

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Université Abou Bekr Belkaid
Tlemcen Algérie



جامعة أبي بكر بلقايد

تلمسان الجزائر

كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه
فرع : تسيير المالية العامة

الموضوع:

إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية

دراسة تطبيقية: حالة بلدية معسكر

تحت إشراف الأستاذ:
د. شعيب بغداد

من إعداد الطالبة:
شباب سيهام

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا
مشرفا
ممتحنا
ممتحنا

جامعة تلمسان
جامعة تلمسان
جامعة تلمسان
جامعة تلمسان

أستاذة محاضرة
أستاذ محاضر
أستاذة محاضرة
أستاذ مساعد

الدكتورة: لعشعاشي وسيلة
الدكتور: شعيب بغداد
الدكتورة: قارة تركي آسية
الأستاذ: حسين بومدين

السنة الجامعية: 2012/2011

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

Université Abou Bekr Belkaid
Tlemcen Algérie



جامعة أبي بكر بلقايد

تلمسان الجزائر

كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه
فرع : تسيير المالية العامة

الموضوع:

إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية دراسة تطبيقية: حالة بلدية معسكر

تحت إشراف الأستاذ:
د. شعيب بغداد

من إعداد الطالبة:
شباب سيهام

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذة محاضرة	الدكتورة: لعشعاشي وسيلة
مشرفا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	الدكتور: شعيب بغداد
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذة محاضرة	الدكتورة: قارة تركي آسية
ممتحنا	جامعة تلمسان	أستاذ مساعد	الأستاذ: حسين بومدين

السنة الجامعية: 2012/2011



كلمة شكر وعرافان

الحمد لله الذي أحانني على إنجاز هذا البحث، ولا يسعني إلا أن أسجد لله شكراً وحمداً على توفيقه.

أخص بالشكر والإمتنان والتقدير الأستاذ الدكتور "شعيب بغداد" على توجيهاته القيمة وكل ما بذله من جهد.

كما أتوجه بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا بقبولهم وحضورهم لمناقشة هذه المذكرة.

ولا يفوتني أن أتقدم بحظيم الشكر ووافر الإمتنان إلى "بلجيلي أحمد" و"شعبان حسان" الذين لم يبخلوا على بدعمهم وتشجيعهم والمساعدة أثناء إعداد هذا البحث.

إلى كل أساتذة كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير بجامعة أبي بكر بلقايد تلمسان دون أن أنسى كل أساتذة المدرسة الوطنية للإدارة بحدرة، وكل أساتذة جامعة الحقوق بين مكنون. إلى كل إطارات وعمال دائرة معسكر وبلدية معسكر.

إلى كل عمال وعمالات مكتبة العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير بجامعة أبي بكر بلقايد تلمسان.

إلى كل من وقف معنا ودعمنا من بعيد أو قريب على إنجاز هذا العمل المتواضع بجهد، ووقته، ودعائه، وكل كلمة طيبة.

والله الموفق



الفهرس

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	التشكرات
	الإهداء
	الفهرس
	قائمة الجداول والأشكال
أ - ح	المقدمة العامة
الفصل الأول: الإطار التنظيمي للإدارة المحلية	
01	تمهيد
02	المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية ودورها التنموي
02	♦ المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية ومبررات نشأتها
03	1/ تعريف الإدارة المحلية
05	2/ مبررات نشأة الإدارة المحلية
08	♦ المطلب الثاني: أهداف الإدارة المحلية والعوامل البيئية المؤثرة فيها
08	1/ أهداف الإدارة المحلية
10	2/ العوامل البيئية المؤثرة في الإدارة المحلية
12	♦ المطلب الثالث: إسهامات الإدارة المحلية في التنمية المحلية
13	1/ مفهوم التنمية المحلية
14	2/ دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية
17	المبحث الثاني: علاقة السلطة المركزية بالوحدات المحلية
17	♦ المطلب الأول: موقع الإدارة المحلية في التنظيم الإداري للدولة
18	1/ المركزية الإدارية
22	2/ اللامركزية الإدارية
27	3/ الإدارة المحلية والحكم المحلي
29	♦ المطلب الثاني: إستقلالية الوحدات المحلية
29	1/ مقومات إستقلالية الوحدات المحلية
31	2/ تقدير إستقلالية الوحدات المحلية

32	♦ المطلب الثالث: الرقابة على الوحدات المحلية
32	1/ أنواع الرقابة على الوحدات المحلية
36	2/ تقدير الرقابة على الوحدات المحلية
37	المبحث الثالث: نماذج لتقسيمات الإدارة المحلية في بعض الدول
37	♦ المطلب الأول: التقسيمات الإدارية بتونس
37	1/ وحدات الإدارة المحلية بتونس
38	2/ أسلوب التمويل المحلي بتونس
39	♦ المطلب الثاني: التقسيمات الإدارية بالمغرب
40	1/ وحدات الإدارة المحلية بالمغرب
41	2/ أسلوب التمويل المحلي بالمغرب
41	♦ المطلب الثالث: التقسيمات الإدارية بفرنسا
42	1/ وحدات الإدارة المحلية بفرنسا
44	2/ أسلوب التمويل المحلي بفرنسا
47	خلاصة

الفصل الثاني: البلدية في الجزائر، صلاحياتها ومشاكلها

48	تمهيد
49	المبحث الأول: تطور نظام البلدية في الجزائر
49	♦ المطلب الأول: البلدية في الجزائر مرحلة الإستعمار (1830-1962)
49	1/ البلديات الأهلية
50	2/ البلديات المختلطة
51	3/ البلديات ذات التصرف التام
51	♦ المطلب الثاني: البلديات في الجزائر مرحلة الإستقلال
51	1/ البلدية في المرحلة الإنتقالية (1962-1967)
53	2/ مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية
53	3/ مرحلة قانون البلدية لسنة 1967
55	4/ مرحلة التقسيم الإداري لسنة 1974
55	5/ مرحلة التقسيم الإداري لسنة 1984
56	6/ مرحلة قانون البلدية لسنة 1990

56	7/ مرحلة قانون البلدية لسنة 2011
57	♦ المطلب الثالث: البلدية وفق النصوص التشريعية
60	المبحث الثاني: أجهزة وهيئات تسيير وإدارة البلدية
60	♦ المطلب الأول: هيئات تسيير البلدية
60	1/ المجلس الشعبي البلدي
64	2/ رئيس المجلس الشعبي البلدي
65	♦ المطلب الثاني: إدارة ولجان البلدية
65	1/ الأجهزة الإدارية التنفيذية
67	2/ الأجهزة الإستشارية
77	3/ اللجان الدائمة والمؤقتة
78	المبحث الثالث: صلاحيات واختصاصات هيئات البلدية والنقائص الحاصلة فيها
78	♦ المطلب الأول: إختصاصات المجلس الشعبي البلدي
78	1/ في المجال الإقتصادي
82	2/ في مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز
82	3/ في المجال الإجتماعي والثقافي
87	4/ في المجال المالي
87	♦ المطلب الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي
87	1/ رئيس المجلس الشعبي بصفته ممثلا للدولة
89	2/ رئيس المجلس الشعبي بصفته ممثلا للبلدية
91	3/ رئيس المجلس الشعبي كهيئة تنفيذية للمجلس
90	♦ المطلب الثالث: النقائص الحاصلة في البلدية
95	خلاصة
الفصل الثالث: واقع تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية	
96	تمهيد
97	المبحث الأول: ميزانية البلدية
97	♦ المطلب الأول: قواعد الميزانية، بنيتها ومراحل إعدادها
98	1/ قواعد الميزانية
99	2/ بنية الميزانية
102	3/ مراحل إعداد الميزانية

103	♦ المطلب الثاني: تنفيذ الميزانية والرقابة عليها
104	1/ وكلاء تنفيذ الميزانية
106	2/ فترة و مراحل تنفيذ الميزانية
110	3/ المراقبة على تنفيذ الميزانية
113	♦ المطلب الثالث: الوثائق الميزانية
113	1/ الميزانية الأولية
113	2/ الميزانية الإضافية
114	3/ الحساب الإداري
116	المبحث الثاني: تحليل واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات الجزائرية
116	♦ المطلب الأول: الموارد المالية للبلدية
117	1/ المصادر المالية الداخلية
131	2/ المصادر المالية الخارجية
142	♦ المطلب الثاني: تحليل واقع تسيير الموارد المالية للبلديات
142	1/ تشخيص التسيير الحالي للموارد الجبائية
148	2/ تشخيص التسيير الحالي للموارد غير الجبائية
163	المبحث الثالث: معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية وتأثيرها على الوضعية المالية للبلدية
163	♦ المطلب الأول: أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية للبلديات
163	1/ عدم التطابق بين الموارد والأعباء
165	2/ ضعف الموارد البشرية
168	3/ عدم ترشيد النفقات البلدية
170	4/ غياب الرقابة
171	5/ عدم التوازن بين التقديرات وطرق الإستعمال
173	♦ المطلب الثاني: أثر سوء تسيير الموارد المالية على الوضعية المالية للبلدية
173	1/ عجز ميزانية البلديات
173	2/ مشكلة التنمية المحلية
174	3/ أثر التمويل المركزي على استقلالية المالية المحلية للبلديات
176	خلاصة

الفصل الرابع: دراسة تطبيقية لواقع تسيير الموارد المالية لبلدية معسكر

177	تمهيد
178	المبحث الأول: دراسة واقع تسيير الموارد المالية على مستوى بلدية معسكر
178	♦ المطلب الأول: تقديم بلدية معسكر
179	1/ البطاقة الفنية للبلدية
179	2/ دور الموارد البشرية وإشكالياتها
179	♦ المطلب الثاني: وضعية الموارد المالية وتسييرها
179	1/ تحليل قسم التسيير لبلدية معسكر خلال الفترة (2006 إلى 2010)
200	2/ تحليل قسم التجهيز لبلدية معسكر خلال الفترة (2006 إلى 2010)
219	خلاصة
220	الخاتمة العامة
228	قائمة المراجع

قائمة الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
01	معايير التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي	28
02	وضع البلديات المختلطة من حيث المساحة والسكان سنة 1874	50
03	عدد السكان حسب عدد البلديات لسنة 1963	52
04	نفقات وإيرادات فرع التسيير لميزانية البلدية	100
05	نفقات وإيرادات التجهيز والإستثمار لميزانية البلدية	101
06	نسب الضريبة على الأملاك	122
07	توزيع ناتج الرسم القيمة المضافة للفترة (1992-2010)	128

134	الموارد المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة الممتدة (2000-2004)	08
135	إيرادات صندوق التضامن للجماعات المحلية للفترة الممتدة (1993-2000).	09
136	تقييم إعانات التوزيع بالتساوي المقدمة للبلديات خلال الفترة الممتدة (2000-2006).	10
137	تطور عجز ميزانية بلديات الوطن والإعانات المقدمة لا من طرف fccI للفترة الممتدة (1994-2004).	11
139	إعانات التجهيز المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة الممتدة (1999-2003).	12
143	تطور المصادر المالية للبلديات " قسم التسيير " للفترة الممتدة (2003-2005).	13
144	توزيع الجباية بين الدولة، الجماعات الإقليمية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.	14
152	تطور مداخيل الممتلكات للبلديات للفترة (2003-2005).	15
160	تطور مداخيل الإستغلال للبلديات للفترة (2003-2005).	16
162	تطور مديونية البلديات للفترة الممتدة (1995-2008).	17
166	تركيبية مستخدمي البلديات لسنة 2000.	18
180	تطور إيرادات التسيير لبلدية معسكر للفترة الممتدة (2006-2010).	19
182	التوقعات والإنجازات للإيرادات الجبائية لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	20
184	تطور بنية الإيرادات الجبائية لبلدية معسكر ونبة مساهمتها في إيرادات التسيير للفترة (2006-2010).	21

186	الإيرادات الجبائية المحلية كنسبة مئوية من الناتج المحلي.	22
187	مساهمة إيرادات الإستغلال ومداخل الممتلكات في إجمالي إيرادات التسيير لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	23
190	وضعية سوق الجملة للخضر والفواكه لبلدية معسكر خلال سنة 2010.	24
1961	وضعية أسواق التجزئة للخضر والفواكه لبلدية معسكر خلال سنة 2010.	25
193	نسبة مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي موارد التسيير لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	26
195	تطور نفقات التسيير لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	27
198	تطور مساهمة الإيرادات الجبائية، مداخل الممتلكات وناتج الإستغلال في تغطية نفقات التسيير لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	28
201	تطور إيرادات التجهيز لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	29
202	تقييم نسبة مساهمة إعانات الدولة، الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى إجمالي إيرادات التجهيز للفترة (2006-2010).	30
204	المشاريع المحصل عليها للسنة المالية 2010	31
204	تطور المشاريع التنموية لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	32
206	وضعية المشاريع الممولة من ميزانية الولاية لبلدية معسكر لسنة 2010	33
206	تقييم نسبة مساهمة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية معسكر (2006/2010).	34
208	حالة توزيع الإقتطاع لبلدية معسكر خلال السنة المالية 2010.	35
209	تقييم حصة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار من إجمالي الإيرادات الجبائية	36

211	تقييم مساهمة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	37
211	تقييم مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	38
213	تطور نفقات التجهيز لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	39
214	وضعية الإعتمادات المالية المستهلكة المسجلة لفائدة بلدية معسكر في إطار مخططات البلدية للتنمية .	40
215	مساهمة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	41

قائمة الأشكال

الرقم	العنوان	الصفحة
01	الإدارة المحلية كنظام	04
02	مصالح البلدية	68
03	مديرية الموظفين	69
04	مديرية التنظيم والمنازعات	70
05	مديرية المالية والشؤون الإقتصادية	71
06	مديرية الشؤون الإجتماعية	72
07	مديرية الثقافة والرياضة	73
08	مديرية البناء والتهيئة العمرانية	74

75	مديرية الموارد والعتاد	09
76	مديرية الأشغال	10
136	إعانات التوزيع بالتساوي المقدمة للبلديات خلال الفترة الممتدة (2000-2006).	11
138	تطور عدد بلديات الوطن العاجزة للفترة الممتدة (1994-2004).	12
166	تركيبة مستخدمي البلديات لسنة 2000.	13
181	تطور إيرادات التسيير لبلدية معسكر للفترة الممتدة (2006-2010).	14
185	الإيرادات الجبائية لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	15
188	مساهمة إيرادات الإستغلال ومداخل الممتلكات في إجمالي إيرادات التسيير لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	16
194	مساهمة باقي الإيرادات في إجمالي موارد التسيير لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	17
195	تطور نفقات التسيير لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	18
201	تطور إيرادات التجهيز لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	19
203	مساهمة إعانات الدولة، الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة (2006-2010).	20
204	تطور المشاريع التنموية لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	21
207	حصة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية معسكر للفترة (2006-2010).	22

210	نسبة الإقتطع لنفقات التجهيز والإستثمار إلى إجمالي الإيرادات الجبائية لبلدية معسكر للفترة (2010-2006).	23
212	مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية معسكر للفترة (2010-2006).	24
213	تطور نفقات التجهيز لبلدية معسكر للفترة (2010-2006).	25
216	مساهمة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز لبلدية معسكر للفترة (2010-2006).	26

المقدمة العامة

مقدمة عامة

تشهد الساحات الاقتصادية الكبرى في العالم تحولا مدروسا في اقتصاديات السوق نحو تدخل أوسع للحكومات بدرجات متفاوتة، ففي حين يبرز النموذج الأمريكي تدخل حكوميا مقننا في السوق المالية منذ مصادقة مجلس الشيوخ شهر ماي من سنة 2010 على خطة الرئيس الأمريكي بهذا الشأن هاهي الحكومة البريطانية الجديدة (حكومة كمرن) ترفع شعار النقشف في الميزانية وتدعو الوزراء إلى مشاركة المواطنين في استخدام النقل العام بدل السيارات الحكومية والتنازل عن رحلات الدرجة الأولى لصالح حقيبة الخزانة، وقبل القرار البريطاني كان القرار الألماني الذي يفيد بحجب أية مساعدة من الإتحاد الأوروبي للدول التي تمر بصعوبات في الميزانية ما لم تبد تلك الدول إشارات على تحكم حكوماتها في الإنفاق العام، ولم يتأخر اليونانيون كثيرا في الخروج معتممين أمام السفارة الألمانية في أثينا احتجاجا على ما سموه بيع اليونان للألمان بأسعار مذلة، كان هذا على خلفية الأزمة اليونانية التي زادت من حدتها السياسات المبنية على قرارات السوق وحدها، وغير بعيد عن اليونان فلم يكل ولم يمل طلبة الشيلي في مواصلة مظاهراتهم بسانتياغو ضد قرارات رفع رسوم التعليم الجامعي.

.... وهكذا يبدو أن الساحات الاقتصادية الكبرى في العالم تتبع خطوات المدرسة الكينزية من جديد ولو بدرجات متفاوتة، ولعل النموذج الجزائري يبرز لنا أقوى مؤشر على تتبع تلك الخطوات من خلال الحضور القوي للإنفاق العام في تحقيق النمو، تتبع إيجابي من زاوية نظر استهداف التوازن ولكن على شرط أن يتجاوز النمو السنوي سقف 05 بالمئة وإلا تحولت السيولة في الاقتصاد إلى رافع لمعدل التضخم، غير أنه يجب الإشارة إلى أن التوسع في الإنفاق العمومي يبقى مرتبط بمداخيل الجزائر، أو بالأحرى بعائدات البترول، هذه الأخيرة التي تشير التوقعات بشأنها لهذه السنة إلى تقلصها إلى حدود 75 مليار دولار بعد أن كانت في مستوى 80 مليار دولار، ما يعني خسارة قدرها 5 مليار دولار خلال ستة أشهر ولنا أن نتصور حجم الخسارة لو استمرت الأسعار في التراجع ولمدة طويلة، وفي المدى البعيد كيف يكون الوضع عند توقف مشاريع الاستكشاف وانسحاب الشركات الأجنبية من العمل في الحقول تحت ضغط الكلفة. وفي أسوأ الحالات كيف يمكن ضمان تمويل موازنة الدولة في المستقبل والنفط مصيره النضوب خلال أقل من نصف قرن، والغاز لا يتعدى احتياطي الجزائر منه نسبة 02.4% من الإحتياط العالمي وصادرات الجزائر من الذهب الأبيض

محاطة بمنافسين أقوىاء على غرار روسيا (25.8% من الإحتياط العالمي) وإيران (15.7% من الإحتياط العالمي) وقطر (15.7% من الإحتياط العالمي)، ضف إلى ذلك تقنية التسبيل التي باتت تسمح للدول المنتجة من نقل الغاز عبر المسافات الطويلة بأسعار أدنى من تلك التي تتطلبها طريقة النقل بالأنابيب.

وللتدليل على الصعوبات المتوقع بروزها في هذا الشأن الطاقوي الجزائري عملية فتح أظرفه المناقصة الوطنية والدولية الأولى من نوعها لمنح رخص الاستكشاف في مجال المحروقات ما قبل السنة الماضية، والتي لم تنجح سوى في تمرير 04 صفقات من إجمالي 16 صفقة. نتيجة كان يجب أن تتوقف عندها السلطات المعنية لأنها تعني بداية العد التنازلي لنجاعة مشروعات الاستكشاف البترولي في ظل المعطيات الجديدة للاقتصاد العالمي، ليس في الجزائر وحدها بل وفي كل حقول العالم، وبالتالي تضائل قوة ورقة النفط كمحرك للتنمية الوطنية. هذا ما يعني بروز حتمية لا بد منها وهي تقليص إعتداد الموازنة العامة للدولة على الجباية البترولية بشكل فعلي وملموس بناء على أجددة زمنية لا تتعدى العشر سنوات وهي الفترة الهامشية لإستغلال إحتياطي البلد من النقد الأجنبي بإرادة سياسية قوية يراففها مخطط عمل إستراتيجي للاستثمار في المزايا التنافسية لصناعتنا وفلاحتنا وسياحتنا وتراثنا الحرفي ومواردنا البشرية والعلمية. صحيح أن هامش المناورة ما زال يضيق يوما بعد يوم بسبب تفاعلات الأزمة المالية الأخيرة في العالم ولكن ذلك لا يمنع من ضبط سريع للاقتصاد الوطني على نبض ما يجري في العالم من تحولات.

وعندما يعرف الجميع أن الحكومة لا تفكر إلى الأفكار الخلاقة في هذا المجال وأن جلسات للصناعة أنقذت وأخرى للحرف وغيرها للمؤسسات المنتجة وورشات لازالت مفتوحة عن القطاعات المربحة وجلسات في الأفق عن الفلاحة، عندما نعرف ذلك ندرك بأن بين أيدينا أجديات التحول الإيجابي نحو مصادر جديدة ومستدامة للثروة وربما نفنقر إلى البرامج الأكثر نجاعة وإلى مركز وحيد للقرار الإقتصادي وإلى جهاز تنفيذي أكثر تحكما في وضع وتجسيد السياسات الإقتصادية وضبطها كلما اقتضت الظروف الدولية والإقليمية المحيطة بذلك. هذا التحول الذي تشهده ساحة الإقتصاد العالمي عموما والمالية العامة خصوصا لم يترك المالية المحلية أن تبقى في منأى عنه.

إن الظروف التي مرت بها الجزائر تجعلها أكثر حاجة من غيرها إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية، وقد تم تعليق آمال كبيرة على هذا النظام من ناحية أنه يرسخ مبادئ الديمقراطية ومن جهة أخرى

كونه يمكن من الإستفادة من الطاقات المتواجدة بالمحليات، وطبقا لمدخل النظم فإن الجماعات المحلية تعد نظاما مفتوحا حيث تتحصل على مجموعة من المدخلات تستمدتها من المحيط بمتغيراته المتسارعة التي تجسد مزيجا متفاعلا من التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكنولوجية والإيكولوجية والتشريعية والثقافية... إلخ، والتي أفرزت ظاهرة العولمة، ومن هذه المدخلات موارد طبيعية، بشرية، مالية، قانونية وتشريعية .

لقد اختارت الدولة الجزائرية في إستراتيجيتها التنموية سياسة اللامركزية الإدارية حيث يتضح ذلك من خلال تخلي السلطة المركزية عن العديد من الاختصاصات للجماعات المحلية ولا سيما للبلديات، وإذا أبقت الدولة لنفسها مسك زمام السيادة والقوة العمومية وضبط الوتيرة التي يجب أن تبقى مقصورة على الدولة كمخطط إستراتيجي، فإن البلديات الجزائرية وجدت نفسها ملزمة بتوفير وتأمين حاجات لا متناهية أولها السكن وليس آخرها تهيئة المحيط وضمان نظافة المدينة وبين الأولى والثانية مهمة تحقيق التنمية المحلية مركزا ليس بالمتأخر في سلم المسؤوليات المنوط للبلديات القيام بها. الأمر الذي يتطلب موارد مالية تنسم بالوفرة والديمومة وهنا أصبح من الأهمية بمكان وضع مشاكل التمويل في أول العقبات التي تقابل الإدارة المحلية في كافة مراحلها من بداية نشأتها إلى الآن. ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن وتعظم إستقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة.

إن الإيرادات المالية للبلديات الجزائرية المتعلقة بمدخيل الأملاك والإيرادات الداخلية ونواتج الاستغلال تنسم بضعف مردوديتها ولا تساهم إلا بنسب ضئيلة في مجموع الموارد المالية الإجمالية للبلديات، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن ممتلكات البلدية تعاني التهميش والإهمال، وبالرغم من أنها تشكل موارد دائمة للبلديات إلا أنها لا تحظى بالاهتمام المطلوب. وبصفة عامة تبقى موارد البلديات ضئيلة ومرتبطة أساسا بالمساعدات والإمدادات التي تأتيها من الإدارة المركزية وبحصتها من الضرائب والرسوم المحلية، وهذا ما يظهر بوضوح في ارتفاع عدد البلديات العاجزة وهو ما يتنافى مع مبدأ الإستقلال المالي، فكون الموارد المالية للبلدية تبقى دون المستوى المطلوب فإن ذلك يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤونها حيث لا تمنح المساعدات المالية للجماعات المحلية سواء التي تأتيها من طرف الدولة أو تلك التي تأتيها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا بسلسلة من الشروط تقلص من حريتها.

إنه بالرغم من الإصلاحات المتعددة التي قامت بها الدولة الجزائرية في سبيل حل معضلة إشكالية البلديات الجزائرية على الميزانية العامة للدولة بدءا بالتعديلات الجبائية على فترات زمنية متعددة مروراً بتأسيس الصندوق المشترك للجماعات المحلية وصولاً إلى القانون الجديد رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، حتى وإن كان هذا الإصدار حديثاً، فإن المشكلة لن ترى الحل في القريب المنظور وهو ما يذهب إليه الكثير من المختصين في هذا المجال، الأمر الذي يؤدي بنا إلى التطرق لإشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية والتي تعنى بتجسيد الفعالية والكفاءة في عملية الحصول على المدخلات (تحصيل الإيرادات) وتوجيهها نحو المخرجات (عملية الإنفاق) وهو الموضوع الذي سنحاول الغوص فيه من خلال هذا البحث بنوع من التفصيل.

إشكالية البحث:

تتلخص مشكلة الدراسة في الموارد المالية للبلديات والمتغيرة بشكل دائم تبعاً للظروف المحيطة بالبلدية، فعدم تسيير تلك الموارد بالشكل الكفء يعد من المشاكل والصعوبات التي تعاني منها البلديات الجزائرية، مما يؤدي إلى نتائج تنعكس وبشكل مباشر على مصلحتها العامة، ويعود ذلك لعدة عوامل أهمها عدم إتباع أسلوب فعال لاستغلال تلك الموارد بالشكل الأنجع لتمويل الخدمات التي تقوم البلديات بتقديمها للمواطنين.

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

• ما هو واقع تسيير الموارد المالية للبلديات في الجزائر؟

ويشتق من صميم هذا التساؤل الرئيسي أسئلة فرعية أخرى تتمحور وتدور الدراسة شكلاً ومضموناً وتحليلاً في الإجابة عليها ومنها:

✓ تجاوباً مع الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، واعتبار البلدية جزءاً من نظام الإدارة المحلية القائم،

هل يمكن الحديث عن هذه الهيئة دون التطرق إلى الإطار التنظيمي لها؟

✓ ما هي أبرز مصادر التمويل المحلي للبلديات الجزائرية؟

✓ فيما تكمن خصائص التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات؟ وما هي أهم محددات التسيير

الأنجع؟

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

✓ ما هي الإجراءات والسبل والإستراتيجيات اللازمة لتحسين تسيير الموارد المالية للبلديات والتي تمكن بدورها الإستغلال العقلاني لها؟

فرضيات البحث:

تقودنا معالجة الإشكالية الرئيسية والأسئلة الفرعية إلى إختبار مدى صحة الفرضيات التالية:

- تعاني البلديات الجزائرية من مشاكل تتعلق بماليتها المحلية، مرتبطة بشكل أساسي في إفتقارها للأسلوب الأنجع لتسيير مواردها المالية؛
- قد يكون هناك نوع من الإهمال فيما يخص إحترام القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكم التصرف الجيد في الميزانية البلدية؛
- قد تكون الموارد المالية الموضوعة تحت تصرف البلديات غير كافية لمواجهة وتغطية كافة الإحتياجات؛
- التسيير العقلاني للموارد المالية أمر ضروري لسلامة الوضع المالي للبلدية والوقاية من داء العجز؛
- يمكن اعتبار تامين الإيرادات وترشيد النفقات والإهتمام بالعنصر البشري من بين الحلول التي من شأنها المساهمة في التسيير الكفئ والفعال لمالية البلديات الجزائرية.

أسباب إختيار الموضوع:

يعود إختيارنا لهذا الموضوع لعدة أسباب نذكر منها:

- أهمية الموضوع بالنسبة لتخصصنا، خاصة أنه يعالج جزء من المالية العامة والمتمثل في المالية المحلية وبالخصوص مالية البلديات؛
- ندرة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع، وإن تطرقت إليه فإنها تهتم بالبلديات كهيئة إدارية، أي التركيز على الشق الإداري ومهام هذه الهيئة، ومنه كمساهمة منا ارتأينا أن نكتب في هذا الموضوع؛
- لقد كثر في الآونة الأخيرة الحديث عن ضرورة إرساء نظام اللامركزية الإدارية، لما أصبحت تحققه من مقاصد وتطورات إيجابية في كافة مناحي الحياة في الدول الغربية التي أخذت بهذا النهج وهو ما كان دافعا للدولة الجزائرية للتفكير الجدي في التوجه نحو لامركزية أكثر ومنح حرية أكبر في التسيير للجماعات المحلية، لكن الوضع المالي المتسم بالعجز لهذه الأخيرة وخصوصا البلديات أصبح بمثابة عائق يحول دون تكفلها بشؤونها المحلية بنفسها، وهو ما كان

سببا في جعل اللامركزية الإدارية بالنسبة للجزائر خيارا لا مناص منه، الأمر الذي دفع بنا محاولة تناول هذا الموضوع بغية إلقاء الضوء عليه خاصة فيما يخص تجسيد الكفاءة والفعالية في استعمال الأموال.

أهمية وأهداف البحث:

نسعى من خلال هذه الدراسة إلى تبيان الواقع الحقيقي لتسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية وكعينة للدراسة بلدية معسكر، لما في ذلك من أهمية عظمى تعود على البلديات لقيامها بواجباتها أمام المجتمع ويساعدها في حماية مواردها وزيادة فعاليتها وكذلك ضمان تدبير وتوفير الموارد المالية لمواجهة المتطلبات المستقبلية بالشكل الصحيح، مما يساهم في تنمية الثروة الشخصية للبلديات وبالتالي وضع الحلول المناسبة للمشكلات التي تواجهها أو على الأقل التخفيف من حدتها. تهدف هذه الدراسة لأن تكون إسهاما في وضع حجر الأساس للدراسات في مجال ميزانية البلديات والمالية المحلية عموما والجباية المحلية خصوصا، ولتكون كمرجع لإطارات البلدية والمنتخبين المحليين للاسترشاد بها وقت الحاجة حتى تتوحد الرؤى.

صعوبات البحث:

واجهت عملية انجاز هذا البحث صعوبات عديدة وهذا بالنظر إلى طبيعة الموضوع وحساسيته ونذكر منها:

- عدم توفر كافة المعطيات العلمية والموضوعية اللازمة لمعالجة الموضوع بصفة معمقة؛
- صعوبات الحصول على البيانات والإحصائيات وغياب الوثائق الضرورية وعدم دقتها؛
- تقاعس بعض الإدارات في إمداد الطلبة الباحثين بالمعلومات المتعلقة بالمالية المحلية.

منهجية البحث:

تحقيقا لهدف البحث وعلى ضوء طبيعته وأهميته ومفاهيمه وفروضة وحدوده، وحتى نستطيع الإجابة على أسئلة البحث والإلمام بكل جوانبه، واختبار صحة الفرضيات المذكورة سابقا في ضوء ما يتوفر لنا من بيانات، وانطلاقا من أن طبيعة البحث ونوعه يحددان نوع المنهج المستخدم، استعمل في هذا البحث:

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

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

محتويات الدراسة:

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

الفصل الأول: الإطار التنظيمي للإدارة المحلية، حيث قمنا بتسليط الدراسة على مختلف المفاهيم

المتعلقة بالإدارة المحلية، التنمية المحلية والمركزية واللامركزية من خلال ثلاثة مباحث:

- المبحث الأول: تم تخصيصه لماهية الإدارة المحلية ودورها التنموي من خلال التطرق لمفهوم الإدارة المحلية وعلاقتها بالتنمية المحلية.

- المبحث الثاني: تناولنا فيه العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات اللامركزية، وذلك من خلال

التطرق إلى مفهوم المركزية واللامركزية، الإستقلالية وكذا الرقابة على الوحدات المحلية بالإضافة إلى تحديد موقع الإدارة المحلية في خارطة التنظيم الإداري للدولة.

- المبحث الثالث: خصص لدراسة نماذج للتقسيمات الإدارية لكل من تونس والمغرب باعتبارهما

بلدان عربية مجاورة تشهد نقلة نوعية في تمويل وحداتها الإدارية اعتمادا على مواردها الذاتية، وكذا التقسيمات الإدارية بفرنسا باعتبارها مرجع للعديد من الدول في هذا المجال.

الفصل الثاني: البلدية في الجزائر، صلاحياتها ومشاكلها، تناولنا هذا الفصل في ثلاثة مباحث:

- المبحث الأول: وتطرقنا فيه إلى تطور البلدية في الجزائر قبل وبعد الاستقلال وصولا إلى تعريف لها.

- المبحث الثاني: تناولنا فيه هيئات وأجهزة تسيير وإدارة البلدية بدءا بالمجلس الشعبي البلدي مرورا برئيس هذا الأخير.

- المبحث الثالث: ذكرنا فيه صلاحيات واختصاصات هيئات البلدية لنخرج بعد ذلك إلى أهم المشاكل التي تتخبط فيها النواة الرئيسية للمجتمع.

الفصل الثالث: الموارد المالية للبلديات وإشكالية تسييرها، فقد تضمن هذا الفصل ثلاثة مباحث :

- المبحث الأول: و تطرقنا فيه إلى ميزانية البلدية، بدءا بقواعدها، بنيتها ومراحل إعدادها ووثائقها.

- المبحث الثاني: وقد خصصناه لتحليل واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات الجزائرية، وذلك بعدما تم التطرق إلى أهم المصادر المالية للبلديات.

- المبحث الثالث: واستعرضنا فيه أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية وتأثيرها على
الوضعية المالية للبلدية.

الفصل الرابع: دراسة تطبيقية لواقع تسيير الموارد المالية لبلدية معسكر

ومن أجل إعطاء نظرة أكثر وضوحا حول وضعية المالية المحلية، ارتأينا في الفصل الرابع
التطرق إلى دراسة واقع بلدية معسكر من خلال تشخيص وضعية الموارد المالية للبلدية وهذا بعد
استعراض ميزانية البلدية للسنوات الخمس الأخيرة بنوع من التحليل والدراسة، وصولا إلى تقييم عام
وشامل عن نوعية التسيير المنجز من طرف البلدية بخصوص ماليتها.

أما الخاتمة فقد تضمنت خلاصة الدراسة مشغوفة ببعض النتائج والسبل المثلى لمعالجة المشكلة.

وفي الأخير نرجو من الله الجليل أن يكون قد وفقنا في اختيار ودراسة وتحليل وعرض هذا
الموضوع.

الفصل الأول:

الإطار التنظيمي للإدارة المحلية

المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية ودورها التنموي

المبحث الثاني: علاقة السلطة المركزية بالوحدات المحلية

المبحث الثالث: نماذج لتقسيمات الإدارة المحلية في بعض الدول

تمهيد الفصل الأول

عصفت بدول العالم الثالث متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية جعلتها تتبنى منهاجاً لامركزيًا في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، فلم تعد المشروعات والبرامج المركزية قادرة على النجاح في ظل التغيرات الدراماتيكية غير المسبوقة في النظامين الحكومي والاقتصادي، فقد تعززت حركة الديمقراطية السياسية وساد مفهوم وممارسة التوجه نحو خيار السوق الحر لمواجهة المشكلات الاقتصادية مع ما حملته هذا التوجه من مظاهر الخصخصة وتنازل الحكومات عن الكثير من وظائفها التقليدية لصالح المؤسسات اللامركزية والقطاع الخاص، ذلك أن مفهوم التنمية أصبح هو العنوان الجديد للأمن والسلام الدوليين، نظراً لما تعاني منه ثلاثة أرباع البشرية من تخلف موروث ومعقد الحل، بفعل ما يفرزه النظام الدولي القائم على قواعد افتراضية من أزمات ومظاهر التبعية على أساس التقسيم الدولي الرأسمالي للعمل، الشيء الذي جعل إتباع أي سبيل أمراً مسموحاً به مادامت الغاية التي يؤدي إليها هي تحقيق التنمية.

أمام هذا الوضع اتجهت دول العالم المتقدمة منها والنامية منذ النصف الثاني من القرن العشرين للأخذ بنظام الحكم المحلي ونظام الإدارة المحلية، كما ظهرت فلسفات وأساليب جديدة دفعت الحكومات إلى توجيه اهتماماتها ناحية الحكم المحلي أو الإدارة المحلية، وقد يقال أن هذه الحركة التي ظهرت هي حركة طبيعية لأن النصف الثاني من هذا القرن شهد طفرة نوعية في تحسين الخدمة العمومية المحلية، وكل ما يخص الشأن المحلي، عموماً في الأقطار التي منحت حيزاً من حرية التصرف ومزيداً من الاستقلالية للإدارة المحلية.

ونسعى من خلال هذا الفصل إلى إلقاء الضوء حول الإطار التنظيمي للإدارة المحلية في ثلاثة مباحث: إذ نستعرض في المبحث الأول ماهية الإدارة المحلية ودورها التنموي، أما المبحث الثاني نتطرق فيه إلى العلاقة بين السلطة المركزية والوحدات اللامركزية، وفيما يخص المبحث الثالث خصص لدراسة نماذج للتقسيمات الإدارية لكل من تونس والمغرب وفرنسا.

المبحث الأول: ماهية الإدارة المحلية ودورها التنموي

شهد العقد الأخير من القرن الماضي متغيرات عالمية متسارعة كانت أهمها التطورات الهائلة في تكنولوجيا المعلومات وانهيار النظم الشمولية والطلب المتزايد على اللامركزية وإعادة توزيع الأدوار والمهام بين الأجهزة الحكومية والمجتمع، فانطلاقاً من الدور الجديد للدولة في الألفية الثالثة وفي عصر العولمة، والذي يركز على الدور المحوري للمجتمع المدني وتمكينه من الاضطلاع بالعديد من المهام التي كانت تقوم بها الدولة التقليدية، أي الانتقال من دولة السلطة إلى دولة اللامركزية والمشاركة والشفافية، تعاضم الدور الذي تلعبه وحدات الإدارة المحلية على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، حيث أنه أصبح مشكوك في مقدرة الحكومة المركزية على تغطية حاجيات كافة الأقاليم والقطاعات التابعة لها، وهو ما فرض بدوره علينا ضرورة التطرق لمفهوم الإدارة المحلية؟ مبررات نشأتها؟ أهدافها والعوامل البيئية المؤثرة عليها؟ وكذا إسهاماتها في تجسيد التنمية المحلية؟

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية ومبررات نشأتها

لعل أبرز ما يميز الإنسان عن كثير من المخلوقات أنه كائن اجتماعي، بمعنى أنه لا غنى له عن العيش مع الجماعة وعن الجهد المشترك لتسهيل أمور معيشته في حياته المتحضرة، ومن هنا كانت حاجة الإنسان للإدارة، ومن هنا أيضاً أصبحت الإدارة ذات أهمية بالغة بالنسبة للفرد وللجماعة فهي وسيلة مهمة لتنظيم الجهود الجماعية، ذلك أنها تقوم بدور العنصر المعاون الذي يتغلغل في جميع أوجه النشاط الإنساني، وحسنها وكفاءتها من الخصائص المهمة التي تساهم في التمييز بين مجتمعات متقدمة وأخرى متخلفة⁽¹⁾، وهي إحدى الثروات غير الملموسة لكل أمة من الأمم، حتى أنها أصبحت في الوقت الحاضر القاعدة التي يعتمد عليها نجاح أي منظمة فهي المحرك الذي يجعل المنظمة تعمل بكفاءة نحو تحقيق الأهداف التي تصبو إليها.

تعتبر الإدارة المحلية فرع من فروع الإدارة العامة، فهي بمثابة القاعدة الأساسية والعريضة للديمقراطية الشعبية وتسعى الدول الحديثة على اختلاف أشكالها ونظام الحكم فيها لإرساء قواعدها

¹ د.عمر وصفي عقيلي: "الإدارة (أصول و أسس ومفاهيم)"، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن، 1996، ص 18.

إيماناً منها بأنها الوسيلة المثلى لحسن أداء وظائفها وقيامها بواجباتها⁽¹⁾. فهي بذلك تمثل المدرسة الابتدائية للشعب التي تتخرج منها الكفاءات الإدارية المستقبلية على المستوى القومي .

1/ تعريف الإدارة المحلية:

يمكن تعريف الإدارة المحلية على أنها أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها، وتعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون⁽²⁾. لقد عرفت في بريطانيا كصورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي أوائل القرن التاسع عشر، مع أن بذورها الأولى قد تطورت بتطور المجتمعات الإنسانية التي أدركت حاجاتها للتضامن وتضافر الجهود لإشباع احتياجاتها⁽³⁾.

لقد تعددت التعريفات التي تشرح مفهوم الإدارة المحلية تبعا لتعدد الباحثين والزوايا التي ينظرون إليها، فقد عرفها الكاتب الفرنسي "Waline": "بأنها نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"⁽⁴⁾.

وعرفها "John Cherke": "بأنها ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمر التي يرى البرلمان أنها من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية"⁽⁵⁾.

ونرى بدورنا أن الإدارة المحلية إنما هي: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها".

¹ محمد حمدي باشا: "المبادئ الأساسية للإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية في الجزائر (دراسة مقارنة)", بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، معهد الحقوق السياسية والإدارة، جامعة الجزائر، 1977، ص 01.

² بلجيلالي أحمد: "إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات : جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010، ص 17.

³ RAON RMALL, YOUNG KENN: «Local Government since 1945», Blachwell publishers UK, 1998, P 20.

⁴ شطناوي علي: "الإدارة المحلية"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 20.

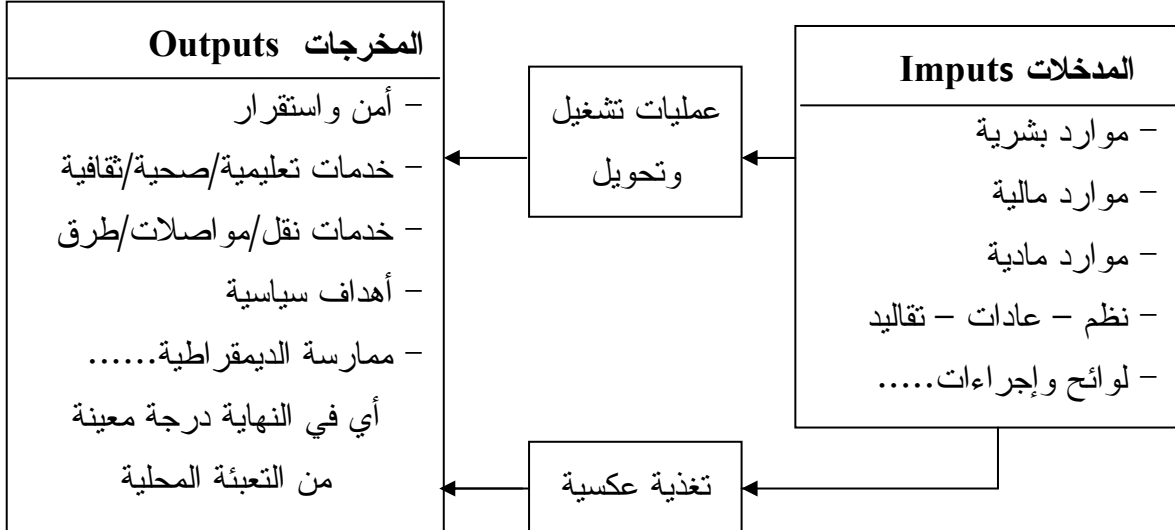
⁵ عبد الرزاق الشخيلي: "الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)", دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، 2001، ص 17 و 19.

مما سبق، نستنتج أن الإدارة المحلية تعبر عن التسيير الذاتي الذي يعتبر بمثابة وسيلة فعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة، وهي علامة من علامات الديمقراطية في الحكم فكلما استعانت الحكومة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها كلما كان ذلك مؤثرا على الديمقراطية.

وعليه، فالإدارة المحلية لا تخلو من الأهمية كونها النظم الإدارية الأكثر فعالية وديناميكية لأنها أقرب إلى المجتمع المحلي، ولا يكتمل عمل نظام الإدارة المحلية إلا إذا توفرت على أساليب تسيير وقواعد تحكم عملها ويعد أسلوب اللامركزية الإدارية أحسن الأساليب⁽¹⁾.

وبالنظر للإدارة المحلية كنظام، فهي لا تخرج عن كونها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يهدف إلى اللامركزية. ويتكون نظام الإدارة المحلية من وحدات الإدارة المحلية ذات الشخصية المعنوية لكل منها تنظيمها واختصاصاتها ومواردها وإمكانياتها، وتتوقف كفاءة النظام على قدرة وحداته على ما تحققه من مخرجات (أهداف) ومن مدخلات (الموارد والامكانيات) المتاحة في ظل النظام السياسي والظروف الاقتصادية والاجتماعية⁽²⁾.

الشكل رقم (01): يوضح الإدارة المحلية كنظام.



المصدر: د.عبد المطلب عبد الحميد: "التمويل المحلي والتنمية المحلية"، الدار الجامعية بالإسكندرية مصر، 2001، ص 42.

¹ جعفر أنس قاسم: "أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988، ص 03.

² د.عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 43.

نشير في الأخير، إلى أن الإدارة المحلية إلى جانب كونها الخيوط التي تبني نسيج الديمقراطية فهي أيضا المادة التي تغذي جذور المجتمع.

2/ مبررات نشأة الإدارة المحلية:

عرف نظام الإدارة المحلية كظاهرة قانونية ابتداء من القرن التاسع عشر، ففي إنجلترا وهي مهد نظام الحكم المحلي، كان أول تشريع صدر في هذا الشأن هو قانون الإصلاح في عام 1832، ثم توالى بعد ذلك التشريعات المنظمة للحكم المحلي بها.

وهناك عدد من الأسباب والمبررات التي تكمن وراء نشأة الإدارة المحلية كتنظيم يعتبر جزءا من الهيكل الإداري العام للدولة، ومن جملة هذه المبررات نذكر ما يلي :

❖ لاشك في أن الإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي كما تقوم بدور فعال في التنمية القومية، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، وهذا القرب يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات والأمانى المحلية، كما يمنحها دعما ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، ويهيئ لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات القومية لتصبح واقعا ملموسا يحقق تطلعات الجماهير، ومن ثم فالإدارة المحلية تعتبر بمثابة قناة تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب، وتعيد إلى هذا المجتمع حل هذه المشكلات وأساليب الوفاء بالحاجات من جانب آخر (1)؛

❖ إن تفعيل الحقيقي للامركزية يرمي إلى إشراك الشعب في إدارة وتسيير شؤونه المحلية من خلال المجالس المحلية، وهو الأمر الذي من شأنه أن يساعد على تعلم المواطنين لسياسة صالحة هذا من جهة (2)، ومن جهة ثانية فإن النجاعة في التسيير المحلي لا يمكن تحقيقها في إطار تسيير محلي منغلق على نفسه، بل يتطلب ذلك الإصغاء إلى إنشغالات المواطنين وامتداد شرعية القرارات من رضا الشعب بها (3)؛

❖ اعتبار قطاع الإدارة المحلية أحد القطاعات التي تعاني الكثير من المشاكل مع المواطنين هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذا القطاع يشكل حجر الزاوية في خدمة القطاعات الأخرى بالدولة

¹ د.خالد سمارة الزغيبي: "التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية"، شركة الشرق الأوسط للطباعة، الأردن، 1995، ص 05.

² د.علي زغودو: "الإدارة المحلية في الجمهورية الجزائرية"، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، الجزائر، 1984، ص 26.

³ LAHCENE SERIAK :«Décentralisation et animation des collectivités locales », Ed.ENAG,Alger, 1998, p 43.

على المستوى السياسي والإقتصادي والإجتماعي، لا سيما و أن النهوض بهذا القطاع يعد نهوضا بالتنمية المحلية والريفية على وجه التحديد، والتي بدورها أصبحت من المواضيع الإستراتيجية ذات الأولوية في أجندة حكومات الدول المتقدمة والنامية على حد سواء⁽¹⁾؛

❖ تغير الدور الذي تلعبه الوحدات المحلية في المجتمع بفعل التغيرات المحلية والدولية، حيث انتشرت الأفكار الديمقراطية عبر ثورة الإتصالات الحديثة وسادت اتجاهات نحو التحرر و الأخذ بالآليات السوق والخصخصة والعولمة، وأصبحت الدول بمختلف توجهاتها تضطلع بدور جديد في تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والسياسية لشعوبها، وتغير هدف الدولة من المحافظة على الوضع القائم إلى المبادرة بالتغيرات الإقتصادية و الإجتماعية أو تشجيع هذه العملية، وأدى ذلك إلى تشعب وظائف الدولة واتساع مجالات نشاطها و إشرافها و توجيهها وإدارتها لقواعد العمل ونشاط وتهيئة المناخ⁽²⁾، أي يمكن القول أن الدولة تحولت خاصة في الفترة الأخيرة إلى أن تصبح المنظم و ضابط إيقاع النشاط في أي مجتمع، ويبدو من الطبيعي أن يصاحب هذه التغيرات الإقتصادية والإجتماعية تغيرات مماثلة في أساليب التنظيم الإداري فاتبعت أساليب جديدة وأصبحت اللامركزية الإدارية ضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري وتنوعه، وهكذا اتجهت الكثير من الدول نحو التوسع في تقسيم السلطات والإختصاصات في مجال الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وتوسعت الدول في هذا الإتجاه إلى الحد الذي أصبحت معها مشكلة اليوم هي مشكلة اختيار أفضل أساليب التنظيم التي تؤدي بها الدول إختصاصاتها المختلفة، فأى من هذه الإختصاصات تؤدي بالأسلوب المركزي؟ وأيها يوكل أمر أداءها إلى الهيئات المحلية؟؛

❖ إن مؤشرات السياسة العامة للدولة واتجاهات الرأي العام على المستوى القومي أصبحت تتبع من اتجاهات الرأي العام المحلي خاصة عند الإنتخابات المحلية، ذلك أن الكثيرين يعتبرون أن الهيئات المحلية ما هي إلا نظم سياسية بالمعنى الحقيقي للكلمة، فهي هيئات منتخبة لديها السلطة والقدرة على الإختيار بين البدائل المتاحة ضمن حدود تفرضها الصلاحيات المخولة لها، وضمن قيود تفرضها البيئة المحيطة؛

¹ خالد ممدوح: "البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، منشورات المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009، ص 65 وما يليها.

² G.DUPUIS, (M.J)GUEDOM & (P)CHRETIEN :« Droit Administratif »,6^{ème} Ed.ACOLSN, Paris,1998, p 112.

❖ تولي الإدارة المحلية لمهمة تحقيق التنمية المحلية التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من التنمية القومية الشاملة، وهذه المهمة هي الهدف النهائي لقيام الإدارة المحلية في أي دولة من الدول التي تطبقه(1)؛

❖ إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين لأن عملية الترشيح والانتخاب وإحترام الرأي الآخر تعتبر تدريباً على ممارسة العمل واحترامه، ويرى البعض أن القرن التاسع عشر يعتبر بحق قرن الديمقراطية والحريات العامة، الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى إشراك مواطنيها في إدارة شؤونهم المحلية من خلال مجالس محلية منتخبة (2)؛

❖ ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية، إذ يمارس السكان في الوحدة المحلية الرقابة على المجلس المحلي للتأكد من قيام الأعضاء بأعمالهم بكفاءة وفعالية مما يعزز الشفافية والوضوح (3)؛

❖ تنمية القيم الاجتماعية والثقافية وذلك باستحداث مشاريع تساهم في النهوض الثقافي والاجتماعي للمدينة: مثل استحداث المسارح والمتاحف والمكتبات ومؤسسات رعاية الشباب وغيرها(4)؛

❖ قصر إنفاق معظم عائدات المجالس المحلية في مناطقها لضمان تحقيق العدالة في الإنفاق والمساهمة في تنميتها والنهوض بها، فلا يعقل أن يتحمل المواطن العبء الضريبي المتوقع عليه ويتم إنفاقه في العاصمة أو المدن الكبرى لأنها تحظى بالنصيب الأكبر من خدمات الدولة ومرافقها (5)؛

❖ يعد إقتراب الإدارة المحلية من المواطنين ميزة لا تتوفر لقطاع آخر من قطاعات الدولة، فهي ملاذا لكثير من الأمم للهروب من بواطن التخلف نحو الرقي والتطور مما يجعلها أقدر على إدراك الظروف والحاجات والأمان المحلي.

¹ د.علي أنور العسكري: "الفساد في الإدارة المحلية"، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، مصر، 2008، ص 09.

² مصطفى الجندي: "الإدارة المحلية واستراتيجياتها"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 43.

³ د.خالد سمارة الزغبى: "تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية"، مكتبة الثقافة للنشر، عمان، 1993، ص 24.

⁴ أ. أيمن عودة المعاني: "الإدارة المحلية"، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2010، ص 21-22.

⁵ منشورات المنظمة العربية للإدارة، ندوات ومؤتمرات: "الإدارة العامة والتنمية"، وثائق الدورة الخمسين للجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك، القاهرة 1997، ص 164.

وفي الأخير نشير إلى أن هذه النقاط سألفة الذكر التي تبين دواعي وأسباب إيلاء أهمية خاصة بدراسة موضوع الإدارة المحلية والتي ساهمت أو بادرت في نشوئها، ما هي إلا عينة بسيطة من جملة من الأسباب التي لو خصصت لوحدها كإشكالية للبحث فيها لوجد أنها كثيرة ومتنوعة ومتشعبة.

المطلب الثاني: أهداف الإدارة المحلية والعوامل البيئية المؤثرة فيها

1/ أهداف الإدارة المحلية:

إن تطبيق أسلوب الإدارة المحلية في دولة ما يهدف إلى تحقيق عدة أهداف التي تحدد أساليب تشكيل نظم الإدارة المحلية وهيكل بناءها، لأن تشكيل النظام لا يعدو أن يكون وسيلة لتحقيق الأهداف المرجوة التي اقتضت تطبيقه، حيث أن قيمة النظام تقاس تبعاً لتحقيق الأغراض التي أسس لأجلها. ومن جملة أهداف الإدارة المحلية التي ينتج عنها العديد من الفوائد نذكر مايلي:

1.1. الأهداف السياسية: ترتبط بمقومات الإدارة المحلية والمتمثلة أساساً في مبدأ الانتخاب لرؤساء المجالس المحلية وأنماط العمل السياسي الذي يتبع هذا المبدأ، وفي إطار تلك الأهداف، يمكن ذكر الأهداف الفرعية التالية⁽¹⁾:

❖ **التعددية:** يقصد بها توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق، ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح التنافسية، وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها وسلطاتها، فالتعددية في صنع القرارات تتيح للوحدات المحلية نفوذاً أقوى في المشاركة في صنع السياسات في ميادين مهمة كالتعليم والصحة مثلاً؛

❖ **الديمقراطية:** تعتبر الديمقراطية أحد الأهداف الأساسية التي يسعى إلى تحقيقها نظام الإدارة المحلية، تلك الديمقراطية التي تتمثل في حرية المجتمعات المحلية في انتخاب مجالسها. وبالتالي تدفع المواطن إلى الاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلته بالحكومة، كما أن ممارسة الديمقراطية

¹ د. محمد محمود الطعمنة، سمير عبد الوهاب: "الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"، بحوث ودراسات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص 20-21.

تتمى الشعور لدى الفرد بالدور الذي يؤديه اتجاه محلياته، وهذا الشعور من شأنه أن يرفع من كرامة الأفراد ويزيد في تحسيسهم بحقوقهم الوطنية وواجباتهم الفردية.

لكن واقعيًا، كيف يمكن للديمقراطية أن تتجح وهي بعيدة عن المواطنين؟ سواء فيما يتعلق بتسيير شؤونه المحلية أو ممارسة هذه الديمقراطية محليا بدون إطار ولا تنسيق ولا مشاركة .

2.1. الأهداف الاجتماعية: تعتبر الإدارة المحلية الرافد الذي يغذي جذور المجتمع فالولاء الذي يتركز حول الوحدات المحلية من شأنه أن ينمي لدى سكان المدن والمناطق المحلية على حد سواء الشعور بالانتماء إلى مجتمع حقيقي يتميز بالعدل والكفاية الإنتاجية وترتبط بين أفراد الروابط الروحية بطريقة تحول طاقاتهم إلى إنتاج حقيقي. ومن جملة الأهداف الاجتماعية للإدارة المحلية نذكر ما يلي (1):

❖ دعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمعات المحلية بطريقة تحول طاقتهم إلى أعمال يأخذ بواسطتها كل مجتمع لنفسه وجودا ذاتيا بقصد تحقيق المصالح المشتركة لأفراده؛

❖ تعميق الثقة بالنفس وبالقيم الإنسانية عن طريق تأكيد حرية الفرد واحترام كرامته وكبريائه من خلال مشاركته في المجتمع الذي يعيش فيه؛

❖ تعتبر الإدارة المحلية وسيلة ربط البناء المركزي بالقاعدة الشعبية، وذلك من أجل تحقيق التجاوب المطلوب بين الجهاز المركزي الحاكم وباقي القطاعات الشعبية؛

❖ تكفل قدرا من العدالة في توزيع الضرائب العامة لأن كل إقليم سيحصل على ما يحتاجه لمواجهة المصالح المحلية.

3.1. الأهداف الإدارية: إن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية يحقق السرعة والدقة والكفاءة في الاستجابة لمتطلبات واحتياجات السكان المحليين بما يحقق الكفاءة في تزويد المناطق والأقاليم بالخدمات العامة، لأنه بخلاف النمط المركزي في الإدارة، فهو يتميز بخاصية الحساسية، أي تأثيره بأداء وانتقادات السكان المحليين (2)، ويمكن تلخيص الأهداف الإدارية للإدارة المحلية فيما يلي:

¹ خالد ممدوح، المرجع السابق، ص 281.

² GREFF(X) :«La décentralisation», Ed.La Découverte, Paris, 1992, p 82.

- ❖ النهوض بمستوى الخدمات وأدائها في المجتمعات المحلية ؛
- ❖ التخفيف من أعباء الأجهزة الإدارية المركزية والحد من ظاهرة التضخم التي منيت بها تنظيمات الأجهزة الإدارية في ظل الأسلوب المركزي؛
- ❖ إتاحة فرص تجربة نظم إدارية مختلفة على مستوى ضيق ومحدود لبحث مدى إمكانية تعميمها في ضوء النتائج في دائرة الدولة المتسعة (1).

2/ العوامل البيئية المؤثرة في الإدارة المحلية:

إن أنظمة الإدارة المحلية تتباين من دولة لأخرى، وربما من إقليم لآخر في نطاق الدولة الواحدة وذلك لأن الإدارة المحلية بحكم كونها أسلوب من أساليب الإدارة الاجتماعية تتأثر بالعوامل التاريخية والاجتماعية والثقافية والسياسية التي تطبق فيها وتعكس محصلة هذه العوامل في كل جانب من جوانبها على نحو يوضح أسباب اختلاف النظم وتباينها ويؤكد أصالة النظم الناجحة، فنظام الإدارة المحلية لا بد وأن ينبع من واقع البيئة ويتجاوب مع حاجات سكانها، ونذكر من بين العوامل المؤثرة في الإدارة المحلية ما يلي:

1.2. العوامل التاريخية: تشير الدلائل إلى أن الإدارة المحلية من نتاج العوامل التاريخية أكثر منه العوامل الأخرى⁽²⁾، وكثيرا ما نسمع أن نظام الإدارة المحلية في دولة ما يرتبط بتاريخ هذه الدولة وأنه جزء لا يتجزأ منه، أو أن حقوق المجتمعات المحلية في حكم نفسها بنفسها هي مكاسب حصلت عليها المجتمعات عبر التاريخ السياسي الطويل للدولة وهو ما يمكن أن يكون سندا لهذه المجتمعات في مقاومة أية حركة إصلاح أو تطوير للإدارة المحلية، وتتمثل هذه العوامل في أسلوب نشأة الدولة، الاستعمار، أسلوب نشأة الإدارة المحلية وتطورها ففي حالة نشأة الدولة من اتحاد عدد من الأقاليم ذات الخصائص المتميزة، فإن الإدارة المحلية هنا تعكس خصائص هذه الأقاليم من حيث البناء التنظيمي وأسلوب تشكيل المجالس المحلية⁽³⁾؛

¹ خالد ممدوح، المرجع السابق، ص 280.

² د. عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 44.

³ بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص 23.

2.2. العوامل الجغرافية والطبيعية: العوامل الجغرافية والطبيعية لا تقل أهمية عن العوامل التاريخية في تأثيرها على نظام الإدارة المحلية، وتتفاوت آثار هذه العوامل تبعاً لاعتبارات مثل مساحة الدولة مدى تداخل حدودها ونوع تضاريسها.

