المالية المحلية تتحمل مسؤوليته كل من الدولة والجماعات المحلية، الدولة بالنظر إلى احتكارها للنظام الجبائي الذي يخضع لسلطتها، سواء فيما يتعلق بفرض الضرائب، تحصيلها أو توزيعها، أما البلديات فبالنظر إلى اعتمادها على الموارد الجبائية وإهمالها لبقية الموارد، بالرغم من الحلول القانونية المتاحة التي تسمح لها بتثمين مواردها، لاسيما عن طريق التحكم في استغلال أملاكها (منتجات الأملاك)، والبحث عن تحصيل موارد أخرى مثل تلك التي يمكن فرضها لقاء تقديم خدمات للمواطنين (منتجات الاستغلال).

إن هذه الموارد الضئيلة لا تتناسب البتة مع تلك النفقات المتزايدة للبلديات، وإن تزايد النفقات إنما يرجع إلى تزايد أعباء تسيير شؤونها، وإلى ثقل المهام المنوطة بها، إذ أن القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، ألقى على عاتقها مهام عدة، منها ما يتعلق بالنفع المحلي ومنها ما يتعلق بالنفع العام، مثال ذلك ما تعلق بالتهيئة والتعمير، السكن، الهياكل الأساسية والتجهيز، التعليم، الصحة والنظافة والمحيط، الشبيبة والرياضة، الفلاحة، الري، الغابات... وغيرها.

وضعية عدم التوازن هذه، هي التي أدت إلى التدخل الدائم للدولة لتغطية عجز ميزانيات البلديات، وهو الأمر الذي من شأنه أن يؤثر على استقلاليتها المالية من جهة، ويحول دون تمتعها باستقلاليتها الوظيفية المفترضة من جهة أخرى؛ إذ أن الدولة عن طريق أجهزتها المركزية، ممثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية، أو عن طريق أجهزة عدم التمركز، ممثلة في الولاية والدائرة، غالبا ما تتدخل في التسيير المباشر لشؤون البلديات، وهي الوضعية التي ترهن لا محالة مبدأ اللامركزية المزعوم.

وبالتالي يمكننا القول بأن المشاكل الحالية التي تتخبط فيها البلديات، إنما ترجع أساسا إلى عدم تمتعها بالاستقلالية الكاملة في عملها وسيرها، إذ أن النظام الجزائري، وإن كان يمنح بعض الصلاحيات للبلديات، إلا أنه لم يعطها السلطة الكاملة للمناورة والتحكم والقيادة التي تقتضيها اللامركزية.

بالنظر إلى هذه الوضعية، تكاثرت النداءات خلال السنوات الأخيرة، التي مفادها تدعيم اللامركزية، عن طريق منح البلديات كل الوسائل اللازمة، القانونية منها والمالية، التي تمكنها من الاضطلاع بالمهام الحيوية المنوطة بها.

وعليه، فإن الإفراج عن قانوني الولاية والبلدية المنتظرين منذ أمد، يفرض نفسه أكثر من أي وقت مضى، وهو الأمر الذي سيسمح بإعادة النظر في صلاحيات البلديات، مع التوضيح والتحديد الدقيق لكل من مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب الممثل للشعب والأمين العام للبلدية المعين الممثل للإدارة.

وإن التوازن الجهوي يطرح أيضا نفسه بقوة، إذ نقترح في هذا المجال إعادة تجميع البلديات، من أجل تحقيق المساواة في توزيع الموارد، كما نطرح أيضا إمكانية إحداث الجهة كنموذج لتخفيف الضغط عن المركز، والتكفل بانشغالات القاعدة، وكذا التخمين الجاد في إحداث ولايات منتدبة لتأطير التجمعات المدنية الكبرى مثل مغنية، سيق، بريكة، بوسعادة، الخروب... وغيرها.

حل مشكل عجز الميزانية يتطلب من الدولة والبلديات بذل مجهود أكبر، عن طريق تكفل الدولة بإصلاح النظام الجبائي المحلي، واعتماد قانون خاص بالجباية المحلية، يوفر خيارات أكبر لتمويل الجماعات المحلية، ويسمح بتحقيق التنمية المحلية المنشودة.