فنظام الإدارة المحلية يتأثر بمساحة الدولة التي يطبق فيها، فهو ضروري في الدول المترامية الأطراف وخاصة إذا كانت وسائل الاتصال فيها مختلفة وكانت الإدارة تتطلب صلات وثيقة بين الحكومة والمواطنين، وعلى الطرف الآخر لا تحتاج الدول المتناهية في الصغر إلى قيام نظام الإدارة المحلية بها.

3.2. العوامل السياسية: تلعب العوامل السياسية أهم دور في تشكيل نظام الإدارة المحلية الذي يطبق في دولة ما، فالنظام أولاً وأخيراً يقرر بمقتضى أداة قانونية دستورا كان أو قانوناً أو مرسوماً أو قرار يصدر عن الجهة التي تباشر العمل السياسي في الدولة هيئة كانت أو فرداً.

وأهم العوامل السياسية التي تؤثر على نظام الإدارة المحلية هما الاستقرار السياسي والإيديولوجية السياسية، فالاستقرار السياسي أمر أساسي لإنشاء نظام الإدارة المحلية أو لدعم نظام قائم والايديولوجية السياسية تشكل نظام الإدارة المحلية في إطار القيم والمبادئ التي يعتنقها الشعب والتي تشكل في مجموعها إيديولوجية الدولة⁽¹⁾؛

4.2. العوامل الاجتماعية والثقافية: تتأثر الإدارة المحلية بالنمو الحضري، فارتفاع معدل الهجرة من الريف إلى المدن ومن ثم تضخم حجم المدن وتكدسها بالسكان وصعوبة إدارتها يؤثر على الحضر والريف معاً، فهو من ناحية يؤدي إلى زيادة المشكلات في الحضر وانتشار المناطق العشوائية كما يؤدي من ناحية أخرى إلى حرمان المناطق الريفية من الكفاءات التي تكون في أشد الحاجة إليها كما يظهر تأثير الزيادة السكانية على الإدارة المحلية في معدلات النمو الطبيعي للسكان، والتركيبة العمري لهم، فإنخفاض معدل النمو الطبيعي يؤدي إلى انخفاض حجم العائلة نسبياً، ومن ثم انخفاض عبء الإعالة وارتفاع المستوى المعيشي، ويعني ذلك بالنسبة للإدارة المحلية الحد من الإنفاق المحلي نظراً لانخفاض معدلات نمو الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية، كما يعني أيضاً إتاحة الفرصة لهذه السلطات للتوسع في خدمات الرفاهية.

¹ د. عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 48.

ومما لا شك فيه أيضا أن تعدد الأصول العرقية في نطاق الدولة يؤثر على الإدارة المحلية ويتوقف ذلك التأثير على أسلوب الدولة في معالجة هذه الظاهرة، فمثلا عندما تريد الحكومة المركزية القضاء على الطابع المميز لهذه الأقليات والطوائف وصهرها في المجتمع القومي حتى لا تصبح مركز قوة تهدد وحدة الدولة، فإنها تمارس المزيد من الرقابة على الوحدات المحلية لإضعاف نظام الإدارة المحلية فيها والحد من استقلاليتها.

5.2. العوامل الاقتصادية: مما لا شك فيه أن صفة المحلية التي يتسم بها النظام الإداري المحلي تتوقف على طبيعة الاقتصاد المحلي، فالمدينة الصغيرة تختلف عن المدينة الكبيرة وكذلك الأمر بالنسبة للتباين بين المدينة التجارية والمدينة الصناعية... إلخ، بالإضافة إلى هذا فإن طبيعة النظام الاقتصادي في الدولة ينعكس على نظام الإدارة المحلية فيها، ففي ظل التوجه العالمي إلى اقتصاد السوق وتبني سياسات الإصلاح الاقتصادي حدث تحول في دور الدولة والوحدات المحلية، فلم تعد هذه الوحدات مسؤولة عن عملية التقديم المباشر للخدمات بل أصبح بإمكانها إسناد هذه المهمة أو جزء منها للقطاع الخاص⁽¹⁾؛

مما سبق، يتضح أن الإدارة المحلية هي وليدة العديد من العوامل، وهنا لا بد من التعرف على هذه العوامل عند مقارنة نظام محلي للإدارة وآخر، أو عند الحكم على مدى نجاح أو فشل الوحدات الإدارية المحلية.

المطلب الثالث: إسهامات الإدارة المحلية في التنمية المحلية

تواجه هيمنة الدولة على إدارة الحكم تحديا كبيرا إثر التغيرات الكبيرة التي تعرفها العلاقة بين الدول والأسواق والمجتمع المدني، بفعل العولمة والتغير التقني السريع، حيث لم يعد دور الدولة في التنمية بمنأى عن مثل تلك التغيرات؛ ولا أدل على ذلك تخليها عن الكثير من الأعمال التنموية لفائدة أجهزة الحكم على مستوى إقليمي أو محلي في إطار سياسة اللامركزية. فالدولة القومية (الوطنية) بعد تراجع هيمنتها⁽²⁾، بادرت بالرجوع إلى الهيئات المحلية والفاعلين المحليين، مما انبثق عنه ظهور

¹ عبد الرزاق الشبخلي، المرجع السابق، ص 26.

² أحمد رشيد: "التنمية المحلية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 74.

ترتيبات مجالية جديدة و بروز عناصر فاعلة على المستوى المحلي في ظل اللامركزية، والتي اتبعتها الدولة بحثا عن أنماط جديدة لاندماجها⁽¹⁾.

1/ مفهوم التنمية المحلية:

ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية لكونها وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القطري، فالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لا تقل أهمية عن الجهود الحكومية في تحقيق التنمية، عبر مساهمة السكان في وضع وتنفيذ مشروعات التنمية⁽²⁾، مما يستوجب تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، وإدماجها في التنمية القطرية.

وهناك عدة تعاريف للتنمية المحلية، فلقد عرفها Greffe⁽³⁾: "التنمية المحلية عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية (ريفية أو حضرية) من خلال القيادات المحلية القادرة على استغلال الموارد المحلية، وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والإستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي، وصولا إلى رفع مستوى معيشة المواطن المحلي ودمج جميع الوحدات المحلية في الدولة".

وهناك من يعرفها على أنها "تلك العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستويات الوحدات المحلية إقتصاديا وإجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك المجتمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية من منظومة شاملة ومتكاملة"⁽⁴⁾.

¹ PEQUEUR (B) :« Le développement local pour une économie des territoires», Ed.SYROS, 2006, p 55.

² موسى رحمانى، وسيلة السبتي: "مداخلة حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية"، في إطار ملتقى دولي حول: واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، 2004/02/01.

³ د.معطي الله خير الدين، أ.جدي عبد الحليم: "مداخلة حول التنمية الذاتية في البلديات (حالة ولاية قالمة)"، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة قالمة، ص 10.

⁴ د. عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 13.

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

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

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

- تطوير عناصر البنية الأساسية كالنقل والمياه والكهرباء حيث يعتبر النهوض بهذه القطاعات أساس عملية التنمية وتطوير المجتمع المحلي ؛
- زيادة التعاون والمشاركة بين السكان مما يساعد في نقل المواطنين من حالة اللامبالاة إلى حالة المشاركة الفاعلة؛
- زيادة حرص المواطنين المحافظة على المشروعات التي يساهمون في تخطيطها وتنفيذها.

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

2/ دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية:

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

1.2. الإدارة المحلية كإطار ملائم لتخطيط وتنفيذ التنمية المحلية: إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية عامةً، والتنمية المحلية خاصة قضية يجب التعامل معها على أنها أساسية وضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، إذ أن فشل كثير من خطط التنمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي ناجم بالأساس عن الأساليب الإدارية

المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها⁽¹⁾، على صعيد آخر فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط اللامركزي مقارنة بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كاستراتيجية لتنمية محلية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي والمحلي يجب أن تمتلك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه.

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

إن تطبيق الإدارة المحلية بفاعلية في مجال التنمية المحلية، يعمل على تطوير برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، كونها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد⁽²⁾، وهذا يهيئ فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن كما يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، ويسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية ونظيرتها المحلية وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه.

¹ عبد القادر منصور، نصر الدين بن شعيب وسليمان مرابط: "آليات وأدوات تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية"، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الإدارة المحلية والتنمية المحلية، المنعقد يومي 26-27/04/2003، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة بالتعاون مع بيار منداس، غرونوبل، فرنسا، ص 14.

² عبد القادر العليان: "الجانب الاقتصادي لعمل الجماعات المحلية التنموي بالمغرب"، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الإدارة المحلية والتنمية المحلية المنعقد يومي 26-27/04/2006، فرنسا، ص 20.

- ولعل مساهمة الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية تتجلى في كونها تساعد على:
- ❖ الحد من البيروقراطية الإدارية وتسريع وتسهيل عملية صنع القرار الإداري والتنموي، مما يساهم في إيجاد توزيع عادل نسبياً لسلطة صنع القرار والموارد داخل الدولة ؛
 - ❖ تنازل هيئات الحكم المركزية عن جزء من صلاحيتها لصالح هيئات حكم محلية، هذه الهيئات التي تتعايش مع مشكلات السكان المحليين بشكل مستمر وتدرک أسبابها وأبعادها، وهذا الوضع يمنح هذه الهيئات القدرة على ربط برامج ومشاريع التنمية بالحاجات المتعددة للمناطق والأقاليم والشرائح السكانية المختلفة، وبالتالي يضمن تحقيق أهداف خطط التنمية الوطنية بصورة فاعلة وإيجابية ؛
 - ❖ إيجاد الاتصال المباشر والمستمر بين هيئات التخطيط التنموي والسكان، وهذا يُمكن القائمين على التخطيط من الحصول على بيانات أكثر دقة حول أوضاع مناطقهم، ويساعد على إعداد وتنفيذ خطط تنموية واقعية وفعالة ومؤثرة ؛
 - ❖ تخفيف العبء الإداري والتنموي عن مؤسسات وهيئات الحكومة المركزية؛ حيث تخلصها من العديد من المهام والصلاحيات بإسنادها إلى هيئات إقليمية ومحلية، وهذا الوضع يمكن هيئات التخطيط المركزية من أخذ الوقت الكافي في الإشراف بشكل فعلي وعملي على متابعة خطط التنمية المختلفة ؛
 - ❖ ترسيخ مبدأ الديمقراطية وتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في عملية صنع القرار التنموي على المستوى المحلي .
- ومن هنا يظهر جلياً مدى التوافق والترابط ما بين الإدارة المحلية والتنمية المحلية، حيث تعد الثانية مضمون الأولى وهدفها في كل النظم، وبالتالي كلما بنيت الإدارة المحلية على قناعات وطاقت ذاتية، يتم تحقيق الفعالية والكفاءة في الأداء.

المبحث الثاني: علاقة السلطة المركزية بالوحدات المحلية

تعتمد الدولة الحديثة في تنظيمها الإداري على نمط يرتكز على دعمتين أساسيتين هما: المركزية واللامركزية، وإذا كان الإعتماد على المركزية وحدها أمر لا مفر منه بالنسبة للدول أو الأنظمة الحديثة النشأة لما تسمح به من وضع مجموع السلطات الإدارية بأيدي الحكومة بالعاصمة درءاً لمخاطر الإنشقاق وضماناً لوحدة الدولة فإن حتمية اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي تتأكد كلما تجدرت الديمقراطية في المجتمع وانتصر الفكر الداعي إلى إشراك الأفراد في تسيير شؤونهم الإدارية لا سيما على المستوى المحلي.

ولما كانت اللامركزية تستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لصالح أشخاص إدارية أخرى، فإنها تتجسد بنشوء سلطات أخرى غير سلطة الدولة تملك سلطة إتخاذ القرار وتتمتع بالإستقلال تجاه السلطة المركزية⁽¹⁾. هذا الإستقلال الذي هو نسبي، يظل الصراع بشأن نطاقه أو حدوده قائماً على أشده بين أنصار دعم سلطة الإدارة المركزية الداعيين على تضيقه عن طريق إقامة رقابة فعالة على الهيئات اللامركزية من جهة، وأنصار ديمقراطية الإدارة المنادين بترك حرية أكبر لتلك الهيئات لا سيما المحلية منها، واستبعاد أي رقابة وصائية على أنشطتها أو على الأقل التضيق منها إلى حد أقصى⁽²⁾.

فأساس العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، إنما تكمن في إيجاد نقطة التوازن التي تضمن بناء علاقة مركزية محلية تكاملية تبادلية دون المساس بمختلف الإعتبارات الإدارية المحلية يتحدد بناءها على عوامل عديدة منبعثة أولاً من ظروف الدولة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية⁽³⁾.

المطلب الأول: موقع الإدارة المحلية في التنظيم الإداري للدولة

تختار الدولة أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، فتلجأ في بداية نشأتها إلى تبني أسلوب التنظيم المركزي هذا الأخير الذي ساعد كثير من

¹ AUBY (J) & AUBY BERNARD: « Institutions administratives », 7^{ème} Ed. Précis Dalloz, 1996, p 107.

² د. مسعود شيهوب: "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 194.

³ محمد وليد العبادي: "الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998، ص 09 وما يليها.

الدول على ضمان وحدة إقليمها، وتطبيق القانون والقضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشأة الدولة⁽¹⁾. ويبدو أن دول العالم الثالث التي طبقت النظام المركزي في الستينات والسبعينات لم يعد بإمكانها الإستمرار في تطبيقه بصورته المطلقة، حيث فشلت خطط وبرامج وطنية كثيرة اعتمدت على هذا النهج، ومع مرور الوقت أصبحت الجماعات الإقليمية تأخذ مكانة وبقوة في الإدارة كما في الحياة السياسية⁽²⁾.

إن التحول في حياة وفلسفة الدول والميل نحو التوسع في التطبيق الديمقراطي لنظم الإدارة المحلية لإدارة تحديات التنمية المحلية هو اتجاه لا يمكن الإستغناء عنه في العصر الحديث، حيث أصبحت نظم الإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي لأي نظام إقتصادي وإجتماعي وسياسي تطبقه أي دولة من دول العالم.

وسوف نقصر في هذا المطلب على تعريف كل من النظام المركزي والنظام اللامركزي مع ذكر مميزاتها وعيوبها، هذا مع تحديد موقع الإدارة المحلية بالنسبة لكل منهما، ثم التمييز بين نظام الإدارة المحلية والحكم المحلي كموضوع ذو صلة.

1/ المركزية الإدارية:

1.1 مفهومها: يعرفها الدكتور سليمان الطماوي على أنها: "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".

وبناء عليه، فإن المركزية الإدارية تقوم على ركنين هما :

❖ حصر الوظيفة الإدارية بالحكومة المركزية، حيث تتولى هذه الأخيرة مهمة إصدار القرارات النهائية في مختلف المواضيع الداخلية ضمن اختصاصاتها، ولا تشاركها في ذلك أية هيئة إدارية أخرى؛

¹ نصر الدين بن طيفور: "أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية؟ في ظل مشروع قانون 1999 لقانون البلدية والولاية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 22، الجزائر، 2001، ص 07.

² ANDRÉ BARILARI, PIERR & FRANÇOIS GUÉDON: « Les collectivités territoriales », 3^{ème} édition d'organisation, Paris, 2005, p 35.

❖ قيام التنظيم الإداري على أساس السلطة الرئاسية والتبعية الإدارية⁽¹⁾. بمعنى أن يتخذ الجهاز الإداري في الدولة صورة هرم متتابع الدرجات.

2.1. صورها: تظهر المركزية الإدارية في الصور التالية:

❖ **التركيز الإداري:** وهو ما يطلق عليه المركزية المكثفة أو المطلقة أو الكاملة أو الوزارية⁽²⁾، وقد استقر الفقهاء على استخدام مصطلح التركيز الإداري لأنه أكثر تعبيراً ودلالة. ويمثل التركيز الإداري الصورة القديمة والبدائية للمركزية، حينما كان تدخل الدولة "الدولة الحارسة" إذ كان حصر وجمع كل مظاهر إدارة وتسيير النشاط في عمومياته وجزئياته بيد الوزارة والقابضين على السلطة بالعاصمة، الأمر الذي جعل ممثليهم عبر أقاليم الدولة مجرد منفذين للأوامر أو التعليمات الوزارية، إذ يستوجب عليهم دائماً الرجوع إلى السلطة المركزية قبل القيام بأي تصرف، حيث تكون وظيفة الإدارة والتنفيذ بكل خصائصها بيد الحكومة المركزية أي في مكاتب الوزراء والمصالح الإدارية الموجودة في العاصمة، ولا يكون هناك أي سلطة خاصة لممثلي هذه الإدارات.

❖ **عدم التركيز الإداري:** ويعرف بالمركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة⁽³⁾. لقد تبين أن التركيز الإداري لا يساهم في حل المشاكل التي تواجه المواطن، ولهذا لا بد من اللجوء إلى صورة أخف من التركيز الإداري، بحيث منحت إختصاصات لممثلي السلطة المركزية سواء في العاصمة أو في الأقاليم. وقيام الدولة الحديثة وأخذها بأسلوب عدم التركيز الإداري لا يعني سلب جميع مظاهر الوظيفة الإدارية من يد الحكومة، وإنما يعني تخفيف العبء عن المركز وتحويل جزء من سلطاتها إلى مصالح منتشرة في مختلف أقاليم الدولة، غير أن هذه الهيئات وهؤلاء الموظفين يبقون مرتبطين بعلاقة التدرج الرئاسي الإداري القائم على قاعدة التبعية حيث تكون الهيئة الأدنى تابعة للهيئة التي تعلوها⁽⁴⁾.

¹ أ. أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 22.

² د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 43.

³ GRUBBERA: «Décentralisation et institutions administratives», collection U, 2^{ème} Ed. A. Collin, 1996, p73

⁴ علي زغود، المرجع السابق، ص 11.

يتم هذا الأسلوب عن طريق توزيع صلاحية اتخاذ القرار الإداري بين الرئيس والمرؤوس، أو عن طريق تفويض بعض الاختصاصات لممثلي السلطة المركزية. ويقصد بالتفويض نقل بعض إختصاصات الرئيس الإداري إلى بعض مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤولية الرئيس في الاختصاصات المفوضة⁽¹⁾، فقد يمنح القانون المرؤوسين صراحة سلطة البث في بعض الأمور دون الحاجة إلى الرجوع للرئيس الإداري، ويسمى ذلك بـ"تفويض الاختصاص الإداري" أو ما يسمى "بالتفويض في ميدان السلطة التنفيذية".

3.1. تقدير المركزية الإدارية: قبل أن نحدد ما للنظام المركزي من مزايا وما عليه من عيوب، ينبغي التنويه أولاً بأن أساليب التنظيم الإداري في مختلف الدول المعاصرة لا تتجه صوب أي من النظامين المركزي أو اللامركزي لتأخذ به كاملاً، وإنما تجمع بين الأسلوبين معاً في آن واحد، فحيثما تحققت مزايا الأسلوب المركزي أخذت به، وكلما تبين ضرورة الاتجاه إلى الأسلوب اللامركزي اتبعته، ومن هنا نجد أن الاختصاصات والوظيفة الإدارية في الدولة بعضها تتم مباشرة بالأسلوب المركزي مثل وظائف الشرطة والدفاع والسياسة الخارجية، وبعضها يتم ممارستها بالأسلوب اللامركزي مثل وظائف التعليم والصحة والثقافة والصناعة وغيرها. وقد تنتقل إحدى الوظائف من نظام لآخر بحسب ظروف كل دولة، ومع تغير الظروف والزمان داخل كل دولة، ووفقاً لشكل الدولة.

يمكن تقييم وتقدير النظام المركزي بإبراز مزاياه والكشف عن عيوبه على النحو التالي:

❖ **المزايا:** يتمتع النظام المركزي بجملة من المزايا يقوم عليها قوام ومبررات وجوده، وتتمثل أساساً في :

- **من الناحية السياسية،** يدعم الأخذ بالمركزية الوحدة الوطنية للدولة سياسياً ودستورياً، بموجب الرقابة والإشراف العام على الوظيفة الإدارية وبسط نفوذ السلطة المركزية عبر مختلف أرجاء الدولة، بحيث لا يمكن تصور دولة لا تستند إلى مركزية إدارية، فهي بمثابة العمود الفقري للدولة الحديثة⁽²⁾؛

¹ محمد حسنين زويلف: "التنظيم والأساليب والاستشارات الإدارية"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 68.

² د. سليمان محمد الطماوي: "الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1989، ص 70.

- **من الناحية الإدارية،** يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام، لأن سلطة القرار تم تركيزها، ومن ثم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلاً وفي غيرها من المناطق؛
- **من الناحية المالية،** إذا نظرنا للنظام المركزي من الناحية المالية نراه أفضل الأنظمة في مجال الاقتصاد المالي لأنه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة خاصة أنه ثبت أن التخلي عن هذا النظام الإداري قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلباً على الوعاء المالي للدولة⁽¹⁾؛
- **من الناحية الاجتماعية،** يضمن النظام المركزي تحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين بموجب إشراف وإدارة السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة⁽²⁾.
- ❖ **العيوب:** بالرغم من هذه المزايا، إلا أنه توجد عيوب تلحق بالنظام المركزي وخاصة إذا أسرفت الدول في اتباعه، ومن أهم هذه العيوب :
 - فالمركزية هي المجال الطبيعي لنمو ظاهرة البيروقراطية⁽³⁾، مما يؤدي إلى بطء العمل وطول الإجراءات وإرهاق المتعاملين مع الإدارة نتيجة للتعقيدات المكتبية والروتين الإداري، الذي يتطلب العديد من التأشيرات والموافقات مع ضرورة إنتقال سكان الأقاليم إلى العاصمة لقضاء مصالحهم ؛
 - صعوبة تكوين القيادات الإدارية إذ أن تركيز السلطة في يد الرئيس الأعلى مع عدم ثقته الكاملة في من يليه سوف يحرم القيادات الدنيا من فرصة التدريب واكتساب الخبرات اللازمة لشغل المناصب الأعلى، وبالتالي تنخفض الروح المعنوية وتسود السلبية في الجهاز الإداري⁽⁴⁾؛

¹ د.خالد سمارة الزغبى: "القانون الإداري"، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998، ص 110.

² عابلي رضوان: "إدارة الأملاك الوطنية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع: الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص 19.

³ قديد ياقوت: "الإستقلالية المالية للجماعات المحلية: دراسة حالة ثلاث بلديات"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010، ص 35.

⁴ د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 60.

- كما أن دعم وتقوية النظام المركزي أصبح في ظل الدولة الحديثة، سمة وعنوانا لأزمة الدكتاتورية، لأنه يحد من ترسيخ مبدأ الديمقراطية الإدارية ويقف في وجه المواطنين والجماهير في تسيير شؤونهم بنفسهم.

2/ اللامركزية الإدارية:

في الوقت الذي أدركت فيه الحكومة المركزية أن بعض المصالح والمرافق تحتاج إلى التحرر من تبعات السيطرة والهيمنة المركزية لتعلقها بمجالات لا يصح لارتياها أسلوب المركزية، وخاصة في المجالات الاقتصادية مثل التجارة والتصنيع، وأمام عجز نظام التركيز الإداري في تلبية حاجات الجمهور للمشاركة في إدارة أمورهم المحلية رأَت الحكومة أن تمنح القائمين على شؤون تلك المصالح والمرافق سلطة البث في أمورهم بصورة مستقلة عن الإدارة المركزية وهو الأمر الذي أسفر عن ظهور نظام اللامركزية الإدارية.

1.2. تعريف اللامركزية الإدارية: تختلف النظرة إلى مفهوم اللامركزية من بلد لآخر نظرا لتباين الاستراتيجيات المتبعة من طرف الدول، وبصفة إجمالية يمكن القول بأن اللامركزية هي: "توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية أو مصلحة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"⁽¹⁾ ويكون هذا على أساس إقليمي جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي من ناحية أخرى مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والوطنية والإدارية، ولضمان نجاح عملية التنسيق بين السياسة العامة والخطط الوطنية، وبين عملية تنفيذها وإنجازها⁽²⁾.

2.2. صور اللامركزية الإدارية: يذهب أغلب فقهاء القانون الإداري إلى التمييز من حيث الواقع والتطبيق بين صورتين أو شكلين رئيسيين للنظام اللامركزي هما: اللامركزية المرفقية اللامركزية الإقليمية.

❖ **اللامركزية الإقليمية:** هي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي ويقصد بها "الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة كالمحافظة أو المدينة أو البلديات بما يترتب على ذلك من استقلال في القيام برعاية المصالح المحلية التي يعترف بها المشرع لهذا

¹ حسين مصطفى حسين: "الإدارة المحلية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، ص 14.

² JAQUES BLANC & BRUNO REMOND: « Les collectivités locales », Ed. DALLOZ, Paris, 1995, P 23.

الإقليم عن طريق مرافقه المحلية التي يحددها القانون في بيانه لاختصاصات الهيئات المحلية، ومن أمثلتها مرافق المياه والكهرباء والمواصلات، تدار هذه المرافق عادة عن طريق مجالس مختارة من سكان الإقليم وفي صورة هيئات عامة أو شركات أو مؤسسات⁽¹⁾، وبالرغم مما تتمتع به الهيئات المحلية من استقلال إداري ومالي في مباشرة أعمالها، فإنه يمارس عليها وصاية وإشراف السلطة المركزية في الحدود التي يبينها القانون الذي أنشئت بموجبه هذه الأشخاص المعنوية⁽²⁾.

❖ **اللامركزية المرفقية:** وتتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم، الصحة، النقل، السياحة ... إلخ) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه (المؤسسات العمومية). فاللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي، مما استدعى تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية، دون الاهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط أكان وطنيا أو محليا⁽³⁾.

بعد التعرض لكل من مفهوم اللامركزية المرفقية واللامركزية الإقليمية، يمكن المقارنة بينهما من عدة جوانب:

- **من حيث وجود المصالح المتميزة:** يقوم الشكلان على أساس الاعتراف بوجود مصالح متميزة ذات طابع محلي وإقليمي في اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) وذات طابع تقني وفني في اللامركزية المرفقية (المصلحية) ؛
- **من حيث استقلال الهيئات:** تتمتع الهيئات والأجهزة في شكلي اللامركزية بالشخصية المعنوية بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج، وإذا كانت طريقة الانتخاب تشكل وسيلة مثلى لاستقلال وحدات الإدارة المحلية (اللامركزية الإقليمية) بموجب تسييرها وإدارتها من طرف مجالس منتخبة محليا تتكون من سكان الإقليم الإداري، فإن إدارة الشخص المعنوي المرفقي (المستشفى، الجامعة... إلخ) عادة يسند إلى فئة الخبراء والفنيين الإداريين بمصلحة الهيئة اللامركزية المرفقية الأقر على تسييرها ؛

¹ زكرياء المصري: "أسس الإدارة العامة (النشاط الإداري والتنظيم الإداري)"، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر 2007، ص 203 .

² علي محمد القسي: "الوجيز في القانون الإداري"، دار وائل للنشر، 1998، ص 96.

³ MALIOU (A) : « Cours d'institutions administratives », O P U, Alger, 1985, p p 71-72.

➤ من حيث الوصاية (الرقابة الإدارية): يخضع شكلا للامركزية الإدارية إلى نظام وصائي ورقابي محفوف باعتبارات سياسية في اللامركزية الإقليمية وباعتبارات فنية في اللامركزية المرفقية (1).

وعلى كل، فإن الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية يبقى اختلافا في الدرجة لا في الطبيعة، حيث تمثلان تطبيقين لفكرة ومفهوم واحد وهو مفهوم اللامركزية الإدارية، التي أصبحت تشكل وسيلة وأسلوبا تقنيا فعالا في تسيير وإدارة الشؤون العامة بالدولة الحديثة.

3.2 تقدير اللامركزية الإدارية: تتميز اللامركزية الإدارية بجملة من المزايا، كما تشوبها بعض العيوب، تبعا للأوضاع العامة السائدة بالدولة.

❖ المزايا: تقوم اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأسس والمبررات:

- على المستوى السياسي، يشكل نظام اللامركزية الإدارية مجالا حقيقيا لترقية ممارسة الحريات العامة، كما أن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية الإدارية جلية وواضحة حيث تعتبر اللامركزية الإدارية "مدرسة للديمقراطية" إذ أنه لا ديمقراطية بدون لامركزية (2)، على اعتبار أن تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه تعليم المواطنين (ناخبين ومترشحين) وتدريبهم على العملية الديمقراطية ذلك أن "الديمقراطية السياسية هي نظام أجوف، إذا لم تصاحبه لامركزية إدارية"؛

- على المستوى الإداري، يحقق تطبيق اللامركزية الإدارية جملة من الفوائد منها :

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، بموجب نقل وتحويل كثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية لتتفرغ الأولى للقضايا خاصة ذات البعد الدولي؛
- تحسين وتنظيم الوظيفة الإدارية نظرا لتسيير الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة وحقيقية، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام بتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية، أو الإبداع وتحسين الأداء في التسيير بالنسبة للامركزية المرفقية؛

¹ د. محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 80 .

² د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 89 .

- تجنب البطء والروتين الإداري، وما يترتب عنه من آثار سلبية من حيث تبسيط الإجراءات وتقريب الإدارة من المواطن (1)؛

• على المستوى الاجتماعي، يؤدي التطبيق السليم للنظام اللامركزي إلى توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية، حيث أنها تتال جزء منه لسد حاجياتها؛

• على المستوى الاقتصادي، يمكن تبرير الأخذ بنظام اللامركزية استنادا إلى مبدأ: "مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ" حيث توضع الخطة العامة بالدولة من طرف الإدارة المركزية (هيئات التخطيط الوطنية) ولا يمكن تجسيدها وتطبيقها إلا بواسطة أجهزة وهيئات لامركزية موجودة على المستوى المحلي (2).

❖ العيوب: تتجلى عيوب ومساوئ اللامركزية الإدارية، وهي ضئيلة مقارنة بمزاياها في المخاوف التي يبديها البعض من حيث ما قد يترتب عنها خاصة في المجال السياسي والإداري والمالي.

• في المجال السياسي، يرى البعض أن تطبيق اللامركزية الإدارية خاصة المطلقة، من شأنه أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية من جراء تفضيل المصالح المحلية الإقليمية (زرع النزعة الجهوية) على المصلحة الوطنية العامة؛

• في المجال الإداري، لما كان تشكيل هيئات اللامركزية الإدارية (خاصة الإقليمية منها)، غالبا ما يتم عن طريق الانتخاب والذي لا يقوم - بالضرورة - على الخبرة والكفاءة بفعل وتأثير الدعاية الحزبية، فقد ينجم عن ذلك هبوط مستوى أداء وكفاءة الجهاز الإداري والمعرفة بأساليب العمل الإداري وتقنياته وقواعده العلمية (3)؛

• في المجال المالي، لعل أهم نقد وجه للنظام اللامركزي أنه ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على إختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيبثعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا ونفقات كثيرة.

¹ د.محمد الصغير بعلي: "دروس في المؤسسات الإدارية"، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، ص 60.

² د. أحمد محيو (ترجمة محمد صاصيلا): "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 430.

³ د.محمد الصغير بعلي: "القانون الإداري"، المرجع السابق، ص 83.

إلا أنه يمكن التقليل من حدة هذه الظاهرة بتحريك أدوات الرقابة سواء تلك التي تمارسها سلطة الوصاية أو الأجهزة المختصة ذات الطابع المالي، كما ينبغي الإكثار من النصوص واللقاءات الداعية إلى كيفية استغلال الموارد المالية أحسن استغلال.

بعد استعراض كل من المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية والتعرف على مزايا وعيوب كل منهما، نلاحظ أن المركزية المطلقة لا تسمح بقيام نظام الإدارة المحلية ولا تعترف بها بسبب حرصها على حصر النشاط الإداري بيد جهاز الدولة المركزية، وأن التنظيم الذي يقوم على عدم التركيز الإداري رغم ما فيه من تفويض الموظفين العاملين في فروع الأجهزة المركزية المنتشرة عبر المناطق المحلية في الدولة وتمكينهم من اتخاذ بعض القرارات في شؤون معينة لا تعتبر إدارة محلية وذلك لاختلافها عنها من وجوه عدة أهمها :

➤ **موقعها على خارطة التنظيم الإداري:** فالإدارة المحلية تقع ضمن إدارة التنظيم الإداري اللامركزي، فهي إحدى الصور اللامركزية الإدارية (الإقليمية) كما ذكرنا، بينما عدم التركيز الإداري يقع ضمن دائرة التنظيم الإداري المركزي، ويعبر عن الصورة المتطورة للمركزية الإدارية؛

➤ **الهدف:** وجدت الإدارة المحلية بفعل مبادئ الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وخاصة السياسية منها، وذلك لتمكين سكان الوحدة المحلية من إدارة شؤونهم بأنفسهم، أما عدم التركيز الإداري فهدفه تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية ومساعدتها على أداء واجبها؛

➤ **الصلاحيات:** نجد أن الإدارة المحلية لها صلاحيات واختصاصات محددة قانوناً، بينما السلطات القائمة في ظل عدم التركيز الإداري تفوض لها صلاحيات من خلال الأجهزة الحكومية التي ترتبط بها؛

➤ **الرقابة:** تخضع الإدارة المحلية لرقابة إدارية (وصاية إدارية) تقوم بها الأجهزة المركزية المخولة وفي الحدود التي يرسمها القانون، بينما تخضع الفروع لرقابة رئاسية تتمثل في رقابة الرئيس لمؤوسه؛

➤ تصدر القرارات الإدارية وتبرم العقود في ظل عدم التركيز الإداري باسم الدولة، بينما في ظل الإدارة المحلية باسمها.

3/ الإدارة المحلية والحكم المحلي:

في هذا المجال تباينت الآراء واختلفت، فهناك ثلاث جهات نظر:

❖ **الاتجاه الأول:** يرى أنصار هذا الإتجاه أن هناك فروقا بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، ويستند أصحاب هذا الرأي إلى أن الإدارة المحلية تشير إلى أسلوب معين من أساليب اللامركزية الإدارية يتم من خلاله توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، بينما يشير مصطلح الحكم المحلي إلى أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية يتم من خلاله توزيع الوظيفة السياسية بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية، بمعنى أن الإدارة المحلية تعنى بالجوانب التنفيذية، بينما يعنى الحكم المحلي بالجوانب السياسية والتقريرية والتوجيهية.

❖ **أما الاتجاه الثاني:** يرى أن نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي ويرى أنصار هذا الرأي أن بعض الدول تبدأ عند محاولتها تطبيق اللامركزية الإدارية (الإقليمية) بتفويض الصلاحيات أو تحويلها أولا من الحكومة المركزية لممثلها في الأقاليم، ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية بعد ذلك، وأنه في حالة نجاح هذا النظام تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي. وهذا يعني تطبيق مبدأ التدرج للوصول إلى حالة أفضل للامركزية الإقليمية.

❖ **وبالنسبة للاتجاه الثالث:** يدعوا إلى عدم التفرقة بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي بمعنى أن لهما مدلول واحد وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾.

بعد التعرض لهذه الآراء المختلفة، ومن خلال الدراسات العديدة في هذا المجال، نرى أنه من الضروري التفرقة بين هذين المفهومين، وهناك عموما فروق شكلية وأخرى موضوعية بين نظام الإدارة المحلية ونظام الحكم المحلي⁽²⁾:

تتمثل **الفروق الشكلية**، في نوع السلطة المخولة لكل منهما، فنظام الحكم المحلي يتميز بوجود ثلاث سلطات: تشريعية وتنفيذية وقضائية في كل وحدة إدارية، أما نظام الإدارة المحلية فتتحصّر سلطاته

¹ د. محمد محمود الطعمانية، د. سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 20-21.

² مصطفى عبد الله، أبو القاسم خشيم: "مبادئ الإدارة العامة"، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا، 2002، ص 324.

في جوانب تنفيذية أو إدارية أو مالية، بينما تختص السلطة المركزية في الدولة بالسلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) مثل الجزائر وفرنسا.

أما فيما يخص الفروق الموضوعية، فتتعلق بمدى التباين الموجود ما بين مكونات كل من النظامين، فنظرا لاختصاصاته المحلية الواسعة يعد نظام الحكم المحلي دولة داخل دولة، أما نظام الإدارة المحلية فيجسد تقسيما جغرافيا معيناً لأقاليم الدولة. هذا إلى جانب أن إختصاصات نظام الحكم المحلي مستمدة من الدستور الفيدرالي مباشرة بينما يستمد نظام الإدارة المحلية سلطاته من الحكومة المركزية.

ولنا أن نوضح ما سبق في الجدول التالي:

الجدول رقم (01): يوضح معايير التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي.

أوجه الإختلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة وبذلك تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري	يرتبط بشكل الدولة، ويعتبر أسلوباً من أساليب التنظيم السياسي
الوظيفة	تمارس جزء من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظائف تنفيذية وتشريعية وقضائية
الموطن	تتواجد في ظل الدولة والسلطة المركبة	يتواجد فقط في الدولة المركبة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغير زيادة أو نقصاً، كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة	اختصاصاته تتمتع بدرجة من الثبات، كونها محددة بموجب الدستور
الرقابة	تخضع لرقابة وإشراف السلطة المركزية	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين سارية المفعول في الدولة	يخضع لقوانين خاصة صادرة عن السلطة التشريعية

المصدر: أ. أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 44.

المطلب الثاني: إستقلالية الوحدات المحلية

إن مجرد وجود هيئات إقليمية أو محلية تباشر ما يعهد به إليها من وظائف لا يكفي في الواقع لقيام نظام الإدارة المحلية، وإنما يجب بالإضافة إلى ذلك أن تكون هذه الهيئات مستقلة عن الحكومة المركزية. فالمقصود باستقلال الوحدات المحلية هو أن يكون لها (أي لممثليها) حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها، كما أن هذا الإستقلال يعني أن يكون لتلك الهيئة دور رئيسي وفعال في إدارة مرافقها.

1/ مقومات إستقلالية الوحدات المحلية:

1.1. وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية: يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود مصالح أو شؤون محلية تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الإحتياجات و المصالح والشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.

إن اعتراف القانون بهذا التمايز الموجود حقيقة وفعلا بين المصالح المحلية (الإقليمية) والمصالح الوطنية (المركزية) يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها. ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية:

❖ **الإختصاص:** الإتجاه السائد بهذا الصدد، أن يوكل الإختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون من خلال بيان صلاحيات الهيئات اللامركزية إلى السلطة التشريعية بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات.

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الإختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان⁽¹⁾.

¹ BENOIT (P) :« Droit administratif Français », Ed. DALLOZ, 1968, P P 135-136.

❖ **الكيفية:** يتم توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية وفق أسلوبين أساسيين هما:

• **الأسلوب الإنجليزي:** ومؤداه أن يبين المشرع السلطات والإختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية رغم تنوعها⁽¹⁾، وما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية؛

• **الأسلوب الفرنسي:** بمقتضى هذا الأسلوب أو التصور أن يعمد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات المحلية اللامركزية واسعة وغير محددة⁽²⁾.

2.1. إنشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة: يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة، كما سبق و ذكرنا إلى هيئات محلية مستقلة عن الإدارة المركزية وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها وأن تكون منتخبة من سكان الإقليم ذاته.

❖ **تمتع الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية:** الشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص أو مجموعة أموال (أشياء) تتكاتف وتتعاون أو ترصد لتحقيق غرض وهدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية، أي القدرة على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، ومن ثم فإن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، من خلال إعطاء بعض الأجهزة الإستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن إلتزامات وتحمل للمسؤولية. ولهذا، فإن الإعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني المبدأ الأساسي لاستقلال الوحدات المحلية⁽³⁾.

❖ **الإنتخاب:** يعد تشكيل الأجهزة و الهيئات المحلية بالإنتخاب من شروط قيام النظام اللامركزي ومن مقومات إستقلالية الوحدات المحلية، بل أن هناك رأياً فقهيها يربط بين اللامركزية و تشكيل مجالس الوحدات اللامركزية بالإنتخاب وجودا وعدما. ومع ذلك، فقد تتطلب الأوضاع أحيانا

¹ عمر صدوق: " دروس في الهيئات المحلية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص14 وما يليها.

² عثمان خليل: "التنظيم الإداري في الدول العربية"، محاضرات ملقاة على قسم الدراسات القانونية بجامعة الدول العربية، 1956، ص 13.

³ WALINE MICHOD: «La théorie de la personnalité morale et son application en droit Français», 3^{ème} Ed Paris, 1932, P 14.

استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية⁽¹⁾ أو الإعتماد على أسلوب التعيين أساسا كما هو الحال بالنسبة لصورة اللامركزية المرفقية.

ومهما يكن، فإن طريقة الانتخاب كطريقة ديمقراطية تبقى من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول والأنظمة مما أدى إلى تكريسها دستوريا.

3.1. تمتع الهيئات المحلية بموارد مالية (الاستقلال المالي): من البديهي القول أن الاستقلال الإداري للإدارة المحلية يقتضي بأن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين وإسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية وتمويلها بما تحتاجه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات. إن الاستقلال المالي للوحدات المحلية يرمي إلى تحقيق الديمقراطية واللامركزية في تسيير شؤونها ويسمح لها بالقيام بنشاطاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من أجل تلبية حاجيات سكان الإقليم وتحريك عجلة التنمية المحلية⁽²⁾. ولتحقيق هذا الاستقلال يقتضي الأمر ضرورة تمتع الوحدات المحلية بموارد مالية محلية مستقلة ومنفصلة عن موارد الدولة وذلك من أجل دعم استقلالها الإداري، فاستقلال الوحدات المحلية ماليا يكون بالضرورة استقلالها الإداري، لأن الاستقلال المالي يعني ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة، وبالتالي منحها حرية أكبر في إنفاق أموالها⁽³⁾.

2/ تقدير استقلالية الوحدات المحلية: إن استقلالية الوحدات المحلية جاء كنتيجة حتمية لتخفيف العبئ على المستوى المركزي، لكن هذا الإستقلال لا ينبغي أن ننظر إليه استقلال مطلق، بحيث تستقل السلطات المحلية عن السلطة المركزية تماما وإلا أصبحت اللامركزية المحلية خطرا على وحدات الدولة وسلامة كيانها وخرجنا بالتالي من نطاق الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية إلى نطاق اللامركزية السياسية التي تتضمن توزيع وظائف الدولة الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية). لذلك فإن استقلال الوحدات المحلية في إصدار قراراتها الإدارية ومباشرة أعمالها التنفيذية لا يعني بأي حال من الأحوال خروجها عن أحكام وأسس سيادة الدولة، وإنما الإستقلال دوما يبقى في إطار

¹ DUGUIT : «Traité du droit constitutionnel», 2^{ème} édition, DALLOZ, Paris,1930, P 22.

² محمد بوكحيل: "الضريبة مصدر من مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية"، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في العلوم المالية بالقلبية، تيبازة، 1992، ص 22 .

³ د. عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 53 .

السياسة العامة للدولة بإعتبار الوحدات المحلية نائبة عن الحكومة المركزية وليست كيانات تنظيمية وإدارية مستقلة إستقلالاً مطلقاً.

لذا نجد هذه الوحدات دوماً تحت رقابة السلطة المركزية، لأنه غياب الوصاية الإدارية أو الرقابة يؤدي إلى ضعف الروابط بين الإدارات المحلية والحكومة المركزية وبالتالي تصبح الإدارة المحلية دولة داخل الدولة الأم، هذا ما يؤدي إلى تفكك أوصل الدولة.

المطلب الثالث : الرقابة على الوحدات المحلية

إذا كان الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة يقتضي قيام وإنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتسيير تلك المصالح والشؤون، فإن مدى ذلك الإستقلال لن يكون مطلقاً. وعليه فإن الأمر يستلزم حتماً قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي.

1/ أنواع الرقابة على الوحدات المحلية : لا تتخذ الرقابة على الهيئات المحلية صورة واحدة ، بل تختلف تبعاً للإيديولوجية السياسية والاقتصادية التي تنتهجها الدولة وتبعاً لإختصاصات الوحدات المحلية، فتكون الرقابة بسيطة في ظل النظم الرأسمالية، بينما تتعدد أنماطها وأشكالها في الدول الماركسية " الاشتراكية " و يمكننا أن نحصر أنواع الرقابة التي يمكن أن تمارس على الوحدات المحلية فيما يلي :

1.1. الرقابة (الوصاية) الإدارية: هي من إختصاص السلطة التنفيذية، والهدف منها التأكد من حسن أداء الخدمات المحلية ودعم وحدة الدولة الإدارية، ويتخذ هذا النوع من الرقابة ثلاث صور نوضحها فيما يلي:

❖ **الرقابة على الهيئات ذاتها:** إذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية (البلديات مثلاً) من إختصاص القانون حيث يتم عادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يُخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة.

● **الإيقاف:** يمكن للإدارة المركزية طبقاً للشروط و الإجراءات القانونية أن تعتمد إلى إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتاً أي طيلة فترة محددة (شهر مثلاً)، لإعتبرات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملاءمة؛

● **الحل:** كما قد يخول القانون لسلطة الوصاية أن تقوم بالحل و الإزالة والإنتهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية (المجلس المنتخب)، وهومن أخطر مظاهر الرقابة أو الوصاية الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي، الأمر الذي استلزم إحاطته بجملة من القيود والشروط حفاظاً على أحد أركان النظام اللامركزي، والمتمثل في استقلال وحدات الإدارة اللامركزية.

❖ **الرقابة على الأشخاص:** تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأشخاص المعينين بالوحدات اللامركزية، كما لها الحق أيضاً وفق إجراءات معينة ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين.

تتمثل أهم مظاهر الرقابة الإدارية على الأشخاص والأفراد القائمين على إدارة وتسيير الهيئات المحلية في:

- توقيف عضو بهيئات الإدارة اللامركزية لمدة محددة عن ممارسة المهام (شهر مثلاً) ؛
- الإقالة لأسباب عملية كتولي العضو المنتخب لمهام إدارية في جهة أخرى ؛
- العزل أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لإرتكاب أعمال مخالفة للقانون (جرائم) ؛

❖ **الرقابة على الأعمال:** وتتخذ هذه الرقابة بدورها الأشكال التالية:

● **التصديق والإلغاء:** تنص القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية على أن قرارات ومداومات وتصرفات تلك الإدارة يجب إطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفيذها، وذلك بهدف مراقبة مدى مشروعيتها وملاءمتها وبالتالي التصديق عليها أو إلغائها وفقاً للأوضاع والإجراءات والكيفيات التي يحددها القانون.

● **الحلول:** يمكن في حالات معينة للسلطة الوصية أن تحل مكان ومحل الإدارة المحلية للقيام بتصرفات و أعمال هي أصلاً من صلاحيات واختصاصات هذه الأخيرة، ويتم هذا الإجراء عند إمتناع الإدارة اللامركزية القيام باختصاصاتها رغم إعدارها وتنبئها للقيام بها.

2.1. الرقابة التشريعية: تنشأ الوحدات المحلية بواسطة السلطة التشريعية، فالأمر يستلزم دائما في حالة إنشائها و إلغاء الوحدات المحلية إصدار قانون من السلطة المختصة وأحيانا فإنها لا تحل إلا بقانون، لذا فالبرلمان باعتباره صاحب السلطة التشريعية في الدول فإنه يختص بممارسة الرقابة على هذه الهيئات قصد التأكد من أن الأجهزة المحلية تمارس اختصاصاتها التي أنيط بها القانون القيام بها. وتستخدم السلطة التشريعية في ذلك وسائل مختلفة كتشكيل لجان لبحث وتقصي الحقائق حول موضوع معين، وهذه اللجان يكون لها الحق في دعوة أعضاء الهيئات المحلية وموظفيها لاستجوابهم ومناقشتهم، أو توجيه الأسئلة والاستجوابات للوزير المختص بالإدارة المحلية فيما يتعلق بمشكلات النظام المحلي وأوجه القصور ومستوى الخدمات ومدى كفاءتها.

كما تظهر هذه الرقابة أثناء مناقشة البرلمان للميزانية العامة للدولة بما فيها الميزانيات المحلية وتسمى هذه الرقابة أحيانا بالرقابة السياسية نظرا لممارستها من أعلى سلطة سياسية داخل الدولة.

3.1. الرقابة القضائية: تعتبر الوحدات المحلية صنيعة القوانين، والواجب أن تمارس الهيئات المحلية أعمالها وفقا لهذه القوانين و أن لا تسيء استعمال سلطاتها أو تتجاوز حدودها، وإلا كانت تصرفاتها غير مشروعة وعرضة للطعن أمام القضاء. فالقضاء هنا بمثابة الحكم بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية فهو ينظر في القضايا التي ترفعها الإدارة المحلية ضد الإدارة المركزية مطالبة بإلغاء القرارات التي تراها مجحفة بحقها ومخالفة للقانون، وكذلك ينظر في القضايا التي تطلب فيها الإدارة المركزية أو الأفراد إلغاء القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية إذا كانت مخالفة للقانون.

4.1. الرقابة المالية: رقابة الأموال هي أكثر صور الرقابة فاعلية، فعن هذه الرقابة يمتد إشراف الحكومة إلى كافة أنشطة الهيئات المحلية. وتتخذ هذه الرقابة عدة أشكال أهمها: التصديق على القروض ومنح الإعانات والتفتيش المالي.

❖ **التصديق على القروض:** تمنح غالبية نظم الإدارة المحلية، الهيئات المحلية سلطة الاقتراض لتمويل مشروعاتها الرأسمالية، ولكنها تقيد هذه السلطة بشرط الحصول على موافقة الحكومة المركزية على عقد القروض، للتأكد من سلامة هذه المشروعات، ومدى لزومها للوحدة المحلية ولضمان قدرة الهيئات المحلية من سداد القرض وفوائده، وتبدو قوة هذا الشكل من أشكال الرقابة

في كون قرار الحكومة المركزية في هذا الخصوص نهائياً لا يقبل الطعن إلا فيما يتعلق بتأخر الحكومة في النظر في طلب الهيئة المحلية.

❖ **التفتيش المالي:** تعتبر أموال الهيئات المحلية أموالاً عامة فهي تخضع لرقابة الحكومة المركزية التي ترسل مفتشين ماليين لمراجعة حسابات الهيئات المحلية للتأكد من سلامتها، مع رفع التقارير اللازمة عن أنشطة المحليات من الناحية المالية إلى الجهات المختصة وخاصة وزراء المالية، ويسير الاتجاه الحديث في خصوص التفتيش المالي والإداري إلى اعتباره وسيلة للنصح والإرشاد و التوجيه أكثر منه لاكتشاف الأخطاء.

❖ **تحديد قيمة الضرائب والرسوم المحلية:** حيث تخضع قرارات المجالس المحلية الخاصة بفرض ضرائب أو رسوم أو تعديلها موافقة الحكومة المركزية على ذلك.

5.1. الرقابة الشعبية: يمارس السكان في الوحدة المحلية الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام الأعضاء والموظفين فيها بالأعمال الموكولة إليهم بكفاءة وفعالية. وتختلف صور هذه الرقابة باختلاف نظم الإدارة المحلية المطبقة في الدول، فقد يكون لسكان الوحدة المحلية الحق في قبول أو رفض بعض قرارات المجلس المحلي قبل تنفيذها مثل عقد القروض كما في أمريكا وإيطاليا أو تعديل حدود المجلس المحلي كما هو الحال بفرنسا⁽¹⁾، وقد يكون لهؤلاء السكان الحق في عزل الأعضاء إذا ما ثبت لهم عدم قدرتهم على الأداء الجيد أو فسادهم. أو قد تكون الرقابة الشعبية بالسماح للسكان المحليين بحضور اجتماعات المجلس المحلي، ووجوب عرض جداول أعمالها قبل عقدها بفترة زمنية معقولة، وكذلك حق السكان في تقديم الشكاوى و الانتقادات والاقتراحات للمجلس المحلي.

هذا بالإضافة إلى دور الرقابة التي تمارسها الصحافة و أجهزة الإعلام المختلفة والتي تعتبر من أهم وسائل التعبير عن آراء المواطنين في النظم الديمقراطية حيث أصبحت الصحافة أداة الرأي العام القومي والمحلي في التعبير عن اتجاهات و احتياجات المواطنين فمن خلالها يستطيع الرأي المحلي أن يؤثر على أعضاء المجالس المحلية و على أعمالهم و توجيههم من خلال النقد وكشف الخطأ عن الصواب.

¹ د.خالد السمارة الزغبي: "تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية"، المرجع السابق، ص 41.

2/ تقدير الرقابة الممارسة على الوحدات المحلية: سبق وأن ذكرنا أن نظام الإدارة المحلية يرتكز على مقومين أساسيين هما وجود هيئات محلية مستقلة والخضوع للرقابة من جانب السلطة المركزية. فالرقابة على الهيئات المحلية تشكل إذن ركنا من أركان الإدارة المحلية، لكن يجب أن نشير إلى أن الرقابة الممارسة على الوحدات المحلية يجب أن لا تباشر بشكل يشل فاعلية هذه الوحدات عند قيامها بواجباتها الإقليمية، أي أن هذه الرقابة لا تكون قييدا على حرية الهيئات المحلية أو معوقا لها، لذا يجب أن لا تمارس إلا طبقا لنص قانوني يبين طرقها ويحدد أطرها.

فالرقابة إذن تقف عند نقطة تتحقق معها علاقات متوازنة بين السلطة المركزية والوحدات المحلية بحيث تمنع من ناحية تعسف وتسلب الأولى تجاه الثانية وتمنع من ناحية أخرى تمرد الهيئات المحلية وخروجها عن نطاق السياسة التي تضعها السلطة المركزية.

المبحث الثالث: نماذج لتقسيمات الإدارة المحلية في بعض الدول

يتوقف نوع التقسيم الإداري لإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية، وعلى الظروف البيئية السائدة في الدولة، وفي إطار هذين العاملين الرئيسيين توجد عدة عوامل تكون دائما موضع اعتبار عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية، أهمها تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية، أي مدى قدرة الوحدة المحلية على الحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها، حتى تستطيع الاضطلاع باختصاصاتها بكفاية⁽¹⁾.

في هذا المقام سوف نستعرض التقسيمات الإدارية لكل من دولة تونس والمغرب باعتبارهما بلدان عربية مجاورة تشهد نقلة نوعية نحو تمويل وحداتها الإدارية اعتمادا على الموارد الذاتية، وكذا التقسيمات الإدارية في فرنسا باعتبارها مرجع لكثير من الدول التي أخذت بتجربتها في هذا المجال.

المطلب الأول: التقسيمات الإدارية بتونس

حصلت تونس على استقلالها في العشرين من مارس 1956، وظهر أول دستور لها في 1959، وفي ذلك الوقت إتسمت الحكومة التونسية بدرجة كبيرة من المركزية، خاصة في تبني التخطيط الاقتصادي المركزي، ولكن في السنوات الأخيرة بدأت الجمهورية التونسية تتجه نحو الحد من المركزية داخل الوزارات والأخذ باللامركزية الإدارية من خلال المجالس البلدية، ولذلك وضعت الحكومة التونسية برامج إقليمية هدفها إقامة بنية تحتية في المناطق الريفية، كما أنشأت إدارات لامركزية⁽²⁾.

تنقسم الجمهورية التونسية إداريا إلى قسمين هما: الولايات والبلديات.

1/ وحدات الإدارة المحلية في تونس:

❖ **الولايات:** يبلغ عدد ولايات الجمهورية التونسية 23 ولاية تضم مناطق حضرية وريفية، ويتجسد الدور الذي تؤديه الولايات في التنسيق بين جميع المصالح التابعة للدولة، وللولاية مجلس شعبي ولائي يتكون من الممثلين الجهويين للحزب ونائب عن كل منظمة قومية، ويقوم المجلس الولائي بدور البلديات في المناطق الريفية الخارجة عن المناطق الحضرية للبلدية، ويدلي برأيه في جميع

¹ د. علي أنور العسكري، المرجع السابق، ص 16.

² د. كمال بربير: "نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1996، ص 08.

المسائل ذات الصبغة المحلية خاصة ما يتعلق بالميادين الاقتصادية والاجتماعية، وذلك تحت إشراف الوالي⁽¹⁾.

❖ **البلديات:** لقد أنشأت البلدية "بلدية مدينة تونس" كأول بلدية تونسية سنة 1858، وذلك قبل استعمارها من قبل فرنسا، وبعد الاستقلال أصبحت البلدية في تونس متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أما عدد بلديات الجمهورية التونسية يصل إلى 257 بلدية، ويتم إنشاء وإلغاء البلدية بقرار وزير الداخلية بناء على اقتراح من السلطات المحلية والجهوية، وبعد أخذ رأي وزير المالية والتجهيز، وفي عام 1975 صدر قانون جديد للبلديات أجاز تقسيم البلديات إلى دوائر بلدية، وكذا الترخيص لتكوين نقابات بلدية (تعاونية) تضم بلديتين أو أكثر من أجل توحيد الجهود نحو النهوض بالتنمية. وللبلدية كذلك مجلسها الشعبي المكون من منتخبين يختص بالبت في الشؤون البلدية ولا سيما موازنتها، وكذلك مختلف الأعمال التي يتعين القيام بها للمساعدة في التنمية البلدية.

2/ أسلوب التمويل المحلي بتونس:

إن أهم مصادر تمويل الوحدات الإدارية التونسية تتجسد فيما يلي:

1.2. الضرائب والرسوم: تحتفظ الحكومة المركزية بقدر كبير من السيطرة على السياسة الضريبية المحلية وعلى إدارة هذه الضريبة، وتفرض السلطة المركزية الضرائب والرسوم ولكن جبايتها تتم من قبل الإدارات المحلية والمركزية، وتشكل هذه الضرائب والرسوم ما نسبته 63% من الإيرادات المحلية وتساهم الحكومة بنسبة 25% من الموازنات في تمويل هذه الأخيرة عن طريق الضرائب الرئيسية التي تحصدها، بينما يتم تحصيل 38% من الموازنات من الضرائب المحلية وتتضمن الرسوم المخصصة للبلديات: ضريبة الأعمال، ضريبة الفنادق، ضريبة الأراضي غير المبنية، ويمنح هذا المصدر للبلديات بعض الاستقلالية، وذلك أن السلطات المحلية لا تملك أي سلطة لفرض وإضافة أي نوع من الضرائب المحلية أو تحديد أساس الضريبة، فهذه السلطات لا تزال ضمن صلاحيات الحكومة المركزية.

¹ ابن عاشور رافع: "المؤسسات والنظام السياسي التونسي (الإطار التاريخي للنظام الحالي)"، مركز النشر الجامعي، تونس، 2000، ص 265.

2.2. الصندوق المشترك للبلديات: لقد أنشأ هذا الصندوق سنة 1973، ويتوزع على النحو التالي:

- 75% للجماعات المحلية (86% للبلديات، 14% لمجالس المحافظات) وتوزع النسبة الخاصة بالمحافظات على أساس عدد السكان، أما بالنسبة للبلديات فإن 45% من حصتها توزع على أساس عدد السكان، و45% توزع على أساس الضرائب التي تحصلها أما 10% المتبقية فتوزع على أساس المعدل الطابق؛

- 25% توزع بين البلديات الكبرى وهي: صفاقص، سوسة، بنزرت وعلى بعض برامج الأشغال والديوان القومي للتطوير.

3.2. الإعانات الحكومية: تمثل الإعانات الحكومية ما نسبته 37% من إجمالي موازنة البلديات وتخصص الميزانية العامة للدولة في كل سنة مقدار التمويل المطلوب للبلديات، ولكن توزيع هذه الإعانات على البلديات يتسم بعدم المساواة، ولذلك تعبر البلديات التونسية عن ضيقها الشديد لعدم كفاية التمويل المتاح لها.