في مقابل ذلك، البلديات مطالبة بالاستغلال الأمثل لمواردها من جهة، والالتزام بالصرامة والرشاد في الإنفاق من جهة أخرى، عن طريق عقلنة اختيارات الميزانية، واحترام ضوابط المناجمنت العمومي؛ في نفس هذا السياق، لا بد من الإشارة إلى ضرورة إصلاح النظام الحالي للميزانية والمحاسبة العمومية، الذي يقيد النشاط المالي للبلديات أكثر مما يحرره، وفي المقابل تعزيز مطلب الرقابة اللاحقة على نشاطات البلديات.

إن كل هذه التوصيات، لا يمكن أن تكفل بالنجاح دون الاستثمار في الرأسمال البشري، باعتباره قائد ومحرك التغيير، مع التركيز على التكوين المستمر للإداريين والمنتخبين المحليين على حد سواء.

هذا التغيير يجب أن يمس أيضا عصرنة طرق وأنماط التسيير، ولقد اقترحنا في هذا الإطار، اعتماد نموذج استراتيجي يتمثل في الحكم الراشد الذي يقتضي، بالإضافة إلى تقوية وتوسيع مجال اللامركزية، مشاركة كل الفاعلين بما فيهم المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، وهو الأمر الذي سيسمح بإرساء دعائم حكم القانون وتحقيق الشفافية، المساواة، التوافق والمحاسبة، التي تهدف في الأخير إلى تحسين شؤون الأفراد وتنمية وترقية المجتمع.

الحكم الراشد المحلي يقتضي أيضا من البلديات اعتماد التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال، التي تسمح لها بربح واقتصاد الوقت، بالإضافة إلى فتح قنوات الاتصال والمشاركة والمراقبة بين المواطنين وممثليهم في المجالس المنتخبة.

تحقيق الديمقراطية التشاركية بهذا الشكل، سيسمح للبلديات بالمحافظة على مواردها المتاحة وتحقيق الرشاد في إنفاقها، كما يمكنها من تقييم أدائها الدوري عن طريق اعتماد مؤشرات الأداء.

تجسيد هذه المقترحات، وتضافر جهود جميع الفاعلين في حقل المالية المحلية، لاسيما الدولة والجماعات المحلية والمواطنين، لن يسمح بتجاوز العجز الميزاني فحسب، بل سيمكن البلديات من تحسين أدائها وتحقيق التنمية المحلية المنشودة.



## مراجع

### أولاً: المراجع باللغة العربية

#### 1- الكتب والمؤلفات:

- أحمد جامع: فن المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.
- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- جمال الدين لعويصات: مبادئ الإدارة، دار هومة، الجزائر، 2005.
- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
- زينب حسين عوض الله، مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1998.
- السيد عبد المولى: المالية العامة المصرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- شريف رحمانى: أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003.
- عمار عوابدي: دروس في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- محمد الصغير بعلي: دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة.
- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
- مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- نجيب بلعيد: المالية المحلية، مركز البحوث والدراسات الإدارية، المدرسة القومية للإدارة، 1994.

## 2- الدراسات والمقالات:

- بوطالب براهيم: ضعف الموارد المالية المحلية وحتمية تثمينها، مذكرة تربص، المدرسة الوطنية للإدارة، 1998.
- بوعلام ولهي: تفعيل تسيير جباية الجماعات المحلية في ظل الدور الجديد للدولة، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، ديسمبر 2004.
- حلقة دراسية: الرهانات الجديدة للتنمية المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006.
- حلقة دراسية: مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2002.
- زينب مذكور: الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006.
- عبد الحليم جدي وخير الدين معطى الله: التنمية الذاتية في البلديات، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، ديسمبر 2004.
- غالم جلطي ولخضر عزي: قياس قوة الدولة من خلال الحكم الراشد، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، ديسمبر 2004.
- كمال رزيق: الجباية المحلية كمورد لميزانية الجماعات المحلية، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، ديسمبر 2004.
- لخضر مرغاد: النفقات العامة المحلية وقواعد ترشيدها، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، 2004.

- مصطفى كراجي: أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 2، 1996.
- نصر الدين بن شعيب، إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2002.
- نور الدين حميش: كيفية تنظيم وتحصيل الضرائب المحلية، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005.
- هادي مقبول: التصنيف النموذجي للبلديات الجزائرية، التحولات المحلية، المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 1996.
- وهيبة بن يوب ويمينة أمير: إشكالية تمويل الجماعات المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس، كلية العلوم الاقتصادية جامعة سيدي بلعباس، 2007.

## ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

### 1- Traités et Ouvrages :

- Abdelkader KHELIL : La commune face au défi du management et de l'ingénierie territoriale, Edition Casbah, Alger, 1998
- Bachir YELLES CHAOUICHE : Le budget de l'état et des collectivités locales, OPU, Alger, 1990.
- Dominique FLECHER et Henri FORT: Les finances locales, Masson, Paris, 1977
- Jean CATHELINÉAU: La fiscalité des collectivités locales, ARMAND COLIN, Paris, 1990
- Marie-Christine LEROY: Stratégie des collectivités locales, Librairie Armand Colin, 1990.
- Michel BOUVIER: Les finances locales, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2<sup>ème</sup> édition, 1993
- Mohamed SBIHI: La gestion des finances communales, Librairie Babel, Rabat, 1992
- Pierre POUGNAUD: Collectivités locales- comment moderniser?, Berger-Levrault, Paris, 1991

## **2- Etudes et Articles :**

- A. BENDIABDELLAH et M. AHMED BELBACHIR: La fiscalité locale- un instrument privilégié au service du développement local.
- Abdelmadjid YANAT: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Editions Guessous, Rabat, 1989.
- Abderrahmane AZZI: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Editions Guessous, Rabat, 1989.
- Ahmed RAHMANI: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Editions Guessous, Rabat, 1989.
- B. YELLES CHAOUICHE: Pour une revalorisation des ressources financières locales, IDARA, Revue de l'Ecole Nationale d'administration, Alger, Volume 5, N° 1, 1995.
- David ROCHON: Libre administration des collectivités locales et finances locales, Actes de la 1<sup>ère</sup> université de printemps de finances publiques, LGDJ, Paris, 2004.
- Essaid TAIB: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Editions Guessous, Rabat, 1989.
- Gerhard BANNER: La gouvernance communautaire au cœur du processus de décentralisation, Revue Problèmes économiques, n° 2.783, Novembre 2002.
- Hachemi KHERFI: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Editions Guessous, Rabat, 1989.
- Henri-Michel CRUCIS: Liberté et politique tarifaires des collectivités locales, Editions LGDJ, EJA, Paris, 2004.
- Huet GAETAN: Les banques et le financement des collectivités locales, DESS en Banques et finances, Université RENE DESCARTES, Paris V, 1995-1996.
- J C DOUENCE : La spécialité des personnes publiques en droit administratif Français, Revue du droit public, 1972.
- Jean-Pierre COSSIN: Fiscalité et aménagement du territoire- la concurrence fiscale au plan local, Actes de la 1<sup>ère</sup> université de printemps de finances publiques, Editions LGDJ, EJA, Paris, 2004.
- Joël BOUDINE: Collectivité locale et collectivité territoriale, Revue du Droit Public, LGDJ, n° 1-1992.

- Joseph DUPLOUY: Une collectivité locale peut-elle faire faillite?, Revue Problèmes économiques, n° 2.783, Novembre 2002.
- Michel KLOPFER: Apprécier le risque financier d'une collectivité locale, Revue Banque, n° 572, Juillet- Aout 1996.
- Mohamed SBIHI: L'administration territoriale en Algérie, Publication CMERA, Editions Guessous, Rabat, 1989.
- Philippe AUBERGER: Les transferts de compétences- quel impact sur les finances locales, Actes de la 1<sup>ère</sup> université de printemps de finances publiques, Editions LGDJ, EJA, Paris, 2004.
- Rapport du CNES: l'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, Alger, 2001.
- Zahia MOUSSA: La collectivité locale et le plan- un domaine régenté par le pouvoir central, Annales de l'unité de recherche Afrique-Monde arabe, Université Mentouri, Constrantine, 1999.