المطلب الثاني: التقسيمات الإدارية بالمغرب

حصلت المغرب على إستقلالها في الثاني من مارس عام 1956، وأمام التطور السريع الذي عرفته المدينة المغربية وما نتج عنه من اتساع في حجم الحاجيات وتنوعها، تبنى المغرب نهج اللامركزية كأسلوب لتدبير شؤون المدينة ووسيلة لإشراك السكان في تسيير قضاياهم المحلية، حيث أصدر المشرع المغربي سنة 1960 قانونا خاصا بتنظيم الجماعات المحلية، وقد استمد هذا النظام الجديد أصوله من مؤسسات الجماعات العريقة التي تشبه إلى حد بعيد المفهوم الجديد اللامركزية الإدارية وكذلك من مبادئ الإسلام الحنيف المجسدة في طريقة الشورى، التي عملت بها الأنظمة السياسية المغربية منذ القدم. وبهذا فإن الدستور المغربي منح ضمانا للنظام الجماعي، حيث أكد طابعه الديمقراطي وذلك بإقرار مبدأ تشكيل المجالس المكلفة بتسيير الجماعات المحلية عن طريق الإقتراع العام المباشر. وقد إزدادت أهمية اللامركزية في المملكة المغربية في ظل الطلب المتزايد على الخدمات الأساسية الناتجة عن التحضر السريع والتفاوت في الوصول إلى هذه الخدمات والوضع المالي الدقيق وحاجة الجماعات المحلية إلى تحسين قدراتها على التخطيط والتمويل وإدارة الاستثمارات.

1/ وحدات الإدارة المحلية بالمغرب:

وفقا للدستور المغربي الذي ينص على الحكم المحلي تحت عنوان "الجماعات المحلية"، فإن المستويات المحلية هي: الجهات أو المناطق، العمالات أو الأقاليم، والجماعات الحضرية والقروية. وأجاز الدستور إنشاء جماعات محلية أخرى بالقانون. وأكد أن للجماعات المحلية مجالس يتم تشكيلها بالانتخاب لإدارة شؤونها، وأن المحافظين مسؤولون عن تنفيذ قرارات مجالس العمالات والأقاليم والجهات. كما أنهم يمثلون الدولة في العمالات والأقاليم والجهات⁽¹⁾، ويتابعون تنفيذ قوانين وقرارات الحكومة وتدير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية، ويتولى وزير الداخلية اقتراح عدد الجهات وأسمائها وحدودها ومراكزها، وعدد أعضاء مجالس الجهات الواجب انتخابها في كل جهة، وتوزيع المقاعد.

وفقا للقانون المغربي، فإن المستوى الأول للتنظيم المحلي هو الجهات، فهي عبارة عن جماعات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتساهم إلى جانب الدولة والجماعات الأخرى في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتنقسم المملكة المغربية إلى 16 جهة أو منطقة تشمل 86 عمالة أو إقليم. وقد جاء إنشاء الجهات أو المناطق، لمراعاة التوافق البشري والتكامل الجغرافي، وتقريب الإدارة الإقليمية من المواطنين، وتسهيل حل مشكلاتهم الإدارية، بالإضافة إلى مراعاة الوضع الخاص لبعض المدن والمناطق.

أما المستوى الثاني للتنظيم المحلي في المملكة المغربية هو العمالة أو الإقليم الذي يوجد على مستوى اللامركزية، حيث يبلغ عددها 86 عمالة أو إقليم.

وتعتبر البلديات هي المستوى الثالث في التنظيم المحلي في المملكة المغربية، وهي النواة الأساسية والخلية الأولى في هذا التنظيم. ولقد ترتب على الإصلاح الذي تم في عام 1992 التوسع في البلديات في كل المناطق الحضرية والريفية (البلديات الحضرية أصبح عددها 249 بلدية بعد أن كان 99 بلدية)، بسبب تقسيم البلديات القائمة وإنشاء بلديات جديدة في المناطق الريفية التي أصبحت حضرية، كما أصبح عدد البلديات الريفية 1298 بلدية ريفية.

¹ د. محمد محمود الطعمانة و د. سمير عبد الوهاب، المرجع السابق، 297.

2/ أسلوب التمويل المحلي بالمغرب:

تشتمل الموارد المالية المحلية للجماعات المحلية في المملكة المغربية على ما يلي: الضرائب والرسوم التي يحق للجماعات المحلية تحصيلها (مثل ضريبة العقارات المبنية وغير المبنية) والمساعدات والهبات والوصايا، وإيرادات الأملاك والمساهمات والأجور المختلفة عن الخدمات (رسوم الملاهي والإدارة والمياه)، والإعانات التي تمنحها الدولة أو الأشخاص المعنويين والقروض المسموح للجماعات المحلية أن تحصل عليها.

وتشكل الضرائب 60% من الإيرادات المحلية، وهي تأتي من مصدرين: الضرائب الرئيسية التي تجبها الحكومة المركزية ونسبتها 29%، والضرائب المحلية التي تجمعها البلديات ونسبتها 31%. أما النسبة المتبقية من أموال البلديات فتأتي في شكل معونات مالية من الحكومة المركزية التي تقوم بتوزيعها على أساس الإيرادات المتوقعة من ضريبة القيمة المضافة. ويشكل تحويل الاعتمادات المالية من الحكومة المركزية إلى البلديات ما بين 35% و 40% من الميزانيات التشغيلية المحلية. ويميل نظام التوزيع الذي تتبعه الحكومة المركزية لمصلحة البلديات الأفقر، من خلال تصحيح الفوارق في الطاقة الضريبية بين المناطق المختلفة. وبالنسبة للقرارات التي يتخذها مجلس البلدية فيما يتعلق بفرض الضرائب والرسوم، فإنه لا بد من التصديق عليها من طرف وزير الداخلية بعد تأشيرة وزير المالية. وإلى جانب المصادر السابقة، هناك صندوق "الإيداع والتدبير" الذي يتولى تقديم القروض للجماعات المحلية بفائدة 6%. ولا بد من تصديق وزير الداخلية والمالية على كيفية إصدار القروض، وكذلك بالنسبة لقبول الهبات والوصايا.

المطلب الثالث: التقسيمات الإدارية بفرنسا

إن الاهتمام بدراسة نظام الإدارة المحلية في فرنسا، يرجع إلى أن هذا النظام يشكل أحد الأنماط الأساسية في نظم الإدارة المحلية في العالم، لما يتميز به من خصائص تجعله منفردا عن غيره من التنظيمات المحلية المعروفة، وباعتباره كذلك المصدر الأصيل الذي تأثرت به أنظمة محلية أخرى.

1/ وحدات الإدارة المحلية بفرنسا:

تنقسم الجمهورية الفرنسية إداريا إلى (1):

- منطقة (Région)؛
- محافظة (إقليم) (Département) ؛
- دائرة إدارية (Arrondissement) ؛
- مديرية (Canton)؛
- البلديات (Communes).

سنقتصر على ذكر أهم تقسيمين أساسيين وهما (2):

❖ **المحافظات:** تضم الجمهورية الفرنسية 96 محافظة، تحوي كل منها في المتوسط على 426 بلدية، والواقع أن هذا المتوسط يخفي في طياته تفاوتاً كبيراً فهناك محافظات بها 900 بلدية بينما تضم محافظات أخرى 106 بلدية، وتبلغ مساحة المحافظة في المتوسط 20.363 ميل مربع ويرى البعض أن مساحة المحافظة الفرنسية صغيرة نسبياً إذ يستطيع أي شخص أن يدور حولها خلال نهار واحد، وتنقسم المحافظة إلى فئات عادية وأخرى ممتازة ينبنى هذا التقسيم على أساس أهمية المدن والمناطق الداخلة في نطاق كل محافظة، ولا يعتبر هذا التقسيم ثابتاً بل يتغير مع تغير الظروف كأن تظهر لإحدى المدن أهمية خاصة في فترة معينة لتعتبر حينئذ من محافظات المرتبة الممتازة وللحفاظ الفرنسية صفتين رئيسيتين :

- هي وحدة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية يقوم على إدارتها مجلس المحافظة؛
- هي وحدة إدارية لا مركزية يتولى إدارة شؤونها بهذه الصفة المحافظ .

تتفاوت المحافظات الفرنسية تفاوتاً واضحاً من حيث حجمها السكاني، أنشطتها الاقتصادية ومستوياتها الاجتماعية، مما ينعكس أثره على مجالات الإدارة المحلية سواء في نوعية الخدمات التي تقدمها وحجمها الكمي، أو من حيث مصادر التمويل التي يستعان بها لتمويل الخدمات المحلية. فبينما تضم بعض المحافظات أكثر من مليون (1.000.000) نسمة، هناك محافظات أخرى تضم أقل من مائة ألف (100.000) نسمة، أما عن الكثافة السكانية وبالرغم من معدلها القومي (86) نسمة في

¹ ANDRE BARILAIRE, PIERRE FRANÇOIS GUEDON, op-cit, P 23.

² د. كامل بربر، المرجع السابق، ص 11.

الكيلومتر مربع، إلا أنها ارتفعت بصورة رهيبية في محافظة السين لتصل إلى (11774) نسمة وإلى (400) نسمة في الشمال، لتهبط إلى (13) نسمة في محافظات الألب السفلي.

❖ **البلديات:** تعتبر البلديات القاعدة الأساسية للامركزية الإدارية في النظام الفرنسي، لأنها تعبر عن واقع إجتماعي، إقتصادي وتاريخي، بينما تعتبر المحافظات على العكس من ذلك أقسام إدارية حددها المشرع الفرنسي بطريقة تحكيمية.

يقوم النظام البلدي الفرنسي على ركيزتين أساسيتين هما (1):

- وحدة النمط؛ - الشخصية المعنوية.

وبذلك تتماثل جميع البلديات الفرنسية سواء كانت ريفية أو حضرية كبيرة أو صغيرة من حيث نظامها الإداري والقانوني، ولكن لا يعني هذا أن البلديات لها صفات طبيعية واقتصادية واحدة فالواقع أنها غير متجانسة، إذ تعتبر الزراعة هي النشاط الرئيسي في بعض البلديات بينما نجد أخرى تأخذ طابعا صناعيا وتجاريا يكاد يكون شبه مطلق.

إن أول ما يلفت النظر إلى جانب قدم البلديات الفرنسية أن عددها كبير للغاية حيث وصل حاليا إلى 37708 بلدية، وأن هذا العدد الضخم يحمل في طياته العديد من المشاكل المتعلقة بالتفاوت الصارخ بين أحجامها وكثافتها السكانية وأيضا الأعداد الكبيرة للبلديات الصغيرة والتي تصل إلى حوالي خمسة وثلاثون ألف (35000) بلدية تضم أقل من ألفين (2000) نسمة، وأن حوالي ثلاثة آلاف وخمسة مائة (3500) بلدية لا يصل عدد سكانها إلى مائة (100) نسمة، أما المدن الكبرى فإن الأرقام تدل على أن هناك خمسة وثلاثون (35) مدينة فقط تضم مائة ألف (100000) نسمة، ومع هذا فإن الظاهرة الملموسة في نظام الإدارة المحلية في فرنسا أنه في الوقت الذي يتزايد فيه عدد البلديات الصغيرة فإن البلديات الكبيرة تخضع لنفس الاتجاه، ويمكن تفسير هذه الظاهرة بتوسع النمو الحضري وتزايد هجرة أهل الريف إلى المدن الكبرى. وقد ترتب على صغر حجم البلديات في النظام الفرنسي وتفاوتها مشكلات عديدة بذلت في سبيل حلها عدة محاولات جادة للتغلب على بعض هذه المشاكل، إلا أن النتيجة كانت تنوعا كبيرا بين البلديات سواء في طبيعتها أو في إمكاناتها المادية والبشرية، الأمر الذي انعكس على مدى كفاءتها في الوفاء باحتياجاتها والتزاماتها المحلية.

¹ أ. محمد صقر عاشور: "الإدارة العامة (مدخل بيئي مقارن)", دار النهضة للنشر، بيروت، 1979، ص 261.

2/ أسلوب التمويل المحلي بفرنسا:

إعتمدت المحليات الفرنسية منذ تكوينها على موارد كادت تستقل طوال القرن التاسع عشر وفي العشرينات، ولهذا لوحظ أن نمو الموارد المحلية وتطورها لا يكاد يتماشى مع التطورات الإدارية التي طرأت على الجهاز الإداري بشقيه المركزي واللامركزي.

وعموما، تتمثل الموارد المالية للمجالس المحلية الفرنسية فيما يلي:

1.2. الموارد الذاتية: ويقصد بها تلك التي تتحقق داخل نطاق المجالس المحلية والتي يتوقف اتخاذ قرار بشأنها على المجالس بصفة أساسية، ويمكن تقسيم هذه الموارد إلى ما يلي:

❖ **الضرائب المباشرة:** كانت الضرائب المباشرة قبل تعديلات 1974 و 1976 تسمى ضريبة السننيمات المضافة، والمقصود بهذه الضريبة أن للسلطة المحلية حق فرض ضريبة بنسبة عدد معين من السننيمات على كل فرنك تتقاضاه الحكومة المركزية من بعض الضرائب المفروضة على الممتلكات. وقد أثارت هذه الضرائب كثيرا من النقد، ومن ثم بدأت تفقد دورها في تمويل المجالس المحلية حيث كانت تشكل قبل الحرب العالمية الثانية ما مقداره 38% من إجمالي الموارد المحلية لكنها عجزت عن الاحتفاظ بهذا المعدل فيما بعد. لذلك تدخل المشرع لإحلال ضرائب محلية جديدة تمثلت بالضرائب على العقارات المبنية وغير المبنية، وضريبة السكن، وقد حدد المشرع تاريخ سريان هذه الضرائب ابتداء من أول جانفي 1974.

أما عن الرسوم الشبيهة بالضرائب المباشرة، فكان بعضها ينصب على ذات المادة الخاضعة لضريبة السننيمات المضافة، وكان هدف المشرع في فرض هذه الرسوم هو تحقيق التوازن نتيجة الفوارق الناجمة عن الضرائب المباشرة بين المجالس المحلية، أما البعض الآخر فكان ينصب على أوعية أخرى كوسائل الترفيه أو الالتحاق ببعض الأندية.⁽¹⁾

❖ **الضرائب غير المباشرة:** تتنوع هذه الضرائب تنوعا كبيرا ويقدر عدد ما تحصله المجالس المحلية بحوالي مائتي نوع من الضرائب غير المباشرة.

ومن هذه الضرائب ما هو إجباري وهي أغلبها ومنها ما هو إختياري مثل الضرائب الإضافية على المياه المعدنية وعلى وسائل النشر والإعلان وعلى استهلاك التيار الكهربائي.

¹ د. خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص 30.

❖ **إيرادات الأملاك المحلية:** وهذه تمثل ما يمكن اعتباره موارد ذاتية بالمعنى الصحيح إلى تلك التي تستقل المجالس بتحديد المواقع المنشأة لها وطريقة تقديرها وتحصيلها بمعرفة الأجهزة المحلية ذاتها.

❖ **إيرادات استغلال المشروعات والخدمات والمرافق المحلية:** وتشمل كل مقابل يدفع نظير الانتفاع بإحدى الخدمات أو المرافق المحلية، وبالتالي فهي تتميز عن الضرائب السابقة بأنها تدفع فقط في حالات الحصول على الخدمة.⁽¹⁾

2.2. الموارد الخارجية: وهي التي تستمد من مصادر تمكن المجالس المحلية من مواجهة أعبائها المحلية، وتتميز هذه الموارد بأهميتها البالغة وطبيعتها الخاصة وارتباطها بنفقات محلية بنوع خاص، وتنقسم هذه الموارد إلى:

❖ **إعانات الحكومة المركزية:** مع تعدد الموارد الأخرى في فرنسا فإن حصيلتها لا تكفي لتغطية الإنفاق المحلي، الأمر الذي يجعل إعانتها من جانب الدولة ضرورية لمساعدتها على القيام بأعمالها، وتقرر الإعانات الحكومية من الوزير المختص بحيث لا تزيد عن نسبة معينة من تكلفة المشروع، والتي تحدد من السلطات المختصة وفق حجم السلطة المحلية، وعدد السكان الذين يستخدمهم المشروع، والحالة المالية للسلطة المحلية، وأهمية المشروع للمنطقة، وتستهدف الدولة من الإعانة تشجيع التعاون بين البلديات وعموما تغطي إعانات الدولة ما نسبته 5% إلى 14% من نفقات السلطة المحلية تقريبا.

❖ **القروض:** تخول المجالس البلدية في فرنسا سلطة الاقتراض لتمويل مشروعاتها وخاصة الاستثمارية منها، ولكن يحدد من سلطتها في هذا الخصوص قدر من الرقابة المركزية التفصيلية فيما يتعلق بالموافقة على المشروعات التي تمول من حصيلة القروض، وعلى قيم هذه القروض وأسعار الفائدة التي تعقد بها وطريقة الوفاء بها وآجال سدادها.

❖ **رصيد الموازنة:** يتكون هذا الرصيد من حصيلة النسبة التي تحددها الحكومة من الضرائب المحلية غير المباشرة، والتي توزعها بين المجالس المحلية تبعا لمعايير تستهدف مساعدة الوحدات المحلية قليلة الموارد على حساب الوحدات الغنية، حتى لا يتأثر مستوى الخدمات المحلية في

¹ د. كمال بربير، المرجع السابق، ص 87.

الوحدات الأولى، ويتولى توزيع حصيلة هذا الصندوق لجنة مكونة من 19 عضو يمثلون الأجهزة الإدارية المحلية، بالإضافة إلى أعضاء آخرين يمثلون وزارة المالية ووزارة الداخلية⁽¹⁾. وفي الأخير نشير إلى أن الكثير من الدول اتجهت نحو تطبيق سياسة الإصلاح الإداري في أجهزتها الإدارية العامة والمحلية على حد سواء، وهذا انطلاقا من مقاربتين أساسيين هما:

✓ المقاربة الأنجلوسكسونية: تقوم على فكرة الخوصصة التي انتقلت من القطاع الاقتصادي لتمس النشاط الإداري وخاصة المرفق العام وذلك من خلال إعادة تنظيم وتطبيق قواعد السوق وتشجيع التسيير الخاص، ودفع مستعملي المرفق العام بمقابل الخدمات المقدمة والمعروضة والانتقال من مصطلح مستعمل إلى مصطلح زبون. كما يرى في ذلك فايول فيقول: " Il faut industrialisé l'état"⁽²⁾.

✓ المقاربة الفرنسية: تدور حول فكرة العصرية وهو مصطلح حديث استبدل تدريجيا بمصطلح الإصلاح، حيث نعطي مجالا واسعا ومتنوعا للتدخل، وهذا بتعزيز اللامركزية، بإدخال أدوات وتقنيات جديدة للتسيير (الإعلام الآلي، المحاسبة التحليلية، مراقبة التسيير، المقارنة المرجعية Benchmarking، لوحة القيادة...) والبحث عن مشاركة أكبر للمواطنين في اتخاذ القرار مع الاحتفاظ بفكرة المرفق العام بجعله أكثر فعالية لمواجهة مقتضيات العولمة⁽³⁾.

¹ JOEL BORDIN: « Les finances communales », 4^{ème} Ed. Economica, Paris, 2008, P 107.

² W. LAAGOUNE: « Les réformes administrative: un état des problématique », In Revue IDRA, volume 9, n°01, Alger, 1999, P 185.

³ VIRIATO MANUEL SANTO, PIERRE ERIC VERRIER : « Le management public », 1^{ère} Ed. Presses universitaires de France, Paris, 1993, p 06.

خلاصة الفصل الأول

أصبح دور اللامركزية في عصرنا الحاضر يتزايد يوماً بعد آخر في البناء الديمقراطي العام للدولة. فتشعب مهام الدولة وتكاثر مسؤوليتها أدى بها إلى ترك جزء من الوظيفة الإدارية والاجتماعية والاقتصادية إلى وحدات إدارية وترايبية تعمد التمثيلية عبر آلة الانتخاب، بحيث يصبح لممثلي السكان إختصاصات موسعة في مختلف المجالات. يعد توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية والمزج بين النظام المركزي واللامركزي في التنظيم الإداري من المشكلات الإدارية التي تجتهد الدول في إيجاد الحلول لها، وتتأثر في ذلك بدرجات متفاوتة بالظروف السياسية والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة في كل منها، بل أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة والهيئات الإقليمية والمحلية في الدولة الواحدة يتنوع من وقت لآخر ومن مرحلة لأخرى. والنظم الإدارية لا يمكن وصفها بالثبات والإستقرار فهي مرنة تحتاج إلى مراجعة مستمرة لكي تستجيب لتطورات الحياة.

ولهذا نجد اليوم أن الإدارة المحلية أصبحت تحتل مركزاً هاماً في نظام الحكم الداخلي، لذا نجد الاهتمام بها أصبح في سياق دولي عالمي، ذلك أنها أثبتت وجودها ونجاحاتها في مجتمعات كثيرة كإنجلترا وسويسرا وألمانيا وحتى في الدول العربية وليس من شك أن ذلك راجع إلى إيديولوجية الإدارة المحلية التي تقوم على أساس إشباع الحاجات المحلية، وتحقيق بناء و تقويم الشؤون المحلية بأيادي محلية و موارد ذاتية.

وعليه لا بد من التكريس الفعلي والحقيقي لسياسة اللامركزية، لأنها الوسيلة الوحيدة التي تضمن استقلالية الجماعات الإقليمية ومبادراتها في مجال المشاريع التنموية المحلية، إذ أنه قبل التكلم على أي تنمية لا بد من أن تكون مفاهيم كل من اللامركزية والديمقراطية المحلية هي مفاهيم مترابطة ومتكاملة وموجودة فعلاً وإلا سيبقى مشوار التنمية الإقليمية يواجه العراقيل التي تحول دون تحقيق الأهداف.

ولأن البلدية في الجزائر حاملة للواء اللامركزية الإدارية وبمثابة دولة مصغرة على مستوى القاعدة، فنسخرها للدراسة في الفصول القادمة، محاولين الإجابة على أسئلة عدة منها، ماهية البلدية؟ وماليتها؟ و أكثر مما سبق كيفية التسيير الأمثل والأنجع لمواردها المالية بما يتماشى وحجم مهامها وكذا التغيرات و التطورات الراهنة، ومنه النهوض بالتنمية على مستوى البلديات الجزائرية.

الفصل الثاني:

البلدية في الجزائر، صلاحياتها ومشاكلها

المبحث الأول: تطور نظام البلدية في الجزائر

المبحث الثاني: أجهزة وهيئات تسيير وإدارة البلدية

المبحث الثالث: صلاحيات واختصاصات هيئات البلدية والنقائص الحاصلة فيها

تمهيد الفصل الثاني

البلدية في الجزائر هي الهيئة القاعدية لهرم الإدارة العامة للدولة، فهي الأرضية الأساسية التي يرتكز عليها الحكم وذلك من خلال دورها الفاعل في رفع كفاءة الأداء الإداري والتنموي للدولة وفي تقريب الإدارة من المواطن بما يسمح بتنمية المجتمع وتحقيق رفاهه. حيث يستند عملها على مبدأ اللامركزية الذي يعطي للجماعات المحلية حزمة من المهام والاختصاصات التي تيسر سهولة وسرعة اتخاذ القرار على المستوى المحلي بعيدا عن سيطرة الإدارة المركزية مع ربط هذه الاختصاصات والمهام بتحقيق السياسات والأهداف الإنمائية في الإطار القومي للدولة.

كما أن البلدية في الجزائر هيئة ديمقراطية تمثيلية لأن مجلسها ينتخب من السكان المحليين عن طريق الاقتراع المباشر وبذلك فهي تعبر بكفاءة عن تطلعات السكان واختياراتهم، وتحضى بالتالي بالاحترام والسلطة المعنوية القادرة على تحريك طاقات أفراد المجتمع ومؤسساته المدنية لصالح التنمية المحلية. ومن هذا المنطلق فهي تعتبر أهم ركيزة وحجر الزاوية التي تربط المواطن بالدولة كما أنها تعتبر الشريك الأوثق مع السلطة المركزية في تنفيذ جداول أعمال التنمية على المستويين المحلي والوطني وحتى العالمي .

وحتى تتمكن البلدية من تحقيق كل الطموحات فإن عليها أن تستفيد من النظرة الجديدة للتنظيم والتسيير والمهام والموارد، وذلك عبر الإصلاحات المستمرة في كافة المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، وعليه يتعين علينا تقديم هذه المؤسسة في هذا الفصل، بداية بالتطور التاريخي لنظام البلدية في الجزائر متوقفين عند أهم المراحل في الحقبة الاستعمارية، ومرحلة ما بعد الاستقلال وحتى التغييرات الطارئة في الآونة الأخيرة على النصوص القانونية المنظمة لها وذلك من خلال القانون البلدي المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 جوان سنة 2011، متطرقين بعد ذلك إلى الأجهزة والهيئات التي تحكم سير العملية الإدارية بالبلدية، وتحديد الصلاحيات المخولة إليها، لنعرج في الأخير إلى أهم النقائص والمشاكل التي تتخبط فيها النواة الرئيسة للمجتمع.

المبحث الأول: تطور نظام البلدية في الجزائر

قبل تقديم أي تعريف نتقيد به لاحقا، يجدر بنا إعطاء ولو لمحة وجيزة عن تاريخ هذه الهيئة التي نشأت وترعرعت خارج التراب الوطني، بحيث كان منشؤها في فرنسا، ثم إنتقل هذا التنظيم إلى جملة الدول التي غزتها واستعمرتها هذه الأخيرة ومنها الإقليم الجزائري بداية من سنة 1830. سوف نستعرض في هذا المبحث بنوع من الاختصار، كيف وجدت البلدية في الجزائر عبر الفترة الزمنية الممتدة من الاستعمار مرورا بمرحلة الاستقلال وإلى يومنا هذا، لنصل إلى تعريف شامل لهذه الهيئة.

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

لم تحد البلدية عن غيرها من الهيئات الإدارية الأخرى، فقد كانت هي كذلك أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية وفرض هيمنتها ونفوذها، وخدمة العنصر الأوربي عامة والفرنسي خاصة (1). منذ سنة 1844 أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية، عرفت بالمكاتب العربية "Bureaux arabes"، مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير (2)، حيث تم إحداث واحد وعشرون (21) مكتبا عربيا سنة 1844 ليرتفع سنة 1870 إلى تسعة وأربعون (49) مكتبا، وبعد الاستتباب النسبي للوضع الأمني بالجزائر عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف وملائمة التنظيم البلدي تبعا للأوضاع والمناطق ليصبح التنظيم البلدي بالجزائر منذ سنة 1868 يتميز بوجود ثلاث أصناف من البلديات:

1/ البلديات الأهلية:

وجد هذا التصنيف أصلا في مناطق الجنوب (الصحراء)، وفي بعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال إلى غاية 1880. وقد تميزت هذه البلديات بالطابع العسكري، إذ تولى تسييرها الفعلي رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعوان من الأهالي تم تعيينهم تحت تسميات مختلفة (الباشا أو الآغا، القائد، الخليفة أو شيخ العرب).

¹ د. عمار بوضياف: "الوجيز في القانون الإداري"، دار جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص 271.

² صالح فركوس: "المختصر في تاريخ الجزائر"، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2002، ص 195.

2/ البلديات المختلطة (المتزجة):

ولقد أخذت تسميتها تلك، لأنها تقع في أقاليم عسكرية وفي مناطق خاضعة لحركة الاستيطان بشكل كبير⁽¹⁾، فهذه الهيئة استحدثت في المناطق العسكرية لكنها متواجدة بشكل ثانوي في الأقاليم المدنية، فهي وسيلة إدارية في يد السلطات العسكرية لتسيير الأهالي، وتعرف بأنها "دائرة سياسية وإدارية لها خاصية الشخص المدني"⁽²⁾. ولقد وصفها أحد الكتاب بأنها: "خليط من الوحدات الإدارية القانونية والانتقالية"⁽³⁾. لقد كان هذا النوع من البلديات يغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري حيث وجد في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين (الفرنسيين) بالقسم الشمالي من الجزائر⁽⁴⁾. وترتكز إدارة البلدية المختلطة على هئتين رئيسيتين هما⁽⁵⁾:

2.1. المتصرف الإداري (Administrateur): والذي يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب؛

2.2. اللجنة البلدية (Commission municipale): يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين الفرنسيين وبعض الجزائريين (الأهالي) الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية استنادا إلى التنظيم القبلي القائم أصلا على أساس مجموعة بشرية أو ما يعرف بالعرش وكانت نسبة تمثيل الجزائريين هي واحد بالمائة (1%).

الجدول رقم (02): وضع البلديات المختلطة من حيث المساحة والسكان 1874.

المجموع	السكان				المساحة بالهكتار	عدد البلديات	العمالات
	الأجانب	المسلمون	اليهود	الفرنسيون			
606430	410	603714	25	2281	2240529	26	الجزائر
328365	5432	316578	378	5977	2460336	19	وهران
654669	1269	649274	136	3990	4049526	32	قسنطينة
1589464	711	1569566	539	12248	8750391	77	المجموع

المصدر: De Peyer(A) : « Administration des communes mixtes », Alger, 1884, P 10

¹ D. BENKZOUH CHAABANE : « La déconcentration en Algérie du centralisme au décentralisme », OPU, Alger, 1984, P 67.

² DE PEYER(A), op Cit, P 12.

³ COLLOT(C): « Tradition et innovation dans l'administration Française », Ed.Chang,SIREY,Paris, P 90.

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

⁵ أ.محمد العربي سعودي: "المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر (الولاية - البلدية)", ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2006، ص 202.

3/ البلديات ذات التصرف التام (العامة):

وقد أقيمت أساسا في أماكن ومناطق التواجد المكثف للفرنسيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، فلقد كان بالقسم الشمالي من الجزائر سنة 1945، 329 بلدية ذات التصرف التام و 97 بلدية مختلطة ولدى إندلاع ثورة نوفمبر 1954، كان هناك 332 بلدية ذات التصرف التام، ثم عمدت السلطات الاستعمارية إلى إصدار المرسوم رقم 56 - 642 في 28 جوان 1956 لتعميم صنف البلديات ذات التصرف التام على كافة مناطق الجزائر وذلك بهدف مجابهة الثورة والانتفاخ عليها، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون الفرنسي الصادر في 5 أبريل 1884، والذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما:

- 1.3. المجلس البلدي (Conseil municipal): وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية الأوربيين والجزائريين، حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر، مؤثرة بذلك على الوضع الانتخابي للجزائريين، سواء كناخبين أو منتخبين بنسب محدودة، وله صلاحيات متعددة.
- 2.3. العمدة (Le mair): وهو رئيس المجلس البلدي ينتخب من بين أعضاء المجلس نفسه⁽¹⁾.

المطلب الثاني: البلديات في الجزائر مرحلة الاستقلال

بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوربية عقب الاستقلال، تم تقليص عدد البلديات لإمكانية إدارتها وتسييرها عن طريق تعيين مندوبيات خاصة، والتي تشكلت أساسا من ممثلين عن قدماء المجاهدين ومناضلين بالحزب. فلقد مر التنظيم البلدي في الجزائر بعد الاستقلال بعدة مراحل نذكرها فيما يلي:

1/ البلدية في المرحلة الانتقالية (1962 - 1967):

تعرضت البلدية في هذه المرحلة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على إختلاف أنواعها وهذا بحكم ظروفها الصعبة على المستوى المالي والبشري، وقد فرض هذا النوع على السلطة آنذاك أن تعمل على إنشاء لجان خاصة تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيسا عهدت إليه مهام رئيس البلدية⁽²⁾، وبالموازاة مع ذلك عمدت السلطة إلى تخفيف عدد البلديات ليصل العدد 676 بلدية

¹ د. محمد الصغير بعلي: " قانون الإدارة المحلية (الولاية والبلدية)"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 30.

² عمر صدوق: "دروس في الهيئات المحلية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 89.

بمتوسط 180 ألف ساكن⁽¹⁾ في البلدية، وذلك بموجب مرسوم إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات الصادر في 16 ماي 1963⁽²⁾، حسب الجدول أدناه.

الجدول رقم (03): عدد السكان حسب عدد البلديات لسنة 1963.

الرقم	عدد السكان	عدد البلديات
1	من 0 إلى 5000 ساكن	38 بلدية
2	من 5000 إلى 10000 ساكن	209 بلدية
3	من 10000 إلى 20000 ساكن	275 بلدية
4	من 20 إلى 40000 ساكن	113 بلدية
5	من 40000 إلى 100000 ساكن	34 بلدية
6	أكثر من 100000	07 بلديات
	المجموع	676 بلدية

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

ويهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها، تم إنشاء لجان أخرى تمثلت في لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي، والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي، وتضم اللجنة الأولى ممثلين عن السكان وتقنيين يمثل دورهم في تقييم آراء حول مشروع الميزانية، وعلى العموم تقوم هذه اللجنة بكل عمل من شأنه بعث التنمية الاجتماعية والاقتصادية بالمنطقة، غير أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في كثير من المناطق، أما المجلس الثاني فقد كان يضم ممثلين عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين وممثلين عن الحزب وعن الجيش، وكانت مهمته الأساسية تتمثل في تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتيا⁽³⁾.

¹ بيان الأسباب لقانون البلدية لسنة 1967، الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1967.

² أحمد محيو، المرجع السابق، ص 183.

³ قرين خديجة، فتونى رشيدة: "قانوني الولاية والبلدية في ظل الإصلاحات السياسية والاقتصادية"، مذكرة لنيل شهادة ليسانس في العلوم الإدارية والقانونية، كلية الحقوق، المركز الجامعي مصطفى اسطنبولي، 2005، ص 33.

2/ مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية:

لقد كان دستور 1963، وميثاق الجزائر طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها الطلائعي، ولعل من الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في إصدار قانون البلدية نجد⁽¹⁾:

❖ خضوع البلدية أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي، مما أجبر السلطة على ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلدية؛

❖ عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية، ورغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة وقد نجم عنها تباين محسوس على المستوى التطبيقي العملي؛

❖ إن دور البلدية أعظم من دور الولاية لا شك بحكم إقترابها أكثر من الجمهور، وبحكم مهامها المتنوعة لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولا.

وإنطلاقا من هذه النصوص المرجعية، ومن تجربة الفترة الانتقالية تحرك الهيكل الأساسي المتمثل في المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني وأعد مشروع قانون البلدية، الذي عرف إمتدادا واسعا وشرحا مستفيضا وإثراء لا مثيل له من جانب الحزب وتم تبنيه في مجلس الثورة في شهر جانفي 1967.

3/ مرحلة قانون البلدية لسنة 1967⁽²⁾:

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

¹ د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 273.

² مسعود شيهوب: "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص

وتميزت سنة 1966 بنشاط مكثف، فنشرت مسودة المشروع بعنوان "التنظيم البلدي الجديد" وأعلن فيه المبادئ الأساسية للإصلاح، وفي أكتوبر 1966 تبنى مجلس الثورة قرار حول الإصلاح و"ميثاق بلدي" استخدم كمخطط لوضعي النص ويعتبر الميثاق وثيقة هامة لسبب عدم وجود مناقشات برلمانية، وقام مقام الأعمال التحضيرية، وقد أقرت الحكومة القانون البلدي في 20 سبتمبر 1966 وأقره مجلس الثورة في 04 جانفي 1967 ونشر بالأمر المؤرخ في 18 جانفي 1967، والذي عرف البلدية بأنها: "الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية والأساسية". من هذا التعريف يبرز الدور الهام الذي خوله المشرع الجزائري للبلديات وتبرز بكل وضوح جملة الإختصاصات البلدية من المادة 135 إلى المادة 170 من الباب الأول من قانون البلدية 1967 والتي تتلخص في:

➤ التجهيز والإنعاش الإقتصادي؛

➤ التنمية الفلاحية؛

➤ التنمية الصناعية وتنمية القطاعات التقليدية ؛

➤ التوزيع والنقل ؛

➤ التنمية السياحية؛

➤ السكن والإسكان؛

➤ الإنعاش الثقافي والإجتماعي؛

➤ الحماية المدنية.

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

4/ مرحلة التقسيم الإداري لسنة 1974⁽¹⁾:

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

5/ مرحلة التقسيم الإداري لسنة 1984⁽²⁾:

حصل التقسيم الإداري الجديد بموجب المرسوم رقم 09/84 المؤرخ في 04 فبراير 1984، جاء هذا التقسيم بإضافة جملة الولايات إلى تلك الموجودة وعدد هام من البلديات إلى تلك الموجودة أيضاً فارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية، وعدد البلديات من 704 إلى 1541 أي بإضافة 837 بلدية جديدة. لقد اتخذ هذا الإجراء في الوقت الذي قارب فيه برميل النفط 40 دولار سنة 1985 بحيث ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجباية العادية يعوض عن طريق الجباية البترولية⁽³⁾، غير أن التقسيم الإداري هذا أفرز عدد من السلبيات نذكر من أهمها:

- ازدياد عدد البلديات القروية عديمة الدخل لا تركز على أية معايير إقتصادية أو مالية ؛
- ظهور إلى أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد⁽⁴⁾ ؛
- زيادة عدد الموظفين الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون أي موارد مالية ؛

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

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

³ GRABA HACHEMI : « Les Ressources fiscales des collectivités locales », Ed.ENAG, Alger, 2000, p 53.

⁴ C.E.N.E.A.P: « Etude statistiques financière des communes », document interne. Non Publié, p 15.

➤ الإنخفاض الحاد لأسعار البترول الذي شهدته سنة 1986 والذي أدى إلى ظهور عائدات الجباية البترولية إلى 54.18%⁽¹⁾ مما انعكس سلبا على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات المحلية.

فهذه الإجراءات التي أدت إلى خلق جملة من البلديات والتي لم تصاحبها موارد مالية مستقرة تجابه بها جملة الأعباء الموكلة إليها أدت إلى ظهور عدد من البلديات العاجزة ابتداء من سنة 1985 والتي بلغ عددها 73 بلدية وقدمت لها في المقابل مساعدة بلغت 49.606.604 دج.

6/ مرحلة قانون البلدية لسنة 1990:⁽²⁾

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

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

7/ مرحلة قانون البلدية الجديد لسنة 2011:

قصد تدارك النقائص المسجلة خلال السنوات الأخيرة من خلال تطبيق القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990، ونتيجة لعجز هذا الأخير على إزالة التوترات وحل المشاكل الناجمة عن التعددية الحزبية، أدخلت مجموعة من التعديلات على النص القانوني الذي يسير المجلس الشعبي البلدي والتي تهدف إلى تعزيز طاقات البلديات في اتخاذ القرارات وتسيير الموارد البشرية وذلك قصد بروز كفاءات وأجيال جديدة من القيادات من بينهم نساء وشباب وكذا بروز مواطن مثقف وعلى دراية بما يجري له، و له آراء واقتراحات حول تسيير بلديته.

¹ MEHDI GHOUTI : « La gestion du déficit budgétaire dans le cadre du plan d'ajustement structural », Mémoire de fin formation pour l'obtention de troisième cycle, spécialité en finances publiques, ENA, p 53.

² قرين خديجة، قانوني رشيدة، المرجع السابق، ص 41.

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

إن البلدية من خلال هذا القانون أصبحت تشكل الإطار المؤسسي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، إذ يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط أو الوسائل الإعلامية المتاحة.

المطلب الثالث: البلدية في الجزائر وفق النصوص التشريعية

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

وإعتباراً من الأهمية التي تحظى بها البلدية، نلخص في موجز هذا التقييم التاريخي إلى أن البلدية تحتل موقع تفضيل في تنظيم الدولة⁽²⁾.

إن تعريف البلدية تعريفاً شاملاً وافياً يعتبر من الموضوعات المعقدة والشائكة لأن البلدية حقيقة متشعبة يصعب ضبطها⁽³⁾، ومع هذا فهي لا تخلو من مبدئين أساسيين هما⁽⁴⁾:

✓ أن البلدية في المعنى الجغرافي جزء من التراب الوطني؛

¹ أ. أحمد محيو، المرجع السابق، ص 163.

² SBIH MISSOUM : « Les institutions administratives au Maghreb », Ed. Hachette, Paris, 1977, P151.

³ موسى رحمان، وسيلة السبتي: "مداخلة بعنوان: واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية"، ملتقى دولي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 21.

⁴ مسعود شريبط: "التنمية الإدارية والعمرانية ببلديات المدن الجزائرية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، معهد علم الاجتماع، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1998، ص 24.

✓ كما أنها الخلية الأساسية للشعب والدولة.

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

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

من هذه المادة نلخص إلى أن نمو اللامركزية تمت في الأصل إلى الديمقراطية، فهي تحقق بنموها أسمى مظاهر الديمقراطية بإشراك الشعب في حكم نفسه بنفسه ويعتبر الحكم المحلي هو النموذج الأمثل لها (1).

ويعرف القانون البلدي 90-08 في مادته الأولى البلدية كالتالي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وتوجد بموجب قانون" (2).

كما تعرف البلدية على أنها وحدة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية- محلية- في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية القاعدية، سياسيا وإداريا واجتماعيا وثقافيا. ولقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة للامركزية، وهذا ما ورد في المادة 09 من دستور 1963 والمادة 36 من دستور 1976 والمادة 15 من دستور 1989 والمادة 15 من دستور 1996، كما أن للبلدية وجودا قانونيا تضمنه القانون المدني في المادة 49 منه (3).

وباعتبار البلدية جماعة محلية ذات طابع إقليمي في هيكل الدولة، فهي تعتبر الخلية القاعدية السفلى لهذا الكيان الكلي وأهم ركيزة تحتية له، كما أنها ذات شخصية معنوية مستقلة بذاتها تحمل إسم ولها مركز وإقليم، يسكنها مجموعة من السكان ولها الإستقلالية المالية الخاصة بها التي تواجه بها

¹ حماد محمد ضطا: "تطور وظيفة الدولة الكتاب الأول (نظرية المرافق العامة)", ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 201.

² عوابدي عمار: "دروس في القانون الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 194.

³ د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 271.

احتياجاتها وكذلك لها مهمة عامة، الأمر الذي يسمح لها بالعمل في كافة المجالات وبصورة حرة إلا إذا كانت الأحكام التشريعية تنص على خلاف ذلك.

فوجود هذه المؤسسة مرهون بتلبية مجموعة من الإحتياجات الجماعية أي أنه مرهون بوجود مجموعة سكانية تسعى إلى تنظيم نفسها، الشيء الذي يولد عبر هذا التواجد المجمع مجموعة من الحاجيات أو الرغبات المشتركة بين الأفراد الذي يحتم وجود طلب سلع وخدمات متميزة تسعى هذه المؤسسة تلبيتها ضمن الصلاحيات المخولة لها قانونا.

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

المبحث الثاني: أجهزة وهيئات تسيير وإدارة البلدية

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

✓ المجلس الشعبي البلدي

✓ رئيس المجلس الشعبي البلدي."

وبالإضافة إلى هذين الهيئتين هناك لجان البلدية، والتي تشكل من قبل المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول: هيئات تسيير البلدية

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

1/ المجلس الشعبي البلدي:

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

✓ القواعد القانونية المتصلة بتكوينه أو تشكيله ؛

✓ تلك المرتبطة بتسييره ؛

✓ وأخيرا تلك المحددة لاختصاصاته.

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

يتكون المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء يتراوح عددهم ما بين 07 و 33 منتخب بلدي حسب عدد سكان البلدية⁽¹⁾، بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، وذلك لمدة 05 سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي بحسب عدد سكان البلديات وفق ما يلي:⁽²⁾

- 07 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة؛
- 09 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.001 و 20.000 نسمة؛
- 11 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة؛
- 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة؛
- 23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة؛
- 33 عضو في البلديات التي يفوق عدد سكانها 200.000 نسمة.

يجدر التنبيه إلى أن قانون البلدية لسنة 1990 لم يعطي الأولوية في الانتخابات لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها، وهذا خلافاً للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية معترف بها رسمياً لفئة العمال والفلاحين المتقنين الثوريين وعليه، فإن شروط الترشح تتمثل أساساً في:⁽³⁾

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

¹ المادة 97 من قانون الانتخابات 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق لـ 6 مارس سنة 1997 المتضمن القانون العضوي المعدل والمتمم.

² د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 280.

³ أبو منصف: "مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة"، دار المحمدية العامة، الجزائر، ص 48.

2.1. تسيير المجلس الشعبي البلدي: لتسيير أعمال المجلس الشعبي البلدي :

✓ يعقد المجلس عدة دورات؛

✓ يجري خلالها مداوالات؛

✓ كما يشكل لجان متخصصة.

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

• **الدورات العادية:** يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاثة (03) أشهر أي بمعدل أربع (04) دورات عادية في السنة.

• **الدورات غير العادية:** يمكن للمجلس أن يعقد في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية سواء بطلب من رئيسه أو ثلث (1/3) أعضائه أو الوالي.

ولصحة عقد الدورة يشترط القانون البلدي حضور أغلبية الأعضاء الممارسين إلى الجلسة بناء على استدعاءات كتابية يوجهها الرئيس إلى الأعضاء قبل 10 أيام من موعد الاجتماع (1).

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

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

• **المصادقة الصريحة:** نصت المادة 42 من قانون البلدية 90-08 على أنه "لا تنفذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها:

¹ المادة 14 من القانون البلدي رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ7 أبريل سنة 1990.

- الميزانيات والحسابات.

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية".

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

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

• **البطلان المطلق:** نصت المادة 44 من قانون البلدية 90-08 على ما يلي: "تعتبر باطلة بقوة القانون كل من :

- مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارج اختصاصاتها

- المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولا سيما المواد (03،02 و 09) والقوانين

- المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.

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

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

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

2/ رئيس المجلس الشعبي البلدي:

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

1.2. التعيين وإنهاء المهام:

• **تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي:** خلافا للوضع الذي كان سائدا في نظام الأحادية السابق سواء الوارد في القانون البلدي لسنة 1967 (المواد من 33 إلى 78) أو قانون الانتخابات لسنة 1980، يقوم المجلس الشعبي البلدي (بجميع أعضائه) بعد تنصيبه بإنتخاب أحد أعضائه رئيسا وتماشيا مع النظام التأسيسي التعددي، يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضو منهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي للمدة الانتخابية (أي 5 سنوات)، ويتم تنصيبه في مدة أقصاها 8 أيام من تاريخ إعلان نتائج الاقتراع، على أن يعلن للعموم ويبلغ الوالي فورا، وبعد تعيينه، يقوم رئيس المجلس الشعبي بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له يتراوح بين نائبين (02) وستة (06) نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما هو وارد بالمادة 50 من القانون البلدي 90-08.

• **إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:** إضافة إلى حالة الوفاة وإنهاء مدة العهدة (5 سنوات) تنتهي مهام رئيس المجلس للأسباب نفسها التي تنهى بها مهام أعضاء المجلس والمتمثلة في الاستقالة، التي يتم إعلانها أمام المجلس ويخطر بها الوالي فورا ويتم قبولها نهائيا بعد شهر من تقديمها، والإقالة والإقصاء وسحب الثقة، فقد نصت المادة 55 على ما يلي "تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه وتنتهي مهامه عن طريق إقتراع علني بعدم الثقة وبأغلبية ثلثي أعضائه".

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

• المطب الثاني: إدارة ولجان البلدية

إن الصلاحيات والمهام والمسؤوليات المخولة للبلديات وبموجب النصوص القانونية كثيرة ومتنوعة، وللقيام بهذه الصلاحيات على أحسن وجه، وبأكثر فعالية، لابد من وجود تنظيم إداري يتكفل بهذا، وعلى مستوى البلدية، فإن التنظيم الإداري يتكون من عدة مصالح يختلف عددها من بلدية لأخرى وهذا حسب أهمية كل بلدية، وهو ما جاءت به المادة 126 من القانون البلدي 90-08 التي تنص على ما يلي: "يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة إليها"، ولكن بصفة عامة، فإننا نجد على مستوى البلديات أجهزة إدارية تنفيذية وأخرى إستشارية.⁽¹⁾

1/ الأجهزة الإدارية التنفيذية:

وهي: الأمانة العامة، المصالح الإدارية، المصالح التقنية و بعض المصالح الأخرى.

1.1. الأمانة العامة: يسيرها أمينا عاما، وهذا الأخير يعتبر الركيزة الأساسية في البلدية⁽²⁾. ويعتبر المساعد الأول والمباشر لرئيس البلدية.

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

وتجدر الإشارة إلى أن وظيفة الأمين العام للبلدية موجودة على مستوى كل بلديات التراب الوطني والتعيين فيها يكون حسب الشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المؤرخ في 02 فيفري 1991 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-27 المؤرخ في 02 فيفري 1991 والذي يحدد قائمة الوظائف العليا للإدارة البلدية.

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

¹ ناصر لباد: "القانون الإداري، التنظيم الإداري"، الجزء الأول، الطبعة 03، (L.E.B.E.D)، الجزائر، 2005، ص 290.

² ZELOUF RACHID : « L'organisation de la commune »,In Revue: la vie des collectivités locales, n°02, Alger 1979, P 112.

✓ جميع مسائل الإدارة العامة .

✓ القيام بإعداد إجتماعات المجلس الشعبي البلدي .

✓ القيام بتنفيذ المداولات.

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

✓ تحقيق إقامة المصالح الإدارية والتقنية وتنظيمها والتنسيق بينها ورقابتها.

✓ ممارسة السلطة السلمية على موظفي البلدية."

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

2.1. المصالح الإدارية: تتمثل هذه المصالح خاصة في مصلحة التنظيم والشؤون العامة ومصلحة المحاسبة ومصلحة الحالة المدنية وغيرها من المصالح الأخرى، والتي سنتعرض إليها بالتفصيل لاحقا.

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

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

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

¹ A. MEZIANE CHERIF : « Collectivités locales, gestion et enjeux », ENAG, Alger ,1995, P 105.

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

2/ الأجهزة الاستشارية: من بين هذه الأجهزة نذكر اللجنة الاستشارية المتعلقة بالصفقات العمومية، حيث تنص المادة 101 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 09/11/1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية على ما يلي: "تحدث لدى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي لجنة إستشارية تكون مهمتها البحث في النزاعات المتعلقة بالصفقات العمومية عن العناصر المنصفة الممكن إعتماؤها أساسا لتسوية ودية، ويحدد تشكيل هذه اللجنة وعملها حسب الحالة بقرار من الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي؛

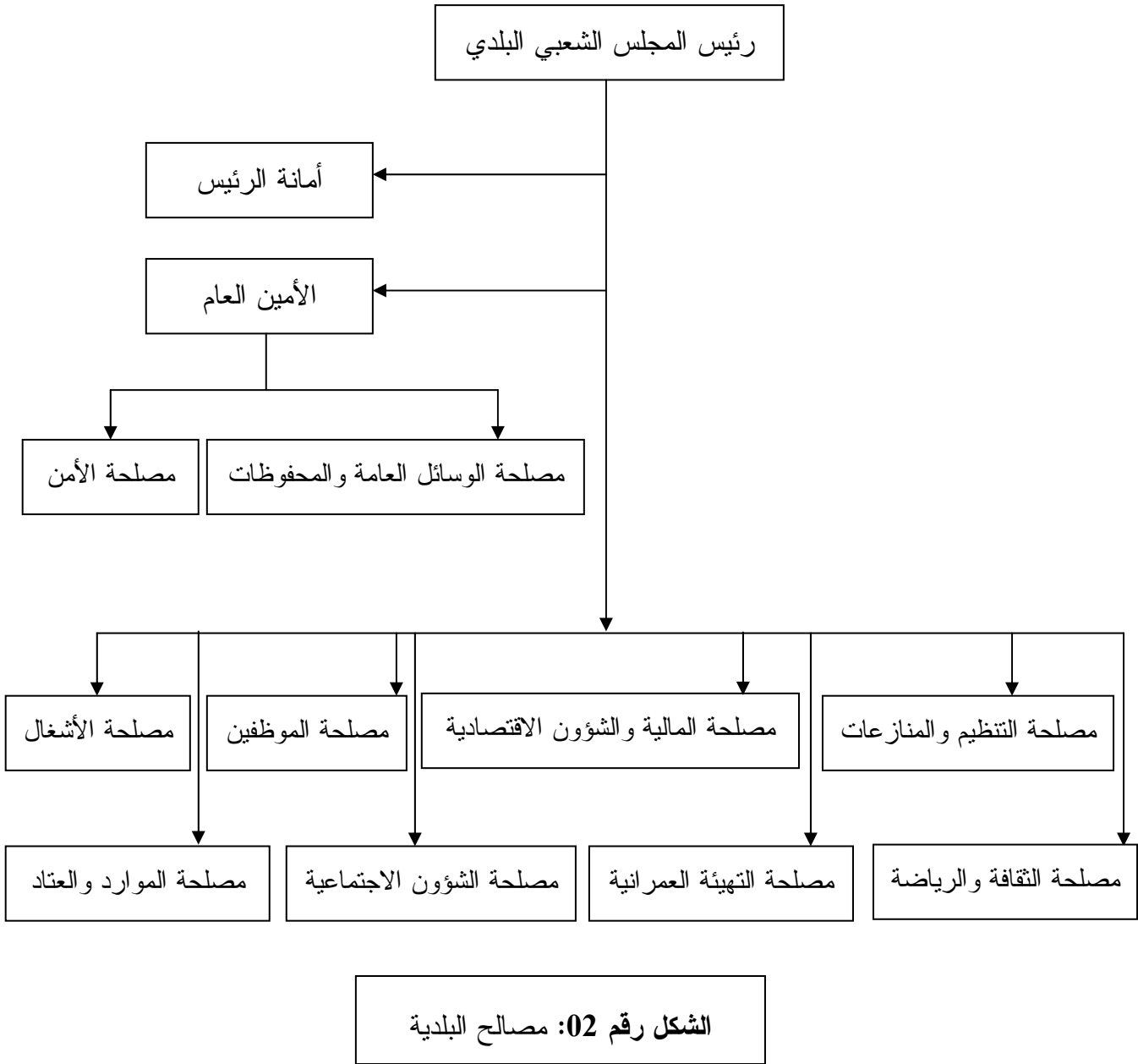
يجب على اللجنة أن تصدر رأيها في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ تبليغ صاحب الصفقة بقرار الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي رفع القضية إليها؛

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

إلا أنه تجدر الإشارة أن هذه اللجنة الاستشارية لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالصفقات العمومية، قد ألغيت بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 جويلية المتضمن تنظيم الصفقات العمومية⁽¹⁾، نظرا لكثرة الوظائف وتشعب المهام الموكلة للبلديات وبغرض تمكين المجالس الشعبية البلدية من أداء مهامها بصورة مثلى.

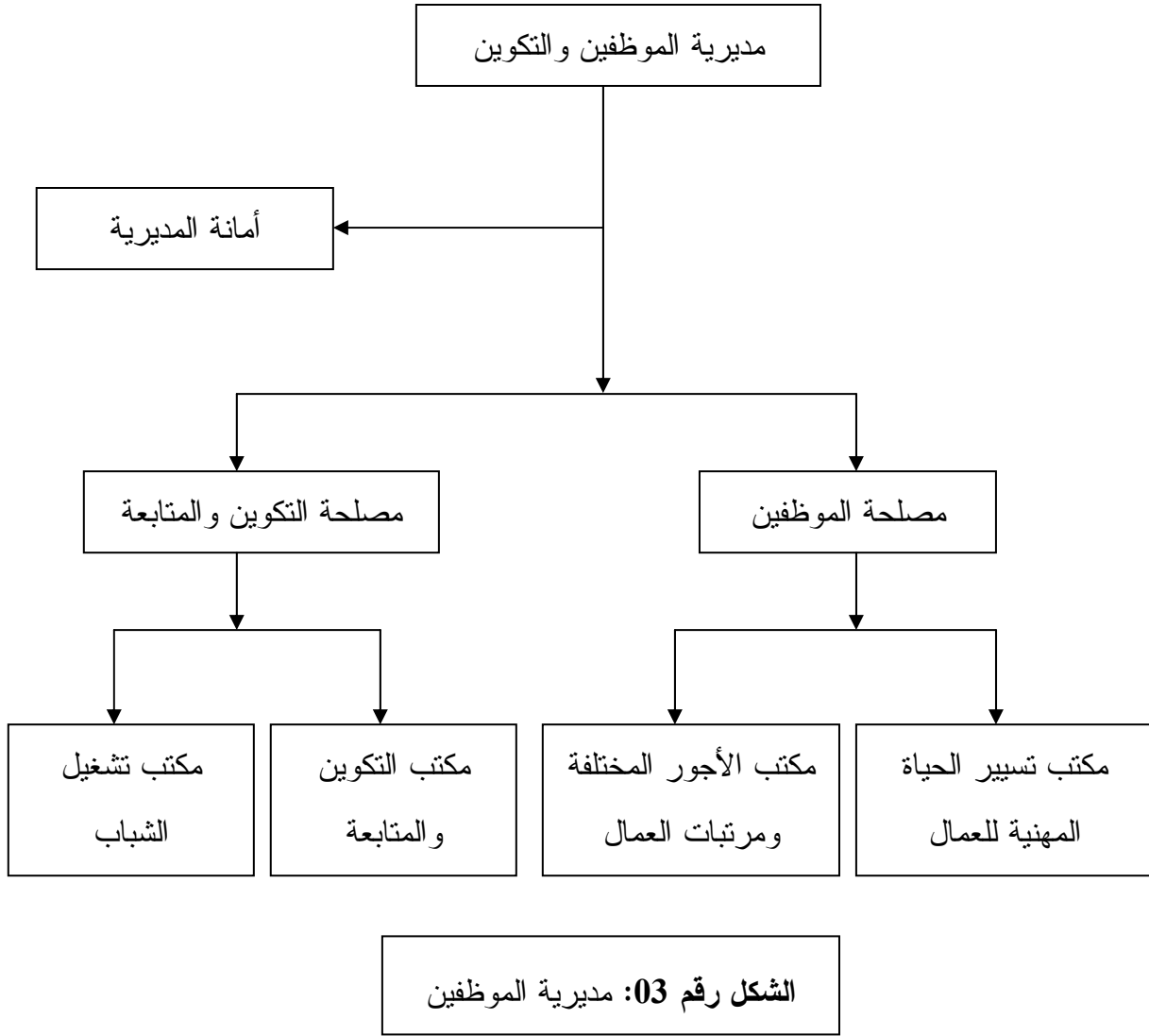
ولتوضيح الرؤية أكثر، واستخلاص ما سبق ذكره نستعين بالشكل التالي الذي يعطي نظرة عامة عن هيكل البلديات في الجزائر التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة :

¹ قدوح حمامة: "عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 2004، ص 144.



1/ مديرية الموظفين والتكوين: تسهر هذه المديرية على متابعة المسار المهني للموظفين وتتكون من مصلحتين:

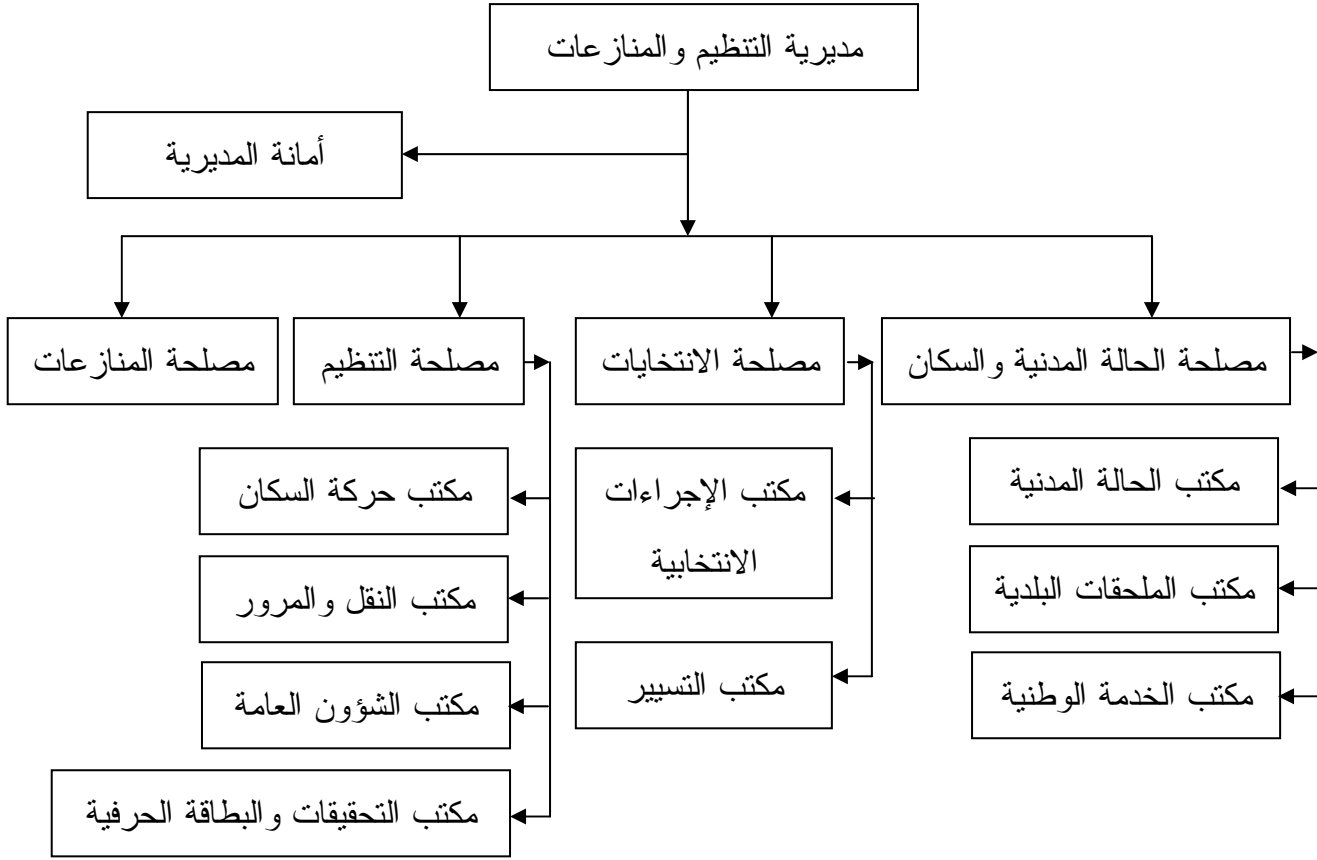
- مصلحة الموظفين: تسهر هذه المصلحة على أداء 03 وظائف تتمثل في مكتب الموظفين ومكتب تسيير الحياة المهنية للعمال ومكتب الأجور المختلفة ومرتببات العمال؛
- مصلحة التكوين والمتابعة: تسهر هذه المصلحة على أداء مجموعة من الوظائف تجتمع في مكنتين: مكتب التكوين والمتابعة ومكتب تشغيل الشباب.



2/ مديرية التنظيم والمنازعات: تجمع هذه المديرية جل مهام السلطة العمومية من 04 مصالح زيادة على أمانة المديرية.

- مصلحة الحالة المدنية والسكان: تجمع هذه المصلحة بين مكتب الحالة المدنية ومكتب الملحقات البلدية ومكتب الخدمات الوطنية ؛
- مصلحة الانتخابات: المسؤولة عن كل الإجراءات الخاصة بعملية الانتخابات وتتكون من مكاتب، مكتب سير الإجراءات الانتخابية ومكتب التسيير ؛
- مصلحة التنظيم: تتكون هذه المصلحة من مجموعة من الوظائف المتمثلة في 04 مكاتب. مكتب السكان، مكتب النقل والمرور، مكتب الشؤون العامة، مكتب التحقيقات والبطاقات الحرفية؛

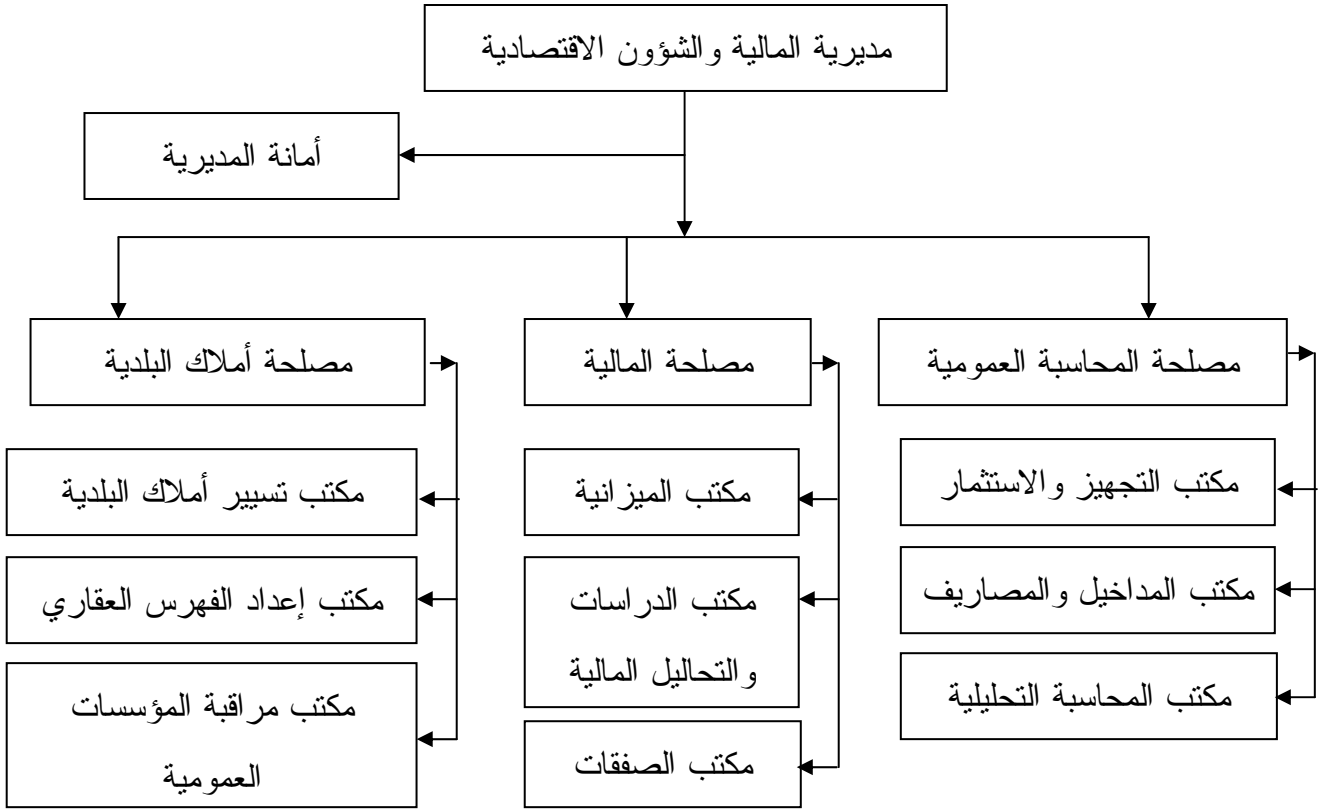
- **مصلحة المنازعات:** وتختص هذه المصلحة في متابعة القضايا المتنازع فيها، و تمثيل مصالح البلدية لدى المحاكم، ومتابعة القرارات القضائية.



الشكل رقم 04: مديرية التنظيم والمنازعات

3/ مديرية المالية والشؤون الاقتصادية: تسهر هذه المديرية تحت إشراف الأمين العام على مجموعة من المهام والوظائف موزعة على ثلاثة مصالح:

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

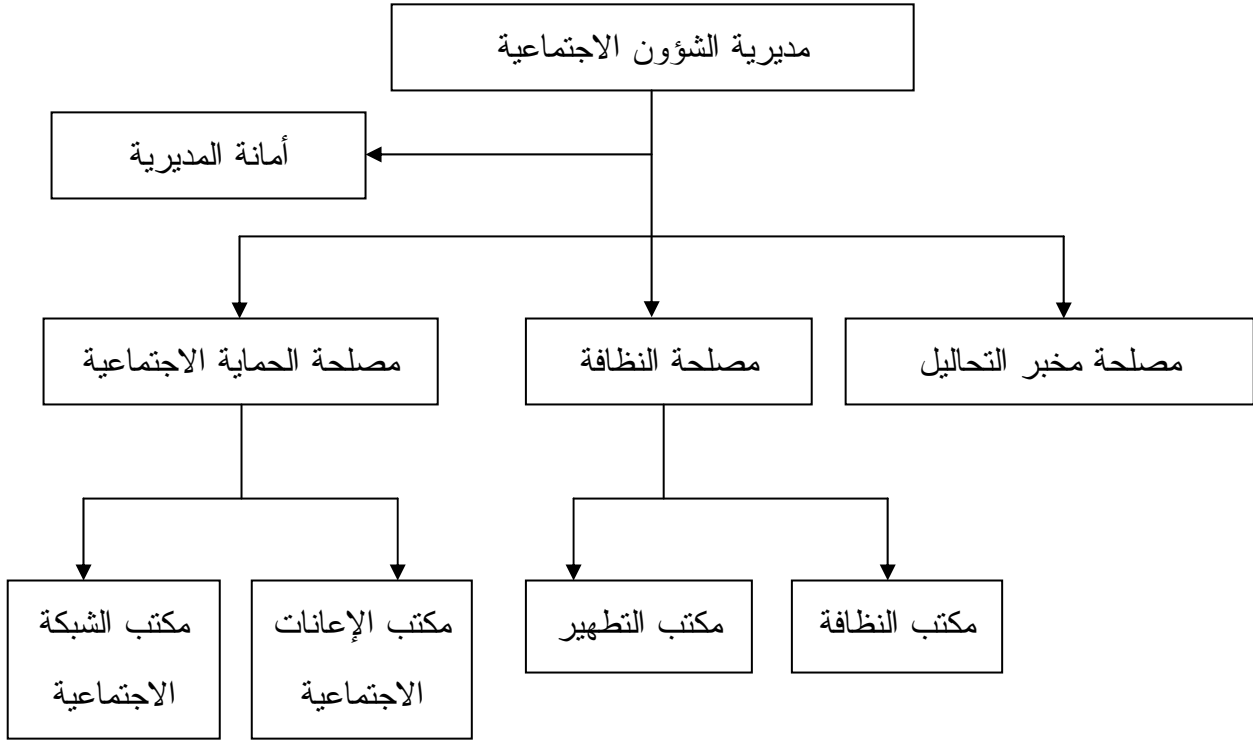


الشكل رقم 05: مديرية المالية والشؤون الاقتصادية

4/ مديرية الشؤون الاجتماعية: تقوم تحت إشراف الأمين العام بمجموعة من الوظائف مجموعة في ثلاثة مصالح:

- مصلحة مخبر التحاليل: تقوم بعدة تحاليل للعينات وإعداد شهادة مطابقة؛
- مصلحة النظافة: المتكونة من مكاتبين:
 - مكتب النظافة والذي يعني بالقيام بدوريات فجائية لمراقبة المواد ذات الاستهلاك الواسع والحرص على إحترام قواعد النظافة والأمن؛
 - مكتب التطهير والذي يقوم بتطهير المحلات والأماكن العامة من الحشرات الضارة.
- مصلحة الحماية الاجتماعية: تتكون هذه المصلحة أيضا من مكاتبين:
 - مكتب الإعانة الاجتماعية التي تسهر على دراسة ملفات المنح والإعانات وإعداد بطاقات المستفيدين؛

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



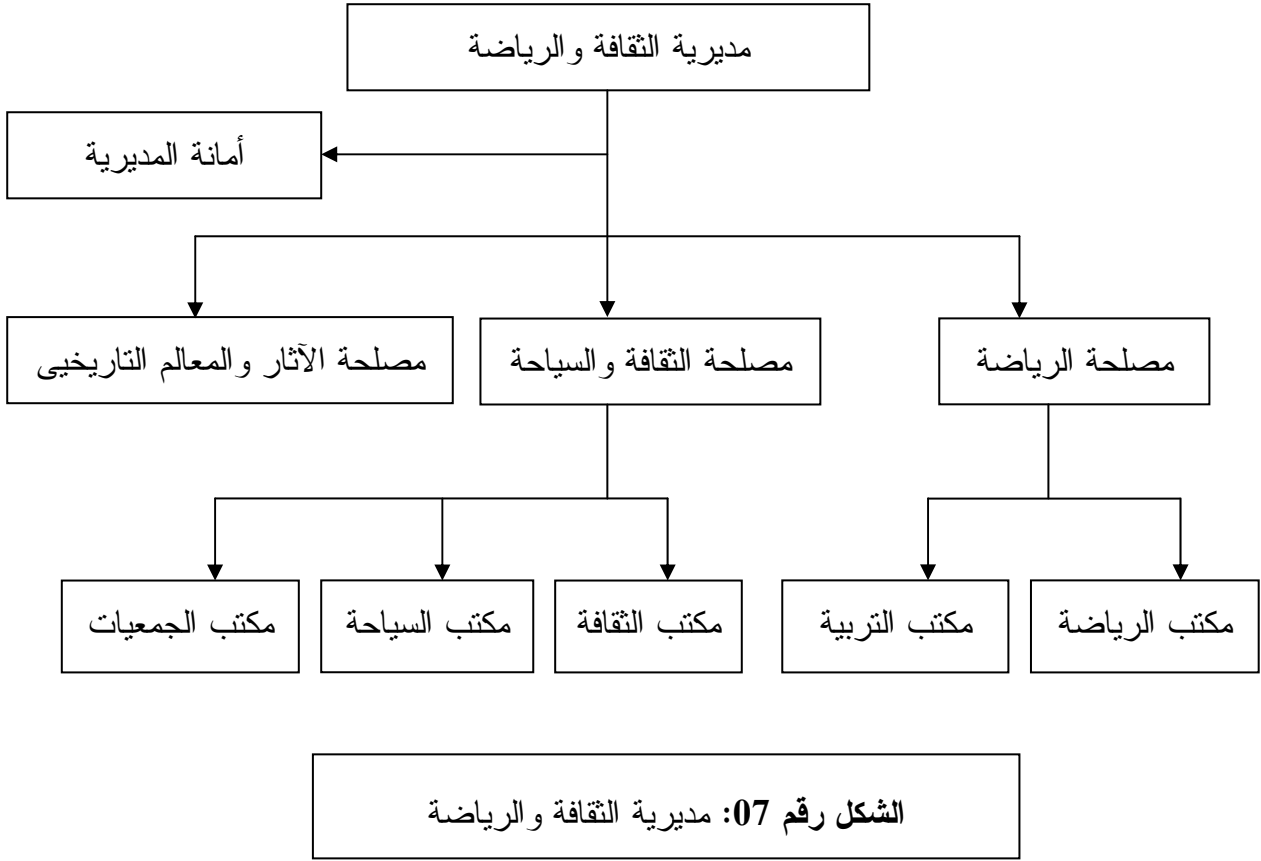
الشكل رقم 06: مديرية الشؤون الاجتماعية

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

- مصلحة الرياضة: تسعى هذه المصلحة إلى تطوير وتنشيط هذا القطاع تحت إشراف مكنتين، مكتب الرياضة ومكتب التربية؛
- مصلحة الثقافة والسياحة: تجمع هذه المصلحة بين تنشيط القطاع الثقافي والمحافظة على الطابع السياحي للبلدية تحت مسؤولية ثلاث مكاتب:

- مكتب الثقافة، المختص في التظاهرات الثقافية ومختلف المناسبات والأعياد؛
- مكتب السياحة، يسهر على المحافظة على الطابع السياحي وتنشيط هذا القطاع وتطويره وترقيته والتعريف به؛

- مكتب الجمعيات، يسهر على دراسة البرامج السنوية للجمعيات ومنح الإعانات.
- **مصلحة الآثار والمعالم التاريخية:** تسهر هذه المصلحة بالتعاون مع وكالة الآثار التاريخية على المحافظة على المعالم التاريخية وجردها وإحصائها وتحضير الملفات الخاصة بتصنيفها.

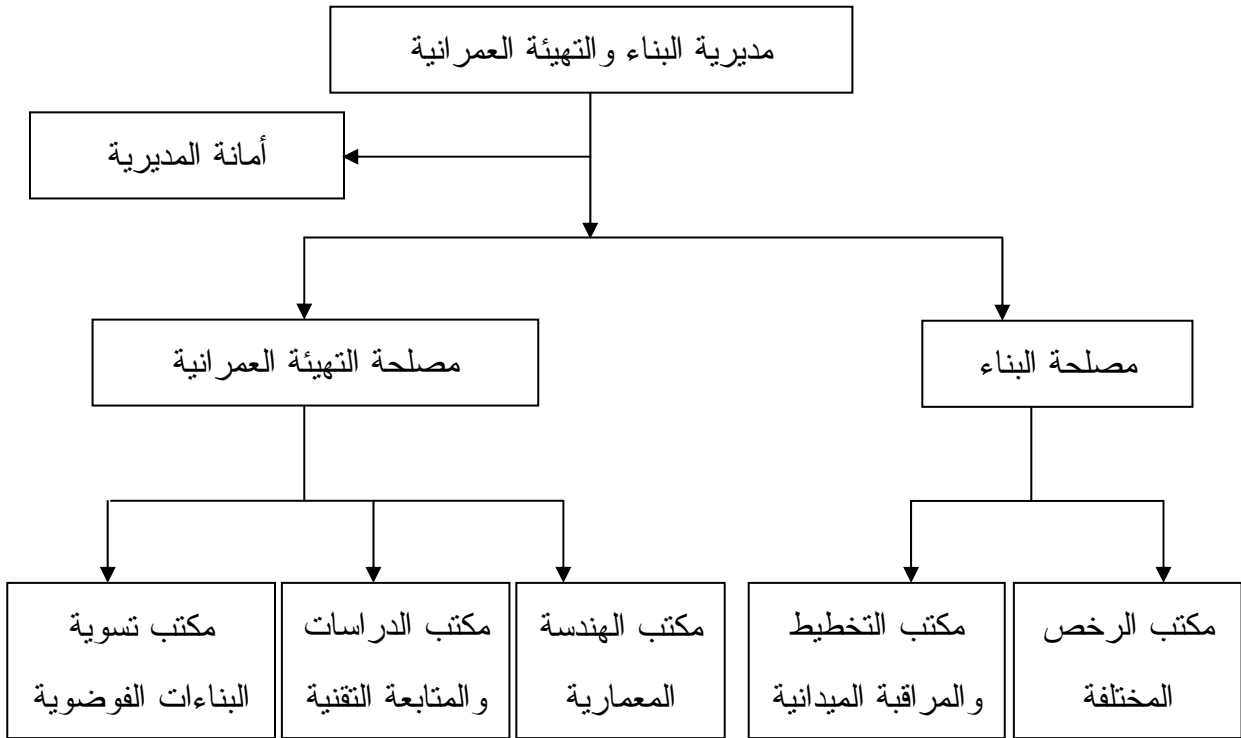


تعتبر هذه المديريات الخمس (05) بمثابة القسم الإداري للبلدية، وتمثل المديريات التالية القسم التقني باعتبارها مصالح الإنجاز والتهيئة والأشغال.

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

- **مصلحة البناء:** تتكون هذه المصلحة من مكاتبين:
 - مكتب الرخص المختلفة، رخص البناء، الهدم، المطابقة، التقسيم...؛
 - مكتب التخطيط والمراقبة العمرانية، وتنحصر وظائفه في المطابقة والبنائات الفوضوية.

- مصلحة التهيئة العمرانية: وتتخصص وظائفها في ثلاثة مكاتب:
 - مكتب الهندسة العمرانية: والذي يسهر على إنجاز دراسات هندسية لمشاريع البلدية ومخطط النقل وإحترام الطابع العمراني للبلدية؛
 - مكتب الدراسات والمتابعة التقنية: يعنى بإحترام مقاييس الهندسة المدنية والدراسات المتعلقة بهندسة المحيط ؛
 - مكتب تسوية البناءات الفوضوية: إستلام ودراسات ملفات تسوية البناءات الفوضوية.



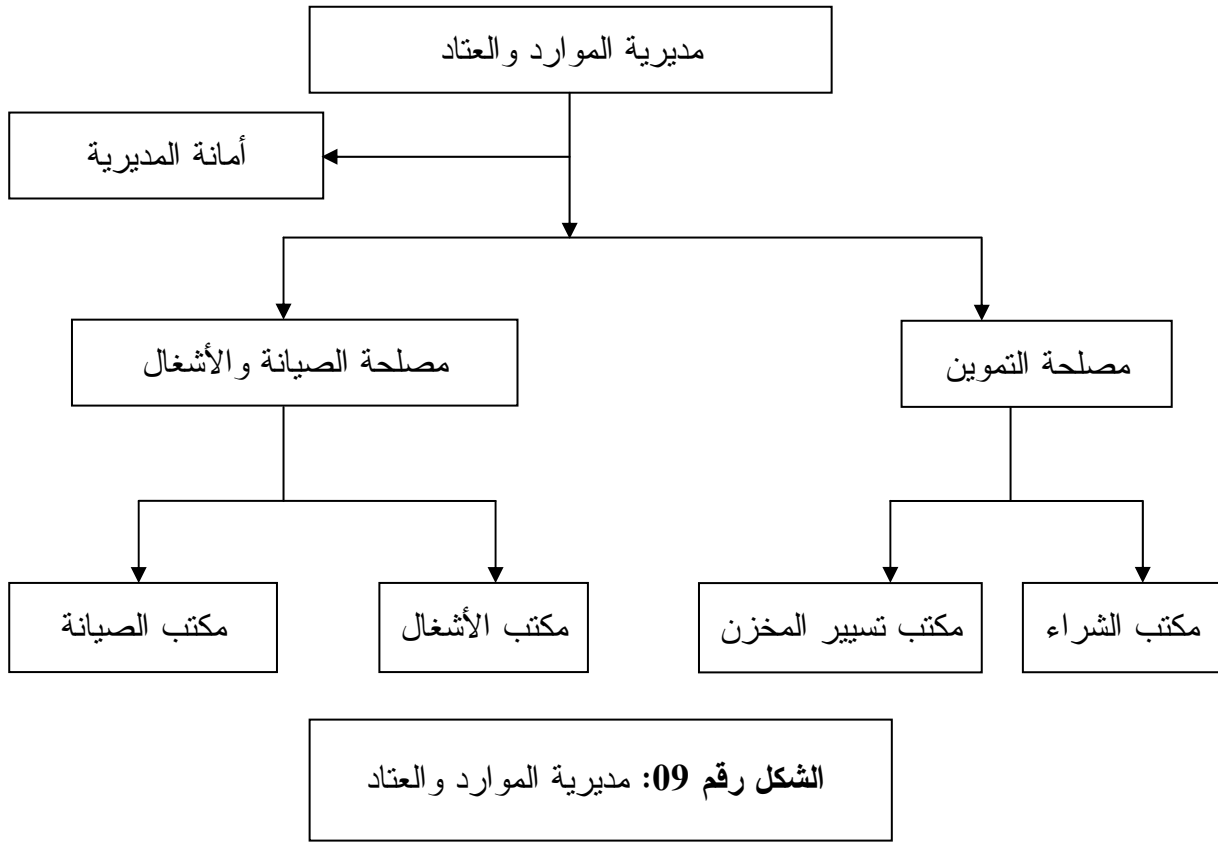
الشكل رقم 08: مديرية البناء والتهيئة العمرانية

2/ مديرية الموارد والعتاد: تتكون هذه المديرية من مصلحتين، مصلحة التمويين ومصلحة الصيانة والأشغال.

- مصلحة التمويين: تقوم هذه المصلحة بتوفير المواد الأولية كقطع الغيار ووسائل التجهيز وتوزيع مهامها على مكنتين.

- مكتب الشراء، يقوم بتحضير طلبات التمويين للتزويد بكل المستلزمات؛

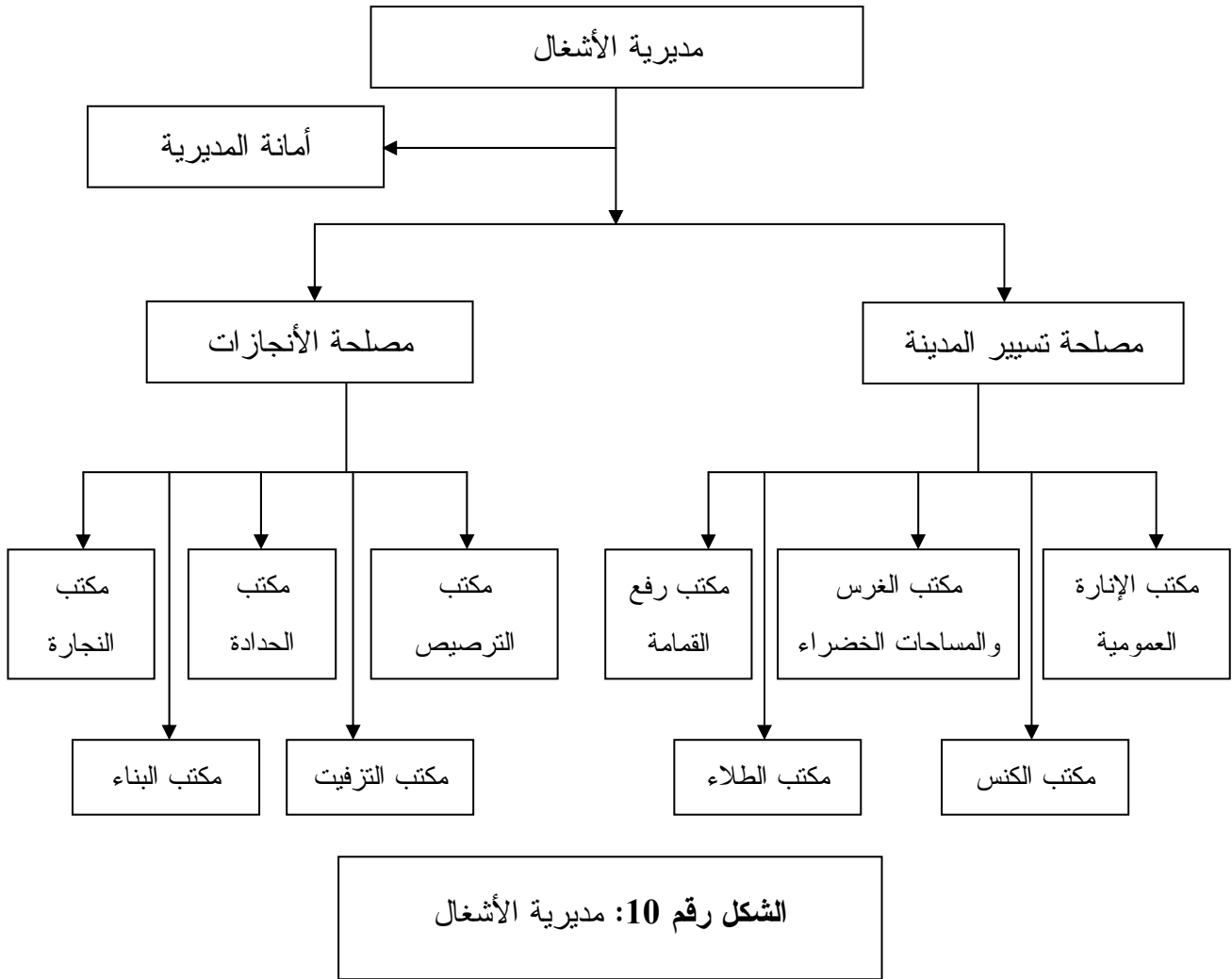
- مكتب تسيير المخزن، يقوم بتخزين المقتنيات وتحضير جداول التخزين وتحرير بطاقات التخزين والجرد.
- **مصلحة الصيانة والأشغال:** تسهر هذه المصلحة على التكفل بكل الإصلاحات وصيانة كل العتاد وتوزع هذه المهام على مكاتبين.
- مكتب الأشغال، الذي يقوم بكل مهام تسيير العتاد وتنظيفه؛
- مكتب الصيانة، الذي يسهر على التدخل التقني على مستوى العتاد وتسيير حضيرة البلدية.



3/ مديرية الأشغال: تتكون من مصلحتين:

- **مصلحة تسيير المدينة:** والتي بدورها تتكون من خمسة مكاتب هامة جدا.
- مكتب الإنارة العمومية والمختص في صيانة الإنارة العمومية على مستوى إقليم البلدية؛
- مكتب الغرس والمساحات الخضراء، الذي يقوم بصيانة والمحافظة على كل محيط أخضر في كامل تراب البلدية؛
- مكتب رفع القمامة، يعنى بالمحافظة على نظافة الأحياء برفع وجمع القمامة المنزلية؛

- مكتب الكنس، وتتمثل وظيفته في تنظيف الطرق العمومية؛
- مكتب الطلاء، يعمل على تزيين المدينة بطلاء كل الأرصفة والأزقة المتواجدة على كامل تراب البلدية.
- **مصلحة الإنجازات:** تتكون من خمسة مكاتب، تتوزع الوظائف فيها حسب إختصاص كل مكتب.
 - مكتب الترسيص، صيانة مختلف شبكات المياه؛
 - مكتب الحدادة، إنجاز كل ما يتعلق بالحديد والصلب؛
 - مكتب النجارة، صيانة أملاك البلدية فيما يخص الخشب وكذا صيانة المؤسسات التربوية؛
 - مكتب الترفيت، ترفيت وصيانة كل طرق إقليم البلدية؛
 - مكتب البناء، التكفل بكل برامج البناء والتصليح والتهيئة.



الشكل رقم 10: مديرية الأشغال

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

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

3/ اللجان الدائمة والمؤقتة: يشكل المجلس بموجب مداولة أو من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة القضايا التي تهم البلدية وتمثل هذه اللجان أساسا في:

1.3 اللجان الدائمة: و قد جاء ذكرها في المادة 24 من قانون البلدية 90-08 وهي كالتالي :

❖ لجنة الاقتصاد والمالية؛

❖ لجنة التهيئة العمرانية والتعمير؛

❖ لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

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

2.3 اللجان المؤقتة:⁽¹⁾ خول القانون لأعضاء المجلس البلدي إنشاء لجان مؤقتة تتولى القيام بمهام

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

¹. عمار عوابدي: المرجع السابق، ص 204.

المبحث الثالث: صلاحيات واختصاصات هيئات البلدية والنقائص الحاصلة فيها

بحكم علاقتها المباشرة مع المواطنين وارتباطهم بها، وتمثيلها للدولة على المستوى القاعدي، فإن البلدية ملزمة بالتكفل ببعض الأمور وترك أمور وإنشغالات أخرى لأطراف أخرى، خاصة المؤسسات العامة أو الخاصة أو تركها للمبادرة الخاصة الفردية منها والجماعية.

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

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

المطلب الأول: إختصاصات المجلس الشعبي البلدي

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

1/ في المجال الإقتصادي:

يوكل للبلدية بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الإقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي، وكذلك تشجيع المتعاملين الإقتصاديين⁽¹⁾، ويمكن إختصار مجمل الوظائف التي تختص بها البلدية في هذا المجال في النقاط التالية:

❖ **في ميدان التجارة:** للبلدية صلاحية القيام بكل عمل يستهدف تنظيم تنمية الأعمال التجارية والمهنية والخدمات وتسهر زيادة على ذلك على توفير إحتياجات السكان وحماية قدرتهم الشرائية وفي هذا الإطار تتولى البلدية على الخصوص بمايلي:

✓ تنظم وتراقب الأعمال التجارية في الأسواق البلدية لا سيما بتخصيص أماكنها وتعيين مسيرها وإختيار أعمالها؛

¹ المواد من 109 إلى 110 من القانون البلدي 90-08 السالف الذكر.

- ✓ مراقبة إشهار الأسعار والتأكد من تطبيق الأسعار القانونية وإحترام الأسعار المعلنة؛
- ✓ مراقبة المواقع التجارية والمهنية والخدمات وتوزيعها الجغرافي تبعاً لاحتياجات السكان؛
- ✓ تنجز وتسير الأسواق البلدية وتنظم الأسواق المتنقلة المخصصة لتوزيع المنتجات والأدوات ذات الاستهلاك الواسع ولا سيما المنتجات الغذائية منها؛
- ✓ تنجز أي هيكل أساسي تجاري تسيره مباشرة أو تسند تسييره للغير؛
- ✓ تشجع إنشاء تعاونيات الاستهلاك.

❖ **في ميدان السياحة:** تساهم البلديات في إطار صلاحياتها في تحديد منطقة التوسع السياحي وإعداد المخطط الرئيسي للتهيئة السياحية، لا سيما تخصيص الأراضي واستصلاح الأماكن والقيام بأشغال الهياكل الأساسية والتجهيزات الجماعية وكذلك حماية منابع الحمامات المعدنية والمحافظة عليها، كما تساهم البلدية في تنمية السياحة ذات الطابع الاجتماعي بإنشاء هياكل الاستقبال التي تتطلب تكنولوجيا عالية وتتولى على الخصوص إنجاز :

✓ الفنادق؛

✓ المطاعم التقليدية والعصرية؛

✓ المراكز العائلية؛

✓ مساحات التخيم؛

✓ حظائر التسلية؛

✓ الحمامات المعدنية الصغيرة؛

✓ الشواطئ المهيأة.

❖ **في ميدان الصناعة و الطاقة:** تخول للبلديات صلاحية القيام بكل عمل يرمي إلى وضع شبكة صناعية عبر المناطق الترابية التابعة لها ويكون هدفها :

✓ المساهمة في توفير الاحتياجات المحلية إنطلاقاً من الإنتاج المحلي؛

- ✓ إقامة صناعة محلية ودعمها بترقية الأعمال السابقة واللاحقة بوحدة صناعية هامة؛
- ✓ يمكن للبلدية وحدها أو بالاشتراك مع غيرها من البلديات في ميدان الصناعة الصغيرة والمتوسطة أن تقوم بإنجاز أي وحدة صناعية للإنتاج أو الخدمات تعد لتوفير الاحتياجات المحلية وتسييرها وتقوم بصيانتها، كما يمكن لها أن تنشئ وتستغل أي مؤسسة حرفية لها علاقة مع إمكانيات البلدية البشرية والمادية، كما تشجع زيادة على ذلك إنشاء تعاونيات ذات طابع حرفي وتستغل أي مصنع أو محجر أو مصدر لمواد البناء يتطلب تسخير تجهيزات صغيرة.
- ✓ تسهر على التمويل المنتظم للمؤسسات الصناعية الخاضعة لوصايتها بالمواد الأولية والمنتجات الوسيطة؛
- ✓ تنشئ وتهيئ مناطق صناعية ومناطق النشاط قصد الحث على التطور الصناعي عبر ترابها وفي إطار مخطط التهيئة الخاص بها، كما يمكن لها أن تنشئ مكاتب للدراسات الصناعية تتولى الدراسات العامة والإنجاز في القطاع الصناعي والحرفي وزيادة على هذا تسهر على إحترام قواعد حفظ الصحة والأمن في المحلات التي تأوي الأعمال الصناعية.
- ❖ **في ميدان النقل:** تقوم البلديات بأي عمل يستهدف تسهيل وسائل النقل في المناطق الترابية التابعة لها بحيث تتخذ في ميدان النقل البري أي إجراء يستهدف ضمان النقل المنتظم عبر الخطوط ذات المنفعة المحلية لا سيما التي تربط الأماكن المعزولة والمراكز الاقتصادية والإدارية والحضرية وتنظم زيادة على ذلك النقل المدرسي، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن ينشئ أي مؤسسة للنقل العمومي للمسافرين والبضائع داخل تراب البلدية ويمكن أن يتم هذا الإنشاء مع بلديات أخرى.
- ❖ **في ميدان الفلاحة:** تتولى البلدية بالاتصال مع المصالح المعنية في الولاية في مجال الأراضي الفلاحية بـ:
 - ✓ إحصاء المساحات الفلاحية الصالحة التابعة لكل القطاعات؛
 - ✓ تتخذ جميع الإجراءات التي تحافظ على الأراضي الفلاحية أو ذات الطاقة الفلاحية؛
 - ✓ تشجع الاستغلال الكامل للأراضي الفلاحية وتنمية إستصلاح الأراضي بإحياء أراضي جديدة.

وفي هذه الحالة تأتي مساعدة الدولة للجماعات المحلية تقنيا لا سيما في مجال الدراسات والانجازات وتكوين المتخصصين في الأعمال الفلاحية قصد تعيينهم لدى الجماعات المحلية.

❖ في ميدان البريد والمواصلات: تخول للبلدية صلاحية القيام بكل عمل يستهدف تطوير البريد

والمواصلات بحيث تتولى ما يأتي :

✓ تنجز وكالات بريدية وتجهيزها وتصونها؛

✓ تقيم المباني المخصصة لإيواء مكاتب البريد؛

✓ تقيم المباني للمراكز الهاتفية؛

✓ تنجز قنوات الشبكات الحضرية للمواصلات؛

✓ تركيب غرف هاتفية عمومية.

❖ كما أجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي في المجال الإقتصادي إنشاء مؤسسات عامة ذات

طابع إقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية، إلا أن الجزائر وجدت نفسها تزخر بعدة مؤسسات

وهياكل إقتصادية هامة لكن جلها يعاني من البيروقراطية الإدارية مع قلة الخبرة التقنية والعلمية

في إدارة المؤسسات الإقتصادية مما أدى إلى التسيير اللاعقلاني والإستعمال المكلف لهذه

المؤسسات.

❖ مساهمة البلديات في تجسيد الإستثمار، إذ تعتبر قطبا جغرافيا وإقتصاديا في كل جهة من جهات

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

مجال الإستثمار تقوم على تشجيعها مع مساعدتها في استغلال هذا الطابع الإقتصادي وذلك عن

طريق جعلها مراكز وقواعد استثمارية بالدرجة الأولى وذلك حتى تستفيد وتظلم بنوع من

التطور والإزدهار، فبالنظر إلى الإمكانيات الطبيعية والبشرية التي تتوفر عليها بلديات الوطن إلا

أنه ما يلاحظ أن إستغلال هذه الإمكانيات والتخطيط لها لم يكن في المستوى المطلوب ولم يحقق

النتائج المرجوة مع تفعيل اللامركزية وجعل البلديات تلعب دورا هاما في المجال الإقتصادي ولا

سيما في مجال الإستثمار.

2/ في مجال التهيئة العمرانية و التخطيط والتجهيز⁽¹⁾:

❖ يكلف المجلس الشعبي البلدي بوضع مخطط تنموي يخص البلدية ينفذ على المدى القصير أو المتوسط أو البعيد، آخذا بعين الاعتبار برنامج الحكومة ومخطط الولاية، وما يساعد المجلس القيام بهذه المهمة أن هناك بنك للمعلومات على مستوى الولاية يشمل كافة الدراسات والمعلومات والإحصائيات الإجتماعية والعلمية المتعلقة بالولاية؛

❖ من جهة أخرى يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني مع مراعاة مجموع النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول، وخاصة النصوص المتعلقة بالتشريعات العقارية وعلى هذا الأساس اعترف المشرع للبلدية بممارسة الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريعات العقارية، وخضوع هذه العمليات لترخيص مسبق من المصلحة التقنية لبلدية، مع تسديد الرسوم التي حددها القانون، وأوجب المشرع ساعة وضع ومناقشة مخطط البلدية ونسجها العمراني مراعاة المساحات المخصصة للفلاحة، وكذلك تجانس المجموعات السكانية والطابع الجمالي للبلدية، ويهدف المحافظة على البيئة أوجب القانون استصدار قانون ترخيص المجلس الشعبي البلدي كلما تعلق الأمر بمشروع ينطوي على مخاطر ؛

❖ يعود على البلدية السهر على المحافظة على النظافة العمومية، وصيانة الطرق ومعالجة المياه القذرة، وتوزيع المياه الصالحة للشرب، كما يعود لها مكافحة الأمراض المعدية وحماية الثروة المائية؛

❖ على صعيد آخر حمل المشرع البلدية ممثلة في مجلسها مسؤولية حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف، وكل شئ ينطوي على قيمة تاريخية أو جمالية.

3/ في المجال الإجتماعي والثقافي:

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

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

❖ في ميدان الحماية والترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين:

✓ تخول للبلدية صلاحيات القيام بأي إجراء من طبيعته أن يضمن حماية المواطنين الذين شاركوا في حرب التحرير (المجاهدين وأبناء الشهداء وضحايا الإرهاب) والمواطنين الذين يتطلب منهم أو عجزهم عناية خاصة وترقيتهم الاجتماعية في المناطق الترابية التابعة لها؛

✓ حماية المجاهدين وذوي الحقوق وترقيتهم الاجتماعية:

- تساعد المجاهدين وذوي الحقوق على الصعيد الإداري كي يستفيدوا من الإجراءات ذات الطابع الاقتصادي والمالي أو غيرها؛

- تقوم البلدية بأي عمل من طبيعته أن يضمن ترقية المجاهدين مهنيا وإدراجهم في الشبكات الاقتصادية لا سيما تشجيعهم على تأسيس تعاونيات للإنتاج والخدمات، وفي هذا الإطار تسهل لهم الالتحاق بالأعمال الفلاحية والتجارية والحرفية أو الخدمات وتمنحهم حسب الأحوال أراضي للبناء أو محلات مهنية؛

✓ حماية المسنين وترقيتهم الاجتماعية:

- تحصي البلدية المسنين الذين ليس لديهم سند عائلي ولا موارد؛

- تكون ملفات قبول المسنين في المراكز الخاصة بهم؛

- تمنح البلدية في إطار حماية المسنين مساعدات لهم كما تقوم بإنجاز مراكز استقبال المسنين وتسهر على حسن عملها؛

✓ حماية المعوقين حركيا أو حسيا وترقيتهم الاجتماعية: تحصي البلدية المصابين بعجز وراثي أو مكتسب القاطنين في البلدية وتساعدهم على الصعيد الإداري للحصول على بطاقة عجز أو إعانة إجتماعية؛

✓ حماية الأطفال والمراهقين وترقيتهم الاجتماعية: تتخذ البلدية أي إجراء ضروري لقبول الأطفال المنتمين إلى الفئات المنصوص عليها في المادة 246 من قانون الصحة العمومية في مصلحة المساعدة العمومية للطفولة.

❖ في ميدان الصحة: تساهم البلديات في إعداد المخطط الوطني لتطوير القطاع الصحي وإنجازه وفي إعداد الخريطة الصحية لها وتتعاون زيادة على ذلك في تعميم الطب المجاني، كما تتولى البلدية بالاتصال مع مدير القطاع الصحي إنجاز الهياكل الأساسية البسيطة للصحة وتجهيزها لا سيما:

✓ قاعات العلاج؛

✓ عيادات الولادة الحضرية والقروية؛

✓ وحدات حماية الأمومة والطفولة؛

✓ مراكز الصحة؛

✓ العيادات المتعددة الاختصاصات.

❖ في ميدان السكن: تختص البلديات في مجال السكن بتنظيم التشاور وخلق شروط الترقية العقارية العمومية والخاصة وتنشيطها ولهذا تقوم بـ:

✓ المشاركة بأسهم لإنشاء مؤسسات وشركات البناء العقارية؛

✓ تشجيع إنشاء التعاونيات العقارية في تراب البلدية؛

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

✓ تساعد ترقية برامج السكن أو تشارك فيها؛

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

❖ في ميدان الثقافة: تخول للبلدية صلاحية القيام بكل عمل من طبيعته أن يحفظ التراث الثقافي والتاريخي ويضمن تطوره وذلك في المناطق الترابية التابعة لها وفي هذا الإطار تتولى البلدية في مجال الهياكل الأساسية إنجاز مؤسسات ثقافية بلدية وتسييرها وتصونها وتمثل في:

✓ قاعات السينما؛

✓ النوادي الثقافية؛

✓ المتاحف البلدية؛

✓ قاعات العروض والأفراح؛

✓ المكتبات البلدية.

❖ في ميدان العمل والتكوين المهني: تخول للبلديات القيام بكل عمل من طبيعته أن يضمن ترقية العمل وحمائته وتشجع كل عمل من شأنه أن يزيد في التشغيل والتكوين وتحسين المستوى المهني وتكلف البلدية بـ:

✓ تقويم الاحتياجات في مجال التشغيل؛

✓ تقويم التكوين المهني المحتاج إليه؛

✓ تنجز ملحقات مراكز التكوين المهني؛

✓ تحصي إمكانيات التمهين وتبلغها إلى المصلحة المعنية.

❖ في ميدان الشبيبة والرياضة: تخول للبلدية في إطار التشريع الجاري به العمل، صلاحية القيام بكل عمل يرمي إلى تشجيع تطور التسلّيات التربوية للشبيبة والأنشطة الرياضية في المناطق الترابية التابعة لها.

تنجز وتسير وتصون المنشآت الأساسية البلدية منها:

✓ ساحات الألعاب؛

✓ دور الشباب؛

✓ ملاعب الهواء الطلق؛

✓ ملاعب مختلف الرياضات؛

✓ قاعات مختلف الرياضات؛

✓ أحواض السباحة؛

✓ تهيئة ممرات ومساحات رياضية في أماكن ملائمة.

❖ في ميدان الشؤون الدينية والأوقاف: تخول للبلديات صلاحيات القيام بكل إجراء يرمي إلى تشجيع وتطوير العمل الديني في المناطق التابعة لها، وعلى هذا الأساس تكلف أجهزة البلدية بالأمور التالية:

✓ تصون المساجد والمدارس القرآنية والمراكز الإسلامية؛

✓ تصلح المقابر وتصونها وتنشئ المصالح العمومية المكلفة بتنظيم الجنائز؛

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

✓ تعد قوائم المترشحين لحج بيت الله الحرام.

❖ في ميدان التربية: تخول للبلديات صلاحية القيام بأي عمل من طبيعته أن يضمن تطوير المنظومة التربوية في المناطق التابعة لها بحيث تتولى البلدية في المجال التربوي بـ:

✓ تنفيذ البرامج المحلية في التربية والتكوين؛

✓ تنجز برامج المباني المدرسية من مؤسسات المرحلتين الأولى والثانية من المدرسة الأساسية والمطاعم المدرسية وتجهيزها؛

✓ تخصيص مجموعات من المساكن لمعلمي المدرسة؛

✓ تقتني التجهيزات الأولية من أثاث مدرسي وتربوي تخصص لمؤسسات التعليم؛

✓ تساهم في إعداد الخريطة المدرسية لا سيما جمع المعلومات المرتبطة بها؛

✓ تشجع تأسيس جمعيات أولياء التلاميذ وتساعد على تطوير أعمالها لفائدة مؤسسات التعليم؛

✓ تبادر بإنشاء مؤسسات التعليم التحضيري مثل مدرسة الحضانة ورياض الأطفال ودور رعاية الأطفال وتتولى تسييرها؛

تتولى البلدية صيانة مؤسسات المرحلتين الأولى والثانية من التعليم والمطاعم المدرسية والمدارس التحضيرية التابعة لها لا سيما في:

- ✓ التدفئة والإنارة والتزويد بالماء والهاتف؛
- ✓ إصلاح وترميم الأقسام الدراسية وملحقاتها والمساكن الممنوحة بمقتضى ضرورة الخدمة؛
- ✓ إصلاح التجهيزات الأثاثية وتجديدها وكذلك إلغاء استعمالها إن اقتضى الأمر ذلك؛
- ✓ حراسة المؤسسات؛
- ✓ تسهر البلدية على إحترام القواعد المتعلقة بالأمن وحفظ الصحة المدرسية والتغذية في مؤسسات التعليم.

4/ في المجال المالي:

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

وغني عن الذكر أن الدولة هي من تدعم البلديات ماليا، وما يلاحظ في المدة الأخيرة أن عددا كبيرا من البلديات يعاني من ظاهرة الديون، مما فرض على الدولة ضرورة التدخل من أجل التكفل بهذا الملف، حيث بادرت وزارة الداخلية إلى إحصاء البلديات وجرد ديونها ومعرفة المؤسسات صاحبة هذه المستحقات⁽¹⁾.

المطلب الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

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

1/ رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة:

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

¹ BENAÏSSA SAÏD : « L'aide de l'état aux collectivités locales », OPU, Alger ,1983, p 138.

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

2.1. الشرطة الإدارية: في إطار تمثيله للدولة، وباعتباره سلطة من سلطات الشرطة والضبط الإداري، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي المحافظة على النظام العام⁽²⁾، والمتمثل أساسا فيما يلي:

❖ **الحفاظ على الأمن العام:** والذي يعني إتخاذ الإجراءات والقرارات الإدارية الكفيلة بحماية أرواح الناس وممتلكاتهم مثل تنظيم عمليات المرور؛

❖ **الحفاظ على الصحة العامة:** ومؤداه إتخاذ التدابير الوقائية التي من شأنها منع إنتشار الأوبئة والأمراض المعدية مثل السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع، تطهير مياه الشرب وحماية البيئة من التلوث؛

❖ **الحفاظ على السكينة العامة:** ويقصد بذلك إتخاذ الإجراءات والقرارات التي توفر للسكان والجمهور الطمأنينة والراحة والهدوء مثل: تنظيم استعمال مكبرات الصوت خاصة بالليل، وتنظيم المظاهرات العمومية.

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

4.1. تنفيذ القوانين والتنظيمات: بإعتباره ممثلا للدولة، يكلف الرئيس بمتابعة تنفيذ القوانين والتنظيمات، المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب البلدية.⁽³⁾

¹ المستشار عبد العزيز سعد: "نظام الحالة المدنية في الجزائر"، دار هومة، الجزائر، 1995، ص 32.

² المواد من 67 إلى 72 القانون البلدي 90-08، وكذا المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10/10/1981 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنظافة والهيئة العامة.

³ د. محمد الصغير بعلي: "قانون الإدارة المحلية"، المرجع السابق، ص 90.

2/ رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للبلدية:

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

1.1. التمثيل: يمثل رئيس البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات وفي جميع المراسيم التشريعية وفقا للأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها .

كما يمثلها أمام الجهات القضائية وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية، يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد.

2.1. إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها: حيث يتكلف الرئيس تحت مراقبة المجلس، خاصة بما يلي⁽¹⁾:

- يسهر على تنفيذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف ؛
 - التقاضي بإسم البلدية ولحسابها ؛
 - إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور الميزانية ؛
 - إبرام عقود إقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا؛
 - القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها ؛
 - إتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط؛
 - اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية؛
 - السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.
- وللتمييز بين صلاحيات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للبلدية وتلك التي يقوم بها تمثيلا للدولة قواعد، نذكر منها:

¹ د. محمد الصغير بعلي: "المالية العامة"، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2003، ص 54.

❖ **من حيث المسؤولية:** تتحمل البلدية ما قد يترتب عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا لها، بينما تتحمل الدولة المسؤولية عما قد ينجم من أضرار عن تصرفات الرئيس التي يقوم بها تمثيلا للدولة ولحسابها.

❖ **من حيث الرقابة:** حينما يمثل البلدية، يخضع الرئيس إلى رقابة أو وصاية إدارية "Tutelle" من طرف الوالي، أما حين يمارس الرئيس الصلاحيات المنوطة به كممثل للدولة، فإنه يخضع للسلطة الرئاسية " Pouvoir Hiérarchique " للوالي، بكل مما يترتب من نتائج عن التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية (1).

3/ رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية للمجلس (2):

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت هذا العنوان التحضير لجلسات المجلس، فهو يستدعي الأعضاء ويبلغهم بجدول الأعمال، ويتخذ كل الإجراءات التي من شأنها تسهيل تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي.

وحتى يتمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من القيام بمهمة التنفيذ وفي آجال معقولة أجاز له المشرع الاستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف والمتابعة بخصوص مداورات المجلس، وتضم هذه الهيئة إضافة إلى الرئيس ونوابه يتراوح عددهم من 02 إلى 06 نواب حسب عدد الأعضاء.

المطلب الثالث: النقائص الحاصلة في البلدية

في غالب الأحيان يصل على رأس البلدية عن طريق الإنتخاب أو التعيين كما هو معمول به حاليا في إطار المندوبيات التنفيذية أشخاص من آفاق مختلفة، فنجد مثلا أشخاصا يمثلون وزنا شعبيا بدون ثقافة ولا دراية بعالم البلدية، كما نجد أشخاصا يمثلون وزنا شعبيا ويملكون تكوينا عاليا وثقافة عامة ولا يفقهون في عالم تسيير البلدية شيئا وقليل جدا ما نصادف شخصا أصبح رئيسا للبلدية صاحب وزن شعبي وتكوين عالي ويملك برنامجا يتماشى وواقع البلديات ومهامها.

والحقيقة هذه القضية تعتبر أكبر ما يؤخذ به على الديمقراطية على المستوى المحلي بحيث أنه بإسم الديمقراطية والإنتخابات المحلية يفوز رجال يمثلون وزنا جماهريا حقيقيا وينتخب عليهم بكل شفافية،

¹ د. محمد الصغير بعلي: " قانون الإدارة المحلية"، المرجع السابق، ص 92.

² د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 297.

إما لكونهم يمثلون قوى لها وزنها في الواقع اليومي ولكن لا يعتد لا بقدراتهم على التسيير ولا على حل المشاكل اليومية للمواطن، ولا لمعرفة فن التسيير ولا لمهام البلدية، بقدر ما يعتد بمعايير أخرى لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تحل محل العلم والتجربة والقدرة على التكفل بهذه المسؤولية، فالشعبية أو العروشية حسب المناطق تحل محل البرامج، والإخلاص يحل محل العلم، والأخلاق تحل محل القدرة وكأن البلدية أصبحت منصة يصل إليها من هو أكثر الناس شعبية وعروشية وإخلاصا وأخلاقا وليس من هو أفدرهم وأعلمهم لإستيعاب البعد الحقيقي لوظيفة البلدية.

فكم عشنا وسمعنا بأن الإختيار على رأس القائمة في الإنتخابات يكون إما للعرش الذي يملك أكبر عدد من الناخبين أو على الشخص الذي يملك أكبر قوة على المناورة واللعب بعواطف الناس، كم عشنا أصحاب حرف كالحلاقة والحداة والطاء والميكانيكا لا علاقة لهم بالتسيير، فضلهم حزبهم على عناصر أخرى من نفس الحزب ذات شهادات عليا وإختصاص في ميدان الإدارة والتسيير والتقنيات وأصبحوا نوابا لرئيس البلدية الذي لا يملك سوى إمتيازات شكلية لا تسمح له القيام على أحسن ما يرام بهذه المهمة.

وكم عابشنا من وضعيات نجد فيها المجتمع المدني مهماشا وطاقتاه مجمدة والإنتاج الثقافي أو الفكري منعدها، والإهتمام بتموين المواطنين بالضروريات كالمياه الصالحة للشرب أو المواد الإستهلاكية أو الخدمات الرئيسية لا تعني لرئيس البلدية وكأنه جيبى به إلا لتقلد مهام ورشة .

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

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

فالى متى ونحن مازلنا نقوم بتوكيل أمور بلدياتنا إلى الذين يحسنون فن الكلام على حساب فن العمل ويحسنون المناورات على حساب التخصص، ويتقنون بجهالتهم عوض إعتمادهم على علم وبصيرة. إنها فعلا الصورة السلبية للديمقراطية المحلية.

وهذا الواقع المتمثل في تفضيل أصحاب الإختصاص والبلوغ بهم إلى تسيير شؤون البلدية فالمواطن، قد أفرز ممارسات سلبية فتطورت لتصبح قاعدة عامة يعتمد عليها دون غيرها.

فكيف لا تعيش البلدية عجزا ماليا دائما ومجلسها لا يهتم إلا بالمدفوعات على حساب تقوية الإيرادات ولا حتى الإهتمام بها ؟

وكيف لا تبقى البلدية مشلولة الحركة وهي دائما تطال بتسجيل مشاريع جديدة وهي غير قادرة على الإهتمام على تصفية رزنامة المشاريع المسجلة لصالحها ؟

وكيف لا يعيش موظفوا البلدية حالات الكسل والتباطؤ وقلة الإهتمام وهم يعيشون حالات التجاوزات وقلة الإعتبار وعدم الثقة بهم وعدم إحترام تخصصاتهم لالشيئ لأن الرئيس الجديد لا يملك من البرامج سوى برنامج تغيير الأشخاص من مناصبهم عوض تغيير إيجابي لطرق العمل؟

وكيف لا تعيش البلدية صراعات رهيبية ومنتخبوها لا يميزون بين الإلزامية تمثيلهم للدولة قبل محاولتهم فرض رؤية حزبهم على واقع المؤسسات والأشخاص ؟

وكيف لا تبقى البلدية رهينة ممارسات حزبية شعبية سطحية ورئيسها لا يفقه في أمر التسيير شيئا، فلا يهتم لا بإصلاح العيوب ولا بتقوية المحاسن ولا بإدخال مفاهيم وتقنيات جديدة ونظرة جديدة في التسيير ؟

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

وكيف يرتفع مستوى الوعي الثقافي والجمعي والإبداعي لدى مواطني البلدية والمسؤولون المنتخبون يجعلون من الثقافة والفن تفاهات ومتعة لا تستلزم حتى التحدث عنها ؟

وكيف تسيير البلدية نحو التنمية المحلية ومؤسساتها عرضة للتلاعبات والإستفزازات والنهب واللامبالاة؟

وكيف يتطور التضامن المحلي بين مختلف الفئات والمساعدات الإجتماعية تقدم إلا لحسابات سياسية أو لإعتبارات ذاتية أو لرد الجميل ؟

إنها في الحقيقة وقائع لا يمكن نكرانها ولا تغطيتها بل يجب التشهير بها لمحاربتها والعمل على إيجاد نظرة تساهم على جعل البلدية إطارا محليا لابرار المواهب والتعاون ولتقديم المبادرات الفردية

منها والجماعية وهذا بوضع برنامج عمل يرتكز على مبادئ عامة وطنية وعلى خصائص محلية في إطار أسلوب جديد للتسيير واضح الأهداف والوسائل يطبقه كل منتخب مهما كانت توجهاته السياسية وقناعاته، وي طرح مختلف الجوانب التي هي من إختصاص البلدية والتي يتبعها المنتخبون في تسييرها بغية تقديم الخدمات إلى المواطنين في أحسن وضعية بما يتماشى والسياسة العامة للحكومة وحسب الواقع المحلي، وبهذا الإجراء وهذا النمط تستطيع البلديات فهم المهام والصلاحيات وتعطى النظرة الواقعية و الإستراتيجية للتكفل بكل ما يهم حياة المواطن ومصلحة الدولة ومصداقية البلدية.

إن البرنامج هذا في الحقيقة خطة عمل تطرح مختلف الجوانب التي هي من اختصاص البلدية والتي يتبعها المنتخبون في تسيير أمور البلدية لتقديم الخدمات إلى المواطنين في أحسن وضعية بما يتماشى والسياسة العامة للحكومة وحسب الواقع المحلي للبلدية.

وعليه، فإن هذا البرنامج من الأحسن أن يكون:

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

❖ خطة عمل إلزامية التطبيق وتبقى أساليب التطبيق من عبقرية الأفراد وقدراتهم على التحكم في شؤون التسيير ؛

❖ مجموعة من الأهداف يجب تحقيقها ومجموعة من الإجراءات يجب إحترامها ومجموعة من المبادئ التي يجب الأخذ بها ؛

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

إن البرنامج هذا هو إطار تعاقدى بين طرفين، الدولة والمسؤولين المنتخبين والذي يهدف إلى تنفيذ مهام البلدية وفق برنامج عمل محدد في الزمان والمكان وتحقيق مجموعة من الأهداف تدخل كلها ضمن صلاحيات الهيئة المنتخبة وضمن صلاحيات البلدية، تسهر على إحترام سلطة وصية وفق القوانين. على أن يعمل هذا البرنامج على تحقيق الأهداف التالية:

✓ تطوير وعصرنة أساليب التسيير الإداري والمالي للبلدية ؛

✓ تقوية مهام البلدية فيما يتعلق بالسلطة العمومية والمرفق العام ؛

✓ توجيه التنمية المحلية بمختلف أبعادها المادية والفكرية ؛

✓ تعزيز البعد التضامني والإجتماعي للبلدية ؛

✓ تأطير التشاور المحلي ووضع أسس الديمقراطية المحلية .

هذه الأهداف في حقيقة الأمر هي الصلاحيات الرئيسية لأي بلدية ولكن الواقع غير ذلك، فأغلب الأحيان يقاس مدى نجاح أو فشل أي مسؤول على البلدية، إلا بمقياس واحد ألا وهو درجة إستهلاكه للإعتمادات المالية الممنوحة في إطار مخططات البلدية للتنمية أو مساهمة صندوق التضامن والإنجازات المدرسية حتى وإن كان الإستهلاك المالي على حساب المشروع نفسه، وكأن البلدية لا يهتما من أمور مواطنيها غير الإنجازات، وكم سمعنا عن رؤساء البلديات وحتى رؤساء الدوائر والولاية أن تقييمهم يتم على أساس عدد المشاريع المنجزة و نسبة استهلاك الإعتمادات وليس على أسس تعتمد على نظرة واسعة لكل المجالات.

خلاصة الفصل الثاني

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

إن تحقيق كل هذه الطموحات والقيام بالمهام والصلاحيات كافة والمترجمة ميدانيا إلى نفقات مالية، يتطلب وجود مصادر تمويل تكون كفيلا بتغطية نفقات البلدية، وهو ما يجرنا للتساؤل عن مصادر وقنوات تمويل هذا المرفق الذي مسه عطب أو مشكل في موارده المالية. والأهم من ذلك كله، هو كيفية تسيير هذه الموارد المالية لجعلها أكثر مردودية ونجاعة وكافية لتلبية مختلف الإحتياجات.