## فهرس

01	مقدمة
06	الفصل الأول: علاقة الميزانية بمالية الدولة والجماعات المحلية
06	المبحث الأول: علاقة الميزانية العامة للدولة بالسياسة الاقتصادية
06	المطلب الأول: مفهوم الميزانية العامة للدولة
06	الفرع الأول: تعريف الميزانية العامة للدولة
08	الفرع الثاني: مبادئ الميزانية العامة للدولة
10	المطلب الثاني: الميزانية العامة للدولة كأداة لتنفيذ السياسة الاقتصادية
10	الفرع الأول: علاقة الميزانية بالسياسة الاقتصادية وبدور الدولة
14	الفرع الثاني: الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للميزانية
16	المبحث الثاني: توزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات المحلية
16	المطلب الأول: معيار وأسلوب توزيع الاختصاص
16	الفرع الأول: معيار التمييز بين اختصاصات الدولة والجماعات المحلية
18	الفرع الثاني: أسلوب تحويل الاختصاص إلى الجماعات المحلية
20	المطلب الثاني: أسس استقلالية الجماعات المحلية
20	الفرع الأول: الشخصية المعنوية
23	الفرع الثاني: النظام اللامركزي

30	<b>الفصل الثاني: ميزانية البلدية، مفهومها، تركيبتها وأسباب عجزها</b>
32	<b>المبحث الأول: تقديم عام لميزانية البلدية</b>
32	المطلب الأول: مفهوم ميزانية البلدية
32	الفرع الأول: تعريف الميزانية
33	الفرع الثاني: مبادئ الميزانية
35	الفرع الثالث: وثائق الميزانية ومحتواها
40	<b>المطلب الثاني: إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية</b>
40	الفرع الأول: إعداد ميزانية البلدية
43	الفرع الثاني: تنفيذ الميزانية
47	الفرع الثالث: الرقابة على ميزانية البلدية
49	<b>المبحث الثاني: إيرادات ونفقات ميزانية البلدية</b>
49	المطلب الأول: إيرادات الميزانية
50	الفرع الأول: الإيرادات الداخلية للميزانية
71	الفرع الثاني: الإيرادات الخارجية للميزانية
77	المطلب الثاني: نفقات الميزانية
77	الفرع الأول: نفقات التشغيل
85	الفرع الثاني: نفقات التجهيز والاستثمار

87	<b>المبحث الثالث: تشخيص ميزانية البلدية لمعرفة أسباب عجزها</b>
90	المطلب الأول: ضعف الموارد المالية المحلية
90	الفرع الأول: تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة
93	الفرع الثاني: هيمنة الموارد الجبائية على موارد التسيير
103	المطلب الثاني: عدم التحكم في النفقات
103	الفرع الأول: تزايد نفقات البلديات
108	الفرع الثاني: أسباب تزايد النفقات
113	<b>الفصل الثالث: سبل معالجة عجز ميزانيات البلديات</b>
115	<b>المبحث الأول: الإجراءات المتعلقة بالمالية المحلية</b>
115	المطلب الأول: ترقية الموارد
116	الفرع الأول: إصلاح الجباية المحلية
120	الفرع الثاني: تامين موارد التسيير
121	الفرع الثالث: مكافحة الغش الجبائي وتحسين أدوات التحصيل
123	الفرع الرابع: تأسيس سوق مالية محلية
124	المطلب الثاني: التحكم في النفقات
125	الفرع الأول: الصرامة في إنفاق المال العام
126	الفرع الثاني: عقلنة اختيارات الميزانية
129	الفرع الثالث: التخلص من قيود الميزانية وتفعيل الرقابة



131	<b>المبحث الثاني: إجراءات تنظيمية ووظيفية</b>
131	المطلب الأول: إعادة النظر في تنظيم وصلاحيات الجماعات المحلية
131	الفرع الأول: إعادة النظر في تنظيم البلديات
135	الفرع الثاني: إعادة النظر في علاقة الدولة بالجماعات المحلية
136	المطلب الثاني: الاهتمام بالموارد البشرية
136	الفرع الأول: تحسين أداء الموظف
141	الفرع الثاني: الاهتمام بالتكوين
142	<b>المبحث الثالث: إرساء قواعد الحكم الراشد المحلي</b>
142	المطلب الأول: مفهوم الحكم الراشد
142	الفرع الأول: تعريف الحكم الراشد
144	الفرع الثاني: معايير الحكم الراشد
147	المطلب الثاني: آليات تجسيد الحكم الراشد المحلي
147	الفرع الأول: تقوية وتوسيع اللامركزية
149	الفرع الثاني: مشاركة المواطن في تسيير شؤونه المحلية
152	الفرع الثالث: اعتماد التسويق المحلي
153	الفرع الرابع: اعتماد التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال
157	<b>خاتمة</b>
160	<b>مراجع</b>
165	<b>فهرس</b>