الفصل الثالث:

الموارد المالية للبلديات وإشكالية

تسييرها

المبحث الأول: ميزانية البلدية

المبحث الثاني: تحليل واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات الجزائرية

المبحث الثالث: معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية وتأثيرها على الوضعية المالية للبلدية

تمهيد الفصل الثالث

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

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

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

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

وأمام جملة هذه الإنشغالات المطروحة حالياً بخصوص مصير ومستقبل التنمية المحلية بصفة عامة والبلديات بصفة خاصة، سنحاول من خلال هذا الفصل أن نعالج واقع تسيير الموارد المالية للبلديات وأهم معوقات التسيير الأنجع لها، وما لذلك من تأثير على الوضعية المالية للبلديات بنوع من التحليل، نظراً لما يعرفه هذا التسيير من اللاعقلانية والإختلالات التي تعترض قيام هذه الموارد بدورها كأداة جوهريّة تسعى من خلالها البلدية تجسيد إستقلالها المالي وتطلعها نحو الإستجابة لشروط ومبادئ اللامركزية.

المبحث الأول: ميزانية البلدية

باعتبار البلدية الوحدة الإقليمية الأساسية في بنيان الدولة، وباعتبارها جماعة أولى من جماعات الدولة تباشر أعمال التنمية التي تخصها ضمن حدودها من خلال سياسة اللامركزية التي تتمتع بها فإنها تتكفل بمهام وخدمات عمومية كثيرة ومتنوعة، وتلبي الحاجات الأساسية للمواطنين المقيمين في إقليمها، إذن للبلدية نفقات واجبة الدفع وبالتالي ينبغي عليها أن تزود بموارد مالية وأن تطورها قصد مواجهة هذه النفقات، من أجل ذلك، فإن البلدية كشخص معنوي مزودة بميزانية تتضمن موارد مالية والتي هي محل لنفقات تسمح لها التكفل بالمهام التي يخولها لها القانون⁽¹⁾، وتتطلب هذه الميزانية إطار وبنية محددتين، ويخضع إعدادها لقواعد خاصة بالبلدية.

إن التنوع الكبير للنفقات والإيرادات لا يسمح بمجرد التسجيل الزمني على صفحات كشف أو سجل للعمليات عند حدوثها، بل يتطلب ميزانية مهيكلة قادرة على احتساب النفقات والإيرادات المتوقعة خلال السنة، فالميزانية عبارة عن وثيقة هامة، تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات لتغطية هذه النفقات عند فترة مقبلة عادة ما تكون سنة⁽²⁾. وهي تعني بالنسبة للبلدية عملا سياسيا وإداريا تمثل مجموع الحسابات المالية التي تقيد لسنة ميلادية واحدة وتخص جميع الموارد المتاحة وجميع الأعباء التي يجب أداءها، فحسب ما جاء في المادة 149 من قانون البلدية 90-08: "ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل أمرا بالإذن للإدارة يمكن من حسن سير المصالح العمومية".

المطلب الأول: قواعد الميزانية، بنيتها ومراحل إعدادها

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

¹ BOURDIN (J) : « Les finances communales », Ed.Economica, Paris,1998, p 54.

² دنيدي يحيى: "المالية العمومية"، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 135.

1/ قواعد الميزانية:

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

1.1. مبدأ السنوية: تعتبر الميزانية عملا توقعيا لمدة سنة، وذلك بموجب مبدأ سنوية الضريبة، لأن هذه الأخيرة تقطع لمدة 12 شهرا. طبعاً لا تلاءم السنوية إلا قليلا إنجاز الاستثمارات التي تجاوزت السنة، بحكم حجمها ومدة إنجازها، القدرة المالية للبلدية لذلك يلجأ المنتخبون مبدئياً إلى القيام بإسقاط نظام مالي في إطار برمجة متعددة السنوات الأهداف المراد تحقيقها⁽¹⁾.

2.1. مبدأ القبليّة: ينبغي أن يوضع الإطار المالي في بداية التسيير الجديد، الأمر الذي يستلزم إعداد الميزانية قبل انتهاء السنة المالية الجارية، أي في وقت تكون فيه الموارد معروفة بدقة⁽²⁾، وتأتي هذه العملية لتعزيز الطابع الإعتباطي للتوقعات المالية، ذلك أن الإيرادات قليلا ما تكون قابلة للضبط في شموليتها عند بداية السنة المالية.

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

- الميزانية الأولية كوثيقة أم ؛ - فتح اعتماد مالي مسبق؛

- الميزانية الإضافية؛ - الترخيص الخاص؛

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

ترتبط هذه الوثائق ببعضها البعض لتشكل هكذا إذن، وبصورة موحدة الميزانية الوحيدة للبلدية⁽³⁾.

4.1. مبدأ الشمولية: ينبغي أن تقدم كل العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات وفقا للوثيقة عرض تسمى "قائمة الميزانية"، وينجم عن ذلك مانعان اثنان:

¹ لعمارة جمال: "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 85 .

² براىح محمد: "الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية: دراسة حالة بلديات ولاية المدية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع: التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر، 2005، ص 10.

³ CHERIF RAHMANI: «Les finances des communes Algérienne : incertitude, déficits et bonne gouvernance », Ed.GASBAH, Alger, 2002, p 21.

- ✓ منع القيام بتعويضات بين الإيرادات والنفقات قصد تخصيص الحسابات الشاملة وحدها ؛
- ✓ عدم تخصيص الإيرادات لتغطية النفقات.

فمبدأ وحدة الصندوق المالي هو الذي يسمح بتغطية أي نفقة بالرصيد المتوفر، مع ذلك هناك بعض الاستثناءات وهي مقصورة على بعض النفقات المحددة مثل: المنح المخصصة للمكفوفين والمساعدات المقدمة لكبار السن وحقوق الحفلات والهبات والوصايا المحملة بتخصيصات خاصة وبالتالي لا يستطيع الأمر بالصرف تغيير وجهتها⁽¹⁾.

5.1. مبدأ التوازن: وهو أهم قواعد التسيير البلدي، إنه يهدف إلى المحافظة وبصورة حذرة على التسيير المستقبلي للبلدية وعلى أن لا يكون المستقبل المالي لها رهنا للمشاكل والعراقيل⁽²⁾.

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

2/ بنية الميزانية:

إن المالية المحلية أصبحت الشغل الشاغل حتى للسلطة السياسية هذا ما أدى إلى ضرورة إعادة الاعتبار للموارد التي تعود للجماعات المحلية، وهو ما ركزت عليه الإصلاحات المالية في العشرية الأخيرة. وبما أن ميزانية البلدية تمثل العمل المالي الأكثر أهمية، لذلك ينبغي أن يحتوي التقدير الخاص بالميزانية مخطط عمل حقيقي على المدى القصير والمتوسط، والذي يحدد الخطوط الرئيسية لتدخل السلطات المحلية⁽³⁾. تتكون ميزانية البلدية من قسمين :

➤ قسم التسيير العمومي؛

➤ قسم التجهيز والاستثمار. وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوبا⁽⁴⁾.

¹ MEZIANE CHRIF(A) :«Collectivités locales :gestion et évolution », édition. ENAG, Alger, 1995, p 32 .

² VALEMBOIS (F) : « Le budget communal »,Ed.Sofiac, Paris,1993,p :59.

³ الشريف رحمانى: " أموال البلديات الجزائرية، الاختلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير"، دار القصة للنشر، الجزائر، 2000، ص 51 .

⁴ المادة 151 من قانون البلدية 90-08 السالف الذكر.

فبالنسبة لقسم التسيير العمومي، تعرض فيه توقعات لنفقات وإيرادات دائمة تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتسيير مجمل المصالح البلدية من الحالة المدنية، مصلحة الطرق الإنارة العمومية تنظيف الطرقات، المقابر مع صيانة الأملاك العقارية للبلدية... الخ⁽¹⁾.

❖ **نفقات التسيير:** على خلاف فرع التجهيز والاستثمار الذي لا يسجل إلا العمليات التي تنمي ملكية البلدية أو تحدث فيها تغييرا، فإن فرع التسيير لا يسجل إلا العمليات التي تقوم بالحفاظ على نفس الملكية وسير مصالح البلدية: الحالة المدنية، الإدارة، الموظفين، الوقود، التوثيق. ويحتوي قسم التسيير على حسابات رئيسية تنقسم إلى مواد وإلى مواد فرعية⁽²⁾، سنعرضها في الملاحق.

❖ **إيرادات التسيير:** سيتم التطرق إليها لاحقا في المبحث الثاني من نفس الفصل.

الجدول رقم (04): نفقات وإيرادات فرع التسيير لميزانية البلدية.

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

المصدر: الشريف رحمان، المرجع السابق، ص 36.

¹ AINOUCHE (M-C) : «Les finances publiques locales ou la problématique du financement du développement local », In Revue du C.E.N.A.P, n° 12,1998, p p 10-11.

² Article 05 du décret N°67-144 du 31 juillet fixant la nomenclature des dépenses et des recettes des communes.

أما بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار، فيسمح هذا القسم للمجلس الشعبي البلدي بالحفاظ على الأموال البلدية العامة أو الخاصة عن طريق استهلاك الديون أو الزيادة فيها عن طريق الاقتتاءات المالية أو الإنفاقات الجديدة، وأيضاً يسمح بوضع خطة للتدفقات المالية والقروض والإعانات⁽¹⁾.

❖ **نفقات التجهيز والاستثمار:** يحتوي هذا القسم على الحسابات والمواد سنعرضها بالتفصيل في الملاحق.

❖ **إيرادات التجهيز والاستثمار:** سيتم التطرق إليها لاحقاً في المبحث الثاني من نفس الفصل.

الجدول رقم (05): نفقات وإيرادات فرع التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية.

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

المصدر: الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص 37 .

إن تحديد نفقات التسيير والتجهيز وتخصيص الإيرادات، ينبغي أن يكون مبدئياً مؤسسا كميًا وكيفيًا على أهداف البلدية حسب مستوى الخدمات التي يريد المنتخبون المحليون تقديمها للمواطنين وكذا حسب تقسيم البلدية إلى وحدات تحليل ومراكز تكاليف تتناسب مع مختلف الخدمات المقدمة من طرفها مثل خدمات الحالة المدنية، أشغال الطرق، النشاط الاجتماعي، لذلك ينبغي أن تعد ميزانية

¹ ADANS (B),BOYER (B) & LAURENT (P):« La comptabilité communale »,Ed.L.G.D.J,Paris,1998, p 178.

البلدية وتصاغ باشتراك مختلف المسؤولين الفاعلين بالبلدية وبالاعتماد على التقنيات الحديثة للتسيير⁽¹⁾.

إن الصلة الوحيدة التي تربط بين قسمي الميزانية البلدية تظهر من خلال التمويل الذاتي والمسمى أيضا "الاقطاع من أجل نفقات التجهيز العمومي" حساب رقم "83" نفقات ضمن قسم التسيير والمادة "100" ضمن إيرادات فرع التجهيز والاستثمار مما يسمح للبلدية ببذل جهد ادخاري من إيرادات التسيير لصالح التجهيز والاستثمار بغرض استهلاك أموالها الناقصة إلى الزيادة فيها⁽²⁾.

3/ مراحل إعداد الميزانية:

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

1.3. تحضير الميزانية: يعود إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحضير وثيقة الميزانية واقتراحها على المجلس الشعبي البلدي ويساعده في ذلك تأطير بشري مزود برصيد ثقافي. على المستوى البشري، يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي رؤساء المصالح فهم الذين يحددون المتطلبات المالية للاختيارات التي يقترحونها، ويصوغون مشروع الميزانية وفق المخطط المحاسبي.

تخضع بعد ذلك الميزانية الأولية التي تم إعدادها، إلى التصويت من قبل المجلس البلدي، ويتم ضبطها وفقا لأحكام القانون وينبغي أن يكون التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة التي تنطبق عليها هذه الميزانية، ويصوت على الاعتمادات من طرف المجلس الشعبي البلدي فصلا فصلا ومادة مادة بالنسبة للفرع الخاص بالتسيير ومادة بمادة وبرنامجا برنامجا بالنسبة للفرع الخاص بالتجهيز والاستثمار.

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

¹ Arrêté interministériel du 16 avril 1988 sur la forme du cadre des budgets des communes.

² M. ALIZAINÉ: « Les Finances Publiques Locales: Analyse et Perspectives d'une économie en transition L'Algérie », Thèse Doctoral, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Alger, 1999, p191.

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

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

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

وتتم عملية التصويت فيما يخص الإعتمادات بابا باب ومادة مادة.

3.3. المصادقة على الميزانية :

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

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

المطلب الثاني: تنفيذ الميزانية والرقابة عليها

تمثل الميزانية التعبير المالي لبرنامج عمل سنوي، هكذا فإنه إذا كان إعداد ميزانية حقيقية حسب تقديرات جيدة يمثل عملا هاما في حياة بلدية ما، فإن تنفيذها ومراقبتها ليست مع ذلك نشاطات

رمزية⁽¹⁾، إنها تستدعي كل الاهتمام من قبل المنتخبين والمسيرين المحليين كونها تشكل الأنشطة الكبرى المطابقة لمراحل أساسية في الحياة المالية المحلية.

نسعى من خلال هذا المطلب إلى تحليل تنفيذ الميزانية البلدية ومراقبتها، بعد تحليل المبدأ الذي ينظم فصل السلطات بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

1/ وكلاء تنفيذ الميزانية:

بخصوص تنفيذ ميزانية البلدية، فإن نفس المبادئ السارية المفعول بالنسبة لوكلاء تنفيذ الميزانية الدولة هي التي تطبق على وكلاء تنفيذ هذه الميزانية، فبموجب مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فإن هناك وكيلان متميزان يتدخلان في تنفيذ الميزانية البلدية: رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمرا بالصرف، والقابض البلدي بصفته محاسبا عموميا⁽²⁾.

1.1. الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب: تسمى عمليات الصرف التي تعود إلى الأمر بالصرف عمليات إدارية، والعمليات التي تعود إلى القابض البلدي عمليات حسابية.

❖ **مبدأ الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب:** حتى يتمكن القيام بتسيير سليم للمالية المحلية فإن تنفيذ عمليات الميزانية والخزانة تتوقف على الأمرين بالصرف والمحاسبين ولمبدأ الفصل هذا عدة فوائد وهي كالتالي:

- تقسيم العمل ؛
- مراقبة المتبادلة؛
- وحدة العملية المالية ؛
- تيسير الرقابة القضائية.

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

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

- الحساب الإداري المقدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ؛
- حساب التسيير المقدم من طرف المحاسب العمومي.

¹ ALBERT (J-L) : « Exécution des budgets locaux », Ed. Economica, Paris, 1997, p 19-20.

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

2.1. دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف البلدي: إن رئيس المجلس الشعبي البلدي مكلف بصفته أمرا بالصرف تحت مراقبة المجلس ورقابة الإدارة العليا بما يلي⁽¹⁾:

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

3.1. دور القابض كمحاسب بلدي: للقابض البلدي وحده صفة تحصيل الإيرادات ودفع النفقات البلدية المنصوص عليها من طرف القوانين واللوائح التنظيمية، إنه إذن وحده مؤهلا لإدارة وحيازة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، بهذه الصورة إنه ملزم خصوصا بما يلي⁽²⁾:

- القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات والهبات والعطايا والموارد الأخرى؛
- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد ؛
- تنبيه الأمر بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات ؛
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم ؛
- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون ؛

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

² BLANC(J), REMOND(B) : « Les collectivités locales », Ed. Dalloz, Paris,1995, p 103.

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

2/ فترة ومراحل تنفيذ الميزانية:

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

➤ إلى غاية 15 مارس بالنسبة لعمليات التصفية والأمر بالصرف خاص بنفقات تناسب خدمات تم تقديمها خلال السنة الاجتماعية وذلك بالنسبة لإصدار سندات إيرادات تناسب حقوق مكتسبة ؛

➤ إلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات دفع الحوالات الصادرة وبالنسبة لتغطية سندات المداخل المحررة .

1.2. تنفيذ النفقات البلدية: يحتوي تنفيذ النفقات البلدية على أربعة مراحل أساسية:

أولاً: الالتزام بالدفع: ينشأ الالتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية باتخاذ قرار لتحقيق عمل معين أو نتيجة لواقعة تستلزم إنفاقاً من جانب الدولة أو إحدى الهيئات العامة التابعة لها⁽¹⁾، ويمكن إدراك الالتزام بدفع النفقات العمومية من زاوية قانونية أو جبائية.

➤ **الالتزام القانوني:** هو العقد الذي بواسطته تنشئ البلدية أو تثبت التزاماً ينجم عنه تكليف، كما ينص على ذلك المرسوم رقم 71-84 المؤرخ في 17 مارس 1984، المتعلق بالقائمة الاسمية للنفقات البلدية وإيراداتها .

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

- عقد (صفقة أشغال أو تموين، اقتناء عقارات، اقتراض، إيجار، ضمان أو اشتراك) ؛
- قاعدة تنظيمية أو قانون (أجور الموظفين، تعويضات، حصص ومساهمات على حساب البلدية)؛
- قرار قضائي (نزع ملكية بسبب منفعة عامة أو تعويضات مختلفة) ؛

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

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

➤ **الالتزام الحسابي:** يتطلب كل مشروع مهما كانت نفقته استخدام اعتمادات مالية لتنفيذه والأمر بالصرف الذي هو رئيس المجلس الشعبي البلدي ينبغي له التحقق منذ نشأة المشروع من توافر الاعتمادات الكافية لتسديد قيمة النفقة، هذه العملية تسمى بالالتزام الحسابي، وإذا حصل أنه لسبب ما لم ينفذ عقد الالتزام بالنفقة فإن الاعتمادات المخصصة تضم من جديد إلى الاعتمادات المتوافرة لإمكان استخدامها في نفقات أخرى.

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

ثانيا: التصفية: باعتبارها مرحلة ثانية لتنفيذ الميزانية فإن التصفية تحتوي في الواقع على عمليتين: معاينة الخدمة المقدمة، والتصفية بالمعنى الخالص للكلمة⁽¹⁾.

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

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

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

¹ Article 20 de la loi N°90-21 du 15 aout 1990, relative à la comptabilité publique.

ثالثا: الأمر بالصرف الخاص بالنفقة: يمثل الأمر بالصرف أو الإذن بالصرف المرحلة الثالثة في تنفيذ الميزانية البلدية، ويتم عندما يوفي دائن البلدية بالتزاماته أي بعد تصفية الدين، إن هذه المرحلة هي ملازمة للتصفية وتتوقف عند 15 مارس من المرحلة الإضافية الخاصة بالجماعات المحلية⁽¹⁾.

رابعا: دفع النفقة: إن الأمر بالصرف وتحويل حوالات الدفع أو سندات الإيرادات للقابض البلدي هي التي تنهي المرحلة الإدارية، وترجع العملية الأخيرة أي عملية الدفع إلى القابض البلدي، الذي يمارس في نفس الوقت دور الدافع ودور أمين صندوق البلدية، وفي إطار هذين الدورين تدخل مسؤولية المحاسب، وطبقا لأحكام المرسوم رقم 90-21 المؤرخ في 15 مارس 1990 والمحدد للالتزامات المحاسب فإن القابض مطالب بمباشرة بعض المراقبات التي تخص أساسا ما يلي:

➤ صفة الأمر بالصرف ؛

➤ توفر الاعتمادات ؛

➤ مطابقة النفقة للقوانين والتنظيمات السارية المفعول.

2.2. إجراءات تنفيذ الإيرادات البلدية: تشمل عملية تنفيذ الإيرادات أربع مراحل وهي:

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

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

➤ جداول للتنفيذ مثل العقارات المبنية والغير مبنية ؛

➤ كشوف النواتج مثل الرسم على التظاهرات ؛

➤ الأمر بالدفع مثل حقوق الاحتفالات ؛

➤ العقود مثل عقد الإيجار ومحضر المزادات ؛

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

ثالثا: الأمر بالتحصيل: ويصدره الأمر بالصرف ويتم التحصيل إلى غاية 03/31 من السنة الموالية لتنفيذ الميزانية. وهذا الأمر يحدد طبيعة الإيراد، أساس الحساب وسند القيمة المستحقة ويحمل رقم تسلسلي حسب السنة وحسب الأقسام (تسيير أو تجهيز واستثمار).

رابعا: التحصيل: وهو إجراء يقوم به المحاسب (أمين الخزينة البلدي) وهناك⁽¹⁾:

♦ **التحصيل الودي:** وهو إشعار المدين وإعطائه مهلة تسديد ما عليه؛

♦ **التحصيل الجبري:** عدم إستجابة المدين في الفترة المحددة في التحصيل الودي (أي التخلي عن التسديد)، ويصبح الأمر هنا أمر تنفيذي وتسمى بالبيانات التنفيذية (سند تنفيذي).

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

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

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

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

➤ **التحصيل من قبل الموكلين:** "les régisseurs" تحت مسؤوليته وتصرفه يقوم المحاسب بتكليف شخص معين لتحصيل بعض إيرادات البلدية.

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

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

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

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

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

3/ المراقبة على تنفيذ الميزانية:

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

1.3. المراقبة المسبقة أو أثناء التنفيذ: وتتمارس هذه المراقبة على الأمر بالصرف وعلى المحاسب:

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

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

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

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

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

2.3. المراقبة بعد تنفيذ الميزانية: وتشمل:

❖ رقابة المفتشية العامة للمالية: تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الاشتراكية والقطاع المسير ذاتيا، وصناديق الضمان الاجتماعي والتقاعد والمنح العائلية وكل مؤسسة تتلقى إعانة من الدولة⁽¹⁾.

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

¹ د. علي زغدود، المرجع السابق، ص144.

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

➤ شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي مباشر؛

➤ صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها؛

➤ مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو لبرنامج الاستثمار؛

➤ شروط استعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة؛

➤ تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات ومختلف الموارد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين، وكل وثيقة أو مستند ضروري لهذه الرقابة.

❖ **رقابة مجلس المحاسبة:** قد نصت المادة 170 من دستور 1989 المعدل على أنه: "يؤسس

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

إن مجلس المحاسبة زيادة على رقابته البعدية فهو مؤسسة استشارية خارجية، وتخضع هذه الهيئة إلى سلطة رئيس الجمهورية مباشرة ولا تخضع لسلطة الحكومة، ولقد أشار القانون البلدي في المادة 176 إلى هذه المهمة حيث تنص على أنه: "يتولى رئيس مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها وكذا تصفية حسابات البلدية"، ومن ضمن اختصاصات مجلس المحاسبة نذكر⁽¹⁾:

➤ التأكد من الامتثال لقوانين المالية وقواعد الميزانية وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية وكل ما يتعلق بتسيير الأملاك العمومية؛

➤ رقابة صحة الحسابات وانتظامها ودقتها؛

➤ يدرس كل ملف يتعلق بالمالية العامة للدولة أو الجماعات الإقليمية.

وتشمل هذه الدراسات كل من الحساب الإداري الذي يعده الأمر بالصرف وحساب التسيير الذي هو من اختصاص المحاسب العمومي، وبعد انتهاء المهمة تحرر نتائج عمليات الفحص أو التحقيق كتابيا وتبلغ فوراً إلى الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وعلى هذين الأخيرين أن يجيبا كتابيا في ظرف شهرين.

¹ د. بن شعيب نصر الدين، المرجع السابق، ص312.

المطلب الثالث: الوثائق الميزانية

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

1/ الميزانية الأولية:

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

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

- **العمود الأول:** "للتذكير ميزانية سابقة" يحتوي تخصيصات الميزانية الإضافية السابقة؛
 - **العمود الثاني:** "اقتراحات" يحتوي الاقتراحات المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي؛
 - **العمود الثالث:** "مصادقة" يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية.
- فرع التجهيز والاستثمار:** يحتوي هو الآخر كذلك كما هو الشأن لفرع التسيير على ثلاثة (03) أعمدة:

- **العمود الأول:** "للتذكير" يحتوي تخصيصات الميزانية السابقة ؛
- **العمود الثاني:** "اقتراحات" يحتوي التقديرات المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي؛
- **العمود الثالث:** "مصادقة" يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية .

2/ الميزانية الإضافية:

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

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

- **العمود الأول:** "ميزانية أولية" يحتوي تخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها؛
 - **العمود الثاني والثالث:** موحدين تحت عنوان "تعديلات" يحتويان الزيادات أو التخفيضات الخاصة بتخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها ؛
 - **العمود الرابع:** "اقتراحات جديدة" يحتوي التخصيصات الجديدة وهو مجموع الأعمدة السابقة؛
 - **العمود الخامس:** "مصادقة" يحتوي التخصيصات الموافق عيها من طرف السلطة الوصية.
- فرع التجهيز والاستثمار:** يحتوي على ستة (06) أعمدة مدرج فيها ما يلي:
- **العمود الأول:** "ميزانية أولية" يحتوي تخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها؛
 - **العمود الثاني** يحتوي تحويلات السنة المالية المنصرمة أي الفائض أو العجز، وما لم يتم القيام به من نفقات وإيرادات؛
 - **العمودين الثالث والرابع:** موحدين تحت عنوان "تعديلات" يحتويان الزيادات والتخفيضات الخاصة بالتخصيصات المسجلة في العمود الأول، وكذلك التخصيصات الجديدة غير المقدره في الميزانية الأولية ؛
 - **العمود الخامس:** "اقتراحات جديدة" يحتوي التخصيصات الجديدة المتضمنة في مواد الأعمدة الأربعة السابقة ؛
 - **العمود السادس:** "المصادقة" يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية.

3/ الحساب الإداري:

- يعتبر الحساب الإداري وثيقة أساسية للحكم على نوع التسيير الذي قام به الأمر بالصرف وخصوصا من خلال أهمية الفرق بين التقديرات الميزانية والإنجازات الفعلية، ويقدم الحساب الإداري عموما في أربعة (04) أعمدة مدرج فيها ما يلي:
- **العمود الأول:** "ميزانية أولية وترخيص استثنائي" يحتوي تخصيصات الميزانية الإضافية والترخيصات الاستثنائية التي تمت الموافقة عليها؛
 - **العمود الثاني:** "تقييدات" يحتوي تقييدات الإيرادات والنفقات؛

➤ **العمود الثالث:** "إنجازات" يحتوي النفقات والإيرادات المنجزة أو المنفذة؛

➤ **العمود الرابع:** "مالم ينجز" يحتوي البقايا الواجب تنفيذها من إيرادات البلدية.

إن فالحساب الإداري هو ذلك الحساب الذي يبين لنا وضعية الموارد المالية المخصصة لإنجاز البرامج وكذا مراحل إنجاز هذه الأخيرة وهنا نشير إلى أن هناك ثلاثة أنواع بالنسبة لكل قسم التسيير وكذا قسم التجهيز هي كالاتي⁽¹⁾:

✓ البرامج المنتهية وهي البرامج التي تتساوى التزاماتها مع إنجازاتها؛

✓ برامج في طور الإنجاز وهي البرامج التي تكون نفقاتها أقل من التزاماتها؛

✓ البرامج غير المنجزة وهي البرامج التي سجلت ولم تعرف التزاما.

ولذلك يجب أن يقدم الحساب الإداري للسنة المنصرمة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل المصادقة على الميزانية الإضافية وذلك قبل 21 مارس من السنة الموالية للتطبيق ويمكن استخراج نتيجة السنة المالية من خلال جدول الحساب الإداري سواء كانت النتيجة عجزا أو فائضا في الرصيد المحاسبي، ويسجل الرصيد المستخرج في الميزانية الإضافية في نفس السنة التي تم فيها إعداد الحساب الإداري، فإذا وجد عجز في الحساب يتم امتصاصه في الميزانية الإضافية عن طريق أموال البلدية أو عن طريق إعانات من الصندوق المشترك للجماعات المحلية وذلك بعدما تقوم وزارة الداخلية بدراسة ملف طلب الإعانة وتوافق عليه⁽²⁾.

من خلال ما تم إستعراضه خلال هذا المبحث، فإنه يمكن القول أن ميزانية البلدية ليست مسألة فنية تتعلق بعملية الصرف فقط، وإنما تمثل رؤية لما يريد مسيرو البلديات تحقيقه، فهي بمثابة الوعاء الذي يشمل جميع النفقات المقرر صرفها والإيرادات المنتظر الحصول عليها، هذه الأخيرة تعتمد عليها البلدية في تسيير شؤونها المحلية والنهوض بمتطلبات وحاجيات مواطنيها، وبالتالي تحقيق التنمية على المستوى المحلي بالدرجة الأولى ثم المساهمة في مساعدة الدولة في تخفيف العبء عنها من خلال تقليصها لحجم الإعانات المقدمة لأغلب البلديات من جهة أخرى.

¹ الشريف رحمان، المرجع السابق، ص 41.

² بن عثمان ساعد: "ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها"، مذكرة التخرج لما بعد التخرج، تخصص إدارة أعمال، المدرسة الوطنية للإدارة حيدرة، الجزائر، 1994، ص 13.

المبحث الثاني: تحليل واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات الجزائرية

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

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

المطلب الأول: الموارد المالية للبلدية

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

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

أولاً: **المصادر الذاتية أو الداخلية:** وتشمل جميع الموارد المالية الذاتية للبلدية من:

¹ RAYMOND MUZZLEC :« Finances Publiques», 5^{ème} Ed. SIREY, France,1986, P 11.

➤ موارد جبائية: مباشرة وغير مباشرة؛

➤ موارد غير جبائية: منتج الاستغلال، ومداخيل الأملاك والنواتج المالي.

ثانيا: المصادر الخارجية: والتي تتمثل في الإعانات والمساعدات والقروض.

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

❖ **التصنيف الجبائي:** حسب هذا التقسيم تصنف الموارد المالية حسب مصدرها الجبائي أي حسب

طبيعة المصدر القانوني ويضم هذا التقسيم:

أولاً: المصادر المالية الجبائية: يحصر فيها كافة مداخيل الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة؛

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

❖ **التصنيف حسب ترتيب المخطط المحاسبي:** يتم حسب وجهة النظر هذه، وهي الأكثر استعمالاً

تبيان إيرادات التسيير المسماة سابقاً المداخيل العادية، والمقسمة فرعياً في الحساب سبعة (07) إلى

محاصيل حسب النوع وحسب الفصل وإيرادات التجهيز أي حسابات الصنف (01) رساميل ثابتة

وحسابات الصنف " (02) استثمارات".

باعتمادنا على التصنيف الإداري للموارد المالية، سنتطرق بنوع من التفصيل لكل من المصادر

الداخلية والخارجية مع إبراز نسبها وحجمها في تكوين الميزانية.

1/المصادر المالية الداخلية:

يتم إجراء تقسيم الموارد المالية للبلديات إلى موارد ذاتية انطلاقاً من الإمكانيات الذاتية التي تتوفر

عليها، ومنه الاعتماد الذاتي للبلديات على نفسها في تمويل التنمية المحلية وتحقيق أهدافها دون

الاعتماد على الموارد الخارجية⁽¹⁾. وتتمثل الموارد الذاتية للبلديات أساساً في:

¹ د.عبد الحميد عبد المطلب، المرجع السابق، ص 72.

1.1.1. حاصل الجباية (Le produit de la fiscalité): من بين جملة الموارد المالية للبلدية، تحتل الجباية المكانة المتميزة وتمثل المورد الأساسي لتمويل أنشطة الجماعات المحلية⁽¹⁾. فبتصفح ميزانيات البلديات نجد أنها تعتمد وبصورة كبيرة على الموارد الجبائية لتمويل أنشطتها، لذا فقد سمح القانون لها بتحصيل الموارد ذات الطبيعة الجبائية الشيء الذي جعلها تتمتع بالاستقلال المالي. يتضمن حاصل الجباية كلا من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة .

لقد رتب المشرع الجباية حسب الأصناف الثلاثة وذلك طبقاً للأشخاص العامة المستفيدة منها:

➤ الضرائب المحصل عليها لصالح الدولة ؛

➤ الضرائب المحصل عليها لصالح الجماعات المحلية ؛

➤ الضرائب المحصل عليها لصالح البلديات وحدها .

1.1.1.1. الضرائب المحصل عليها لصالح البلديات وحدها: تنفرد البلدية على الخصوص بحاصل الضرائب التالية:

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

❖ الرسم العقاري على الأملاك المبنية:

✓ الأملاك الخاضعة للرسم: يتم سنوياً فرض الرسم العقاري على الأملاك المبنية التالية⁽²⁾:

- الإنشاءات الموجهة لإسكان الأشخاص وإيداع الأموال أو تخزين المواد، المنشآت التجارية الواقعة في محيط المطارات والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الحافلات، بما في ذلك توابعها

¹ BELTRAME (P): «La fiscalité en France », Ed.Hachette ,Paris, 2000, p 20.

² أ. بليش شاوش بشير: "المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص

متمثلة في المخازن والمعامل اليدوية وورشات الصيانة، أرضية البناءات بأنواعها والأراضي التي تشكل توابع مباشرة ضرورية، الأراضي غير المزروعة المستعملة استعمالا تجاريا أو صناعيا من قبل الورشات وأماكن تخزين السلع والمواضع الأخرى.

✓ أساس فرض الضريبة: إن أساس فرض الضريبة ناجم عن محصول قيمة الإيجار والضريبة على المتر المربع للملكية المبنية مضروبا في المساحة الخاضعة للضريبة، يحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق نسبة اقتطاع تساوي 02% سنويا لأخذ القدم بعين الاعتبار، مع ذلك لا يمكن لهذا الاقتطاع أن يتجاوز 40% كنسبة قصوى، أما فيما يخص المصانع فإن نسبة الاقتطاع محددة بصورة موحدة بـ 50%(1).

✓ كيفية حساب الرسم: يحسب هذا الرسم وفقا للعلاقة التالية:

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

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

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

❖ الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

✓ الأملاك الخاضعة لهذا الرسم هي:

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

¹ SAID BENAÏSSA : « Fiscalité, produits dominiaux, parafiscalité », 3^{ème} Ed, Alger, 2001, p p 54 -55.

✓ أساس الإخضاع للرسم: وينجم عن محاصيل القيمة الإيجارية الضريبية معبرا عنها بالمتري المربع أو الهكتار مضروبا في المساحة الخاضعة للضريبة، أما المعدلات المطبقة فهي كما يلي (1):

- الأملاك غير المبنية الواقعة في قطاعات غير عمرانية 05% ؛
- الأراضي العمرانية، النسب المطبقة هي كما يلي:
- 05% عندما تكون مساحتها أقل وتساوي 500 متر مربع ؛
- 07% عندما تكون مساحتها أكبر من 500 متر مربع وأقل من 1000 متر مربع ؛
- 10% عندما تكون مساحتها أكبر من 1000 متر مربع ؛
- 03% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

يحسب هذا الرسم وفقا للعلاقة التالية:

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

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

¹ المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة رقم 76-105 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق لـ 09 ديسمبر 1997 المعدل والمتمم.

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

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

- 375 دج عن كل منزل واقع في بلدية يقل عدد سكانها 50000 نسمة ؛
- 500 دج عن كل منزل واقع في بلدية يبلغ عدد سكانها 50000 نسمة وأكثر؛
- 1000 دج عن كل محل تجاري أو غير تجاري أو حرفي أو ما يماثله، واقع في بلدية تقل عدد سكانها 50.000 نسمة ؛
- 1250 دج عن كل محل تجاري أو غير تجاري أو حرفي أو ما يماثله، واقع في بلدية يبلغ عدد سكانها 50.000 نسمة أو أكثر؛
- 2500 إلى 50.000 دج عن كل محل صناعي أو تجاري أو حرفي أو مماثل ينتج كميات فضلات أكبر من الأصناف المذكورة أعلاه .

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

❖ **الضرائب المباشرة:**

أولاً: الرسم على النشاط المهني (La taxe sur l'activité professionnelle): لقد أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 (2)، وقد عوض النظام السابق الذي كان يحتوي الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC) والرسم على النشاط غير التجاري (TANC)، يفرض الرسم على النشاط المهني على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو غير تجاريا، فهو يحسب على أساس رقم الأعمال الذي حققه هؤلاء الأشخاص بغض النظر عن نتائجهم المحققة.

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

¹ أ . يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 172.

² المواد من 217 إلى 231 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة السابق الذكر .

- الحصة العائدة للولاية 0.75%؛

- الحصة العائدة للبلدية 1.66%؛

- الحصة العائدة للصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.14%.

ثانيا: **الضريبة على الأملاك (l'impôt sur le patrimoine)**: تعتبر هذه الضريبة حديثة النشأة، يرجع تأسيسها إلى القانون المالية لسنة 1991، وجاءت لتستخلف الضريبة التضامنية على الأملاك العقارية.

يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الذين يمتلكون الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية والحقوق العينية العقارية والأموال المنقولة مثل السيارات ذات أسطوانات تفوق 1.800 سم مكعب وسفن النزهة وخيول السباق، غير أنه تعفى من الضريبة، الأملاك المهنية وحصص وأسهم الشركات والأموال التي لا تزيد قيمتها عن 8000000 دج⁽¹⁾. وتجدر الملاحظة أن هذه الضريبة تضاف إلى الرسم العقاري، وإن كانت تشابهه غير أنها تختلف عنه في كونها تفرض على الأموال العقارية والمنقولة على السواء.

وتحدد نسبة الضريبة على الأملاك كما يلي:

الجدول رقم (06): نسب الضريبة على الأملاك.

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

المصدر: المادة 13 من قانون المالية لسنة 2006.

¹ أ . بلس شلوش بشير، المرجع السابق، ص 173.

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

- 60% لفائدة ميزانية الدولة ؛
- 20% لفائدة ميزانية البلديات؛
- 20% لفائدة حساب التخصيص الخاص بعنوان " الصندوق الوطني للسكن " .

ثالثاً: الدفع الجزافي (le versement forfaitaire): تسمح المبالغ المدفوعة من طرف أرباب العمل في صورة رواتب وأجور ومنح بما فيها قيمة التعويضات العينية بدفع جزافي تستفيد منه كليا الجماعات المحلية ويوزع محصوله كما يلي:

- 30% موجهة للبلديات ؛
- 70% موجهة للصندوق المشترك للجماعات المحلية، هذه الحصيلة يتم بدورها توزيعها من جديد على الشكل التالي:
- 20% للولايات ؛
- 60% للبلديات ؛
- 20% للصندوق المشترك للجماعات المحلية .

إلا أنه وابتداء من 01 فيفري 2006 تم إلغاء هذا الرسم واستبدل بالضريبة الجزافية الوحيدة.

رابعاً: الضريبة الجزافية الوحيدة (l'impôt forfaitaire unique):

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

✓ **مجال تطبيق الضريبة:** يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة⁽¹⁾:

- الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار جزائري (3.00.00.00 دج)، بما في ذلك الحرفيين التقليديين الذين يمارسون نشاط حرفي فني؛

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

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

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

✓ **معدلات الضريبة:** يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كالتالي:

➤ 06% بالنسبة لأنشطة الفئة الأولى؛

➤ 12% بالنسبة للأنشطة الأخرى.

يوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كما يلي (1):

- 50% ميزانية الدولة؛

➤ 40% ميزانية البلدية؛

➤ 05% ميزانية الولاية؛

➤ 05% الصندوق المشترك للجماعات المحلية

❖ **الضرائب غير المباشرة:** تستفيد البلديات من الضرائب غير المباشرة التالية:

أولاً: الرسم الصحي على اللحوم (**la taxe sanitaire sur les viandes**): يفرض هذا الرسم على الحيوانات المذبوحة داخل إقليم البلدية (الحليات والجمليات والبقرات والضأنات والعنزيات) كما يخضع لنفس الرسم استيراد اللحوم (2)، ويحدد مبلغ الرسم على وزن اللحم الصافي للحيوانات، حدد قانون المالية لسنة 1997 تعريفه الرسم ب 05 دج للكيلوغرام الواحد من اللحم (3)، ويخصص مبلغ 1.50 دج من هذه التعريفية لصندوق حماية الصحة الحيوانية، أما باقي المبلغ تستفيد منه البلدية التي

¹ Ministère des finances, Direction des impôts :« Instruction générale »,N°0001MF/DGI/DG/07 du 09/01/2007, relative à l'impôt forfaitaire unique,P 12.

² أ. بلس شاوش، المرجع السابق، ص 176.

³ القانون رقم 96-31 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 (المادة 58 المعدلة للمادة 452 من قانون الضرائب غير المباشرة)، الجريدة الرسمية العدد: 85، عام 1996 .

وقعت في إقليمها الذبيحة ويخصص مبلغ الرسم بكامله للصندوق المشترك للجماعات المحلية لما يتم تحصيله في مؤسسة للتبريد أو التخزين لا تملكها البلدية والتي لا توجد على ترابها، أو عندما يحصل عند الاستيراد .

ثانيا: حقوق الاحتفال (Les droits de fête): يتضمن التشريع الجبائي الجزائري نوعين من الاقتطاعات في مجال تنظيم الاحتفالات: رسم عن الاحتفالات العائلية ورسم عن الاحتفالات المنظمة في القاعات المخصصة لذلك.

- ♦ **الرسم على الاحتفالات العائلية:** تأسس هذا الرسم بموجب المادة 105 من قانون المالية لسنة 1996⁽¹⁾، يؤسس لمصلحة ميزانية البلديات في المناطق التي تنظم فيها احتفالات الأفراح العائلية مع الموسيقى. لقد عدلت المادة 36 من قانون المالية لسنة 2001 تعريفة هذا الرسم كما يلي: 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساءً ومن 1000 دج إلى 1500 دج إذا امتد الحفل إلى ما بعد هذه الساعة، وتطبيقاً للمادة 107 من قانون المالية لسنة 1966 يخصص ناتج الرسم لتغطية مختلف الإعانات الممنوحة من طرف البلدية للمعوزين؛
- ♦ **الرسم على الاحتفالات المنظمة في القاعات:** تفرض حقوق الاحتفال حسب المادة 127 من قانون الرسوم على رقم الأعمال في حالتين⁽²⁾:

➤ إذا تمت الاحتفالات أو التظاهرات في قاعات أو مؤسسات عامة أو خاصة، وتكون نسبة هذا الرسم 20% من مبلغ نفقات التنظيم؛

➤ إذا لم تنظم الاحتفالات في هذا النوع من المؤسسات ولم تستقبل الجمهور، يحدد مبلغ 500 دج.

ثالثاً: رسم الإقامة (La taxe de séjour): لقد أسس هذا الرسم لفائدة البلديات ويجمع البلديات المصنفة في محطات سياحية أو مناخية أو هيدرومعدنية أو استجمامية، ويتم تصنيف هذه البلديات بموجب مرسوم⁽³⁾. ويفرض الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلديات المصنفة وتحدد تعريفته على الشخص واليوم الواحد للإقامة، وهي تتراوح بين 20 و 30 دج، بالنسبة للأشخاص واليوم

¹ الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 الجريدة الرسمية العدد: 108، عام 1965.

² المادة 148 من قانون المالية لسنة 1983 والمعدلة بالمادة 107 من قانون المالية لسنة 1985 والمعدلة كذلك بالمادة 50 من قانون المالية لسنة 1989.

³ المواد من 59 إلى 66 من قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية العدد 89، عام 1997 .

الواحد، على أن لا يتجاوز 60 دج على العائلة وعندما تكون الإقامة في مؤسسات مصنفة تحدد تعريفية الرسم كالتالي: 50 دج بالنسبة للفنادق ذات 3 نجوم و 150 دج بالنسبة للفنادق ذات 4 نجوم و 200 دج بالنسبة للفنادق ذات 5 نجوم⁽¹⁾.

رابعاً: **الرسم الخاص على رخص العقارات**: أنشأ المشرع الجبائي لفائدة البلديات رسماً خاصاً على العقارات يفرض على الرخص والشهادات المتمثلة في رخص البناء ورخص تقسيم الأراضي ورخص التهديم وشهادات المطابقة، والتجزئة العمران ويتراوح مبلغ الرسم بين 1.875 دج و 32.500 دج بالنسبة لرخص البناء ذات الطابع السكني وما بين 30.000 دج و 100.000 دج بالنسبة للبناءات ذات الطابع التجاري والصناعي.

خامساً: **الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية**: لقد تم تأسيس هذا الرسم بموجب أحكام المادتين 56 و 57 من قانون المالية لسنة 2000، ولقد أنشأ لفائدة البلديات، استثناء الإعلانات والصفائح التي تتعلق بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني، ويؤسس هذا الرسم على⁽²⁾:

- الإعلانات على الأوراق العادية أو المطبوعات أو المخططة باليد؛
- الإعلانات التي تعرضت إلى تجهيزها قصد إطالة بقائها ؛
- الإعلانات المدهونة والمعلقة في الأماكن العمومية ؛
- الإعلانات المضيئة الموضوعة فوق هيكل المبنى أو ركيزة ما؛
- الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بنشاط ومكان ممارسة العمل.

✓ **الإعلانات المعروضة**: ويحدد رسمها حسب عدد الإعلانات المعروضة، وحسب حجمها، وهو ما نبيته في الملاحق.

✓ **الإعلانات والصفائح المهنية**: ويحدد مبلغ هذا الرسم حسب الفترات السنوية وحسب حجم الإعلان، وهو ما نبيته في الملاحق.

¹ أ. يلس شاوش، المرجع السابق، ص 175.

² خلوط عواطف: "إشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية: دراسة حالة بلدية تلمسان"، رسالة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: إقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2009، ص 131-132.

سادسا: الرسم على القيمة المضافة: (Taxe sur la valeur ajouté): يعتبر الرسم على القيمة المضافة أداة ضريبية لعصرنة الاقتصاد ودمجه في الاقتصاد العالمي⁽¹⁾، وهو ضريبة حديثة واسعة التطبيق سواء في الدول المتقدمة أو النامية، وذلك لما تتمتع به هذه الضريبة من مجال واسع للتطبيق. أسس الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991، بالمقابل ألغي النظام السابق المتشكل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (TUGP)، والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات (TUGPS)، وذلك نتيجة للمشاكل التي شهدتها هذا النظام من حيث تعقده وعدم تلائمه للإصلاحات التي يشهدها الاقتصاد الوطني، وتم تطبيق الرسم فعليا ابتداء من أول أبريل 1992⁽²⁾.

✓ **مجال تطبيق الرسم:** يخضع للرسم على القيمة المضافة ما يلي:

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

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

¹ MATHIEU JEAN – LUC : « La politique fiscale », Ed.Economica, Paris,1999, P 74.

² د. ناصر مراد: "الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003"، منشورات بغدادية، الجزائر، 2003، ص 84.

➤ المعدل المنخفض الخاص 07%؛

➤ المعدل المنخفض 13%؛

➤ المعدل العادي 21%؛

➤ المعدل المرتفع 40%.

أما تحديد قائمة المنتجات الخاضعة لكل معدل وتعديلها فيتم بموجب قوانين المالية، وفي إطار هذه الأخيرة دائما ألغي المعدل المضاعف (40%) في قانون المالية لسنة 1995، كما تم تعديل المعدل المنخفض (14%) وفقا لقانون المالية 1997، بينما في قانون المالية لسنة 2001 تم إعادة هيكلة معدلات الرسم على القيمة المضافة، حيث أصبح يشمل معدلين هما⁽¹⁾:

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

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

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

الجدول رقم (07): توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة للفترة (1992-2010).

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

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

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

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

2.1.1 مداخل الممتلكات (Les produits des domaines): تتوفر البلديات على جملة من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، وباعتبار البلديات ذات شخصية معنوية واستقلال مالي جاز لها التصرف في ممتلكاتها مادامت هذه الأخيرة توفر دخل مالي دائم وتعتبر من المصادر التي تعمل على استمرار أداء الخدمات العمومية. لقد أجاز المشرع للبلديات التصرف في عقاراتها عن طريق البيع إذا رأت البلدية مصلحة فيها أحسن من كرائها لسبب كثرة الأعباء المثقلة عنها، كأن تكون تكاليف صيانتها والمحافظة عليها تفوق مبالغ كرائها كما أوجب المشرع رئيس البلدية في حالة البيع الإلتزام بشروط معينة كالإعلان عن مزيدة العلنية بعد تحضير دفاتر الشروط أو الأعباء الخاصة بهذه العقارات والمنافسة الشرعية بين المعنيين في الجلسة العلنية يحضرها كل الأطراف وتتم العملية بكل شفافية ووضوح.

ويتضمن مورد مداخل الممتلكات بالخصوص مايلي:

✓ إيجار العقارات؛

✓ حقوق الطرقات؛

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

✓ إمتيازات المقابر، رخص الأمر المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 للبلديات التنازل عن قطع أرضية داخل المقبرة إلى من يريدون أن يمتلكوا مكانا معيناً لتأسيس مرافق خاصة لدفن موتاهم⁽¹⁾ وتقسيم التنازلات لمدة 30 سنة قابلة للتجديد أو مؤقتة لا تتجاوز مدتها 15 سنة غير قابلة للتجديد، لا يتم أي تنازل إلا بدفع مبلغ من المال إلى البلدية، وتقتصر هذه الأخيرة على الوالي تعريفات التنازل للمصادقة عليها، ويخصص حاصل التنازل كله للبلدية وحدها.

3.1.1. موارد الاستغلال (Les recettes d'exploitation): يعتبر منتج الاستغلال كل مقابل

للخدمات التي تقدمها البلديات عبر مصالحها العمومية، فتحصل بذلك على إتاوات من قبل الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات⁽²⁾، فعن طريق تحسين أداء هذه المصالح واستغلالها استغلالاً أمثلاً وسليماً

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

² MOUHOUBI (S) : « L'Algérie à l'épreuve des réformes économiques », Ed .O.P.U, p 61.

يمكن للبلديات أن توفر بعض الإيرادات الدائمة حتى وإن كانت بسيطة فبإمكانها الإستفادة منها لسد تكاليف استغلالها وبتقليل عبئ هذه المصالح من ميزانيتها.

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

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

4.1.1. الناتج المالي⁽¹⁾: يمثل الناتج المالي المداخل الناجمة عن مردودية الأسهم التي يمكن للبلدية امتلاكها وكذا السندات، كما يمثل فوائد القروض التي تقرضها لغيرها من الوحدات الاقتصادية بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري غير أن مداخل الناتج المالي تكون منعدمة في الغالب وذلك لغياب العمل بعمليات شراء الأسهم أو المشاركة في رأسمال شركات معينة مربحة، الشيء الذي قد يدر بعض المداخل للبلدية، ونفس الأمر بالنسبة للسندات. أما فوائد القروض أو حصص الأرباح التي يمكن أن تجنيها البلدية من وحداتها الاقتصادية في غالب الأحيان معدومة، كما أن المضاربة بالأسهم والسندات عمل جديد بالنسبة للبلديات، لا تجرأ على خوضه لنقص التجربة وانعدام الكفاءات في هذا الميدان، بالرغم من أن المشرع الجزائري قد أجاز هذه العمليات.

5.1.1. التمويل الذاتي (L'autofinancement): لقد ألزم قانون البلدية 08-90 (المادة 15 منه) على تخصيص حصة من موارد التسيير لتمويل نفقات التجهيز والإستثمار: "يقطع من مداخل التسيير مبلغ يخص لتغطية نفقات التجهيز والإستثمار. تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذا الإجراء

¹ بن شعيب نصر الدين، المرجع السابق، ص 106.

عن طريق التنظيم". وفي 31 جويلية 1967 صدر مرسوم يحدد النسبة الدنيا لهذا الإقتطاع التي لا يمكن أن تقل عن 10% من إيرادات التسيير المحتملة، وفي سنة 1969 ارتفعت هذه النسبة إلى 15% غير أن نسبة الإقتطاع هذه منحصرة في حدها الأدنى أي 10%(1).

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

2.2. المصادر المالية الخارجية: بصفة عامة تبقى موارد الجماعات المحلية ضئيلة ومرتبطة أساسا بالمساعدات والإمدادات التي تأتيها من الإدارة المركزية وبحصتها من الضرائب والرسوم المحلية. وكون أن الموارد المالية للبلدية تبقى دون المستوى المطلوب أمرا من شأنه أن يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤون البلدية، حيث لا تمنح المساعدات المالية للجماعات المحلية سواء التي تأتيها من طرف الدولة أو تلك التي تأتيها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا تحت سلسلة من الشروط تقلص من حريتها.

عموما تتمثل الموارد الأساسية للتمويل الخارجي للبلديات في ثلاثة موارد:

- مساعدة الدولة عن طريق برامج المخططات البلدية للتنمية وبرامج البناءات المدرسية ؛
- تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية؛
- الإقتراض من المؤسسات المالية.

1.2.2. مساعدات الدولة:

أولا: مساعدات الدولة "المخططات البلدية للتنمية": أدخل أسلوب المخططات البلدية للتنمية في سنة 1973⁽²⁾ بهدف تنظيم التنمية المحلية. ولقد جاءت هذه المخططات لتخلف النظام القديم المتمثل في "برامج التجهيز المحلي". إذ تتكفل الدولة بتمويل بعض المشاريع المدرجة في المخططات البلدية للتنمية بعد أن تكون قد وافقت عليها.

¹ Décret n°70-156 du 22 octobre, relatif au prélèvement sur les recettes de fonctionnement

² المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، الجريدة الرسمية، العدد: 67 عام 1973 وكذلك التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 08 ديسمبر 1975 المتعلقة بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

وتتدرج المخططات البلدية للتنمية في إطار سياسة التوازن الجهوي قصد إعطاء كل بلدية حظوظا متساوية في التنمية، وتستجيب مساعدة الدولة هذه إلى الانشغال بضمان قابلية اقتصادية نسبية للجماعات المحلية، وذلك بتكاملة النشاطات المشروع فيها في إطار المخططات غير الممركزة والمعتمدة من طرف الولاية، وفي إطار الاستثمارات من الادخار الإجمالي الذي تقتطعه البلديات من مواردها الخاصة⁽¹⁾.

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

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

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

ثانيا: مساعدات الدولة "البنائات المدرسية": وزع الأمر الصادر في سنة 1968⁽²⁾ عمليات إنجاز المنشآت المدرسية بين البلديات والولايات، بحيث تتكفل البلديات بالمنشآت المدرسية الخاصة بالتعليم الابتدائي، أما الولايات فإنها تتعهد بالمنشآت الخاصة بالتعليم المتوسط والثانوي. غير أن تمويل هذه العمليات تتحمله الدولة كاملا.

2.2.2. مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية: من خلال اطلاقنا على مالية البعض من البلديات، اتضح لنا جليا الأهمية البالغة التي يكتسيها الصندوق المشترك للجماعات المحلية كون الغاية

¹ GUERMOUD : « Le financement des PCD et PMU », In Revue financière, n° 01 et 02, 1977, P P 23 -27.

² الأمر رقم 68-09 المؤرخ في 23 يناير 1968 المتعلق بالبنائات المدرسية، الجريدة الرسمية ، العدد:09 عام 1968 والمرسوم رقم 68-77 المؤرخ في 3 يونيو 1968 المحدد لشروط تطبيق الأمر رقم 68-09 السالف الذكر، الجريدة الرسمية، العدد:09 عام 1968.

من وراء إنشاءه هو خلق نوع من التضامن بين الجماعات المحلية عموماً والبلديات خصوصاً وذلك من خلال تقليص فجوة التفاوت المالي في ميزانية بلديات القطر الوطني.

يقصد بالصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) تلك المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمندرجة تحت رعاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية⁽¹⁾، الذي أسندت إليه مهمة تسيير صناديق التضامن في الولاية والبلدية، أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 86-266 المؤرخ في 02 ربيع الأول 1407 الموافق ل 04 نوفمبر 1986، حيث اعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، تخضع للوصاية المباشرة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية تعمل بهدف تقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية.

❖ يسير الصندوق المشترك من طرف مجلس للتوجيه يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية⁽²⁾ ويضم 14 عضواً (07 أعضاء معينين و07 أعضاء منتخبين)⁽³⁾.

❖ تتكون موارد الصندوق من حصص الضرائب والرسوم المحددة في القوانين الجبائية والمعدلة عند الاقتضاء عن طريق القوانين المالية، وتتمثل هذه الموارد أساساً في:

- الرسم على النشاط المهني ؛

- الرسم على القيمة المضافة ؛

- قسيمة السيارات ؛

- اقتطاع نسبة 2% من الإيرادات الجبائية التقديرية لكل بلدية.

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

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

² Art 23 du décret N°86-266,Op-cit.

³ Art 24 du décret N°86-266,Op-cit.

الجدول رقم (08): يوضح الموارد المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة الممتدة من سنة 2000 إلى غاية 2004 (مليار دج و%).

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

المصدر: مديرية الإدارة المالية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

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

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

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

- 75% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي ؛

- 25% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن الولائي.

الجدول رقم (09): إيرادات صندوق التضامن للجماعات المحلية للفترة الممتدة من سنة 1993 إلى غاية 2000 (مليون دج).

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

المصدر: Rapports du C.N.E.S: « l'évolution à imprimé à la gestion des finances locale dans une perspective d'économie de marché», Alger, 2001,p 34.

✓ إعانة التوزيع بالتساوي: تعتبر هذه الإعانة المورد الرئيسي للجماعات المحلية التي تتصف بالفقر وقلة الموارد المالية والتي تغطي الجزء الأكبر من نفقات ميزانيتها الولائية والبلدية، حيث يتم الاعتماد على هذه الإعانة اعتمادا كبيرا في إعداد ميزانية البلديات التي لا يتجاوز معدل إيراداتها المحلية المعدل الوطني، وتوزع هذه الإعانة سنويا في العموم على أساس تقديرات السنة السابقة وتقيد بالميزانية الأولية للمجموعة المحلية، ويتم تسويتها في الميزانية الإضافية حسب الزيادة أو النقصان. إن الغرض من إنشاء هذه الإعانة هو النهوض بالتنمية المحلية بصورة مستمرة مع مراعاة واقع البلدية وكذا المساواة بين بلديات القطر الوطني⁽¹⁾، ويخضع توزيع هذه الإعانة على البلديات لقاعدة حسابية تأخذ بعين الاعتبار مستوى الإيرادات وعدد السكان في كل بلدية، وذلك وفقا للصيغة التالية:

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

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

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

المعدل البلدي: نتحصل عليه انطلاقا من العلاقة التالية:

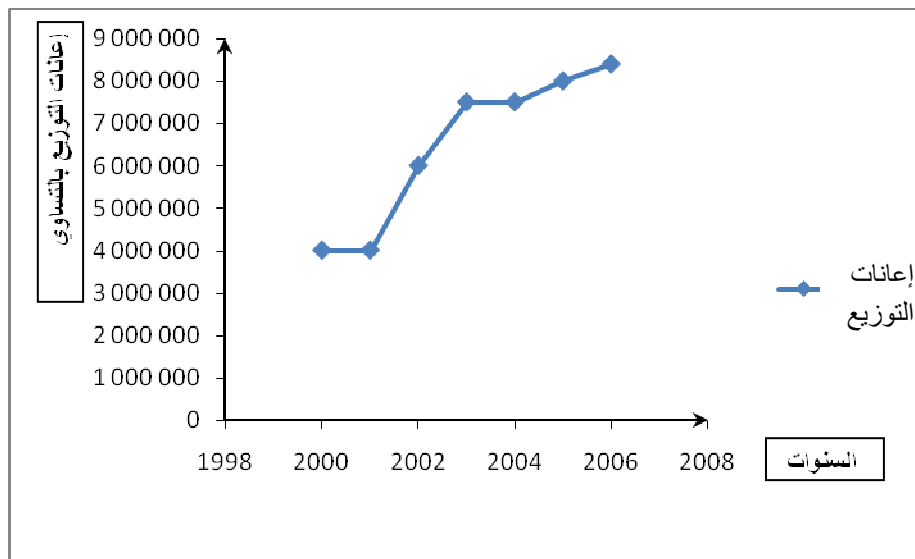
$$\text{المعدل البلدي} = \frac{\text{الموارد الجبائية} + \text{موارد الممتلكات}}{\text{عدد السكان}}$$

الجدول رقم (10): تقييم إعانات التوزيع بالتساوي المقدمة للبلديات خلال الفترة الممتدة من سنة 2000 إلى غاية 2006 (ألف دج).

السنوات المالية	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
إعانة التوزيع بالتساوي	4.000.000	4.000.000	6.000.000	7.500.000	7.500.000	8.000.000	8.400.000

المصدر: مديرية الإدارة المالية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

الشكل رقم (11): منحنى بياني يوضح تطور إعانات التوزيع بالتساوي الممنوحة للبلديات من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL).



المصدر: من إعداد الطالبة إنطلاقا من معطيات الجدول رقم (10).

من خلال معطيات الجدول رقم (10) والمنحنى رقم (12)، يتضح جليا الإرتفاع المستمر في إعانات التوزيع بالتساوي الممنوحة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية للبلديات قصد تغطية مختلف احتياجاتها، حيث بلغت هذه الإعانة مبلغ 4.000.000 ألف دج سنة 2000 لترتفع

سنة 2006 ضعف ذلك لتبلغ 8.400.000 ألف دج، ويفسر هذا الإرتفاع الذي تشهده إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالدرجة الأولى إلى زيادة حجم العجز الموازي للبلديات.

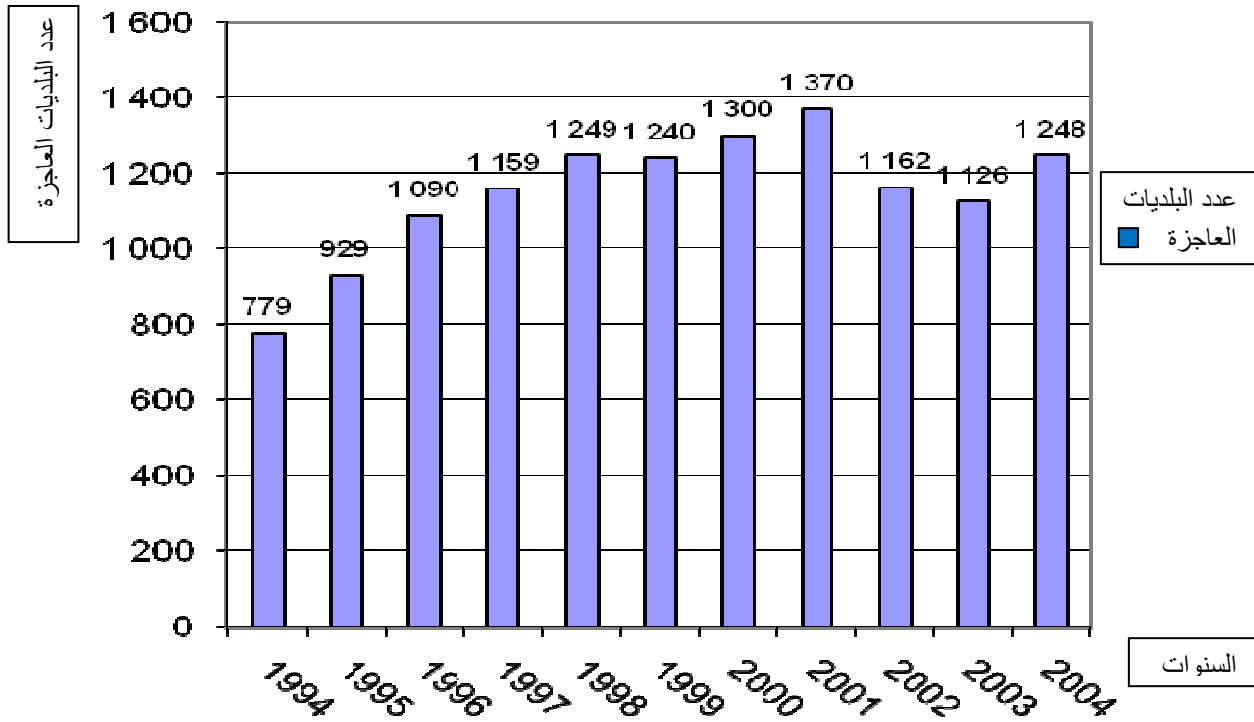
الجدول رقم (11): تطور عجز ميزانية بلديات الوطن والإعانات المقدمة لها من طرف (FCCL) (من 1994 إلى 2004 / دج).

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

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

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

الشكل رقم (12): رسم بياني يوضح تطور عدد بلديات الوطن العاجزة (من 1994 إلى 2004).



المصدر: : من إعداد الطالبة إنطلاقا من معطيات الجدول رقم (11).

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

يغطي هذا العجز من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)، وتفيد الإعانة التي يقدمها الصندوق في ميزانية البلدية ضمن الحساب (79) "منتجات استثنائية"، لكن ليس في كل الحالات يغطي العجز بنسبة 100%، ويرجع هذا للإرتفاع المستمر لحجم العجز المسجل في كل سنة، الأمر الذي أدى إلى تكرر وتراكم الديون البلدية وبالتالي صعوبة الوفاء بهذه الديون وعليه أصبح المتعاملون مع البلدية يشترطون التسديد المسبق ما يعني عرقلة التسيير اليومي لشؤون البلدية من جهة، وعدم التكفل الفعلي بإنشغالات المواطنين، وتأثر وتيرة التنمية المحلية سلبيا من جهة أخرى.

✓ الإعانة الاستثنائية: تخصص الإعانة المالية الاستثنائية لموازنة الميزانيات المحلية لفائدة البلديات

العاجزة التي لا تغطي مواردها الأعباء الإجبارية، حيث أنه طبقا للمادة 11 من المرسوم 86-266 المؤرخ في 02 ربيع الأول 1407 الموافق لـ 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فإنه يمكن أن تمنح للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة إعانة استثنائية للتوازن، لتصبح هذه الإعانة فيما بعد تتكرر بصفة مستمرة ودورية ويتم استخدامها لتغطية النفقات الضرورية من أجور للمستخدمين، وتكاليف الكهرباء والغاز

والماء والهاتف، وغيرها من التكاليف المحتم أمر دفعها ويتم طلب هذه الإعانة عن طريق ملف تكونه البلدية ليرسل إلى مصلحة التنشيط المحلي على مستوى الولاية ، ومن ثم يمرر إلى وزارة الداخلية⁽¹⁾.

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

الجدول رقم(12): إعانات التجهيز المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة (1999 إلى 2003/د.ج).

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

المصدر: MOULAI(K): « Les contraintes à l'action publique locale:Approche en termes de décisions financiers communales,cas de la wilaya de Tizi Ouzou»,Mémoire de Magistère U.M.M.T.O,2006 ,p 111.

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

ثانياً: صندوق الضمان: بالإضافة إلى صندوق التضامن الذي تطرقنا إليه هناك صندوق الضمان والذي بدوره يعمل تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث يتكفل هذا الصندوق بتحصيل موارده المتمثلة في اشتراكات البلديات بنسبة 02% من الموارد الجبائية لكل بلدية، يقوم بدوره هذا الصندوق بالتدخل في مالية البلديات وتمويلها عن طريق تقديمه لما يعرف بناقص القيمة الجبائية ويقصد بهذه الإعانة الفارق بين التقديرات والتحصيلات الجبائية الفعلية.

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

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

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

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

¹ بن شعيب نصر الدين، المرجع السابق، ص 141-142.

3.2.2. مساعدات ميزانية الولاية: وهي عبارة عن مساعدات تمنحها الولاية للبلديات على سبيل التجهيز وتقتطع من نفقات تجهيز الولاية، وتخص:

- التجهيزات الإدارية؛
- التجهيزات الإجتماعية ؛
- التجهيزات الصحية ؛
- التجهيزات الرياضية والثقافية.

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

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

مما لا شك فيه، ومن هذا المنطلق للجرد الإحصائي لجملة المصادر المالية للبلديات الجزائرية يمكن القول أن هذه الأخيرة تمتلك مصادر جد هامة ومتنوعة من أموال خاصة، جبائية ومصادر خارجية كالمساعدات وغيرها، الشيء الذي يجعلها في منأى عن أي اختلال مالي من شأنه أن يعرقل سير مصالحها إن أحسنت إستغلالها بصورة عقلانية.

كما يلاحظ أيضا أن المصادر الجبائية لمختلف الضرائب والرسوم تشكل المورد الأساسي والمصدر الأكثر أهمية حيث تشكل ما يفوق عن 80% من موارد قسم التسيير الذي يقتطع منه نسبة للتجهيز والإستثمار، زيادة على المساعدات الخارجية والتي تشكل هي الأخرى العصب الأهم في

¹ أ. يلس بشير شاوش، المرجع السابق، ص 184.

إيرادات البلديات والمخصصة تخصيصا لمشاريع معينة ومحددة ليس للبلدية أية سلطة على تغييرها أو تحويلها.

هذه الملاحظات الإبتدائية وغيرها تجعلنا نتساءل بصدى و بكل جدية عن واقع تسيير هذه الموارد ومدى كفايتها لتغطية كافة الإحتياجات وكذا الإختلالات والمشاكل التي تعترض التسيير الأنجع لها ؟

المطلب الثاني: تحليل واقع تسيير الموارد المالية للبلديات

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

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

1/ تشخيص التسيير الحالي للموارد الجبائية:

يشكل موضوع تسيير الجباية المحلية من حيث التأسيس والتحصيل والتوزيع أمرا بالغ الأهمية، كون الموارد الجبائية تحتل أماكن الصدارة في ميزانيات البلديات وتنفرد بالنسب القصوى من إجمالي الموارد المالية، فبتصفح ميزانيات البلديات نجد أنها تتراوح ما بين 81 % و 87% من مجموع الموارد، هذا الإعتماد على الجباية المحلية بالنسبة للبلديات يمثل إشكالا كبيرا في تكوين المصادر المالية من أجل مواجهة الأعباء التي توكل لها، فالقانون أجبر البلديات على أن تكون ميزانياتها متوازنة فعدم توازنها يؤدي إلى إحداث عواقب كبيرة تستوجب إعادة التوازن لولا تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

فحسب الإحصائيات المقدمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية نلاحظ أن المصادر الجبائية تشكل في الغالب 79% و 84% من مجموع موارد التسيير. وهذا ما يبرزه الجدول أدناه.

الجدول رقم (13): تطور المصادر المالية للبلديات "قسم التسيير" للفترة الممتدة من سنة 2003 إلى غاية 2005 (دينار جزائري و%).

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

المصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

إنطلاقاً من الجدول أعلاه يتضح أن كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة تحتل أهم نسبة في تكوين الموارد المالية للبلديات، إذ تتراوح نسبتها ما بين 79% إلى 84% من إجمالي الموارد.

فبالرغم من أهمية هذا النوع من المداخل في ميزانية وحياتة الجماعات الإقليمية، إلا أنه لا يمكن للبلديات حتى المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة التي تؤول إلى ميزانيتها، لأن هذا من إختصاص المشرع والقانون بحيث "لا ضريبة بدون قانون"، ومن فوائد هذا الإجراء وحدة النظام الجبائي على مستوى الوطن تدعيماً للوحدة الوطنية⁽¹⁾، فمن الناحية السياسية مقبول إلى حد كبير غير أنه من الناحية الاقتصادية وبما أن النظام الجبائي هو الدعامة الأساسية للاقتصاد على مستوى العالم فإن توحيد الجباية وبصفة مطلقة على كل البلديات ينتج عنه آثار سلبية خاصة على البلديات الفقيرة، حيث أن هذه الأخيرة لا يمكنها أن تستفيد من الشيء الكثير وبالتالي تبقى هذه البلديات عالية على الدولة و تنتظر إعانة هذه الأخيرة.

من جهة أخرى فالدولة أيضاً من إختصاصها توزيع المداخل الجبائية بين البلديات، هذه المهمة في الحقيقة لا تستند كما هو الحال الآن إلى معايير موضوعية محددة ومعروفة بل يتم توزيع الحصيلة

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

وفقا لما يتماشى والمصالح المركزية للدولة، لأن الموضوعية تقتضي مراعاة الحقائق الجغرافية، الكثافة السكانية والظروف الاجتماعية ... إلخ، والواقع يظهر أن الدولة تحتكر معظم الضرائب المنتجة للمداخل والمتطورة على حساب الجماعات المحلية⁽¹⁾، ما يفرض على هذه الأخيرة أن تبقى دائما في تبعية تجاه الدولة وبالتالي زعزعة مفهوم الاستقلالية المالية للبلديات.

وبالنظر للتركيبة الجبائية المحلية حسب الجدول أدناه، يمكن استنتاج ما أسلفناه.

الجدول رقم (14): توزيع الجباية بين الدولة، الجماعات الإقليمية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

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

المصدر: Code des impôts directs et taxes assimilées

¹ REVUE du: C.E.N.E.A.P, n°12 « Finances locales et développement :les expériences des pays du Maghreb et d'Europe », Alger,1998, p 22.

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

1.1. إختلالات النظام الجبائي الحالي: إن النظام الجبائي الجزائري الحالي يتميزه عدة إختلالات تؤثر على السير الحسن للمهام المختلفة للبلديات، ومن أهم ما يميزه:

1.1.1 تبعية النظام الجبائي للدولة: تتمثل تبعية النظام الجبائي للعديد من الدول في عدم وجود أو إقرار سلطة جبائية للجماعات المحلية⁽¹⁾. ولقد تبنت الجزائر هذا النظام، بحيث تنفرد الدولة بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب والرسوم، تحديد الوعاء والمعدلات، كما تقرر أيضا عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة وتنفرد بالحصيلة الغزيرة من الضرائب.

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

إضافة إلى هذا، فإن عملية تحصيل مختلف الضرائب والرسوم هي صلاحية خاصة من صلاحيات الدولة ليس للبلديات أي دخل في هذه العملية سوى استلام حصتها سنويا من مديريات الضرائب في شكل وثيقة (G50)، كما أن عملية توزيع الموارد الجبائية على مختلف البلديات يتم عن طريق هذه

¹ AMIRI(D): «Fiscalité et financement du développement local», Mémoire de Magister en Sciences Economiques, U.M.M.T.O, 2005, p 102.

المصالح التابعة للدولة (وزارة المالية)، ليس للبلديات أية سلطة على الطعن أو الرفض سوى الامتثال واستلام لحصصها دون أدنى مراجعة للحسابات أو إعادة للتقييم.

هذه التبعية في النظام الجبائي وبالتالي في الموارد المالية تجعل من البلديات تفتقد إلى أي استقلالية مالية أو شخصية إعتبارية في إنجاز القرارات المحلية وبالتالي نقص الموارد الذي أدى بالعديد من البلديات إلى إعلان حالة العجز.

ومن هذا المنطلق ما بقي لرئيس البلدية من مهام سوى مصالح الحالة المدنية أو تلك التي يقوم بها كمثل للدولة فقط، لا كمنتخب محلي يسعى إلى تجسيد برنامجا معيناً تم على إثره إنتخابه.

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

والمقصود بالتهرب الضريبي: "أن يتجنب المكلف القانوني بدفع الضريبة دون مخالفة أحكام التشريع الضريبي القائم"⁽²⁾، كما يعرفه البعض بالتخلص من الالتزام بدفع الضريبة عبر وسائل مختلفة. ويمكن أن نجمال أسباب التهرب الضريبي في النقاط التالية:

- كلما ارتبطت الضريبة بتقديم تقرير عن الأرباح التجارية أو الصناعية، فالتهرب يزداد حدة لأن المكلف يخفي بعض الأرباح ولا يدرجها بالإقرار المالي؛
- ضعف الوعي الضريبي، ويقصد به: "شعور المواطن بواجبه نحو وطنه وما يقتضيه ذلك من توضيحات مادية تعين الدولة على مواجهة ما يلقي عليها من أعباء"⁽³⁾؛

¹ Rapport final de la Commission Nationale de la Réforme Fiscale, Alger, janvier 1989, p 25 .

² PAUL MARIE GAUDEMONT : « Précis de finances publiques », Ed.MONCHRESTIEN,1970, p 134.

³ داودي محمد: "الإدارة الجبائية والتحصيل الجبائي في الجزائر"، رسالة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الإقتصادية، تخصص: المالية العامة، كلية العلوم الإقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، 2006، ص 95.

- سوء تخصيص النفقات العامة، والذي يؤدي بالأفراد إلى الشعور بتبذير أموالهم في أوجه لا تعود بالمنفعة العامة، وهو ما يعتبر بمثابة دافع قوي إلى التهرب من الضريبة⁽¹⁾؛
 - عدم استقرار التشريع الضريبي، حيث تؤدي التغيرات الدائمة في التشريع الضريبي إلى غموض النظام الضريبي بسبب تعدد القوانين، كما تؤدي إلى عدم ثقة المكلف بالنظام الضريبي وبالتالي زيادة ميلهم للتهرب الضريبي⁽²⁾؛
 - قلة الرقابة الضريبية، حيث أنه بمجرد أن يشعر المكلف بضعف الرقابة الضريبية وعدم وجودها فإنه يزيد ميله للتهرب؛
 - قلة الإطارات المكلفين بتحصيل الضريبة، مما يجعل البعض يخضع للضريبة دون الآخرين، وهذا يجر إلى اللامساواة التي تفتح بدورها الباب على مصراعيه للتهرب الضريبي .
- وتعتبر هذه النقاط بعض من جملة الأسباب التي تقف وراء إنتشار ظاهرة التهرب الضريبي وهذا الأخير الذي يعتبر كمؤشر عن عدم مقدرة المصالح الجبائية القيام بدورها على أحسن وجه بالتنسيق مع مصالح البلدية، مما يعني بالنسبة لهذه الأخيرة عدم فعاليتها في تسيير مواردها الجبائية وبالتالي يؤثر على حصيله الضريبة الموجهة للخرينة، وهو ما من شأنه أن يقلص من حجم الإيرادات الضريبية الموجهة إلى ميزانية البلديات.

3.1.1. تفاوت التحصيل الجبائي: بحصر الموارد الجبائية على الأنشطة الاقتصادية والتجارية يكون المشرع الجزائري قد ساهم وبشكل معتبر في حرمان البلديات الريفية والصحراوية التي تقل أو تتعدم فيها مثل هذه الأنشطة، فلقد أظهرت دراسات أجريت بالمركز الوطني من أجل الدراسات والتخطيط (CENEAP) أن 56% من البلديات العاجزة هي عبارة عن بلديات ريفية، بينما تشكل نسبة العجز في البلديات الحضرية نسبة لا تتجاوز 18%. وتعتبر هذه البلديات ذات دخل جبائي ضعيف لا يمكنها حتى من مواجهة المصاريف الإجبارية وخاصة أجور العمال ناهيك عن تحفيز التنمية المحلية⁽³⁾.

فالعيب إذن ليس في تواجد عدد كبير من البلديات، إنما في أصل تكوين الجباية المحلية، فالتفاوت الحاصل سببه طبيعة المحاصيل الجبائية التي تتركز على الأنشطة التجارية والصناعية المتمركزة في

¹ د. ناصر مراد: "التهرب والغش الضريبي في الجزائر"، دار قرطبة، الجزائر، 2004، ص 11.

² HAMDAD (T) : « Essai de l'évolution des finances publiques communales en Algérie :cas des communes de la wilaya de Tizi Ouzou »,Mémoire de Magistère, U.M.M.T.O,2008 ,P 175.

³ Revue du C.E.N.E.A.P :« Rapport de système fiscale », n°18,Alger 2007, p 24.

المدن الكبرى، فالتفاوت هذا يبقى ما بقي النظام الجبائي بصيغته الحالية لا يعطي اعتبارات لخصوصيات البلديات في كل ولاية، وخصوصية كل منطقة من مناطق الوطن.

إنطلاقاً من المكانة الهامة والتميزة التي تحتلها الجباية في إجمالي الموارد المالية للبلدية، فإن التحكم الجيد في تسييرها وإستغلالها إستغلالاً عقلانياً ورشيداً يساهم بشكل فعال في تدعيم مصادر التمويل المحلي، وبالتالي فإن البحث عن الفعالية الحقيقية للجباية المحلية يقتضي:

♦ تخويل الجماعات المحلية- البلديات- خصوصاً الحق في التصويت على معدلات الضرائب و الرسوم ذات القاعدة المحلية مثل الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري والضريبة على الأملاك وغيرها، وهذا في إطار هامش محدد عن طريق تحديد الدولة للمعدلات الدنيا والقصى التي لا يمكن للبلديات تجاوزها؛

♦ إعادة النظر في المنهجية المتبعة من طرف الدولة في فرض وتحصيل الضرائب والإبتعاد عن التوزيع التمييزي لحصيلتها، والأهم من ذلك الإنطلاق من قاعدة الفصل الكلي بين الجباية المحلية وجباية الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى محاولة تقليص عدد الضرائب والرفع من معدلاتها إلى الحدود التي تسمح بها الظروف الاقتصادية والقدرة التكليفية للممولين والعمل على تثبيت ذلك، لأن كثرة التعديلات والتغيرات في المعدلات والأوعية جعلت حتى أعوان الإدارة الضريبية لا يسايرون ذلك، فكيف الأمر بالنسبة للأشخاص العاديين؟ ؛

♦ محاربة ومجابهة كافة أشكال الغش والتهرب الضريبيين؛

♦ تحسين فعالية النظام الضريبي؛

♦ تحسين الرقابة الجبائية.

2/ تشخيص التسيير الحالي للموارد غير الجبائية:

1.2. تشخيص الوضعية الحالية لتسيير ممتلكات البلدية: إن الاعتراف للبلدية بالأهلية القانونية واعتبارها كهيئة إقليمية قاعدية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالذمة المالية المستقلة، وتحصيلها في إطار مبدأ اللامركزية الذي أقرته مختلف المواثيق الرسمية مسؤولية تقاسم أعباء ومهام التنمية والاستجابة لمتطلبات وحاجات المواطنين إلى جانب الدولة، لا يمكن أن يكون بأي حال من الأحوال معياراً كافياً لتجسيد هاته الفكرة، وإنما يجب أن تعزز وتدعم هذه الأهلية القانونية بحياسة

البلدية على الوسائل الكافية ولا سيما الموارد المالية التي تملكها ملكية خاصة وتكون لها سلطة التصرف فيها وبكل حرية، مما يؤهلها لكي تضع برامجها ومشاريعها التنموية حيز التطبيق الفعلي وبالتالي تكون لها نتائج مرضية.

1.1.2. تشخيص وضعية أملاك البلدية من الناحية القانونية والتنظيمية: إن جميع المهام والوظائف

الموكلة إلى البلدية بوصفها أحد المتعاملين الأساسيين للدولة، يجب أن يمارس ضمن إطار قانوني إذ لا يعقل إطلاقاً أن تقوم البلدية بممارسة عمليات الإدارة والتسيير لشؤونها المختلفة دون وجود إطار قانوني وتنظيمي محدد ومضبوط.

أولاً: النقائص المسجلة في ميدان تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية: إن الواقع المعيش على مستوى البلديات فيما يتعلق بتسيير واستغلال ممتلكاتها يتسم بوجود جملة من النقائص والسلبيات في مجال التطبيق المنهجي، الشكلي والموضوعي لجملة النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم الجانب الخاص بكيفيات تسيير واستغلال الممتلكات، حيث يلاحظ في هذا الشأن :

➤ سوء تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بتسيير واستغلال الممتلكات البلدية وعدم احترام وكذا تجاهل الإدارة البلدية وفي كثير من الحالات لبعض أحكام هذه النصوص، ذلك مثلاً أن العديد من البلديات قد تصرفت في أجزاء من عقاراتها ضمن شروط غير لائقة ودون أدنى احترام للنصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول (قضية الجيوب)^(*)، وكذلك الكثير من عقود الكراء التي أبرمت في مثل هذه الظروف قد مكنت المستفيدين من تحقيق فوائد جوهرية على حساب البلديات ؛

➤ التفسير الخاص من طرف العديد من المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية خصوصاً فيما يتعلق بكيفيات حساب الأجال القانونية، تحديد وتقدير أسعار بعض الخدمات ؛

➤ جهل العديد من المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية التي تم إلغاؤها وتوقف العمل بها نهائياً وهذا راجع بالدرجة الأولى إلى غياب أو قلة الإعلام القانوني على مستوى البلديات (مثلاً الاشتراك في الجرائد والمجلات المتخصصة) ؛

*. الجيوب هي عبارة عن قطع أرضية ذات مساحة صغيرة تنتزع عبر محيط المدينة، إذ تصلح لإقامة محلات تجارية (أكشاك) وتكون أثمانها مرتفعة نتيجة موقعها المتميز .

➤ غياب وجود إرادة حقيقية لدى المسؤولين البلديين في تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية نتيجة نقص المتابعة وتفشي روح الإهمال والاعتماد على ما هو سهل وبسيط والميل إلى العمل وفق الأنماط والأساليب القديمة الكثيرة التداول والهروب من كل ما هو جديد وحديث (مقاومة التغيير)؛

➤ جهل العديد من المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل في إطار تسيير واستغلال الممتلكات، الأمر الذي يذهب بهؤلاء اللجوء إلى اعتماد تصرفات ليست قانونية إطلاقاً كالتأويل مثلاً؛

➤ انعدام وجود الفهرس العقاري، فمعظم البلديات تقريباً تفتقر إلى فهرس عقاري يحصي كل ممتلكات بكل أنواعها حتى البلديات التي تتوفر على هذا الفهرس فهو ناقص ولا يبرز كل الممتلكات؛

➤ تسجيل نقص في المعلومات بخصوص بعض الممتلكات المقيدة في السجلات؛

➤ عدم تحيين هذه السجلات سواء من الجانب الزمني لها أو من حيث الممتلكات في حد ذاتها؛

➤ قدم هذه السجلات وعدم الشروع أو حتى التفكير في تجديدها؛

➤ تعرض هذه السجلات ومن حين لآخر لعمليات الشطب والزيادات؛

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

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

وأمام جملة هذه النقائص المسجلة على مستوى مصالح تسيير واستغلال الممتلكات البلدية والتي سبقت الإشارة إلى البعض منها، تبقى طموحات ورغبات المسيرين على اختلاف مستوياتهم في تامين وتقويم الممتلكات البلدية مجرد صيحات مادامت الطرق والأساليب المتبعة من طرف مصالح البلدية

المتعلقة بتسيير واستغلال ممتلكاتها تتسم بالجمود وعدم التحسين من جهة وبالإهمال وقلة الاهتمام من جهة أخرى، وعليه تبقى حظوظ تامين وتقويم الممتلكات البلدية نسبية وضعيفة جدا.

2.1.2. تشخيص وضعية الأملاك البلدية من الناحية المالية: إن مكانة الممتلكات البلدية ضمن المالية العامة للبلدية يجب أن تبرز من خلال النتائج المالية المحققة والمقيدة بطريقة منهجية ومنظمة عبر مختلف فصول ومواد الميزانية البلدية، فاعتماد البلديات على أدوات التقدير الجيد والمضبوط لعوائد ممتلكاتها يسمح لها بأن تقف على حقيقة مالها من إمكانيات مالية تستطيع بواسطتها إعداد ميزانياتها وتوزيع برامجها ومشاريعها التنموية على أسس صحيحة ومعقولة وبالتالي تتفادى التقديرات الخيالية والوهمية لمواردها وكذا التزاماتها بنفقات تفوق في غالب الأحيان إمكانياتها المالية الحقيقية.

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

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

فحسب الإحصائيات المقدمة من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية للسنوات 2003، 2004 و2005، نجد أن هذه النسبة لا تتعدى 8% على أكثر تقدير، وهو ما يوضحه الجدول أدناه:

الجدول رقم (15): تطور مداخيل الممتلكات للبلديات للفترة الممتدة من سنة 2003 إلى غاية 2005 (آلاف دينار جزائري و%).

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

المصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

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

أولاً: النقائص المسجلة من خلال عملية التشخيص المالي: لعله من الواقعية على البلدية قبل شروعا في أي إنجاز للمنشآت أن تعمل جاهدة على المحافظة على ممتلكاتها المتواجدة، سواء تعلق الأمر بإحصائها أو ترميمها أو العمل على الاستفادة منها أو استغلالها واستعمالها أو التصرف فيها بما يخدم مصلحة مواطنيها ويعزز مداخيلها و يحد من مصاريفها.

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

وعليه، وفي وقت تعرف البلدية فيه ضغوطات مالية فإن عليها أن توجه مواردها نحو المحافظة على ما هو موجودة خير من العمل على إنشاء المنشآت الجديدة مع إهمال كلي للممتلكات التي قد تتطلب مبالغ قليلة للحفاظ عليها واستغلالها والاستفادة منها، فكم من هياكل و عمارات صارت خرابا و صرفت في إنجازها أموالا كبيرة لم تستفد حتى من 02% من مجموع الغلاف المالي الذي أنجزت بها لصيانتها، وكم من طرق و جسور و شبكات ضاعت بحكم عوامل الطبيعة والتعرية وبفعل الإنسان والفيضانات والتصدعات والأشغال نظرا لنقص الصيانة والتعزيز والتصليح والتجديد، وكم من عتاد وآلات ضاعت في الحظيرة ولا يتطلب تصليحها سوى قليل من الإرادة والغيرة وقليل من المال، وكم من منشآت إنتاجية كمحطات إنتاج الحصى والنجارة والحدادة والبناء تركت للنهب بدون

محاولة لا إلى تنظيمها ولا الحد من الضياع والسرقة التي تتعرض لها ولا لمعرفة الكلفة الحقيقية لسيرها، ولا للاستفادة من منتوجها⁽¹⁾.

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

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

➤ التسعير الجزافي لحقوق ومستحقات الإيجار وتقديم الخدمات؛

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

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

➤ انحطاط قيمة الممتلكات، جراء عدة أسباب منها ما هو داخلي خاص بإدارة البلدية نفسها من حيث سوء تسييرها واستغلالها لأملكها بالقدر الذي يمكنها من بلوغ وتحقيق النتائج المرجوة منها ومنها ما هو خارجي على إدارة البلدية ويتمثل أساسا في بعض السلوكات الراسخة في أذهان الكثير من أفراد المجتمع والتي خلقت لديهم نظرة خاطئة تجاه الأملاك العمومية بصفة عامة والأملاك البلدية بصفة خاصة، حيث تسيطر على أذهانهم فكرة "البابليك" التي تفهم وتفسر كمرادف لمعاني كثيرة كالنهب، التنبذير والإفلاس،... الخ، ومن جهة ثانية تفريط البلدية في أملاكها يمكنهم من الإنفلات وفي كثير من الحالات من الرقابة والمتابعات القانونية بشأن سوء تعاملهم مع الأملاك العمومية بصفة عامة وأملاك البلدية بصفة خاصة؛

¹ العمري بوحيط: " البلدية، إصلاحات، مهام وأساليب"، شركة زاعياش للطباعة والنشر، 1997 ص 25-26.

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

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

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

✓ ضمان سير المرافق العمومية؛

✓ إعطاء مصداقية لحركية الدولة ؛

✓ ضمان تسيير عقلاني للممتلكات والموارد .

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

1.2.2. أساليب تدخل البلديات في تسيير المرافق العمومية :

أولا: نظام الاستغلال المباشر "la régie" : نصت المادة 134 من القانون البلدي لسنة 1990 على أن للبلدية كامل الصلاحيات والسلطات في استغلال مصالحها استغلالا مباشرا يتم على إثره تقييد

¹. العمري بوحيط، المرجع السابق، ص 40.

الإيرادات والنفقات في ميزانية البلدية ويتولى القابض البلدي إنجاز هذه المهمة حسب قواعد المحاسبة العمومية.

ويتجسد هذا الأسلوب على مستوى البلدية في النشاطات، لا سيما الإدارية منها والتي تكتسي طابع المصلحة العامة (مثلا مرفق الحالة المدنية) فهي التي تقوم بتأمينه عن طريق أسلوب التسيير المباشر ولا تستطيع التخلي عنه للأفراد⁽¹⁾، ولكن هذا لا يمنع من أن تستخدم البلدية أسلوب التسيير المباشر في عدد من المرافق العمومية التجارية والصناعية إذا رأت البلدية مصلحة في ذلك، حيث يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة إليها وهو مانتص عليه المادة 126 من قانون البلدية 1990.

ولكن الظاهر أن هذا الأسلوب أصبح هدفا وغاية رئيسية للبلدية على حساب مهامها الأصلية⁽²⁾ فعوض اعتبار هذا الفرع تكملة للإنجاز والاستغلال ومساعدة للبلدية في تحقيق بعض مهامها أصبح هذا الفرع هو أساس وجودها وغاية حركتها، إلى درجة أن هذا النمط حول مسؤولي البلدية من خدمة المواطنين وممارسة مهام السلطة العمومية و ضمان السير الحسن للمرافق العامة ومسايرة الحركة التنموية وتنشيط البعد الاجتماعي التضامني⁽³⁾، إلى مؤسسة تجارية ومؤسسة إنجاز مكلفة بتمويل الورشات بالمواد الأولية للبناء ومتابعة الورشات، ومراقبة الحضور اليومي للعمال وجرّد المواد والتكفل بالمشاكل اليومية المهنية والاضطرابات، حيث صارت البلدية مقولة بناء وصار معها رئيسها قائد ورشة لا يهتم من أمور بلديته ومواطنيه إلا الورشات والتوظيف المفرط لإرضاء سواء نزوات قبلية أو لتحضير مناسبات انتخابية⁽⁴⁾.

وقد تسبب أسلوب التسيير المباشر في مشاكل عويصة، مست جوانب عدة يمكن ذكرها فيما

يلي:

➤ مساهمة ميزانية البلدية في ضمان المشروع، حيث تقوم مصالح البلدية بتوزيع الغلاف المالي للمشروع إلى قسمين: نسبة منه، تخصص لشراء المواد الضرورية، ونسبة أخرى تخصص

¹ علي رضوان، المرجع السابق، ص 52.

² CHERIF BENNADJI : « la concession des services public en Algérie », Mémoire de la 4^{ème} année, option administration générale, 3^{ème} promotion, ENA, 1997, P 03 .

³ شتاحة وفاء أحلام: " المرفق العام للخدمات الاجتماعية: تنظيم وتسيير"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 116 .

⁴ العمري بوحيط، المرجع السابق، ص 34 .

لأجور العمال، وغالبا ما يتم هذا التخصيص بنسبة 60% لشراء المواد و40% للأجور، كما أن هذا الفرع، لا يمكنه أن يحقق أرباحا طالما أن غلافه المالي مقسم بطريقة لا تسمح بتحقيق الأرباح، وإن وجدت أرباح فإن على البلدية إما تخصيصها لشراء مواد البناء أو ضمان حقوق العمال، كالمناح المختلفة من عطل سنوية أو منح تعويضية؛

➤ تفويت الفرصة على مواطني البلدية بعدم استفادتهم من المشاريع المبرمجة لصالحهم، لعدم إنجازها، وهذا راجع إلى امتصاص الغلاف المالي للمشروع في ضمان رواتب العمال على حساب المشروع نفسه؛

➤ فقدان مصداقية البلدية لدى الهيئات التجارية الأخرى، لعدم قدرتها على تسديد فواتيرها لكون الغلاف المالي قد حول إلى رواتب؛

ولكي تسترجع البلدية مصداقيتها، وتضمن سيرا حسنا لمصالحها، وتوفق في ضمان تسيير المرافق العمومية التي هي من صلاحيتها، فإنه من الأحسن إلغاء كامل لهذا الأسلوب في نمط تدخلها.

ثانيا: التسيير عن طريق المؤسسة العمومية المحلية: نصت المادة 136 من القانون البلدي لسنة 1990: "على أن البلدية بإمكانها أن تنشأ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية".

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

إذن فالقانون يسمح للبلدية اللجوء إلى إنشاء مؤسسة عمومية بلدية، تعمل على إنجاز أو تسيير البرامج الموكلة للبلدية⁽²⁾، هذا الأسلوب جاء نتيجة لضرورة الفصل بين صلاحيات التخطيط والتمويل

¹ محاضرات الأستاذ أكلي حسين في مقياس: " المالية المحلية " لطلبة التكوين ما بعد التخرج، تخصص التسيير العمومي المحلي ، الدفعة الثانية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1994 - 1995.

² محاضرات الأستاذ محمد بوسماح في مقياس: "المؤسسات العمومية" لطلبة ماجستير: فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الحقوق بين عكنون، الجزائر، 2009 .

والرقابة من جهة، وصلاحيات الإنجاز والتسيير من جهة أخرى، بحيث توكل المهمة الأولى للإدارة البلدية باعتبارها إدارة تملك صلاحيات السلطة العمومية، وتوكل للمؤسسة العمومية البلدية مهمة الإنجاز، وهذا الفصل راجع إلى إعطاء كل طرف استقلالية خاصة من جانب تسيير الأموال⁽¹⁾.

لقد كان وإلى وقت قريب أسلوب التسيير بواسطة المؤسسة العمومية المحلية من الأساليب المفضلة لدى الجماعات المحلية لتسيير المرافق العمومية، والاهتمام بهذا النوع من التسيير ودعمه وكان هدفه فني واجتماعي، فهو من جهة يهدف إلى تدعيم الولايات والبلديات بوسائل الإنجاز الضرورية لتنفيذ برامجها الاستثمارية، ومن جهة أخرى توفير مناصب شغل للأيدي العاملة المحلية⁽²⁾.

وبعد التغييرات التي بدأت تعرفها الدولة في التوجه نحو اقتصاد السوق تحت ضغوطات المؤسسات المالية الدولية، وبعد العجز المالي الذي بدأت بوادره في الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد سنة 1986 والتي كان من نتائجها تقليص الموارد المالية، الشيء الذي انعكس سلبا على المؤسسات العمومية سواء الوطنية أو المحلية، إذ لم يعد في وسع الدولة أن تمويل المؤسسات العمومية العاجزة هذه الأخيرة التي أصبحت بين خيارات حتمية محدودة انتهت بضرورة خصصة المؤسسات الاقتصادية العاجزة، وحل المؤسسات العمومية التي تقوم بتسيير مرافق عمومية وعودتها إلى الاستغلال المباشر بجميع عيوبه⁽³⁾.

ثالث: أسلوب التسيير عن طريق الامتياز: نصت المادة 136 من القانون البلدي لسنة 1990 على هذا الأسلوب من التسيير حيث أقر المشرع الجزائري أنه "إذا لم يكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالا مباشرا دون أن ينجم عن ذلك ضرر، جاز للبلديات منح هذا الامتياز"

ويعرف أسلوب الاستغلال عن طريق الامتياز: "بأنه عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عمومي واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأعمال يقدمها صاحب حق الامتياز على مسؤولية مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق".

¹ د. فريد النجار: "إدارة مؤسسات المرافق العمومية بآليات القطاع الخاص، إدارة المرافق العامة بأساليب الخصخصة، 10/14/04/2005 المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة، مصر، ص 10.

² ظريف نادية: "تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق: فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2008، ص 25.

³ بن شعيب نصر الدين، المرجع السابق، ص 299.

من هذا التعريف يتضح جليا أن الالتزام هو عبارة عن عقد يربط بين طرفين، غير أنه ذو طبيعة خاصة، حيث أن موضوعه يعني بإدارة مرفق عمومي وهذا الأخير تحكمه مجموعة من القواعد والأسس، كما أن هذا العقد لا يكون إلا لمدة محددة مسبقا تنتهي بانتهاء إلزامية العقد، كما أن أعباء المشروع وأخطاره المالية يتحملها الملتزم ومختلف المصاريف التابعة له، مقابل ذلك يتقاضى هذا الملتزم عوضا عن خدماته رسوما يحصلها من المنتفعين.

إذن فأسلوب الامتياز يوفر إلى حد كبير حلا يجب أخذه بعين الاعتبار من قبل المسؤولين المحليين بالخصوص في قطاعات التجهيز والاستثمار كالتجهيزات الرياضية السياحية الاقتصادية وغيرها والتي تتطلب أموالا معتبرة تعجز البلديات على تحملها⁽¹⁾.

لكن ما يلاحظ على مستوى البلديات الجزائرية أن هذه الطريقة لا أثر لها خصوصا بالنسبة لبلديات الصغيرة الحجم والتي تواجه مشاكل وعراقيل لا حصر لها في مجال تسيير واستغلال مرافقها العمومية، كمرفق المياه الصالحة للشرب، بحيث لازال يسير مباشرة وبطريقة فوضوية سواء من حيث نوعية الخدمة أو من حيث طريقة تحصيل مستحقاتها، الاستفادة من الخدمة، فأسعار المياه يتم تحديدها عادة بطريقة جزافية دون الاعتماد على أية معايير موضوعية (كاستعمال العدادات مثلا) أما التحصيل المالي لمستحقات الخدمة فهو يتم بطريقة فوضوية أيضا تتم بالتسامح المفرط والتخلف في الدفع حتى لعدة سنوات، مع العلم أنه كان من الأفضل للبلديات وفي مثل هذه الحالة أن تمنح صلاحيات تسييرها واستغلالها إلى من تتوفر فيهم شروط الالتزام بذلك.

2.2.2. الاختلالات التنظيمية والتسييرية للمرافق العمومية البلدية: من خلال تعرضنا لأهم الطرق

المعتمدة من طرف البلديات في مجال التسيير والاستغلال لمرافقها، يمكن الإشارة إلى أن هذه الطرق لازالت تعرف تخلفا ملحوظا مقارنة مع ما هو جاري في مؤسسات القطاع الخاص، وهذا بلا شك راجع لوجود الاختلالات التالية:

- تضخم عدد الموظفين على مستوى المرافق العمومية الذين يفتقدون إلى مهام واضحة؛
- غياب أساليب حديثة للتسيير، حيث يتم الإعتماد على مناهج تقليدية مما ينعكس سلبا على أداءها ومردوديتها ويشكل عائقا حقيقيا أمام التحولات الجديدة للمرافق العمومية وما تفرضه المنافسة،

¹ التعليمات الوزارية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، رقم 94. 842/3 المؤرخة في 07 سبتمبر 1994، المتعلقة بإماتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، ص 05.

فأهم خلل تعاني منه مرافق العمومية البلدية هو نقص إستعمال التكنولوجيا الحديثة التي تساعد على التطور المعلوماتي والإتصالاتي خاصة وأن الإتصال داخل المرفق يعد بمثابة المحرك الأساسي لسير عملها ويضمن لها فعالية أكبر؛

➤ إضافة إلى إفتقار مرافق البلدية إلى الأدوات الحديثة فإن إستعمال المناهج العلمية يكاد يكون منعدما، حيث نسجل غيابا تاما للمناجمت العمومي كمنهج يسهل لها القيام بالوظائف بصفة علمية ودقيقة وتمكنها من تحقيق أهدافها ؛

➤ البيروقراطية وما تحمله من مساوئ وسلبيات، كتعطيل العمل نتيجة لكثرة الإجراءات القانونية مما يؤدي إلى القضاء على روح الإبداع والمبادرة والتهرب من المسؤولية ؛

➤ غياب نظام معلوماتي "Systeme information" جيد وفعال يسمح بوجود نوع من التواصل بين مختلف مرافق البلدية مما يضمن حسن سيرها ونجاحتها؛

➤ غياب الأدوات الحديثة لمراقبة التسيير خاصة تقنيات المحاسبة وبالأخص المحاسبة التحليلية، التسيير التقديري، تقنيات تحليل القيمة، الكلفة/الفعالية، تقنيات تحليل ودراسة حجم الاحتياجات؛

➤ عدم التحكم في النفقات وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة، باستخدام أكبر قدر من الموارد والدليل على ذلك ارتفاع نفقات الموظفين من إجمالي ميزانية التسيير للبلدية، إذ تشكل هذه النسبة حوالي 80% في حين يجب أن لا تتعدى 40% حسب العتبة المحددة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

إن هي جملة وجيزة من النقائص والاختلالات التي تعتبر حجر عثرة أمام عقلنة وحسن سير عملية تسيير واستغلال المرافق البلدية وترقية مداخلها استغلالها، هذا ما ينعكس فعلا على حصيلتها .

فمن خلال الإحصائيات المقدمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية للسنوات 2003، 2004 و 2005 نجد أن هذه النسبة لا تتعدى هي الأخرى 06 %، وهذا ما يوضحه الجدول أدناه:

الجدول رقم (16): تطور مداخيل الإستغلال البلديات للفترة الممتدة من سنة 2003 إلى غاية 2005 (آلاف دينار جزائري و%).

السنوات	إيرادات التسيير	مداخيل الإستغلال	النسبة %
2003	10.546.195.630	314.298.312	3.65%
2004	14.087.055.163	361.336.482	4.31%
2005	14.82.560.770	402.532.132	4.54%

المصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

فبالنظر إلى حجم الأعباء والصلاحيات الملقاة على عاتق البلدية يمكن القول أن هذه النسب لا تمثل حقيقة قيمة الخدمات المقدمة.

إن لضعف هذا المصدر أثر بين في انعدام نمو ميزانية البلديات التي يشهد محيطها طلبا متزايدا على الخدمات العمومية، ولانعدام إمكانية تصرف وتدخّل المسؤولين المحليين في تقدير الجباية المحلية يبقى هذا الباب منفذا هاما يبرز من خلاله المسؤول الأول في البلدية مع مجلسه كامل الصلاحيات وطاقته لتطوير موارد البلدية من خلاله دون أدنى انحراف عن النصوص أو القوانين المنظمة.

إذن فالبلدية مدعوة في هذا الشأن إلى الالتزام بالتسيير الأنجع لمراقفها بإجراء عمليات التحليل المالي خصوصا من حيث الكلفة والفعالية وفي الأوقات المناسبة لذلك، الأمر الذي يتيح الفرصة بعد ذلك للمسيرين باتخاذ القرارات الملائمة من حيث:

- التعرف على القيمة الحقيقية المالية للمرفق ؛
- تحديد وتقييم احتياجات المرفق بدقة ؛
- تحديد أثمان المرفق وفقا للإمكانيات المتاحة .

3.2. تشخيص التسيير الحالي لقروض البلديات:

1.3.2. تطور ديون بلديات الجزائر: تمثل المديونية في المالية العامة النفقات الإلزامية الواردة في الاعتمادات التقديرية، أي أنه في حالة نقص الاعتمادات يمكن تسديد هذه النفقات بتجاوز الاعتمادات. وبخصوص المالية المحلية، هل يمكننا القول بأنه على البلديات ديون؟

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

أولاً: أصل الديون: تجدر الإشارة هنا إلى أن للمديونية البلدية عدة أسباب أهمها:

- ❖ سوء تقدير المشاريع مما ينجر عنه إمكانية ظهور وضعية ظرفية تتطلب مصاريف طارئة؛
- ❖ الانعكاسات الناجمة عن الإصلاحات الاقتصادية (غلق المؤسسات وتسريح العمال ... إلخ) مما يعني ظهور شريحة جديدة تصبح عالية على البلديات، بالإضافة إلى زوال المساهمات المالية في الضريبة بعد اقتطاعها من أجور العمال؛
- ❖ نقص الكفاءات المهنية والعملية المؤهلة للإشراف على الشؤون المالية للبلديات؛
- ❖ تدخل البلديات في جميع الميادين تقريبا وفي كافة مناحي الحياة (السكن، المدارس، الشبيبة والرياضة، الثقافة، الصحة ... إلخ) ما يتطلب موارد مالية ضخمة؛
- ❖ الوضع الأمني المتسم بعدم الاستقرار، ونقص هذا العشري السوء التي مرت بها البلاد وظهور مهام ونفقات جديدة تكلفت البلديات بتأمينها؛
- ❖ التوازن الوهمي، بينما الميزانية غير متوازنة في الواقع مما يعني وجود عجز ذلك أن القانون الذي ينظم البلدية صريح بشأن إلزامية المصادقة على ميزانية متوازنة، وفي حالة العجز على البلديات أن تتحمل على عاتقها تدارك هذا العجز ولو بالاستدانة.

ثانياً: مديونية البلديات: غالبا ما تعتبر المديونية بمثابة مؤشر يدل على حسن أو سوء التسيير، لكن ذلك لم يمنع من دوام هذه الظاهرة عبر جل بلديات الوطن.

ودائما كانت تلجأ الدولة لمسح هذه الديون لحل هذه الإشكالية التي تشهد تطورا مستمرا، خاصة وأن مسؤولي الجماعات المحلية وفي معظم بلديات القطر الوطني لا يحترمون الاعتمادات المالية المفتوحة، إنطلاقا من فكرة أن الدولة (السلطة المركزية) سوف تتكفل آجلا أم عاجلا بمسح ديون البلديات، والجدول الموالي يبين تطور هذه الديون:

الجدول رقم (17): جدول يوضح تطور مديونية البلديات (الوحدة مليار دج).

السنوات	قسم التسيير	قسم التجهيز	المجموع
1995/12/31	1,414	3,548	4,962
1996/12/31	1,596	2,778	4,374
1997/12/31	2,996	5,084	8,053
1998/12/31	0,610	0,823	1,433
1999/12/31	8,7	13,3	22
2000/12/31	1.84	4.52	06
2001/12/31	2.37	5.63	08
2002/12/31	2.382	3.618	06
2003/12/31	0.422	1.578	02
2008/12/31	8.11	13.89	22

المصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

المبحث الثالث: معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية وتأثيرها على الوضعية المالية للبلدية

لأن مشكلة التسيير اللاعقلاني للموارد المالية للبلديات الجزائرية هي داء طال إعتلال المالية المحلية بها، ولأنها مشكلة متشعبة ذات علاقة بكافة الجوانب الإدارية، السياسية، الإجتماعية والثقافية فإن أسبابها لا تقتصر بالتأكيد على ندرة الموارد المالية ومحدوديتها أو على سوء تسيير الجباية المحلية أو ممتلكات البلدية أو غيرها من الموارد المالية الأخرى، بل يتعدى الأمر ذلك إلى وجود عوامل أخرى أهمها التضارب بين حجم هذه الموارد والصلاحيات المفوضة للبلدية، عدم ترشيد النفقات البلدية أو سوء التخصيص الأمثل للإيرادات، عدم كفاءة العنصر البشري وغيرها من العوامل التي تعتبر كحجر عثرة أمام الإستغلال العقلاني للموارد المالية للبلديات، مما يؤثر سلبا على وضعيتها المالية، حيث أن أغلب بلديات القطر الجزائري أصبحت تعاني من وعكة صحية بسبب العجز الذي مس ميزانيتها، وإن كان هذا الأخير إنخفض سنة 2010 ليشمل 417 بلدية عاجزة ماليا نتيجة لما أفضت إليه الإنتخابات المحلية لسنة 2007 من تشييب وانخفاض المعدل العمري للمنتخبين المحليين وكذا إنتهاج الدولة لسياسة مسح الديون، إلا أنه يبقى عدم التحكم الجيد في تسيير أموال البلديات من الأسباب الجوهرية التي تؤدي إلى الإختلال بين إيراداتها ونفقاتها، مما يجعل البلديات في تبعية دائمة للدولة من خلال الإعانات المقدمة لها وبالتالي يحد من إستقلاليتها المالية، هذا كله يجعلها عاجزة وقاصرة على النهوض بمشاريعها التنموية. وسنحاول من خلال هذا المبحث التوقف عند أهم معوقات أو اختلالات التسيير الأمثل للموارد المالية للبلديات وما لها من تأثير على وضعيتها المالية.

المطلب الأول: أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية للبلديات.

1/ عدم التطابق بين الموارد و الأعباء:

لقد سبق وأن أشرنا في الفصل الثاني من المذكرة إلى جملة المهام والصلاحيات الموكلة للبلديات القيام بها وفق القوانين والتشريعات المعمول بها، غير أن هذه الصلاحيات المتعددة والمتنوعة تفوق إمكانيات البلديات المتاحة سواء (المالية، البشرية أو المادية)، فأمام التطور المذهل لمهام البلديات فإن مداخل هذه الأخيرة لم تعرف نموا يفي بالغرض المطلوب وليس بمقدورها مجابهة جملة هذه الأعباء والصلاحيات، ومنه بدى سوء التسيير يتجسد في تدني مستوى أداء المصالح العمومية وخدماتها ثم تجسد في عجز ميزانياتها.

لقد نصت المادة 184 من القانون البلدي لسنة 1990 على أنه: "ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية، بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها".

فهذا النص الصريح الذي يلح على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاح أي مهمة، بعيد كل البعد عن المنطق المتجسد في الميدان، فحسب ما أوردناه فيما سبق عن الأعباء والموارد يلاحظ جليا ذلك الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتوفرة لتسيير المصالح وبين الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بصفة صحيحة. إن هذه الحقائق تجبر المشرع الجزائري على إعادة النظر في الصلاحيات والاختصاصات وفق المصادر المحلية المتوفرة، والإمكانيات المتاحة، وبالنتيجة إمكانية السيطرة على القدرات المالية المحلية وتوجيهها بطرق سليمة نحو الأهداف الإنمائية المحلية المسطرة .

إن كثرة هذه المهام إذن يمثل عبئا ثقيلا على البلديات وبالخصوص على المنتخبين الذين ليس لهم خبرة تسيير الشؤون العمومية والتنمية وعلى هذا الأساس هناك بعض الاقتراحات المطروحة على هذه الانشغالات المجسدة:

➤ بإمكان البلديات الاحتفاظ بكل المهام غير أنه على الدولة أن تؤمن تمويل الأعباء ذات النفع العمومي؛

➤ يمكن اشتراك القطاعات المعنية والمتعلقة بالمصالح ذات النفع الوطني مع البلدية في شكل اتفاقات برامج تتقاسم فيها الأعباء بالتساوي؛

غير أن الغالب عند المتخصصين يرجحون الحل أو الاقتراح الثاني والذي مفاده أن تتكفل الدولة بتلك المصالح التي من صميم اختصاصاتها فلقد كتب أ. بوعشية أحمد⁽¹⁾ في مستهل أسباب تزايد نفقات الجماعات المحلية يقول: "تتحمل الجماعات المحلية بعض النفقات التي هي في الواقع من صلاحيات الدولة و تمويلها من اختصاص الوزارة المعنية مثل نفقات التعليم الخاصة بالبناء والتجهيز، وهي في الحقيقة من اختصاص وزارة التعليم الابتدائي والثانوي ونفقات الصحة التي هي من اختصاص وزارة الصحة... الخ".

وخلاصة القول أن الصلاحيات الضخمة الموكلة للبلديات يجب أن يعاد النظر فيها بعين الحكمة والبصيرة وإلا أصبحت ظاهرة سوء تسييرها ظاهرة مرضية مزمنة يصعب الخروج منها.

¹ أ. بوعشية أحمد: "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة الجزائر، 1991، ص 54.

2/ ضعف الموارد البشرية:

إذا كان تطبيق اللامركزية قد إرتبط فكريا ومنذ البداية بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة إختصاصاتهم، فقد بين الواقع أن التدابير التي تحيط بعملية إختيار وتعيين ممثلي وموظفي الجماعات المحلية أصبحت لا تتجاوب إطلاقا مع الواقع.

فعلى المستوى البلدي، ففي الوقت الذي تعاني منه البلدية من افتقارها للجانب النوعي، يأتي المرسوم رقم 26/91 المؤرخ في 1991/02/02، المتضمن القانون الأساسي لعمال البلديات في الاتجاه المعاكس ضاربا عرض الحائط مقتضيات الساعة وحاجيات البلدية الحقيقية متجاهلا أمر الواقع، إذ يمنح لرئيس البلدية صلاحية التعيين والتسيير فالسؤال المطروح، ما الفائدة من منح هذه الإختصاصات في ظل غياب الموارد المالية الكافية لتغطية مثل هذه النفقات؟ إضافة إلى ذلك نتساءل هل ما يوفره سوق العمل يتلاءم وصلاحيات البلدية من حيث الكفاءة والاختصاص؟

فإلى حد الآن فإن الشروط التي تحيط بعملية تعيين الأعوان الإداريين وجلب الإطارات المؤهلة لازالت محفوفة بكثير من الغموض، خاصة إذا علمنا بأن الإطارات تميل في غالبها إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية، أو لدى الخواص وتتبدد الالتحاق بالجماعات المحلية، وذلك بسبب إنسداد أبواب الترقية وغياب المحفزات التشجيعية، وهذا ما أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من التأهيل اللازم، أي ضعف مستوى التأطير الناجم عن إفتقار البلديات للمستخدمين ذوي الكفاءات المهنية والعلمية والشهادات الجامعية، ولعل الأرقام المولية تعبر أحسن تعبير على التفاوت الكبير في نسبة التأطير بين الإدارات المركزية واللامركزية (1) :

❖ على المستوى الوطني نسبة التأطير 12%؛

❖ على مستوى الإدارات المركزية، نسبة التأطير 17%؛

❖ على مستوى الولايات، نسبة التأطير 11,85%؛

❖ على مستوى البلديات، نسبة التأطير 2,06%.

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

¹ RAHMANI(A) :« Essai d'analyse des finances d'évolution de la gestion du personnel de la fonction publique », Revue IDARA, volume 7, n°02, Alger ,1997, p 18.

فيما يخص تركيبة مستخدمي البلديات نجد أنها تتكون من ثلاثة أصناف هي كالتالي (1):

➤ **أعوان تنفيذ:** وهم الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة؛

➤ **أعوان التحكم:** وهم الموظفون المؤهلين الحاملين لدرجة (معاونين إداريين، كتاب إداريين، ملحقيين إداريين وتقنيين ساميين)؛

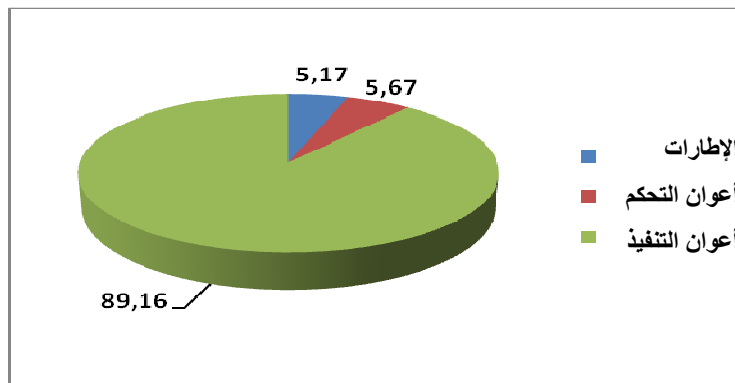
➤ **الإطارات:** وهم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة، الذين لهم القدرة على التطور وفهم النصوص وتفسيرها.

الجدول رقم (18) يوضح تركيبة مستخدمي البلديات لسنة 2000.

التركيبة	العدد	المعدل
الإطارات	9546	5.17%
أعوان التحكم	10469	5.67%
أعوان التنفيذ	164619	89.16%
المجموع	184634	100%

المصدر: RAHMANI (A) : « Les ressources humaines des collectivités locales ; un état des lieux à la lumière de la conception de la décentralisation contrôlée », In Revue du C.E.N.E.A.P, N°25, 2002, p 05 .

الشكل رقم (13): رسم بياني يبين تركيبة مستخدمي البلديات لسنة 2000.



المصدر: من إعداد الطالبة إنطلاقاً من معطيات الجدول رقم (18).

¹ C.E.N.E.A.P :« Etude sur l'évolution des ressources humaines dans les communes »,Rapport préliminaire N°01, Alger, Mai 1990, P 01.

ولنا أن نرجع أسباب نقص الإطارات على مستوى البلديات الجزائرية إلى مايلي:

❖ عدم إحترام إجراءات التوظيف وإعتماد طريقة الترقية الداخلية أكثر من التوظيف الخارجي، مما يجعل مناصب كثيرة تشغل من قبل موظفين لهم معارف عملية في حين يفتقدون للمعارف العلمية؛

❖ ضعف الموارد المالية المتاحة لدى الجماعات المحلية، ما يجعلها تفتقر إلى المحفزات المالية (رواتب جيدة، منح، إعانات ... إلخ) الكفيلة باستقطاب الكفاءات العلمية وأصحاب الشهادات العالية؛

❖ إفتقار معظم البلديات إلى جداول تقديرية خاصة بتسيير الموارد البشرية وغياب سياسة واضحة للتوظيف، إذ نجد أغلب الإطارات الجديدة موظفة في إطار تشغيل الشباب أو الشبكة الاجتماعية، أو عقود ما قبل التشغيل، أو عقود الإدماج المهني، ما يعني كبح فعالية الأداء لدى هؤلاء الإطارات لأنهم يفتقدون إلى المسؤولية، وينقصهم الإحساس بأنهم قطعة أساسية في تسيير البلدية، الأمر الذي يمكن أن ينعكس بالسلب على أدائهم الوظيفي؛

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

من جملة المسؤولين المحليين نجد⁽¹⁾:

- 82% منهم لم يتابعوا دورات تكوينية؛
- 18% من المسؤولين من كان لهم الحظ في متابعة دورات تكوينية في التسيير المالي، الحالة المدنية، الموارد البشرية، الأرشيف والعمران.

بالنسبة للموظفين الآخرين (أعوان التحكم وأعوان التنفيذ) نجد:

- 90% منهم لم يستفيدوا من دورات تكوينية؛
- 10% منهم فقط من استفادوا من دورات تكوينية في مجالات التقنيات الإدارية كالإعلام الآلي، العمران، المالية، المنازعات، الأرشيف، الحالة المدنية ... إلخ.

¹ C.E.N.E.A.P :« Etude sur l'évolution des ressources humaines dans les communes »,op-cit,P 27.

الملاحظ في الأخير أن عمليات التعيين والتوظيف والتكوين عبر الكثير من بلديات الوطن لا تخضع إطلاقا للضوابط التقييمية المنصوص عليها في القانون، بل تخضع في غالب الأحيان لاعتبارات لا تتماشى والصالح العام، إضافة إلى وجود إرتفاع في عدد المستخدمين على مستوى البلديات دون أي اعتبار للكفاءة ومستوى المستخدمين الأمر الذي يؤدي إلى استهلاك مستخدمي البلديات لكتلة أجرية مرتفعة حيث تجاوزت هذه الكتلة 70% من الإيرادات العادية⁽¹⁾، وهذا دون أن تكون هناك مردودية للأداء.

وخلاصة القول يبقى عدم الإستثمار في العنصر البشري القاسم المشترك بين كل البلديات الجزائرية، سواء كانت تحسن تسيير مواردها المالية أو تسيئ في ذلك أو تحقق فائضا ماليا أو عجزا وعليه من الأحسن إعادة النظر في تركيبة هذا المورد وإدخال عامل التكوين والتربص وتكثيف الملتقيات للمستخدمين والمنتخبين بصرامة لحمل الكل على النشاط الفعال والعمل الجدي لخلق الشعور بقداسة هذه المهام والصلاحيات التي تسعى لخدمة المجتمع.

3/ عدم ترشيد النفقات البلدية:

إن عملية التحكم في النفقات العمومية كان ولا يزال موضوع إهتمام الكثير من الباحثين في ميدان المالية العامة، أما على المستوى المحلي فإن هذا الإجراء أثناء إعداد الميزانية الأولية أمر مهم للغاية، يعمل في اتجاه تقليص نفقات وديون الجماعات المحلية التي أصبحت صعبة التحمل نظرا لتزايد الأعباء المتعلقة بصلاحيات هذه الجماعة.

لقد جرت العادة على أن البلدية بحكم ضعف مسيريتها أو جهلهم أو الضغوطات التي تخضع لها تتدخل في كل شيء، حتى في الأمور التي لا تعنيها، أو ليست من صلاحياتها، أو التي لا يستفيد منها مواطنوها، وهذه التصرفات أوجدت أوضاعا خطيرة هددت كيان البلدية ومصداقيتها، بل هددت حتى وجودها بسبب تدخلاتها المتكررة في كل شيء أو أحيانا بدون مقابل. فكم فرضت على البلدية التكفل بمصاريف أو إنجاز أشغال أو تحمل وضعيات لم تتسبب فيها، ولا تدخل في نطاق مهامها وربما غير متواجدة حتى فوق ترابها، فنجدها مثلا، تتحمل مصاريف وأعباء هيئات لا تدخل حتى في نطاق المرفق العام، تقوم بأشغال لصالح إدارة عمومية تملك ميزانية مستقلة بها، وتساعد التكفل ببعض الانشغالات كتزويد المقرات بالعتاد، وميزانيتها لا تسمح لها بذلك، أو على حساب أمور أكثر أهمية،

¹ أحمد رحمانى: "تسيير الموارد البشرية، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات الاقتصادية المحلية (رهانات ونقاش)", مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاص بالسكان والتنمية (CENEAP) الجزائر، 1999، ص 146.

كما نجدها تتحمل مثلاً صيانة ممتلكات الغير وترميم عمارات الغير، وتصليح ما أفسده الغير وغير ذلك من التجاوزات الخطيرة.

وما شهدناه كصورة معبرة عن سوء الإنفاق على مستوى العديد من بلديات الوطن إنشاء مراكز علاج في مناطق لا يتجاوز عدد سكانها 20 عائلة وكم سمعنا بمجمعات مدرسية لا يتعدى عدد التلاميذ بها في كل قسم ستة تلاميذ، وكم شاهدنا أعمدة الإنارة الريفية حوالي 100 عمود يتم إيصالها إلى قمة الجبل حيث لا توجد سوى عائلة واحدة، وكم فتحت طرقات ريفية معبدة لتجمعات سكانية قليلة جداً وأين حركة السيارات لا تتعدى سيارة في اليوم، وكل هذا مناقض لترشيد النفقات البلدية.

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

من هذه الأمثلة البسيطة يتضح أنه لو تم صرف النفقات في الأمور الجادة والمواضيع التي هي من صميم صلاحيات البلدية، لتمكنت هذه الأخيرة من تجنب هذه المصاريف الضائعة دون هدف موضوعي وتمكنت من اقتصاد اعتمادات كبيرة تقلص من عبء مديونيتها، وعليه فعلى البلديات عند اعتماد الميزانية :

❖ التقييم الدقيق الذي يؤدي إلى عدم تجاوز الأغلفة المالية المحددة عند التنفيذ؛

❖ البرمجة الموضوعية للنفقات؛

❖ عدم الاستعمال المزدوج للنفقات؛

❖ البحث الفاعل للأنشطة الاقتصادية ذات الأولوية الكبرى؛

❖ اتباع أسلوب المناقصات عند اقتناء البلدية للموارد والسلع والخدمات⁽¹⁾، وفي حالة المقتنيات ذات

القيم الصغيرة والمتوسطة فالبحت عن موردين يعرفون هذه السلع بأسعار منخفضة هو حتمية كذلك لا تقل عن سابقتها، كما يجب تفادي مظاهر التفاخر في تأثيث المكاتب والالتزام بما تدعو الحاجة إليه ويؤدي المطلوب منه؛

¹ المرسوم الرئاسي 08-338 المؤرخ بـ 2008/10/26، المادة 05 المحدد للمبالغ التي تشترط بلوغها لعقد صفقة .

❖ وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن الطريقة المثلى لتمويل المشاريع العامة هي أن ينظر في هذه المشاريع هل هي مما يحصل للأمة ضرر في حالة عدم القيام بها أما لا ؟ فإن كان عدم القيام بها لا يحصل للأمة ضرر، فإنه يبحث إن كانت هناك أموال في الخزينة فاضلة عن الإنفاق على الحاجات الضرورية ، فإن وجدت ينفق على تلك المشاريع منها، وإن لم تتوفر أموال فاضلة فلا يجب الإنفاق على تلك المشاريع، أما إذا كان عدم الإنفاق على هذه المشاريع يوقع ضرر بالأمة فإن البحث عن سبل أخرى للتمويل ولو بالاستدانة هو أمر مباح⁽¹⁾ ووفقا لهذا المبدأ يجب أن تتصرف البلدية الجزائرية في إنفاق أموالها، أي الأخذ بعين الاعتبار بمعيار الأولوية في كل زمان ومكان، ما دام ترشيد النفقات يقصد به تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد و كفاءة استخدامها في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للبلدية وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها⁽²⁾.

من هذه المعطيات يمكن للبلديات التحكم في نفقاتها وذلك بترشيد استعمالها، استعمالا عقلانيا سليما فحتى لو حققت عجزا يمكن إستدراكه بشيء من النقشف.

4/ غياب الرقابة:

إن غياب عنصر الرقابة الفعلي أغرق العديد من البلديات في وحل الرشوة و الإختلاسات والتسيب والإهمال وهدر المال، حتى أصبح المسؤولون لا يتحرجون من الإعتراف بهذه الوضعية إلى حد حل المجالس الشعبية البلدية .

فإذا كانت الرقابة موجودة رسميا فما العبرة من هذا الموجود الغائب عن الميدان؟ وإن كان موجودا حقيقة في الواقع فما فعاليته؟ وما مدى قوته وصرامته في كف المسؤولين عن إهدار الأموال العامة التي وصل إلى خط ما فوق الأحمر؟ دون أدنى تحرك من المصالح الوصية لوضع حد لهذه الوضعية المزرية التي أوصلت أغلب البلديات إلى الشلل، ومطالبة الدولة أن تدفع عنها وباء المديونية التي أصبحت وباء مزمن يتقل كاهل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فغياب الرقابة إذن بالرغم من وجودها المادي قد يكون سببا في التصرف اللاعقلاني والرشيد للمال العمومي المحلي، وعليه كيف يمكن أن يكون للرقابة دورا فعالا ؟

¹ عبد الرحمن المالكي: "السياسة الاقتصادية المثلى"، جدار الكتاب العالمي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2006، ص 242.

² د. محمد عمر أبو دوح: "ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة"، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2006، ص 44.

من بين النقاط التي من شأنها تقليص التصرفات اللاقانونية اتجاه استعمال المال العام المحلي نذكر ما يلي:

- ❖ إعتقاد الشفافية والمساءلة كأدوات مهمة لكبح جماح الفساد والقضاء عليه⁽¹⁾؛
- ❖ جعل المحاسبة البلدية تحت مجهر أجهزة الرقابة؛
- ❖ العمل على التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة المستخدمة من قبل إدارة البلدية، والتحقق من مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية بالسياسات المعتمدة؛
- ❖ التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها؛
- ❖ كشف الاختلاسات والتزوير والأخطاء الفنية، وكل ما يتنافى وقواعد المحاسبة العمومية⁽²⁾؛
- ❖ التأكد من دقة العمليات الحسابية وصحة المستندات المؤيدة للصرف؛
- ❖ التحقق من التسيير الفعال والاستهلاك العقلاني للوسائل المادية الموضوعة تحت تصرف المصالح البلدية؛
- ❖ تفعيل الدور الرقابي المحاسبي وتوسعة هذا الأخير من خلال خلق غرف ولأئية تتكفل بتشديد الرقابة على المالية المحلية، على أن يكون أعوان هذه الغرف من خارج الولاية، ويتم استبدالهم كل ثلاث سنوات وذلك لمصادقية أكبر⁽³⁾؛
- ❖ تعزيز دور هيئات الرقابة العامة في الدولة بما يضمن الكشف عن حالات سوء الإدارة ، أو التعسف في استعمال السلطة، أو إساءة استخدام المال العام، وغياب الشفافية والنزاهة في الإجراءات المتعلقة بممارسة الوظيفة العامة.

5/ عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال:

إن التقديرات على مستوى البلدية غير متماشية مع طرق استعمال الموارد المسخرة لصالحها فتقديرات الميزانية غير مرتكزة على تقنيات حديثة والتي من الممكن أن توجه أصحاب القرار عند

¹ محمد علي ابراهيم الخصية: "الفساد المالي والإداري ومكافحته"، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث بعنوان: آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنعقد في الرباط، المملكة المغربية، ماي 2008، ص 139.

² محمد مصطفى سليمان: "حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري"، الدار الجامعية ، مصر، 2006 ص 41.

³ سعاد طيبي: "الرقابة على الميزانية المحلية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر، 2001، ص 28.

اختيارهم للمشاريع و معرفة الإجراءات الواجب إتخاذها لتحسين الموارد، فالممارسات الحالية في مجال التقديرات تجرنا إلى الحقائق والوضعيات التالية:

❖ تفاوت بين تقديرات الميزانية والنتائج المتضمنة في الحسابات الإدارية، إذ تلجأ البلديات إلى تضخيم تقديراتها باعتماد مناهج جزافية والتركيز على نتائج السنة المالية المنصرمة دون مراعاة المعطيات المتعلقة بتأثير الظروف الاقتصادية إيجاباً أو سلباً؛

❖ عدم إنجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى، إذ لا تلجأ البلدية قبل إبرام الصفقات المتعلقة بالمشاريع إلى الدراسات التقنية والمالية والاقتصادية والاجتماعية للمشاريع المراد إنجازها، الأمر الذي يترتب عليه عدم قدرة البلديات على تقدير التكلفة الإجمالية للمشروع ومردوديته المالية والاقتصادية والاجتماعية مما يعرضها، كما هو الشأن بالنسبة للعديد من البلديات الجزائرية لتحملات مالية إضافية قد لا تتوفر على الإعتمادات اللازمة لتغطيتها وإنفاق موارد مالية ضخمة على إنجازها دون تحقيق المنافع والأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة⁽¹⁾. وتجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الدراسات تتجلى أهميته كونه يمكن من تقدير حجم وتكلفة المشاريع والخصائص التقنية التي سيتم التعاقد بشأنها ومدى أهمية المشروع المراد إنجازها من جهة ومن جهة أخرى رصد العراقيل التي قد تواجه البلدية أثناء تنفيذ المشاريع حتى تتمكن من التحكم في المخاطر وآجال التنفيذ الإجراءات اللازمة الكفيلة بتجاوز هذه المعوقات في حالة حدوثها وفي الوقت المناسب؛

❖ التأخر في إنجاز المشاريع البلدية، حيث تشرع هذه الأخيرة في إنجاز مشاريع إجتماعية وإقتصادية، يتم بعد ذلك إهمالها وإيقاف الأشغال بها في إحدى مراحل إنجازها مما يعرض مصالح البلدية ومواطنيها خاصة عندما يتعلق الأمر بمشاريع مدرة للمداخل (كالأسواق الأسبوعية، المجازر، مواقف السيارات...)

❖ غياب برمجة متعددة السنوات في ميدان الإيرادات والنفقات؛

❖ نادرا ما ترفق الميزانية بتقرير مفصل يحدد فيه الأهداف والأولويات؛

❖ غياب النظرة الصحيحة للبلدية في مجال التكلفة الحقيقية والدقيقة، حيث ينظر لها على أساس الأحكام الذاتية في التقدير أكثر ما ينظر إلى الحقيقة كما هي، فمن خلال الممارسات اليومية، لا

¹ أكلي حسين ، المرجع السابق ، ص 85.

يسعى المسؤول إلى المعرفة والبحث عن التكاليف الجزئية للتسيير والتجهيز مثلا (كم يكلف كلم واحد من الطريق أو القسم المدرسي الواحد أو القمامة الواحدة ؟ ...).

فإذا كان التقدير هو السبب في وجود الاختلالات، فحتى طرق الاستعمال في كثير من الأحيان لا تستند إلى قاعدة ثابتة أو مبدأ واضح.

إن هي جملة وجيزة من الأسباب التي تعتبر حجر عثرة أمام ترشيد أموال البلديات والتي تتصب في إطار زيادة عجز البلديات، إن لم تكن سببا في ذلك كما تحد من إستقلاليتها وتؤثر على تتميتها.

المطلب الثاني: أثر سوء تسيير الموارد المالية على الوضعية المالية للبلديات

تطرقنا فيما سبق إلى واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات وأهم الأسباب المعرقة له وسنحاول من خلال هذا المطلب إلى إلقاء الضوء على أهم ما يسببه سوء تسيير أموال البلديات من تأثير على الوضعية المالية للبلديات.

1/ عجز ميزانية البلديات:

إن العجز المالي مهما كانت أسبابه، فإننا لا نتغاضى عن العجز التسييري الناتج عن سوء التصرف في الأموال و سوء إستغلالها إستغلالا عقلانيا، فنجد مثلا بعض البلديات لها نسبة كبيرة من المداخيل (ضريبة، مداخل الممتلكات، ناتج الإستغلال...) أو من أثرى البلديات، لكن مواطنوها يعيشون في مشاكل عويصة ولا تتوفر على أبسط مكونات الحياة. وعليه هذه الإختلالات تقع على عاتق المسؤولين المحليين وتوضح الواقع المالي الحقيقي للبلديات والعجز المالي لميزانياتها حتى و إن كان هذا الأخير إنخفض مستواه في السنوات الأخيرة مقارنة بالسنوات السابقة وأصبح يبلغ 417 بلدية من إجمالي 1541 بلدية حسب إحصائيات، إلا أن هذا الإنخفاض لا يعني أن البلديات الجزائرية كفتة في تخصيص أموالها أو التصرف فيها بطريقة كفئة وفعالة، وإنما هذا الإنخفاض جاء كما سبق وأن أشرنا إلى الإعانات المقدمة من طرف الدولة وإنتهاجها لسياسة مسح ديون البلديات وكذا كنتيجة لما أفضت إليه الإنتخابات المحلية لسنة 2007 من تشييب وانخفاض المعدل العمري للمنتخبين المحليين.

2/ مشكلة التنمية المحلية:

إن مشكلة التنمية المحلية ليست في إيجاد أو تنويع مصادر التمويل بقدر ما هي في سوء تسيير أموال للبلديات وغياب تنسيق الجهود والإمكانيات المتواجدة، فنجد مثلا برمجة بناء وإنجاز قاعة

علاج ممولة من برنامج التنمية المحلية دون استشارة للخريطة الصحية ولا للمصالح المختصة، ودون مراعاة للمقاييس في هذا الباب، ونجد مديرية الصحة تسجل مشروع إنجاز مركز صحي في إطار المشاريع القطاعية للتنمية دون معرفة وجود قاعة علاج في نفس المكان، لا لشيء إلا أن التنمية فهمها البعض أنها استقلالية دون مشاوره، وأنها انفرادية دون تكاملية، ومادام الوالي لا يستشار مسبقا من طرف الوزارات المعنية، ومادام المدراء المحليون لا يستشارون من قبل رؤساء البلديات، والعكس صحيح، فإن الجهود ستتبعثر ولن تحقق الإمكانيات الموجودة والأهداف المحددة، وهكذا تضيع الأموال التي هي بحوزة البلديات دون تحقيقها لأدنى الإحتياجات.

3/ أثر التمويل المركزي على استقلالية المالية للبلديات:

لم يتوانا المسؤولون المحليين عن إثارة إنتباه السلطة المركزية إلى الفرق الشاسع بين الموارد المالية المخصصة لهم والاحتياجات المتزايدة التي يجب عليهم تلبيتها، ومن هنا لا يبقى للجماعات المحلية سوى إعانات الدولة لتغطية نفقاتها خاصة منها نفقات قسم التجهيز والاستثمار المتصلة بعملية التنمية المحلية، غير أنه يمكن القول أن الإعانة المالية الواردة من خزينة الدولة لا تكون حيادية بل مشروطة، ويرجع ذلك أساسا إلى كون أنه على الدولة أن تحقق أهدافها الأساسية المتمثلة في كونها الضمان لكل مصالح المجموعة الوطنية، مثل العدالة الاجتماعية، حماية المال العام، المساواة على وجه الخصوص بين المواطنين ... إلخ⁽¹⁾.

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

ومن هنا ونتيجة لنقص الموارد المالية من جهة وسوء استغلالها من جهة أخرى، تصبح ميزانية البلدية عاجزة مما يجعلها في حالة ماسة إلى إعانات (مركزية) الشيء الذي يجعلها تحت رقابة شديدة

¹ مصطفى كراجي: "أثر التمويل المركزي على إستقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية، العلوم القانونية، الإقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 02، 1996، ص356.

ويزيد من سلطة تدخل الدولة وإشرافها عليها، وبغية حل هذه الإشكالية من حدة تبعية المالية المحلية للبلديات للوصاية، لجأت الحكومة الجزائرية إلى رسم جملة من الحلول، حيث جاء على لسان الوزير السابق لوزارة الداخلية والجماعات المحلية "يزيد زرهوني"، أن الحكومة تعترم وضع صيغ جديدة لضمان مصادر تمويل للبلديات، ومن بين الصيغ التي درستها الدائرة الداخلية، كيفية تمكين المجالس المنتخبة من الحصول على قروض بنكية توجه لتمويل مشاريع التنمية ذات الطابع التجاري، في مقابل تقديم ضمانات عقارية من ممتلكات للمؤسسات المالية، ويأتي هذا المقترح من جملة المقترحات المتعلقة بإنعاش موارد البلديات، التي جاءت في سياق مشروع يحدد جباية البلديات وهو بمثابة إطار قانوني يعمل على استحداث موارد مالية جديدة للبلديات تمكنها من تسيير شؤونها، وحسب تصريح وزير الداخلية دائما فإن هذه القروض البنكية ستمكن البلديات من تمويل مشاريع التنمية الجوارية ويتعلق الأمر بالمشاريع التجارية، كبناء دور السينما والأسواق المغطاة، وكذا المرافق الرياضية على اعتبار أن استغلال هذه المشاريع سيوفر مداخيل للبلديات تمكنها من تسيير شؤونها ومسح ديونها لدى البنوك.

من خلال تحليلنا لواقع تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، وانطلاقا من التشخيص الميداني لها، نلاحظ أن التسيير التقريبي والجزافي ولما لا نقول العشوائي لهذه الموارد هو السائد في أغلب بلديات القطر الوطني، كما يتم بعيدا عن المعايير العلمية والموضوعية الواضحة المعالم. فرغم تنوع المصادر المالية وتعددتها وامتلاك البلديات الحق في تسيير شؤونها المحلية، إلا أن المجهودات المبذولة بخصوص تحسين إستغلال الموارد المالية خاصة الذاتية منها تبقى غير كافية للنهوض بالتنمية المحلية. كما أن حجم هذه الموارد يتنافى والمهام والصلاحيات المخولة للبلديات، وبهذا تصبح هذه الموارد غير قادرة على تلبية كل الإحتياجات مما يجعل بلديات الوطن في حالة عجز تنتظر إعانات الدولة أوالصندوق المشترك للجماعات المحلية للنهوض بها.فأمام التحولات والظروف الراهنة، فإن البلديات الجزائرية ملزمة أكثر من أي وقت مضى أن تبذل قصارى جهدها من أجل التحكم الجيد في التصرف في أموالها وتخصيصها تخصيصا أمثل قصد بلوغ الأهداف التي وجدت من أجلها، والنهوض بالتنمية المحلية فالوطنية.

خلاصة الفصل الثالث

تقتضي التغيرات المتجددة التي تعرفها المجتمعات إعادة تكييف دور الدولة بما يلائم أولويات ومتطلبات التنمية، يعني هذا السير نحو تسيير مثالي للمؤسسات العمومية ذات المنفعة العامة إضافة إلى الاهتمام بمشاكل الإدارة المحلية وبمواضيع التسيير العقلاني للموارد المالية، هذه الأخيرة تضبط وفقا لأسس ومواد تنظيمية لتصبح في شكل ميزانية، وكما أن للدولة ميزانيتها العامة، فلبلدية ميزانيتها كذلك، والتي تحوي الإيرادات المالية المتأتية في الغالب من الجباية أو عائدات الأملاك العمومية المحلية و القروض، وكون هذه المصادر تمثل المصادر الرئيسية لتغطية النفقات المتسمة بالارتفاع المستمر، فالأمر هنا يستوجب إعادة الاعتبار لهذه المصادر بدءا بالموارد الجبائية المحلية، مما يؤدي إلى الرفع من مردودية الضرائب الموجودة إنطلاقا من اشتراك الجماعات المحلية في تحديد الوعاء الضريبي ونسبها وكيفية تحصيلها، وفيما يخص مداخيل الأملاك البلدية، فالملاحظ عليها اتصافها بالضعف والإهمال، وحتى المستغل منها لا يتم استغلاله وفق معطيات ميدانية وحقيقية، ولهذا فالتحكم الجيد في تسيير هذه الممتلكات هو حتمية لا يجوز الحياد عنها، لأن الأملاك العقارية و المنقولة معتبرة في حين أن الحصيلة ضعيفة، فالمتفحص لواقع تسيير الموارد المالية للبلديات بالجزائر، يلاحظ أن التسيير التقريبي لهذه الموارد هو السائد، كما يتم بعيدا عن المعطيات الموضوعية والعلمية في وضع نقل فيه الوسائل القانونية والردعية التي تمكن المسؤولين المحليين من الحفاظ على الموارد المحلية.

لذلك، أن الأوان لبذل المزيد من الجهود لتحسين استغلال الموارد المالية البلدية بشيء من الصرامة والعقلنة، بغية التحكم الحسن في استعمال هذه الموارد والتخلص من حدة العجز المالي الذي تعاني منه البلديات الجزائرية أو على الأقل التخفيف من حجم الضعف الملازم للإيرادات مقارنة بالنفقات أو التوفيق بين حجم الموارد المالية ومهام البلدية.

الفصل الرابع:

دراسة تطبيقية لواقع تسيير الموارد المالية لبلدية معسكر

المبحث الأول: دراسة واقع تسيير الموارد المالية على مستوى بلدية معسكر

المطلب الأول: تقديم البلدية

المطلب الثاني: وضعية الموارد المالية وتسييرها

تمهيد الفصل الرابع

إن ما يميز المالية المحلية هو ظاهرة تزايد النفقات مقابل النقص الكمي والنوعي للإيرادات، إذ أضحت البلديات الجزائرية تفكر في كيفية تغطية هذه النفقات دون الإهتمام الجدي بتطوير وتحسين الموارد المتاحة أو البحث عن مصادر إضافية لتغطية هذه النفقات، لذا نجد أغلب بلديات القطر الوطني تعاني من صعوبات مالية المترجمة إلى عجز دائم، بالإضافة إلى هشاشة النظام المالي المحلي ومنه الجبائي وعدم استقرارهما، الأمر الذي فرض على معظم البلديات الإكتال على الإعانات المالية التي تقدمها الدولة، هذا الواقع كما سلف وأن تطرقنا إليه كان نتيجة لتراكم جملة من الأسباب والصعوبات أصبحت اليوم تفرض نفسها كدافع يجبر المهتمين المسؤولين منهم والمختصين على مراجعة نظام تسيير الجماعات المحلية كلية، وتشخيص الواقع تشخيصا دقيقا علميا وعمليا، انطلاقا من متغيرات جديدة فرضت نفسها اليوم وسميت بمصطلحات جديدة كالحكم الراشد، التنمية المستدامة، ترشيد النفقات، الشفافية، مكافحة الفساد، التسيير العمومي، مشاركة المجتمع المدني، المقارنة المرجعية ولا مركزية القرار... إلخ.

ومتفق عليه أن البلدية هي القاعدة الأساسية في بنيان الدولة، وأن نجاحها في ترجمة مهامها على أرض الواقع مرهون بمدى إعتماها على مواردها المحلية ومنها المالية، وتجاوبا مع أهمية الدور الذي تلعبه هذه الأخيرة في تمويل ميزانية البلدية، ووفقا لما تم التطرق إليه في الفصول السابقة، سوف نحاول في هذا الفصل تقديم دراسة تطبيقية لواقع بلدية معسكر فيما يخص استغلال الأموال الموضوعة تحت تصرفها ومدى مردوديتها وكفايتها في تغطية مختلف نفقاتها، وذلك قصد تقييم نوعية التسيير المنجز من طرفها واكتشاف مواطن القوة والضعف وهذا من خلال تحليل بنية الميزانية (قسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار).

المبحث الأول: تحليل واقع تسيير الموارد المالية على مستوى بلدية معسكر

إن دراسة تسيير الموارد المالية للبلديات على مستوى الواقع، يقودنا إلى التحدث بلغة الأرقام والنسب، هذه الأخيرة التي تسمح لنا بالحكم على الوضعية المالية للبلدية وكذا تقييم نوعية التسيير المنجز من طرفها، وذلك من خلال:

- ♦ مقارنة النسب المحسوبة بالقيم المرجعية؛
- ♦ المقارنة بين الإنجازات المحققة والأهداف المحددة عند تحضير الميزانية؛
- ♦ المقارنة بين حجم الموارد المتاحة والصلاحيات أو المهام المخولة؛
- ♦ تحديد مواطن الضعف والقوة في التركيبة الهيكلية المالية للبلدية؛
- ♦ إكتشاف الإنحرافات السلبية في الوقت المناسب ومعالجتها.

وقصد تقييم واقع تسيير الموارد المالية للبلديات، وقع اختيارنا في هذه الدراسة على بلدية معسكر لتكون كعينة نخضعها للدراسة مع عرض ميزانياتها (تركز على نتائج الحساب الإداري خاصة خانة التحديدات) بنوع من التحليل والتفصيل لكل من قسمي التسيير والتجهيز، وتبيان تطورات كل من الإيرادات والنفقات وهذا خلال الفترة الممتدة من سنة 2006 إلى غاية 2010.

المطلب الأول: تقديم بلدية معسكر

لقد وقع اختيارنا على بلدية معسكر نظرا للوضعية الهامة التي تكتسبها هذه الجهة من جهات الولاية، وكذا حجم الخدمات التي توفرها للمواطنين وعدد المشاريع التي تقوم بتنفيذها، وعليه فإنه من الضروري التساؤل عن الكيفية التي تتعامل بها هذه البلدية مع المحيط واهتمامات المواطن ولعل أهم شيء بالنسبة لها هو كيفية استغلال الفرص المتاحة والمتعددة ولا سيما جانب الموارد المالية هذه الأخيرة التي تشكل الطاقة المحركة لديناميكية البلدية، غير أن متتبع سير هذه الأخيرة والنظر في الخدمات التي تمنحها للمواطن يلاحظ أن هناك نقائص كبيرة في مقابل احتياجات متنامية، ومن هنا يمكن طرح السؤال التالي: هل الموارد المالية الموضوعة تحت تصرف البلدية ناجعة و كافية لتغطية كل الإحتياجات؟

1/ البطاقة الفنية للبلدية:

يرجع تاريخ بلدية معسكر إلى العهد الروماني، إذ سميت بـ(كستانوفا) أو المعسكر الجديد وخلال الحقبة الإسلامية بالراشدية أو قلعة بني راشد، وهي مشتقة من أم العساكر، وعمرت قديما من طرف البربر أو الأمازيغ وهذا بالنظر إلى خصوبة أراضيها وكثرة منابع المياه بها.

البلدية: معسكر الدائرة: معسكر الولاية: معسكر

عدد السكان: 114.731 نسمة حسب إحصائيات 31-12-2010 .

المساحة: 40.54 كيلومتر مربع.

الحدود: تتمثل الحدود الجغرافية لبلدية معسكر في :

- ♦ بلدية حسين ومامونية شمالا؛
- ♦ بلدية ماوسة شرقا؛
- ♦ بلدية تيزي والكرط غربا؛
- ♦ بلدية فروحة جنوبا.

المطلب الثاني: وضعية الموارد المالية وتسييرها

إن تسيير الموارد المالية لبلدية معسكر يطرح أكثر من مشكل وذلك بالرجوع إلى عدة مؤشرات ولعل أهمها عندما ننقلنا نظرة إلى الوراثة ونتفحص الوضعية وذلك من خلال نوعية الموارد وحجمها والهيكلة العام لها وأكثر من ذلك توزيعها على النفقات، ولكي نتوضح الصورة جيدا سنعالج هذه النقاط فيما يلي:

1/ تحليل قسم التسيير لبلدية معسكر خلال الفترة (2006 إلى 2010):

قصد معرفة واقع تسيير الموارد المالية الخاصة بفرع التسيير على مستوى بلدية معسكر سنقوم بتحليل كل من الإيرادات والنفقات الخاصة بهذا القسم، وذلك باستعراض أهم المصادر المالية التي تعتمد عليها البلدية في تغطية نفقاتها، مركزين على طرق توزيعها على مختلف هذه النفقات، وهذا خلال فترة تمتد من سنة 2006 إلى غاية 2010.

1.1. تحليل إيرادات التسيير لبلدية معسكر للفترة الممتدة من (2006 إلى 2010): تتحدد قدرة البلدية على تغطية نفقاتها بإيراداتها المحددة في الميزانية والتي يشترط وجوبا تحقيق التوازن بينها أثناء تنفيذهما - قاعدة التوازن الميزاني - وانطلاقا من الدور الذي تحضى به البلدية في المساهمة في تجسيد خطط التنمية على المستوى المحلي، تشكل الإيرادات المالية للبلدية المنهاج الحقيقي والفعال لدعم حركات التنمية عبر تراب البلدية.

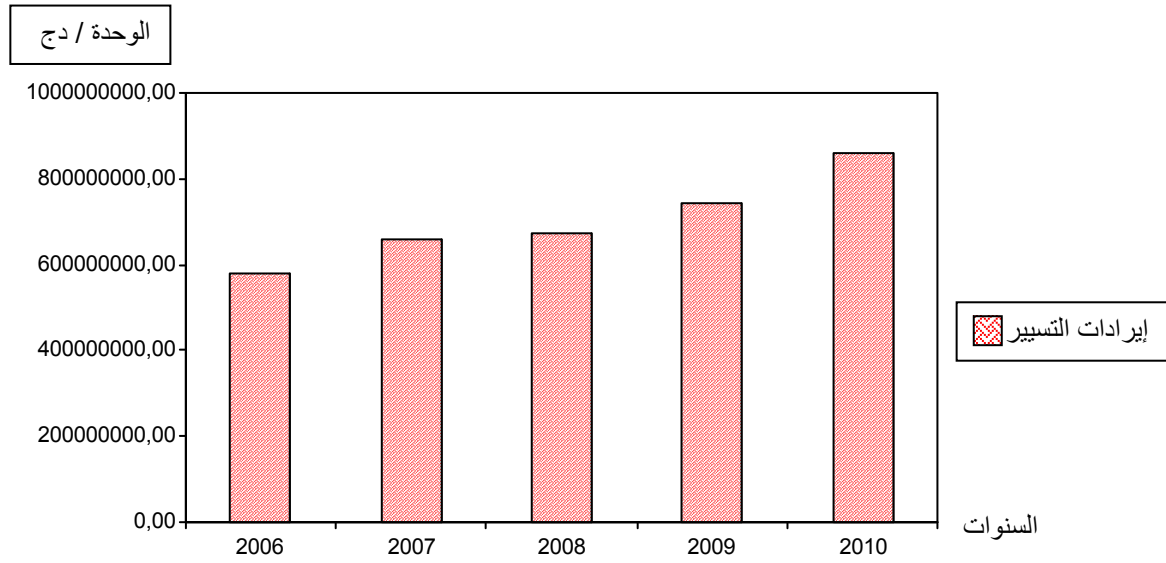
قبل القيام بتحليل إيرادات التسيير لبلدية معسكر خلال الفترة الممتدة من سنة 2006 إلى غاية 2010، سنقوم في المقام الأول بدراسة تطور هذه الإيرادات على طول فترة الدراسة. الجدول رقم (19): تطور إيرادات التسيير لبلدية معسكر من (2006 إلى 2010/دج).

السنوات المالية	إيرادات التسيير
2006	577.764.590
2007	658.141.944
2008	672.996.936
2009	743.463.628
2010	857.245.336
المعدل	701.922.486

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

وحتى تتضح الصورة أحسن، سنقوم بتمثيل البيانات السابقة في الشكل أدناه، ومن ثم نقوم بتحليلها.

الشكل رقم (14): رسم بياني يوضح تطور إيرادات التسيير لبلدية معسكر (2006 - 2010).



المصدر: من إعداد الطالبة إنطلاقا من معطيات الجدول رقم (19).

بالنظر إلى مبالغ الحسابات الواردة في الجدول رقم (19) يتضح أن إيرادات التسيير لبلدية معسكر عرفت ارتفاعا معتبرا، حيث انتقلت من حوالي 577 مليون دينار جزائري سنة 2006 إلى حوالي 857 مليون دينار جزائري سنة 2010، وهذا أمر طبيعي ناتج عن اتساع نشاط البلدية وتعدد مجالات تدخلها.

1.1.1. دراسة النسبة: الإيرادات الجبائية / إيرادات التسيير: تشكل الإيرادات الجبائية أهم وأكبر مصدر تمويلي لميزانية البلدية، ويمثل وزن هذه الإيرادات في مجموع الموارد المحلية المؤشر الأكثر تحديدا للاستقلال المالي للجماعات الإقليمية، فهي بمثابة عامل مهم في بنية ميزانية البلدية إضافة إلى أنها مورد ضمان استمرارية تقديم الخدمات العمومية.

قبل حساب نسبة مساهمة الإيرادات الجبائية إلى إجمالي إيرادات التسيير لا بد من إعداد مقارنة بين التوقعات والتحصيلات للإيرادات الجبائية للبلدية وهذا قصد تقييم الجهد المبذول في مجال التحصيل الجبائي المحلي من طرف الجهات المعنية.

أولا: وضعية التقديرات والتحصيلات الجبائية لبلدية معسكر (2006 إلى 2010): تعتبر مديرية الضرائب الجهة المسؤولة عن تزويد البلديات بأرقام المبالغ المحصلة لجملة الضرائب والرسوم بحيث يعتبر الملحق رقم 02 " بطاقة الحساب" التي ترسل إلى البلديات من قبل مديرية الضرائب في بداية

كل سنة مالية الوثيقة التي تبرز وبوضوح طبيعة الضرائب والرسوم المخصصة للبلدية مع حصتها والمبالغ المقدرة.

ولتقييم الجهد المبذول في مجال التحصيل الجبائي لبلدية معسكر، نقوم بمقارنة التقديرات الجبائية بالتحصيالات من سنة 2006 إلى غاية 2010.

والجدول أدناه يبين التوقعات والإنجازات في مجال الإيرادات الجبائية.

الجدول رقم (20): التوقعات والإنجازات للإيرادات الجبائية لبلدية معسكر (من 2006 إلى 2010/دج).

طبيعة الرسم السنوات المالية	الرسم العقاري ورسم التطهير	الدفع الجزافي	الرسم على النشاط المهني	الرسم على القيمة المضافة
2006 التقديرات الإنجازات	19.203.000	37.556.412	130.540.810	29.246.810
	18.597.330	39.949.273	142.874.308	29.364.975
2007 التقديرات الإنجازات	18.878.801	/	144.636.053	14.469.006
	18.806.271	/	155.512.079	41.366.428
2008 التقديرات الإنجازات	14.450.103	/	105.060.573	23.859.974
	11.349.724	/	190.607.933	24.237.191
2009 التقديرات الإنجازات	24.802.323	/	179.461.753	25.247.078
	21.538.964	/	197.671.435	28.440.020
2010 التقديرات الإنجازات	23.989.005	/	454.761.366	30.936.962
	21.802.255	/	191.156.309	31.802.255

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

من خلال معطيات الجدول أعلاه نلاحظ ما يلي:

➤ **بالنسبة للرسم العقاري ورسم التطهير:** تعرف التوقعات فيه اضطرابا حيث تتراوح ما بين الزيادة والنقصان. للعلم فإن كل من حظيرة العقار والبناء عنصران يعرفان تقدما مستمرا، إلا أن بلدية معسكر لا تستغل كل ثرواتها بصفة جيدة، حيث أن الإهمال طال ممتلكات عديدة، هذا ما تسبب في قلة الإنجازات عن التوقعات، مما يعني عدم كفاءة البلدية في تسيير ممتلكاتها العقارية، وأهم ما يعاب في هذا المجال على مستوى البلدية ما يلي:

- ♦ عدم تطبيق الأسعار المعمول بها أو المتعارف عليها، بالرغم من وجود نصوص تنظيمية تحدد أسعار الكراء والمعايير الواجب استعمالها في ذلك، وهنا نلفت الإنتباه إلى أنه يمكن الاستفادة من الأسعار التي يطبقها ديوان الترقية والتسيير العقاري ؛
- ♦ كما أن مراجعة الأسعار لا تتم إلا بصفة قليلة ومحتشمة ولا تستند في ذلك إلى معايير المردودية ومعايير السوق.

➤ **بالنسبة للرسم على النشاط المهني:** تعرف التوقعات فيه أيضا اضطرابا، لكن يبقى الإنجاز في معظم الأحيان مرتقعا مقارنة بالتوقعات وهذا راجع إلى ارتفاع حجم الخدمات، إلا إذا استثنينا سنة 2010 التي فاقت فيها التوقعات الإنجازات ويعل ذلك إلى زوال بعض الأنشطة المهنية ؛

➤ **بالنسبة للرسم على القيمة المضافة:** تتباين التقديرات في هذا المجال، حيث تتأرجح ما بين الارتفاع والانخفاض، إلا أنه في غالب الأحيان تعرف الإنجازات تدهورا.

رغم هذه التباينات المسجلة هنا وهناك، فإننا إذا قارنا مجموع التقديرات للسنوات 2006، 2007، 2008، 2009 و 2010 والتي قدرت بـ 2.445.381.722 دج مع مجموع الإنجازات والتي بلغت 2.879.755.466 دج فإننا نلاحظ تحسنا في تحقيق الإنجاز.

لكن السؤال المطروح: هل هذه الزيادة كافية ومنطقية ومتماشية مع التحصيل والتحكم في الوعاء الجبائي؟

فبالرغم من الإصلاحات المحتشمة في هذا الإطار، يبقى النظام الجبائي المحلي يتميز بالتسيير التقريبي للمداخل، هذا مع إنعدام المعطيات الموضوعية و العلمية وبالتالي فقد آن الأوان لتفكير البلدية محل الدراسة وغيرها من البلديات في إيجاد مناهج علمية دقيقة لتسيير بها مواردها الجبائية.

ثانيا: بنية الإيرادات الجبائية لبلدية معسكر ونسبة مساهمتها في إيرادات التسيير خلال الفترة (2006 إلى 2010):

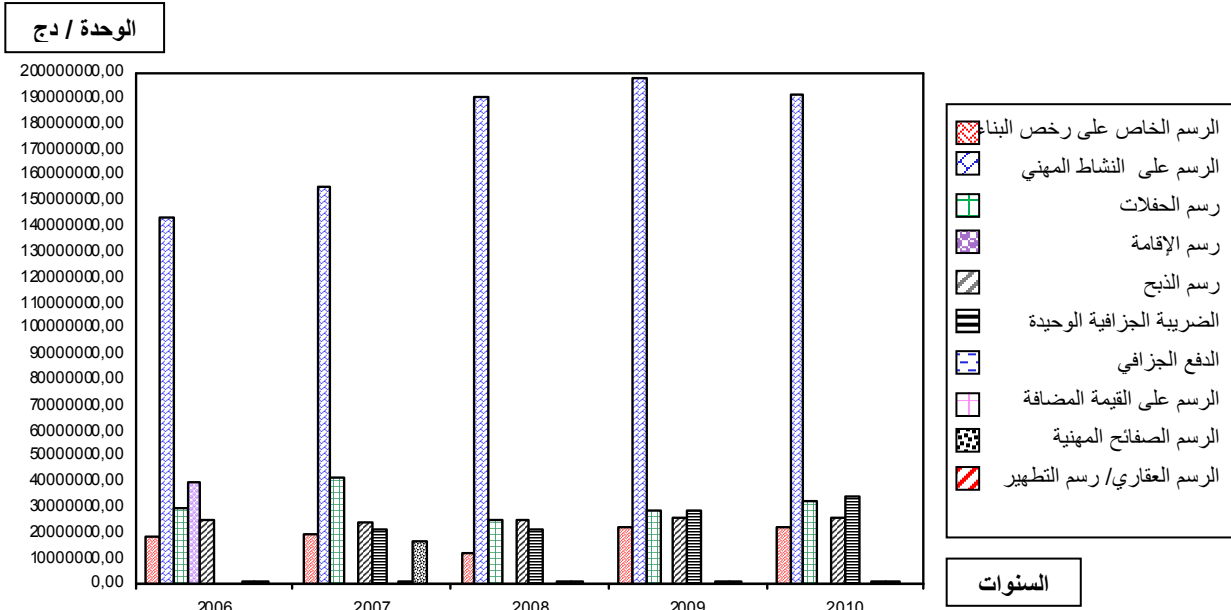
الجدول رقم (21): تطور بنية الإيرادات الجبائية لبلدية معسكر ونسبة مساهمتها في إيرادات التسيير خلال الفترة (2006 إلى 2010/دج).

السنوات		2006		2007		2008		2009		2010	
الإيرادات الجبائية		%		%		%		%		%	
الرسم العقاري/رسم التطهير	18.597.330	8,30	18.806.271	8,084	11.349.724	4,54	21.538.964	7,86	21.802.255	6,22	
الرسم على النشاط المهني	142.874.308	56,52	155.512.079	60,68	190.607.933	61,03	197.671.435	63,20	191.156.309	61,30	
الرسم على القيمة المضافة	29.364.975	12,70	41.366.428	17,78	24.237.191	9,76	28.440.020	10,38	31.802.255	11,84	
الدفع الجزافي	39.949.273	16,22	/	/	/	/	/	/	/	/	
الضريبة الجزافية الوحيدة	24.322.002	9,32	23.365.537	8,58	24.587.655	9,68	25.365.878	10,14	25.521.369	10,49	
رسم الذبح	18.340.120	7,39	20.931.428	9	20.661.181	8,32	28.262.468	9,32	33.974.654	10,65	
رسم الإقامة	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	
رسم الحفلات	682.820	0,34	684.546	0,29	545.231	0,21	565.478	0,20	723.201	0,26	
رسم الصفائح المهنية	163.800	0,89	166.500	0,71	235.000	0,09	220.800	0,080	225.100	0,083	
الرسم الخاص على رخص البناء	36.180	0,018	17.520	0,007	17.000	0,006	17.300	0,0063	56.450	0,021	
المجموع	199.746.366	100	232.571.433	100	248.331.526	100	273.861.128	100	268.574.342	100	

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التشييط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

ولأجل تحليل معطيات الجدول رقم (21) سنقوم بتمثيلها بالبيان التالي:

الشكل رقم (15): رسم بياني يوضح تطور الإيرادات الجبائية لبلدية معسكر من (2006 – 2010).



المصدر : من إعداد الطالبة، انطلاقاً من معطيات الجدول رقم (21).

من خلال تحليلنا للإحصائيات المبينة في الجدول رقم (21)، وانطلاقاً من الشكل رقم (15)، يتضح لنا أن الإيرادات الجبائية لبلدية معسكر على طول فترة الدراسة تتوزع بنسب متفاوتة، وعليه يمكن إعطاء الاستنتاجات التالية:

➤ يحتل الرسم على النشاط المهني النسبة الأكبر من مجموع الجباية المحلية، حيث تتراوح هذه النسبة ما بين 56% و 63% من إجمالي الإيرادات الجبائية، وهذا راجع بالدرجة الأولى إلى كون بلدية معسكر يغلب عليها النشاط التجاري والخدماتي، الأمر الذي يجعل هذا الرسم يحتل حصة الأسد في إجمالي الإيرادات الجبائية؛

➤ الرسم العقاري ورسم التطهير، الملاحظ أن مداخيل هذان الرسمان لا تساهم إلا بشكل قليل وتبقى ضئيلة جداً مقارنة مع الضرائب الأخرى، حيث تتراوح نسبة مداخيلها ما بين 5% و 9%، مما يؤكد ضعف جبايتهما نتيجة إقتصارها على فئة معينة وكذا الإعفاءات الممنوحة بصفة دائمة ومؤقتة، كما يرجع ضعف مردودها إلى النسب الضئيلة المطبقة؛

➤ فيما يخص الدفع الجزافي فالى غاية 2006 كان يحتل المرتبة الثانية بعد الرسم على النشاط المهني بنسب تتراوح ما بين 20% إلى 40% من إجمالي الموارد الجبائية المحلية وذلك نتيجة

لكبر الكتلة الأجرية، إلا أنه وبموجب قانون المالية لسنة 2007 تم حذف هذا الرسم وذلك كإجراء من الدولة لتشجيع الأعوان الاقتصادية، وتم إدخال ضريبة تعرف بالضريبة الجرافية الوحيدة، فرغم حداثة إنشائها فإننا نلاحظ أنها تسجل نوعا ما ارتفاعا ملموسا، مقارنة ببعض الرسوم الأخرى كرسوم الإقامة ورسم الحفلات، وقد بلغت نسبتها في ميزانية بلدية معسكر على مدى 05 سنوات ما يقارب 10%؛

- فيما يخص الرسم على القيمة المضافة، تبقى نسبة مساهمته في تمويل ميزانية البلدية ضعيفة مقارنة بالرسم على النشاط المهني، فهو لا يتجاوز في أقصى الحدود 15%، وهذا ما يؤثر مباشرة على الإيرادات الإجمالية ويمكن إرجاع ذلك عموما إلى زيادة التهرب والغش الضريبيين؛
- أما بالنسبة للرسم على رخص البناء فنجد أنه يساهم بنسبة محتشمة، ويرجع ذلك لارتباط تحصيله بعملية الهدم والبناء، هاته الأخيرة لا تسجل حركية واسعة على مستوى البلدية؛
- وبخصوص رسم الذبح نجد له أثر واضح في ميزانية البلدية وهذا راجع إلى رفع قيمة الرسم من جهة، وكذا زيادة الإستهلاك إضافة إلى تدني الذبح غير الشرعي؛
- أما رسم الإقامة، فبطابع البلدية غير السياحي، فهي لا تمتلك فنادق التي تدر عليها بعائدات الرسم على الإقامة.

ثالثا: الإيرادات الجبائية المحلية كنسبة مئوية من الناتج المحلي:

الجدول رقم (22): نسبة الإيرادات الجبائية إلى الناتج المحلي لبلدية معسكر (2006-2010/دج).

السنوات	إيرادات التسيير	إيرادات ضريبية	نسبة الإيرادات الضريبية إلى إيرادات التسيير	الناتج المحلي - قسم التسيير	النسبة %
2006	577.764.590	199.746.366	34.57%	245.810.124	81.26%
2007	658.141.944	232.571.433	35.33%	396.761.510	58.61%
2008	672.996.936	248.331.506	36.89%	409.211.451	60.68%
2009	743.463.628	273.861.128	36.83%	423.442.994	64.67%
2010	857.245.336	268.574.342	34.32%	455.006.898	60.33%

المصدر: حساب التسيير لبلدية معسكر للسنوات 2006، 2007، 2008، 2009 و 2010.

كما سبق وأن أشرنا فإن الإيرادات الجبائية تحتل مكانة هامة في ميزانية البلدية وتعد أكبر مصدر تمويلي لها، وهذا ما يؤكد الجدول رقم (22) حيث أن نسبتها من الناتج المحلي تتراوح ما بين 58% و81% وهي نسبة معتبرة، ومن هذا المنطق يتبادر إلى أذهاننا إثارة السؤال التالي: أين هي مكانة الموارد الذاتية الأخرى للبلدية؟

فبلدية كبلدية معسكر بحكم موقعها ومكانتها التاريخية تحتوي على أملاك ذاتية وثروة عقارية من شأنها المساهمة بنسبة معتبرة في تدعيم الموارد المالية المحلية للبلدية، وذلك لترك المجال للاستفادة من الإيرادات الجبائية في إقامة مشاريع استثمارية منتجة للمداخيل بدلا من ذهاب جزء كبير منها إلى تغطية نفقات التسيير.

وقصد معرفة مدى مساهمة مداخيل الممتلكات وناتج الاستغلال في ميزانية البلدية، نقوم بدراسة النسبة التالية: "مداخيل الممتلكات + ناتج الاستغلال / إيرادات التسيير".

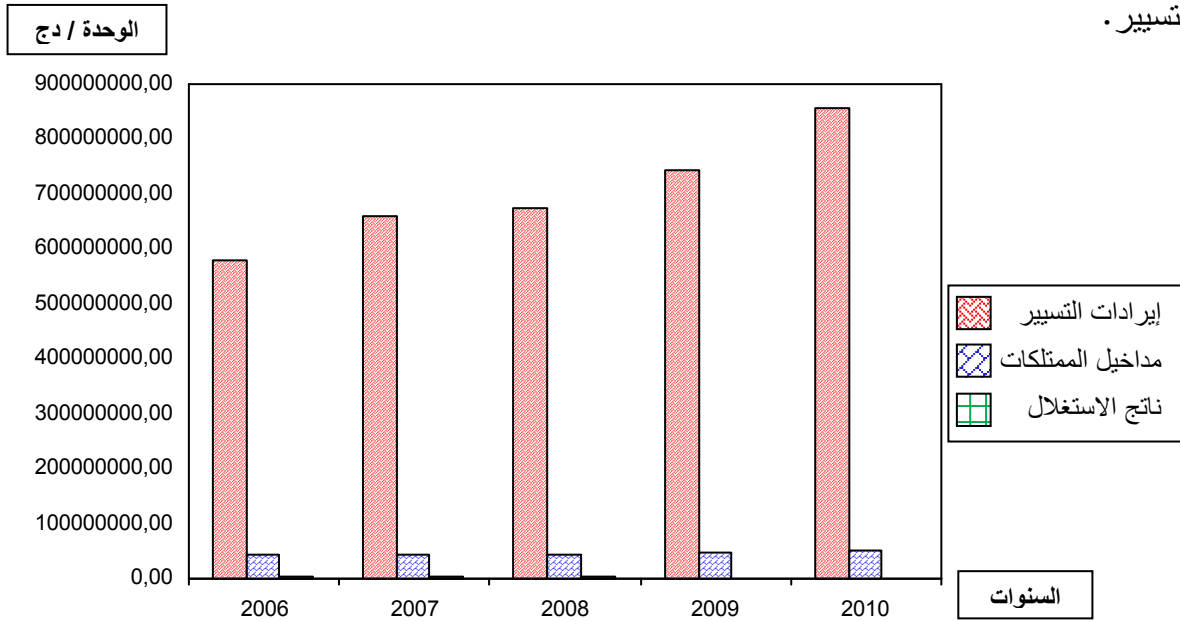
2.1. دراسة النسبة: مداخيل الممتلكات + ناتج الاستغلال / إيرادات التسيير: للتمكن من دراسة مساهمة موارد الاستغلال وناتج الأملاك في إجمالي موارد التسيير للبلدية موضوع الدراسة، قمنا بدراسة النسبة أعلاه والمعطيات في الجدول أدناه.

الجدول رقم (23): نسبة إيرادات الاستغلال ومداخيل الممتلكات إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية معسكر للفترة من (2006 إلى 2010/ دج).

السنوات	إيرادات التسيير	مداخيل الممتلكات		ناتج الاستغلال		مجموع مداخيل الممتلكات وناتج الاستغلال	
		%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ
2006	577.764.590	7,4	42.806.735	0,59	3.412.506	8	46.219.241
2007	658.141.944	6,5	42.833.464	0,62	4.087.232	7,12	46.920.696
2008	672.996.936	6,49	43.687.690	0,38	2.613.194	6,87	46.300.884
2009	743.463.628	6,39	47.555.960	0,19	1.423.680	6,58	48.979.640
2010	857.245.336	6	51.221.949	0,17	1.490.520	6,14	52.712.469

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

الشكل رقم (16): رسم بياني يوضح مساهمة مداخيل الممتلكات ونتاج الاستغلال إلى إجمالي إيرادات التسيير.



المصدر: من إعداد الطالبة اعتمادا على معطيات الجدول رقم (23).

بتحليل معطيات الجدول رقم (23) والشكل رقم (16) يتبين لنا أن مداخيل الممتلكات ونتاج الاستغلال لبلدية معسكر ضعيفة جدا، إذ لا تتجاوز في مجملها 8% من إجمالي إيرادات التسيير للبلدية، بالرغم من توفر البلدية على ممتلكات (كأسواق الخضار والفواكه، المحلات، قاعات السينما عقارات ذات الاستعمال السكني أو التجاري، مراكز تجارية، مذابح ... إلخ).

ففي سنة 2006 حققت البلدية ما قيمته 42.806.735 دج من مداخيل الممتلكات مع ذلك في نفس الفترة لن تحصل إلا على 3.412.202 دج من ناتج الاستغلال، هذا ما يؤكد على إفتقارها الكبير لهذا المورد الدائم والهام.

فبالرغم من الارتفاع النسبي في مداخيل الممتلكات والذي يفسر باتساع نشاط البلدية من جهة وتغيير أسعار تأجير بعض عقاراتها من جهة أخرى، إلا أن هذا الارتفاع لا يعني بالضرورة أن الممتلكات مستغلة أحسن استغلال، فقد تكون العديد من الممتلكات مهملة وتمسها عدة نقائص التي تعتبر كجملة أسباب عن ضعف المداخيل المتأتية منها.

ومن جملة أسباب ضعف مداخل الممتلكات لبلدية معسكر نذكر ما يلي :

❖ انخفاض الأسعار المطبقة، فبالرغم من وجود سجلات محتويات الأملاك وسجلات الجرد على مستوى البلدية، إلا أن المعلومات التي تتضمنها لا تعكس الوضعية الحقيقية للممتلكات ولا تسمح بالاستغلال العقلاني لها، ورغم التعليمات والتوجيهات المنصوص عليها كتلك التي تحدد أسعار الكراء والمعايير الواجب استغلالها، إلا أن موضوع كراء المحلات التجارية والسكنات لا يزال يثير الكثير من التساؤلات :

♦ فيما يخص كراء السكنات، فإن كراءها على مستوى البلدية موضوع الدراسة يتميز بما يلي:

- تطبيق أسعار لم تراجع منذ عدة سنوات؛

- عدم تطبيق الأسعار المتعارف عليها أو المعمول بها؛

♦ فيما يخص المحلات، فإن أسعار الكراء تتميز بـ :

- عدم تماشي الأسعار مع القيمة التجارية للمكان.

❖ أثناء مراجعة الأسعار، لا يتم مراعاة معايير المردودية والمعطيات الموضوعية والعلمية التي هي في تطور مستمر وكذا أسعار السوق.

فبالرغم من انخفاض أسعار كراء هذه العقارات، إلا أن التحصيل يبقى ضعيفا في كثير من الأحيان، حيث تصل مؤخرات دفع ثمن الإيجار إلى عدة سنوات، سواء تعلق الأمر بالسكنات وحتى المحلات التجارية، وفي حالة تراكم المبالغ المستحقة الدفع وصعوبة تحصيلها، تلجأ البلدية إلى العدالة، وقد تستغرق القضايا المرفوعة عدة سنوات.

❖ إضافة إلى هذا، التعريفات الجد منخفضة المطبقة على ممتلكات البلدية أثناء إيجار المحلات أو السكنات، إذ لا تتجاوز أحيانا 300 دج خاصة بالنسبة للسكنات القديمة كونها مشغولة في أغلب الأحيان من طرف فئات إجتماعية محرومة.

إن وضعية الخدمات والمرافق وتسييرها على مستوى بلدية معسكر يطرح أكثر من مشكل، ولعل أهمها هو ذلك الذي استوقفنا، فإذا نظرنا إليها من خلال الملاحظة والتقارير والأموال المستعملة في هذا الشأن نلاحظ عدة نقائص تمثلت في نقص المردودية واستياء المواطن منها.

فمثلا من خلال المتابعة الميدانية لوضعية الهياكل التجارية (الأسواق مثلا) المتواجدة حاليا عبر تراب البلدية، تبين أنها لا تكفي لتغطية وتلبية حاجيات السكان بالموارد الضرورية نظرا لقلتها من جهة وعجز مصالح البلدية في تسييرها بالطرق الحديثة من جهة أخرى.

✓ وضعية الأسواق المتواجدة بالبلدية:

- أسواق الجملة للخضر والفواكه: تتوفر البلدية على سوق واحد للجملة للخضر والفواكه :

الجدول رقم (24): وضعية سوق الجملة للخضر والفواكه لبلدية معسكر خلال سنة 2010 .

الموقع	المساحة/م ²	الطابع	مجموع المربعات	المربعات المستغلة	المربعات الشاغرة	سعر الكراء
معسكر	21000	محلي	106	60	46	5000 دج

المصدر: من إعداد الطالبة انطلاقا من المعطيات المقدمة من طرف مديرية التجارة لولاية معسكر.

فإذا قمنا بحساب المداخل التي من المفروض أن تستفيد منها بلدية معسكر من خلال إستغلال هذا السوق عن طريق كراءه، فإنها تكون على النحو التالي :

$$106 * 5000 \text{ دج} = 530000 \text{ دج/ شهريا.}$$

$$53000 \text{ دج} * 12 = 6360000 \text{ دج/ سنويا.}$$

هذا إضافة إلى المدخول السنوي الذي تستفيد منه البلدية نتيجة المزاد العلني للسوق، والمحدد بـ 10.000.000 دج .

وعليه يصبح مبلغ الإيجار لسوق الجملة للخضر والفواكه محدد بـ: 16360000 دج.

لكن مادام مجموع المربعات المستغلة يساوي فقط 60 مربع، فإن البلدية عوض ما تحصل ما قيمته 16360000 دج كمدخيل، فإنها تحصل فقط 12760000 دج، أي ما قيمته 3600000 دج كموارد تضيعها البلدية، وهذا راجع إلى سوء التسيير المحكم والعقلاني لهذا النوع من الموارد الذي يعتبر كمدخيل دائمة تحت تصرف البلدية مغذية ومنمية لميزانيتها. فلو تم تسيير وإستغلال هذه الأسواق من طرف الخواص عن طريق عقد الإمتياز مثلا ستكون له نتائج إيجابية أكثر مما هي عليه حاليا.

- أسواق التجزئة للخضر والفواكه: تتوفر البلدية على ثلاثة أسواق للتجزئة:

الجدول رقم (25): وضعية أسواق التجزئة للخضر والفواكه لبلدية معسكر خلال سنة 2010.

الموقع	مجموع المربعات	عدد المربعات المستغلة	عدد المربعات الشاغرة	سعر الكراء
سيدي موفق	36	20	16	3000-دج
الركابة	99	79	20	3000-دج
طريق سلاطنة	149	120	29	3000-دج

المصدر: من إعداد الطالبة انطلاقا من المعطيات المقدمة من طرف مديرية التجارة لولاية معسكر.

وبإتباع نفس طريقة الحساب المعتمد عليها في أسواق الجملة نتحصل على مايلي:

1/ سوق سيدي موفق:

♦ المداخل من المفروض أن تستفيد منها البلدية جراء كراءها سوق سيدي موفق:

$$36 * 3000 \text{ دج} = 108000 \text{ دج/ شهريا.}$$

$$108000 \text{ دج} * 12 = 1296000 \text{ دج/ سنويا.}$$

هذا إضافة إلى المدخول السنوي الذي تستفيد منه البلدية نتيجة المزاد العلني للسوق، والمحدد

بـ 10.000.000 دج .

وعليه يصبح مبلغ الإيجار لسوق التجزئة للخضر والفواكه بسيدي موفق محدد بـ: 11296000 دج.

لكن مادام مجموع المربعات المستغلة يساوي فقط 20 مربع، فإن البلدية عوض ما تحصل ما قيمته 11296000 دج كمدخل، فإنها تحصل فقط 1072000 دج، أي ما قيمته 576000 دج كموارد تضيعها البلدية.

2 / سوق الركابة:

♦ المداخل من المفروض أن تستفيد منها البلدية جراء كراءها سوق الركابة:

$$99 * 3000 \text{ دج} = 297000 \text{ دج/شهرية}$$

$$12 * 297000 \text{ دج} = 3564000 \text{ دج/سنوية}$$

إضافة إلى المدخول السنوي الذي تستفيد منه البلدية نتيجة المزاد العلني للسوق، والمحدد بـ 10.000.000 دج .

وعليه يصبح مبلغ الإيجار لسوق التجزئة للخضر والفواكه بالركابة محدد بـ: 13564000 دج.

لكن مادام مجموع المربعات المستغلة يساوي فقط 79 مربع، فإن البلدية عوض ما تحصل ما قيمته 13564000 دج كمدخول، فإنها تحصل فقط 12844000 دج، أي ما قيمته 720000 دج كموارد تضيعها البلدية.

3 / سوق طريق سلاطنة:

♦ المداخل من المفروض أن تستفيد منها البلدية جراء كراءها سوق طريق سلاطنة:

$$149 * 3000 \text{ دج} = 447000 \text{ دج/شهرية}$$

$$12 * 447000 \text{ دج} = 5364000 \text{ دج/سنوية}$$

إضافة إلى المدخول السنوي الذي تستفيد منه البلدية نتيجة المزاد العلني للسوق، والمحدد بـ 10.000.000 دج .

وعليه يصبح مبلغ الإيجار لسوق التجزئة للخضر والفواكه بطريق سلاطنة محدد بـ: 15364000 دج.

لكن مادام مجموع المربعات المستغلة يساوي فقط 120 مربع، فإن البلدية عوض ما تحصل ما قيمته 15364000 دج كمدخول، فإنها تحصل فقط 14320000 دج، أي ما قيمته 1044000 دج كموارد تضيعها البلدية.

من خلال المعطيات الميدانية يتبين وبوضوح واقع تسيير التجهيزات التجارية (الأسواق) المتواجدة حاليا عبر بلدية معسكر، حيث تتسم عموما بسوء تسييرها وحتى المداخل المتأتية منها محتشمة ولنا أن نرجع أسباب ذلك إلى مايلي:

- استعمال أسعار رمزية في كرائها إذ لا تتجاوز 3000 دج و5000 دج ؛
- عدم استغلال كافة المربعات، مما يفوت فرصة لتحصيل مداخل إضافية ؛
- نقص كفاءة المسيرين ؛
- عدم ترميم الأسواق وصيانتها.

ونفس المثال ينطبق على إستغلال المصالح الأخرى كالنظافة مثلا والتطهير وحقوق مصالح حجز السيارات وحقوق تسليم العقود الإدارية، والتي عموما تقابل مشكل سوء التسيير من جهة ومشكلة تحديد التعريفة من جهة أخرى.

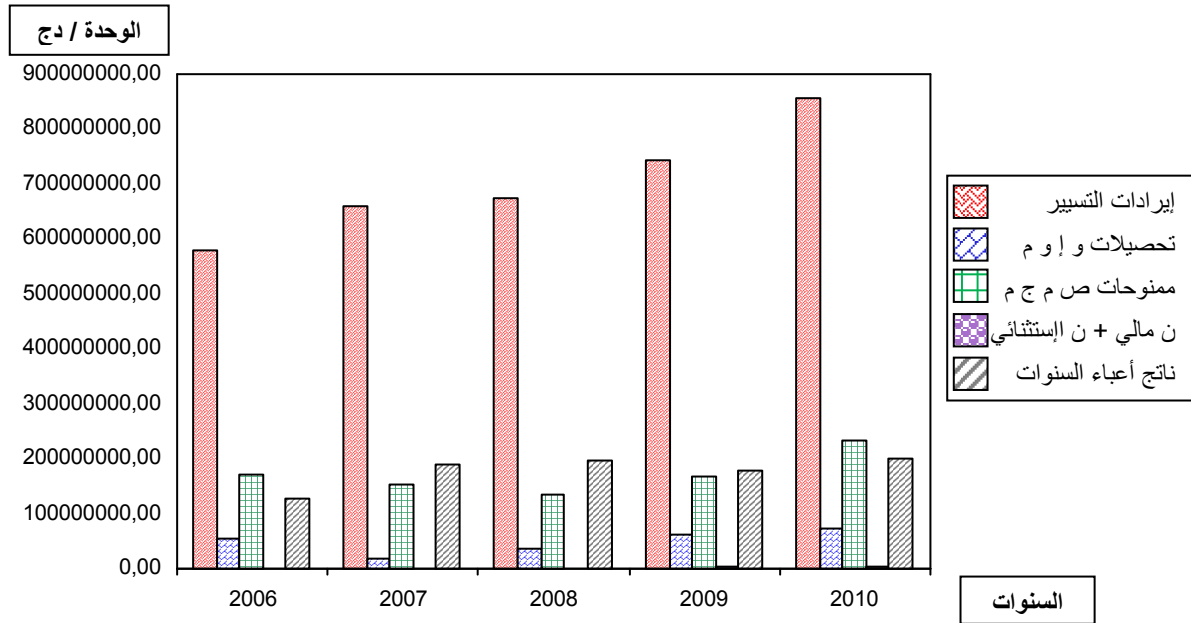
3.1. دراسة مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي إيرادات التسيير: تتمثل الإيرادات الأخرى المكونة لإيرادات التسيير لميزانية البلدية في التحصيلات والإعانات والمساهمات، ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، بالإضافة إلى الناتج المالي والناتج الاستثنائي.

الجدول رقم (26): نسبة مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي موارد التسيير لبلدية معسكر من (2006-2010 / دج).

السنوات	إيرادات التسيير	تحصيلات وإعانات ومساهمات		ممنوحات الصندوق المشترك ج م		ناتج مالي + ناتج الإستثنائي		ناتج أعباء السنوات	
		%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ
2006	577.764.590	4,3	24.867.817	29,69	171.580.965	0,18	1.097.684	22	127.102.209
2007	658.141.944	3,01	19.815.225	23,32	153.503.315	0,09	619.122	28,74	189.168.153
2008	672.996.936	5,18	34.892.381	20,29	136.589.886	0,015	1.010.004	20,05	195.570.119
2009	743.463.628	8,24	61.268.368	22,33	166.082.222	0,25	1.925.240	23,85	177.326.483
2010	857.245.336	8,55	73.327.497	27,15	232.752.111	0,28	2.478.818	23,42	200.800.806

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

الشكل رقم (17): رسم بياني يوضح مساهمة باقي الإيرادات الأخرى إلى إجمالي موارد التسيير .



المصدر: من إعداد الطالبة، انطلاقاً من معطيات الجدول رقم (26).

بعد الإطلاع على معطيات الجدول رقم (26) نلاحظ ارتفاع نسبة ناتج أعباء السنوات المالية السابقة، فهي بمثابة مداخيل لم يتم تحصيلها في وقتها المحدد بل تحصل مؤخراً، ويرجع سبب ذلك إلى تماطل مصالح البلدية في تحصيل هذه الإيرادات، كما نلاحظ وبوضوح ارتفاع في حصة ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية إذ تبلغ في المتوسط حوالي 24.3%. نستنتج من الجداول والأشكال السابقة، أن الإيرادات الجبائية تحتل أكبر نسبة من مجموع الإيرادات الإجمالية، وهذا ما يظهر على طول فترة الدراسة ويعود سبب ارتفاع الموارد الجبائية لبلدية معسكر إلى ارتفاع حصيلة الرسم على النشاط المهني .

أما فيما يخص الإيرادات الداخلية من مداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال فهي لا تساهم إلا بنسب محتشمة وضئيلة في مجموع الإيرادات، إذ لا تتجاوز في أقصى حدودها 6% بالنسبة لمداخيل الممتلكات و 0,35% بالنسبة لناتج الاستغلال، وهذا أمر لا يفخر به خاصة بالنسبة لبلدية كبلدية معسكر التي تعتبر عاصمة الولاية لذلك أوجب على البلدية أن تهتم بتعبئة كل مواردها وإمكانيتها الذاتية واستغلالها إستغلالاً عقلاً دون إهمال أي منها، وتنميتها وخلق موارد جديدة تنمي وتغذي ميزانيتها. كما تشكل الإعانات مصدر آخر من مصادر تمويل البلدية حيث تعوض هذه الإعانات النقص المسجل في الموارد الجبائية، وتعد بمثابة مورد تكميلي للميزانية البلدية.

لقد أوضحنا من خلال ما سبق أن لبلدية معسكر نصيب من الإيرادات سواء الجبائية أو غير الجبائية، فبعد استعراضنا لأهم هذه الموارد، نطرح السؤال التالي: كيف يتم توزيع وتوظيف هذه الموارد؟ وما هي المصاريف التي تستهلك أكبر اعتماداً؟

للإجابة على هذا السؤال، نقوم بتحليل نفقات قسم التسيير لبلدية معسكر خلال الفترة الممتدة من سنة (2006 - 2010).

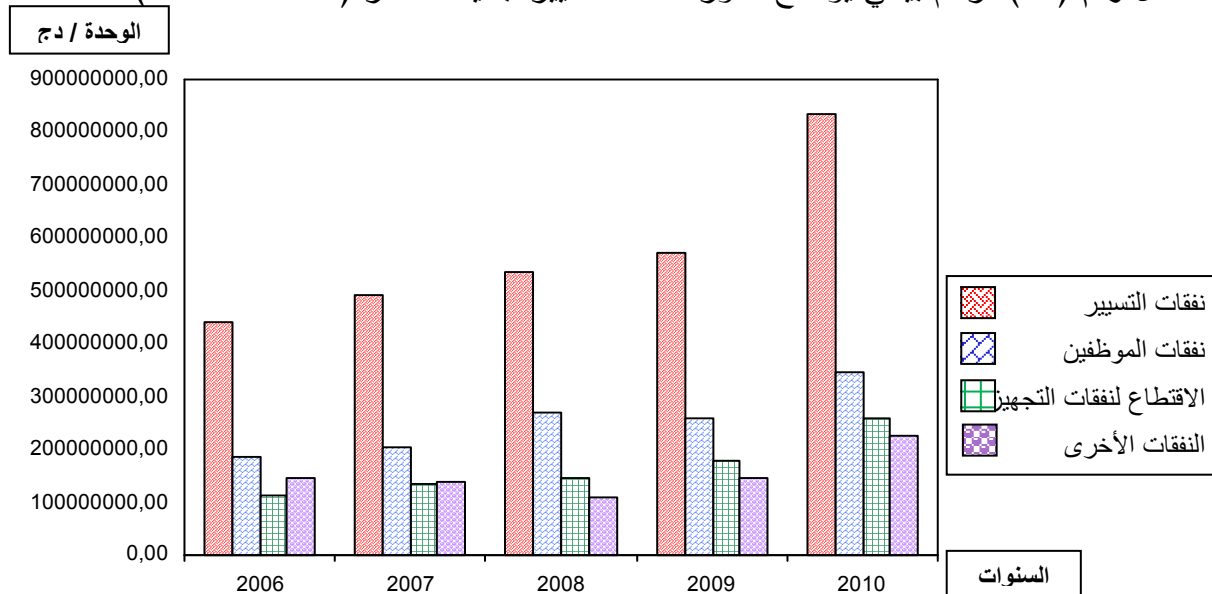
2.1. تحليل نفقات التسيير لبلدية معسكر خلال الفترة (2006 - 2010): إذا كانت هناك موارد تحت تصرف البلدية قصد تسيير مختلف مهامها، فكيف يكون إذن استعمال هذه الموارد؟ سنحاول الإجابة على هذا التساؤل من خلال دراسة كيفية استعمال الموارد عند إنفاقها في ميدان التسيير.

الجدول رقم (27): تطور نفقات التسيير لبلدية معسكر (2006 - 2010 / دج).

النفقات السنوات	نفقات التسيير	نفقات الموظفين	الإقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار	النفقات الأخرى
2006	441.668.824	184.723.057	112.000.000	144.945.767
2007	492.633.048	203.048.634	136.000.000	137.109.294
2008	534.206.350	269.587.827	145.386.436	107.972.104
2009	571.059.464	258.267.381	177.000.000	146.213.228
2010	833.231.576	346.551.924	260.000.000	226.679.652

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

الشكل رقم (18): رسم بياني يوضح تطور نفقات التسيير لبلدية معسكر (2006 - 2010).



المصدر: من إعداد الطالبة، انطلاقاً من معطيات الجدول رقم (27).

بتحليل المعطيات المدونة في الجدول رقم (27) والشكل رقم (18) يظهر بوضوح أن نفقات التسيير لبلدية معسكر لها نفس الميل إلى التطور مع إيرادات التسيير نظرا لأن البلدية معرضة إلى الالتزام بتوازن ميزانيتها.

بصفة إجمالية، تسجل مجموع نفقات التسيير لبلدية معسكر خلال فترة الدراسة تطورا مستمرا حيث ارتفعت من حوالي 440 مليون دج سنة 2006 إلى 834 مليون دج سنة 2010 .

إن هذه الزيادة الملحوظة في النفقات العادية للبلدية ليست ظاهرة، بل هي زيادة حقيقية ناتجة عن اتساع نشاط البلدية ونمو حجم الأعباء الملقاة على عاتقها والتي يمكن تلخيصها في النقاط الأساسية التالية:

- تزايد عدد المهام المنوطة بالبلدية؛
- الزيادة المذهلة في عدد السكان وبالتالي زيادة الأعباء؛
- تزايد عوامل الإنتاج؛
- كثرة تدخل البلدية في مجالات عديدة، إجتماعية، اقتصادية، ثقافية ...؛
- تحمل البلدية لبعض النفقات التي هي في الواقع ليست من اختصاصها، بل هي من صلاحيات الدولة وتمويلها من اختصاص الوزارة المعنية، كتجهيز المدارس بالإنارة، التدفئة، النقل المدرسي والنفقات الخاصة بالمدارس التي هي في الحقيقة من اختصاص وزارة التعليم الابتدائي؛
- تقديم مساعدات للفئات المحرومة ؛
- غياب الدقة في تحديد تكلفة بعض البرامج الممولة من قبل الدولة، الشيء الذي يدفع البلدية إلى تحمل الفارق بل في بعض الأحيان التكفل نهائيا بالبرنامج، فمثلا كأن تخصص الدولة تكلفة بناء قسم مدرسي 30 مليون سنتيم، إلا أن التكلفة الحقيقية للقسم الواحد تتجاوز هذا المبلغ بكثير لتصل مثلا إلى 65 مليون سنتيم.

وبصفة عامة، يمكن القول بأن ظاهرة تزايد الأعباء ليست حالة خاصة فقط ببلدية معسكر، إنما تنطبق على جميع البلديات الموجودة على القطر الوطني، مهما كان طابعها الاقتصادي والاجتماعي، وتعود هذه الظاهرة بصفة إجمالية إلى تزايد تدخل البلدية في مختلف النشاطات التي تهدف إلى التقدم الاجتماعي والاقتصادي.

وبغرض تحديد النفقات التي تستهلك أكبر حصة من نفقات التسيير على مستوى البلدية، نقوم بتحليل النسب التالية:

♦ النسبة 01: مصاريف المستخدمين / نفقات التسيير؛

♦ النسبة 02: الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار / نفقات التسيير؛

♦ النسبة 03: باقي النفقات/ نفقات التسيير.

1.2.1. دراسة النسبة: مصاريف المستخدمين / نفقات التسيير: بتحليل معطيات الجدول رقم (27) وانطلاقا من الشكل رقم (19) يتضح مدى سرعة ارتفاع مصاريف المستخدمين ومنه الإرتفاع القياسي لإجمالي نفقات التسيير، وهو ما فرضته الكثير من المعطيات لعل على رأسها ارتفاع أجور العمال والموظفين من جهة، بالإضافة إلى إرتفاع أسعار المواد والسلع من جهة أخرى حيث تمثل نسبة هذه النفقات في المتوسط 47%، هذه الأخيرة التي تتجاوز العتبة المحددة من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية والمقدرة بـ 40%، هذا إن دل على شيء إنما يدل على أن حصة كبيرة من نفقات التسيير لبلدية معسكر تخصص لتغطية مصاريف المستخدمين بينما تخصص النسبة المتبقية لتغطية باقي مصاريف قسم التسيير.

حققت بلدية معسكر سنة 2006 ما قيمته 184.723.057 دج من نفقات المستخدمين أي ما نسبته 41% من نفقات التسيير خصصت لتغطية هذه المصاريف لترتفع سنة 2010 إلى ما يقارب 346.551.924 دج .

2.2.1. دراسة النسبة: الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار / نفقات التسيير: ينص قانون البلدية 90-08 من خلال المادة 161 على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، ويستهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 و 20% وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والمتمثلة فيما يلي:

- مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية؛

- الضرائب غير المباشرة، و تستعمل الأموال المقنتعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشآت الاقتصادية والاجتماعية وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن والحفاظ على التوازن المالي لميزانية البلدية.

إن الصنف الثاني إذن من النفقات التي يحظى بالأهمية في ميزانية البلدية هو الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار، فإطلاقاً من معطيات الجدول السابق يتبين لنا بوضوح أن نسبة هذه المصاريف مرتفعة وهذا أمر إيجابي بالنسبة للبلدية فهي تبلغ في المتوسط حوالي 29.35%، فهي بذلك تتجاوز الحد المحدد ألا وهو 10 %، هذا ما يدل على أن البلدية تعطي إهتمام كبير لهذا الجانب وذلك بتخصيصها مبالغ مرتفعة لتمويل ميزانيتها وتسديد حاجياتها الضرورية بالإعتماد على نفسها.

3.2.1. دراسة النسبة باقي النفقات إلى إجمالي نفقات التسيير (باقي النفقات/ نفقات التسيير):

عموما نجد أن باقي نفقات التسيير والمشكلة من مصاريف التسيير العام، المصاريف المالية، أعباء إستثنائية، ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة، منح وإعانات... إلخ تتأرجح بين الزيادة والنقصان وهذا مرتبط بحجم نشاطات البلدية، فكلما زاد تدخل البلدية كلما زادت حاجتها للأموال وكلما إنخفض نشاطها كلما أنخفضت نفقاتها.

3.1. تقييم توزيع إيرادات التسيير على نفقات التسيير: قصد التعرف على الكيفية التي تمول بها

إيرادات التسيير نفقات التسيير على مستوى بلدية معسكر، نقوم بتحليل معطيات الجدول أدناه.

الجدول رقم (28): تطور مساهمة الإيرادات الجبائية، مداخيل الممتلكات وناتج الاستغلال في تغطية نفقات التسيير لبلدية معسكر للفترة (2006-2010/ دج).

السنوات	نفقات التسيير	إيرادات الجبائية		مداخيل الممتلكات		ناتج الاستغلال	
		%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ
2006	441.668.824	45,22	199.746.366	9,69	42.806.735	0,77	3.412.502
2007	492.633.048	47,20	232.571.433	8,70	42.833.464	0,82	4.087.232
2008	534.206.350	46,48	248.331.506	8,17	43.687.690	0,48	2.613.194
2009	571.059.464	49	273.861.128	8,32	47.555.960	0,24	1.423.680
2010	833.231.576	34,50	268.574.342	6,14	51.221.949	0,17	1.490.520

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

بتحليل النسب المبينة في الجدول رقم (28) نلاحظ أن بلدية معسكر حققت نسبة تغطية لنفقات التسيير تتراوح ما بين 34% و 49% من الإيرادات الجبائية، ما يترك قليل من هامش التشغيل للمنتخبين المحليين، ويجعل صعب كل مبادرة بخصوص التنمية المحلية أو تحسين نوعية الخدمات

العمومية المقدمة للمواطنين، ولكن رغم هذا لا يمكن تجاهل الدور الفعال الذي تلعبه الإيرادات الجبائية في تدعيم موارد الميزانية البلدية، والتي تمكن من تغطية المصاريف الإجبارية بنسبة 35% مما يفسر الغنى الجبائي للبلدية مقارنة بإيرادات الممتلكات ونواتج الاستغلال التي لا تتجاوز مساهمتها 9%، 1% على التوالي في تمويل ميزانية البلدية، هذه المساهمة المحتشمة والضعيفة جدا تعود إلى ضعف حصيلته هذه الموارد الدائمة مقابل الارتفاع المستمر لنفقات التسيير.

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

على ضوء تحليلنا لبنية ميزانية بلدية معسكر (قسم التسيير)، ومن خلال حساب نسبة كل من الإيرادات والنفقات وكذا تقييمنا لكيفية توزيع إيرادات هذا القسم على نفقاته، يتضح لنا أن نوعية التسيير المنجز من طرف البلدية فيما يخص مواردها المالية الخاصة بهذا القسم لم يرقى بعد إلى الجدية، نظرا للأسباب التالية:

➤ الإعتماد وبدرجة كبيرة على المداخل الجبائية، بل حتى في هذا النوع من المداخل هناك بعض الضرائب والرسوم المخصصة كلياً للبلدية لا تساهم إلا بنسب ضئيلة من المجموع العام للموارد الجبائية، حيث أن إيرادات الرسم العقاري ورسم التطهير تتراوح ما بين 04% و 09%، وهذا ما يفتح المجال أمام البحث عن مواطن الضعف والخلل؛

➤ إن الإيرادات المالية للبلدية المتعلقة بمداخل الممتلكات ونواتج الإستغلال تتسم بضعف مردوديتها ولا تساهم إلا بنسب ضئيلة من إجمالي الموارد المالية، هذا إن دل على شيء إنما يدل على أن هذا النوع من الموارد يعاني من التهميش والإهمال، بالرغم من أنه يشكل مورد دائم للبلدية؛

➤ عدم إستغلال الثروات الباطنية، فالبلدية تضيع فرصة الإستفادة من هذه المصادر كتضيقها مثلا فرصة إستغلال الماء المعدني " بنت السلطان" الذي لو تم إستغلاله، لحصلت البلدية على إيراد جديد يضاف إلى باقي الموارد؛

➤ إرتفاع نفقات الموظفين في ميزانية البلدية، وبالرغم من أن هذا النوع من النفقات لم يتجاوز العتبة المحددة من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية بنسبة كبيرة، إلا أنه كان من الأحسن توظيف تلك الزيادة في مجالات أخرى.

2/ تحليل قسم التجهيز لبلدية معسكر خلال الفترة (2006 – 2010):

إضافة إلى المهام التقليدية التي تتولى البلدية مهمة القيام بها، أداء الخدمات العمومية للمواطنين تساهم البلدية في تجسيد التنمية المحلية من خلال مساعدة ودعم المشاريع التنموية والاستثمارات المقامة على مستوى البلدية، وهذا باستعمال مواردها المالية المحلية (التمويل الذاتي) والموارد الخارجية من إعانات ومساعدات سواء في إطار (إعانات الدولة المتمثلة في المخططات البلدية للتنمية PCD أو إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL أو مساعدات الولاية).

وقصد تحليل بنية قسم التجهيز لبلدية معسكر وتقييم نوعية تسيير أمواله، نقوم بتحليل كل من إيرادات ونفقات هذا القسم خلال فترة الدراسة.

1.2. تحليل إيرادات التجهيز لبلدية معسكر للفترة (2006 – 2010): لتحليل إيرادات التجهيز، نقوم في المقام الأول بدراسة تطور هذه الإيرادات وذلك بالاعتماد على مقياسين رئيسيين:

♦ القدرة على التمويل الذاتي؛

♦ الإعانات (الدولة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو الولاية).

بالنسبة للمقياس الأول، فإنه يتكيف مع ارتفاع وانخفاض قيمة الإيرادات المالية في ميزانية البلدية، على عكس المقياس الثاني الذي هو مرتبط أساسا بالسياسة التي تنتهجها الدولة (توسعية أو إنكماشية). تشكل إيرادات التجهيز المنهاج الحقيقي والفعال لدعم حركات التنمية عبر تراب البلدية فهي مرتبطة أساسا بـ :

- الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار؛

- الإعانات المقدمة من طرف الدولة أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو الولاية؛

- الفائض المؤجل؛

- التنازل عن العقارات، الأثاث، العتاد الكبير، الهبات؛

- الإرث والتعويضات.

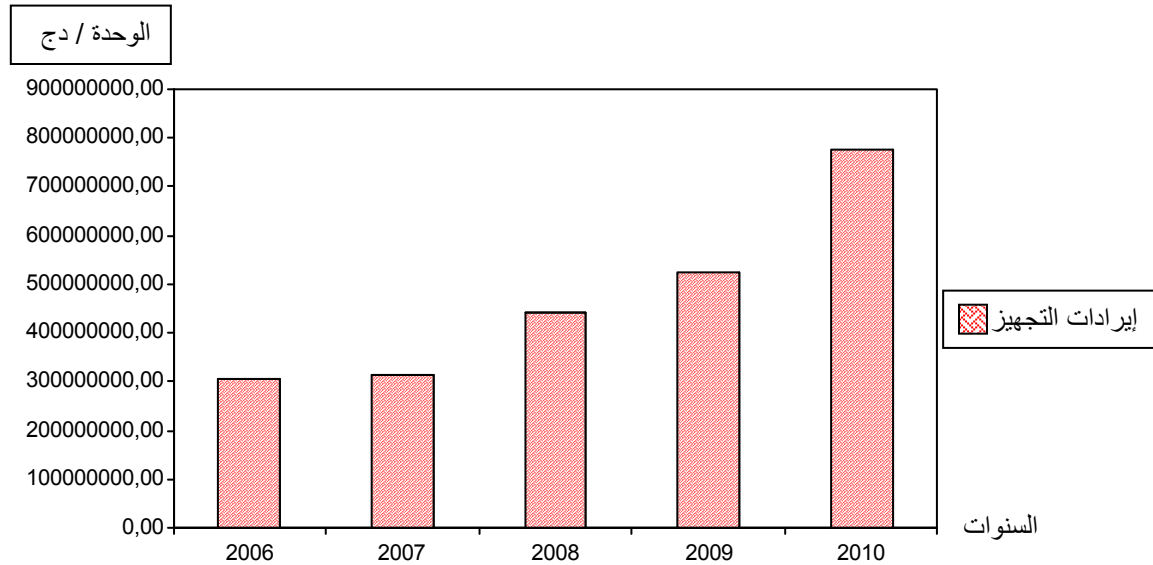
للاشارة فإن الفئات التي ستحظى باهتمامنا في هذا التحليل مرتبطة أساسا بالاقتطاعات والإعانات، نظرا لأهميتها في إيرادات التجهيز لميزانية البلدية.

الجدول رقم (29): تطور إيرادات التجهيز لبلدية معسكر من (2006 إلى 2010 / دج).

السنوات	الإيرادات
2006	305.955.949
2007	312.607.132
2008	442.796.432
2009	525.330.399
2010	777.004.605

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

الشكل رقم (19): رسم بياني يوضح تطور إيرادات التجهيز لبلدية معسكر من 2006 إلى 2010.



المصدر: من إعداد الطالبة انطلاقا من معطيات الجدول رقم (29).

يتضح لنا من بيانات الجدول رقم (29) أن إيرادات التجهيز لبلدية معسكر تسجل ارتفاعا مستمرا على طول فترة الدراسة، حيث ارتفعت من حوالي 306 مليون دج سنة 2006 إلى 777 مليون دج سنة 2010. ويفسر الارتفاع الحاصل في إيرادات التجهيز لبلدية معسكر إلى ارتفاع حصة باقي الإنجاز المتبقي للسنوات السابقة بسبب التأخير في إنجاز مشاريع التجهيز لبلدية معسكر وكذا ارتفاع وزن الاقتطاعات الإجبارية التي قامت بها البلدية، حيث بلغت نسبة الاقتطاعات الإجبارية في

المتوسط ما يقارب 37,30% خلال فترة الدراسة، وبطبيعة الحال هذا الارتفاع راجع كما ذكرنا سابقا إلى أهمية الإيرادات الجبائية التي تتوفر عليها البلدية، مما يسمح لها بتمويل بعض عمليات التجهيز بمدخراتها الخاصة دون اللجوء إلى المساعدات الخارجية أو الاقتراض، ومنه المساهمة في النهوض بالمشاريع التنموية على مستوى تراب البلدية.

1.1.2. دراسة النسبة : الإعانات / إيرادات التجهيز: إن من أهم الإيرادات التي تحصل عليها البلدية من مصادر خارجية والتي تتوفر عليها بلدية معسكر الإعانات الممنوحة سواء من طرف الدولة في إطار برنامج مخططات البلدية للتنمية (PCD) أو من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) وكذا من طرف الولاية.

وقصد تقييم وزن كل هذه الإعانات في ميزانية بلدية معسكر، قمنا بدراسة النسب التالية:

النسبة 01: إعانات PCD / إيرادات التجهيز؛

النسبة 02: إعانات FCCL / إيرادات التجهيز؛

النسبة 03: إعانات الولاية / إيرادات التجهيز.

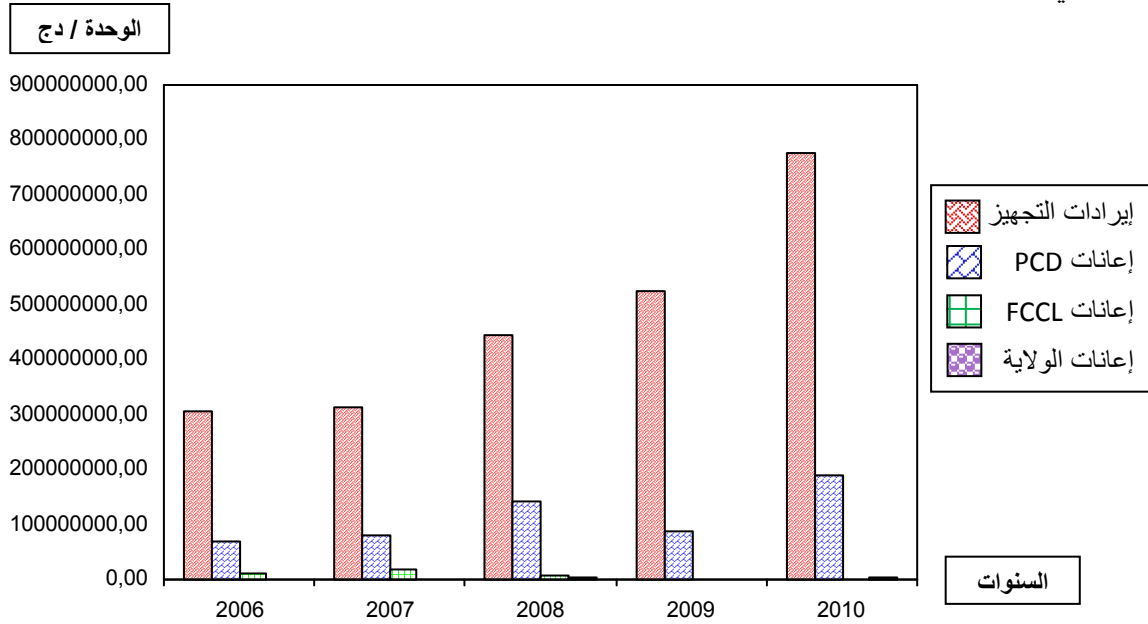
وذلك وفقا للجدول التالي:

الجدول رقم (30): تقييم نسبة مساهمة إعانات الدولة، الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى إجمالي إيرادات التجهيز للبلدية من (2006 إلى 2010 / دج).

السنوات	إيرادات التجهيز	إعانات PCD		إعانات FCCL		إعانات الولاية	
		%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ
2006	305.955.949	23	70.369.868	3,85	11.779.304	-	-
2007	312.607.132	25,46	79.581.914	6,24	19.500.000	-	-
2008	442.796.432	32,06	141.975.617	2,03	9.000.000	0,78	3.437.200
2009	525.330.399	16,34	85.835.710	-	-	-	-
2010	777.004.605	23,61	188.007.973	-	-	0,67	3.590.000

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

الشكل رقم(20): رسم بياني يوضح مساهمة إعانات الدولة والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في إيرادات التجهيز لبلدية معسكر من 2006 إلى 2010.



المصدر : من إعداد الطالبة انطلاقا من معطيات الجدول رقم (30).

يتضح من الجدول والشكل السابقين، أن إعانات الدولة ممثلة في مخططات البلدية للتنمية (PCD) تشكل المكون الرئيسي بالأموال من أجل تمويل ميزانية البلدية، حيث تحتل المرتبة الأولى بالنسبة لجملة التمويلات الخارجية ونسبة متفاوتة بلغت في المتوسط 25% على مدى 5 سنوات ويرجع التذبذب الحاصل في هذا النوع من المصادر إلى حجم و نوعية المشاريع المقدمة أو المقترحة من طرف البلدية.

خلاصة القول، أن مخططات البلدية للتنمية تعتبر من أهم المصادر المالية الخارجية لتمويل قسم التجهيز والاستثمار ولدفع عجلة التنمية المحلية إلى الأمام، لسبب اهتمامها بكل الهياكل القاعدية كشق الطرق والتهيئة العمرانية، بناء الهياكل الرياضية والاجتماعية والصحية والثقافية ... إلخ. وبغرض التعرف عن كثب على المخططات البلدية للتنمية (PCD) المقامة على مستوى بلدية معسكر، خلال سنة 2010، نتطرق إلى الجدول التالي:

الجدول رقم (31): المشاريع المحصل عليها للسنة المالية (2010/دج).

نوع المشروع	المبلغ
إنجاز شبكة التطهير بحي عدة بلمختار سيدي موفق	11.000.000
التحسين الحضري للقرية الفلاحية نواري حمو	15.500.000
التحسين الحضري لحي البشير الإبراهيمي	17.800.000
التهيئة الحضرية بحي المحطة "D"	40.000.000
إعادة تأهيل صور مسجد سيدي بوراس	800.000
تهيئة قاعة العلاج بالقرية الفلاحية نواري حمو	2.200.000

المصدر: مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية لولاية معسكر.

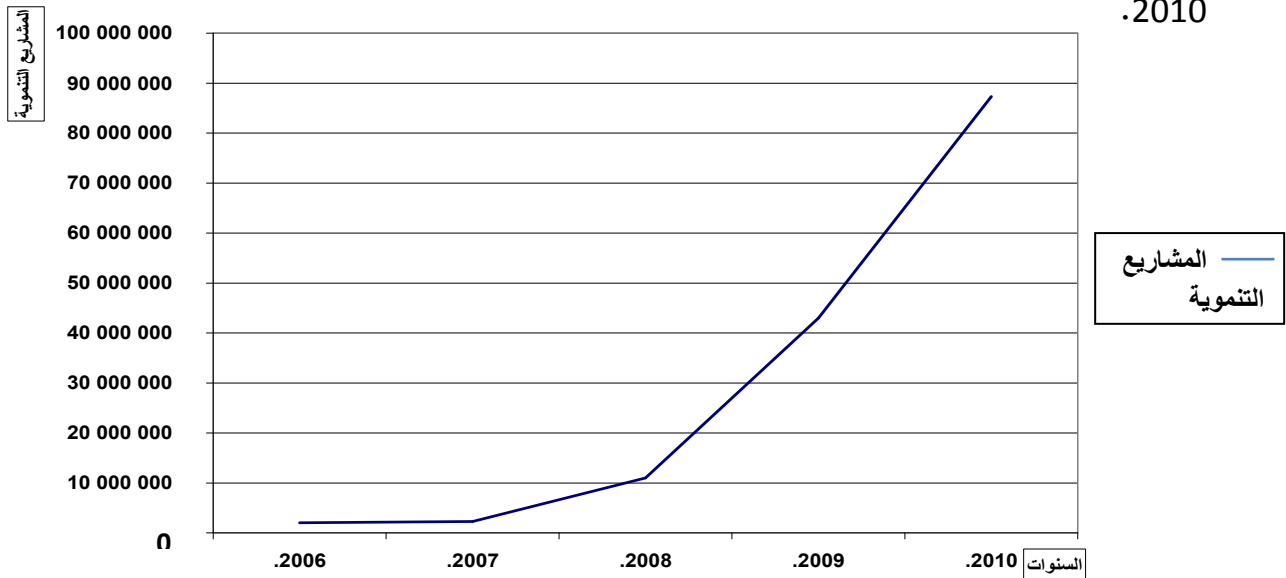
الجدول رقم (32): تطور المشاريع التنموية لبلدية معسكر (2006-2010/دج).

السنوات	المبلغ
2006	2.010.641
2007	2.300.000
2008	11.000.000
2009	43.000.000
2010	87.300.000

المصدر: مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية لولاية معسكر.

الشكل رقم (21): منحى يوضح تطور المشاريع التنموية ببلدية معسكر من سنة 2006 إلى غاية

2010.



المصدر: من إعداد الطالبة انطلاقا من معطيات الجدول رقم (32).

نستنتج من الجدول رقم (32) والمنحنى رقم (21) أن مجموع المشاريع التنموية المقامة على مستوى البلدية في ارتفاع مستمر، وهذا أمر طبيعي، كون أن البلدية تشهد اتساعا في نشاطها وزيادة في عدد سكانها من سنة إلى أخرى، ومن خلال هذا الإرتفاع يظهر لنا جليا الجهد المبذول من طرف البلدية والدولة قصد تنمية المشاريع التنموية التي تعود بالفائدة على المواطنين بالدرجة الأولى، والتي تساهم بدورها في :

- تحسين المستوى المعيشي للسكان وذلك من خلال توفير مناصب شغل، مما يقلل من نسبة البطالة؛
 - إن تحديث شبكات الطرقات عبر مختلف أرجاء البلدية يساعد على تدعيم النشاط الاقتصادي والاجتماعي؛
 - توفير الرعاية الصحية من خلال إنشاء مثلا المستشفيات والمراكز الصحية؛
 - ضمان الحق في التعليم من خلال تهيئة المدارس بكل المستلزمات الضرورية لمزاولة نشاطها.
- وبهذا تصبح إعانات الدولة ضرورية لتمويل المشاريع التنموية على مستوى البلدية، وعليه فإن الاستغلال الأمثل والرشيد لهذه الموارد يمكن البلدية من الاقتصاد من ميزانيتها الخاصة وأموالها الذاتية التي يمكن صرفها في المصالح التي تعرف نوعا من العجز أو تحسين مردود مصالحها.
- أما فيما يخص الإعانات الممنوحة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) فهي ضعيفة مقارنة بإعانات الدولة (PCD) إذ لا تتعدى مساهمتها في تمويل ميزانية البلدية 2,5% في المتوسط وهذا ما يدل على الوضعية المالية المريحة للبلدية.
- وبخصوص الإعانات المقدمة من قبل ميزانية الولاية، فهي مجرد مساعدات رمزية مقارنة بباقي الإعانات، وحتى من حيث عدد المشاريع فهي لا تتعدى (02) مشروعان، فمثلا سنة 2010 كانت وضعية المشاريع الممولة من ميزانية الولاية كالتالي:

الجدول رقم (33): وضعية المشاريع الممولة من ميزانية الولاية لبلدية معسكر (2010/ دج).

السنة	المشروع	رخصة البرنامج
2010	إنجاز معلم تذكاري مرتبط بساحة الأمير عبد القادر	3.500.000

المصدر: الحساب الإداري لسنة 2010 الخاص ببلدية معسكر مقدم من مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

وعليه تبقى المساعدات المقدمة من طرف الولاية مجرد مساعدات شكلية فقط .

2.2.2. دراسة نسبة: الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار / إيرادات التجهيز: قبل القيام بتقييم مساهمة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار في إيرادات التجهيز لبلدية معسكر، نقوم بتحليل النسبة التالية:

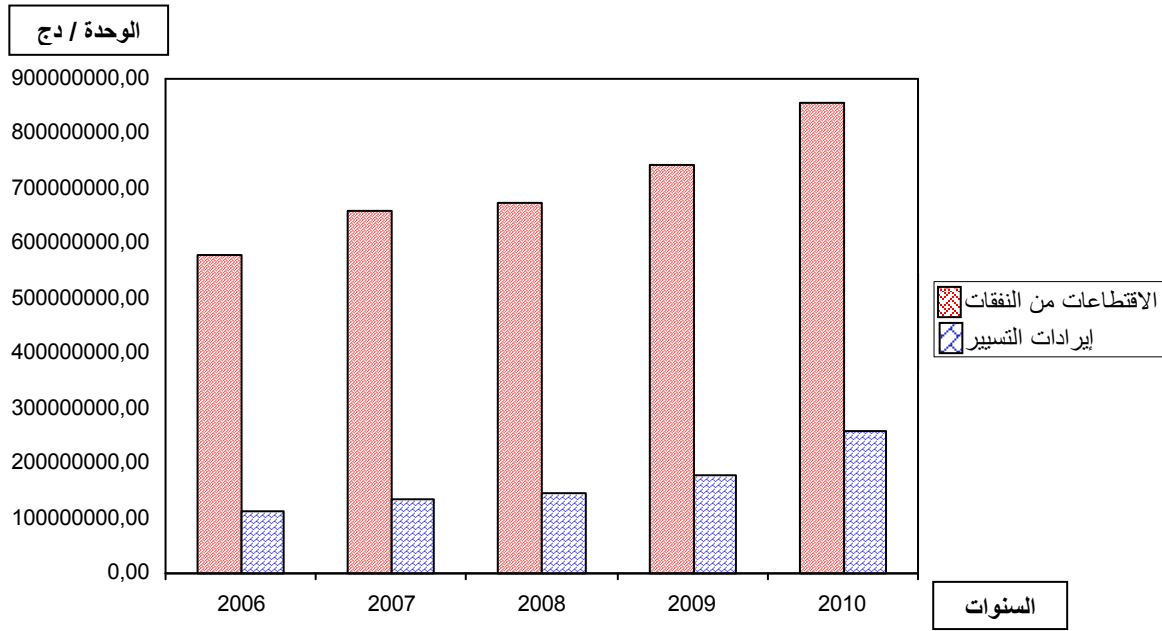
1.2.2. الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار / إيرادات التسيير:

الجدول رقم (34): تقييم نسبة مساهمة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية معسكر (2006-2010/ دج).

السنوات	إيرادات التسيير	الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار	
		المبلغ	النسبة %
2006	577.764.590	112.000.000	20
2007	658.141.944	136.000.000	20,67
2008	672.996.936	145.386.439	21,61
2009	743.463.628	177.000.000	23,81
2010	857.245.336	260.000.000	30,33

المصدر: جميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

الشكل رقم (22): رسم بياني يوضح نسبة مساهمة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية معسكر (2010/2006).



المصدر: من إعداد الطالبة انطلاقا من معطيات الجدول رقم (34).

يعتبر التمويل الذاتي مؤشر هام على الصحة المالية للبلدية، والذي يعبر عن قدرتها على التمويل دون اللجوء إلى الاقتراض أو مختلف الإعانات هذه الأخيرة التي تحد من استقلاليتها.

من النظرة الأولى، يلاحظ أن الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار لبلدية معسكر في ارتباط إيجابي مع إيرادات التسيير، ذلك كون البلدية مجهزة بموارد جبائية هامة تمكننا من تخصيص نسب لا بأس بها من التمويل الذاتي. خلال فترة الدراسة، حققت بلدية معسكر ما يقارب 25% كمعدل من الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار، تستخدم هذه المبالغ بصفة عامة لتمويل البنية التحتية ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي المرتبطة أساسا بصيانة الطرقات، النقل...، وذلك قصد تحسين النمط المعيشي للسكان (المواطنين).

وبغية التعرف على حالة توزيع الإقتطاعات لبلدية معسكر خلال السنة المالية 2010 نستعين بالجدول التالي:

الجدول رقم (35): حالة توزيع الاقتطاع لبلدية معسكر خلال السنة المالية (2010/ دج).

الرقم	تعيين المشروع	المبلغ
1	إقتناء تجهيز إداري ومعلوماتي	1.500.000,00
2	اقتناء قطع الغيار والعجلات والبطاريات لعتاد الحاضرة البلدية	12.000.000,00
3	إصلاحات كبرى لعتاد الحاضرة البلدية	5.000.000,00
4	اقتناء تجهيزات وإشارات الطرق ولوحات التسمية والتوجيه	3.000.000,00
5	تكسية بالخرسانة الزفتية للمحور الرابط بين المحول الشرقي وحي المقطع م8	11.000.000,00
6	إصلاح وتطوير شبكة التطهير	2.000.000,00
7	إيصال الماء ص ش لمختلف أملاك البلدية	500.000,00
8	إيصال الكهرباء لأملاك البلدية المختلفة	500.000,00
9	إقامة أضواء الإشارة	9.000.000,00
10	أتعاب تسيير شبكة الإنارة العمومية	13.000.000,00
11	إيصال الغاز وتركيب الشبكة الداخلية لأملاك البلدية	500.000,00
12	اقتناء التجهيز المدرسي والمدفئات والستائر للمدارس	1.500.000,00
13	أشغال رد الاعتبار للمدارس ت ذ (تفريش الساحات + الكتامة + الإحاطة + الجناح الصحي + الطلاء + الترميم + الزجاج + أشغال الخشب + أشغال الكهرباء والماء والغاز + تهيئات مختلفة)	28.500.000,00
14	إنجاز ملعب جزاري م 12 (مساهمة)	2.000.000,00
15	أشغال كتامة مؤسسة الأمير عبد القادر	2.600.000,00
16	إصلاحات كبرى للمساجد	1.000.000,00
17	اقتناء تجهيزات ولوازم الوقاية من الأمراض وحفظ الصحة العمومية ت ذ	3.000.000,00
18	تسوية الحافظة العقارية للأملاك البلدية	2.000.000,00
19	إصلاحات كبرى لأملاك البلدية	1.000.000,00
20	تهيئة أحياء المدينة وتجميلها	30.000.000,00

500.000,00	أتعاب الدراسات التقنية والخبرات	21
53.1600.000,00	إعادة الاعتبار وتهيئة الطرق الحضرية بالمدينة	23
10.000.000,00	أتعاب تسيير الحدائق العمومية	24
2.000.000,00	تطهير ديون التجهيز للسنوات السابقة	25
4.349.754,84	تسوية ديون الأحكام القضائية	26
450.245,16	تسديد القروض (رأس المال) سريحة 2010	27
260.000.000,00	المجموع	

المصدر: الحساب الإداري للسنة المالية 2010 لبلدية معسكر المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

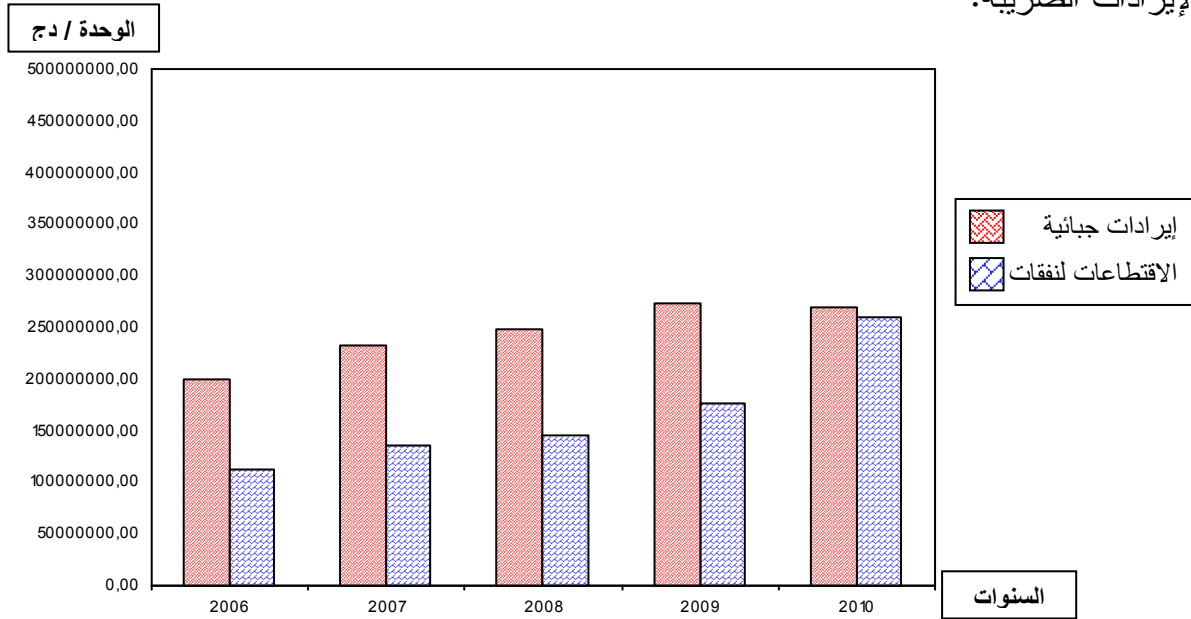
2.2.2. دراسة النسبة: الإقتطاع لنفقات والتجهيز والإستثمار / الإيرادات الجبائية: تشكل الإيرادات الجبائية متغيرا حاسما في تطور حصة الإقتطاع الإجباري بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار من أجل فحص هذه الحالة نقوم بدراسة النسبة: الإقتطاع لنفقات والتجهيز والإستثمار/الإيرادات الجبائية، والنتائج مبينة في الجدول أدناه.

الجدول رقم (36): تقييم حصة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار من إجمالي الإيرادات الجبائية (2006-2010/دج).

السنوات	إيرادات الجبائية	الإقتطاع لنفقات والتجهيز والإستثمار	
		المبلغ	النسبة (%)
2006	199.746.366	112.000.000	56,07
2007	232.571.433	136.000.000	58,47
2008	248.331.506	145.386.439	58,54
2009	273.861.128	177.000.000	64,63
2010	268.574.342	260.000.000	80,80

المصدر: جميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

الشكل رقم (23): رسم بياني يوضح نسبة الإقتطاع لنفقات والتجهيز والإستثمار إلى إجمالي الإيرادات الضريبية.



المصدر: من إعداد الطالبة انطلاقا من معطيات الجدول رقم (36).

يتبين لنا من معطيات الجدول رقم (36) والشكل رقم (23)، أنه هناك علاقة طردية بين الإيرادات الجبائية والإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار ، فكلما كانت الإيرادات الجبائية التي تتوفر عليها البلدية هامة وذات وزن في إجمالي مواردها كلما ارتفعت حصة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار وكلما حققت البلدية انخفاض في إيرادات الجباية يكون الإقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار أقل أهمية.

وما يلاحظ على بلدية معسكر، كما سبق وأن ذكرنا فإنها تحقق على طول فترة الدراسة نسب مرتفعة من التمويل الذاتي، كما أن حصة هذا الأخير مرتفعة إذ تبلغ في المتوسط 60,51% من إجمالي الموارد الجبائية، وهذا راجع بالدرجة الأولى إلى أهمية الإيرادات الجبائية للبلدية.

3.2.2. دراسة النسبة: الإقتطاع لنفقات والتجهيز والإستثمار / إيرادات التجهيز: بعدما قمنا بتحليل

نسبة مساهمة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار من إجمالي إيرادات التسيير وإجمالي الموارد الجبائية، سنقوم بتقييم مدى مساهمته في تمويل إيرادات التجهيز البلدية.

الجدول رقم (37): تقييم مساهمة الإقتطاع لنفقات والتجهيز والإستثمار في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية معسكر خلال (2006 - 2010/دج).

الإقتطاع لنفقات والتجهيز والإستثمار		إيرادات التجهيز	السنوات
النسبة (%)	المبلغ		
36,61	112.000.000	305.955.949	2006
43,51	136.000.000	312.607.132	2007
32,84	145.385.439	442.796.432	2008
40,06	177.000.000	525.330.399	2009
33,47	260.000.000	777.044.605	2010

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

بالنظر إلى مبالغ الحسابات الواردة في الجدول رقم (37) يتبين أن بلدية معسكر تخصص نسب لا بأس بها من الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار، وبالتالي فالبلدية موقفة في هذا الجانب كونها تعتمد على مواردها الذاتية، هذا ما يقلل في المقابل من حجم الإعانات المقدمة لها ويعزز مكانتها المالية ويسمح لها بتجسيد مشاريعها الترموية.

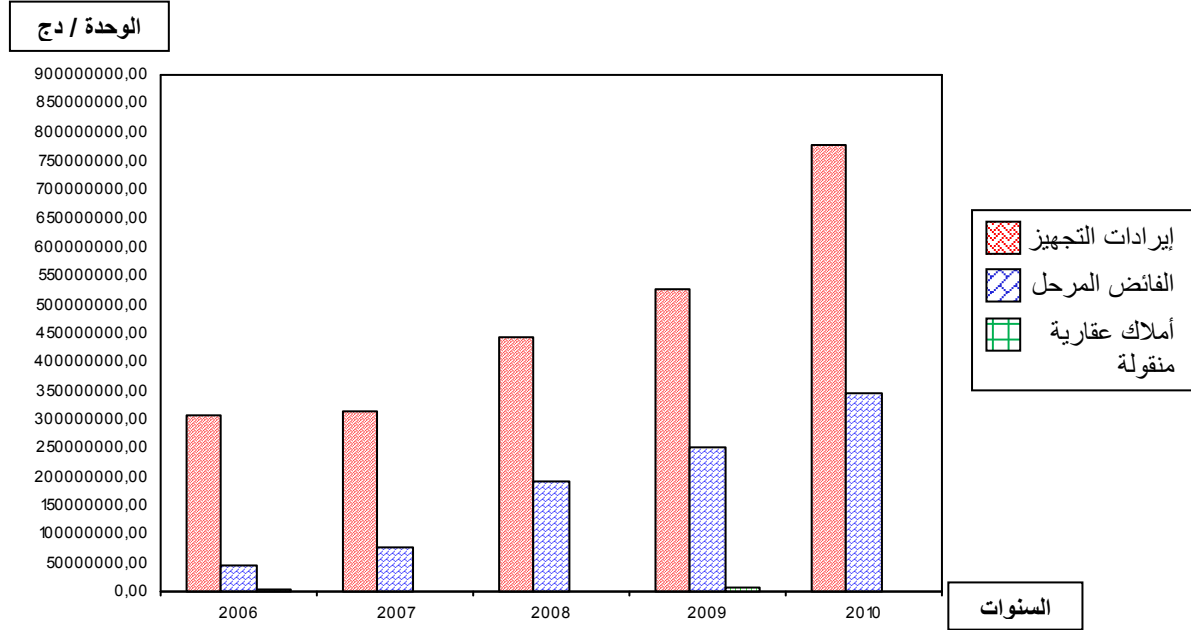
3.2. دراسة مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية معسكر: من أجل تقدير مساهمة باقي الإيرادات في تمويل التجهيز البلدي، نعتد على معطيات الجدول التالي:

الجدول رقم (38): تقييم مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية معسكر خلال الفترة (2006 - 2010/دج).

أملك عقارية منقولة		الفائض المرحل		إيرادات التجهيز	السنوات
%	المبلغ	%	المبلغ		
1,37	4.169.700	15,10	46.201.817	305.955.949	2006
-	-	24,80	77.525.218	312.607.132	2007
0,09	411.818	32,20	192.585.361	442.796.432	2008
1,60	8.424.855	47,70	250.569.833	525.330.399	2009
0,09	718.000	43,65	345.531.590	777.044.605	2010

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

الشكل رقم (24): رسم بياني يوضح مساهمة باقي الإيرادات في تمويل إيرادات التجهيز لبلدية معسكر خلال الفترة (2006 - 2010 / دج).



المصدر: من إعداد الطالبة إنطلاقا من معطيات الجدول رقم (38).

من النتائج المتضمنة في الجدول رقم (38) والشكل رقم (24)، نلاحظ أن حصة الإيرادات العائدة من الفائض المرحل مرتفعة جدا، إذ تبلغ في المتوسط من إجمالي إيرادات التجهيز حوالي 33% والتي تمثل إعانات السنوات السابقة غير المستهلكة وبالتالي فهي موارد غير مستغلة و التي تولد فرص ضائعة.

على العكس، تمثل الإيرادات العائدة من التصرف في الأملاك العقارية والمنقولة حصصا جد ضعيفة، إذ تبلغ مساهمتها في إجمالي إيرادات التجهيز ما يقارب 0,63%.

يتضح مما سبق أن نسبة مساهمة البلدية الذاتية مرتفعة مقارنة بمساهمة الدولة في دعم ميزانية البلدية، حيث تسجل البلدية أكبر نسبة لها في التمويل الذاتي سنة 2007 بنسبة 43,5% في حين بلغت أعلى نسبة لها من المساهمات الخارجية وبالأخص مساهمة الدولة في إطار مخططات البلدية للتنمية ما يقارب 32% وكان هذا سنة 2008. هذا ما يفسر توفر البلدية على قدرات ذاتية تمكنها نوعا ما من مواجهة النفقات الملقة على عاتقها وتحقيق رغبات المواطنين مما يحقق لها أيضا نوعا من الاستقلالية المالية.

لقد أوضحنا فيما سبق أن بلدية معسكر تتوفر على نصيب هام من موارد التجهيز، فبعد إستعراضنا لأهم هذه الإيرادات، لنا أن نتعرف على كيفية توزيعها أو تخصيصها على مختلف نفقات التجهيز.

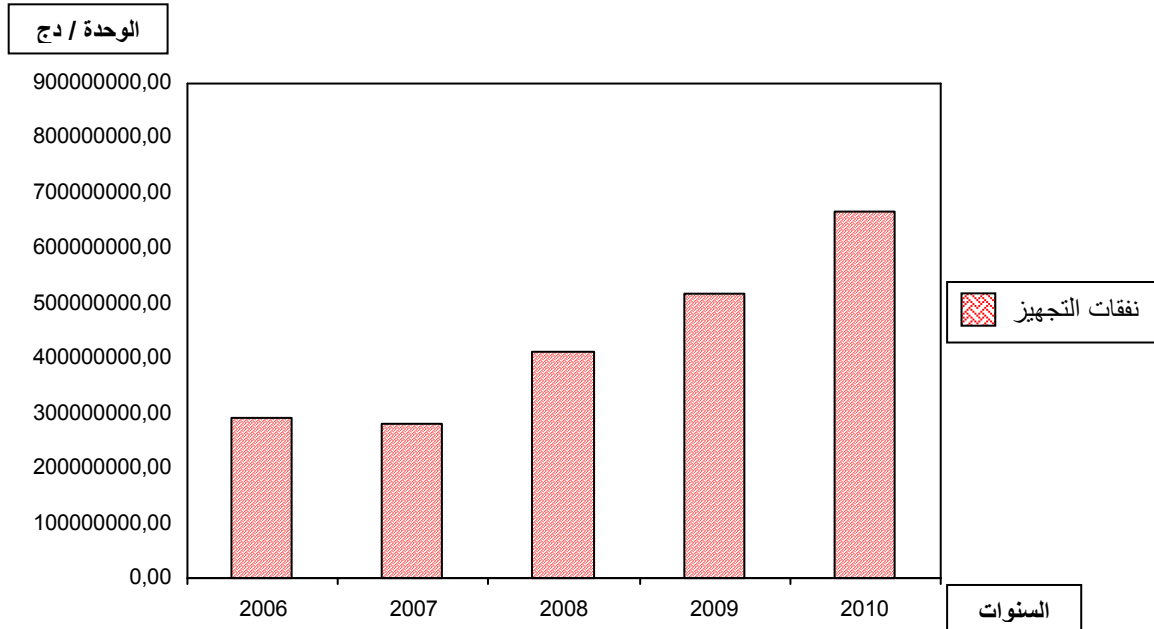
2.2. تحليل نفقات التجهيز لبلدية معسكر خلال الفترة (2006 - 2010): لتحليل نفقات التجهيز لبلدية معسكر نقوم أولاً بدراسة تطور بنيتها.

الجدول رقم (39): تطور نفقات التجهيز لبلدية معسكر خلال (2006 - 2010 / دج).

النفقات	السنوات
292.559.234	2006
278.926.413	2007
412.588.341	2008
518.006.958	2009
667.225.940	2010

المصدر: جميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

الشكل رقم (25): رسم بياني يوضح تطور نفقات التجهيز لبلدية معسكر خلال الفترة (2006-2010):



المصدر: من إعداد الطالبة انطلاقاً من معطيات الجدول رقم (39).

من خلال الجدول والمنحنى السابقين، يتضح جليا التنامي المستمر للنفقات العامة لقسم التجهيز، هذه النفقات موزعة بصفة عامة بين الأشغال الجديدة، الإصلاحات الكبيرة، شراء العقار، الأثاث وشراء العتاد، إضافة إلى العجز المؤجل، فالموارد الكبيرة المرصدة للأشغال الجديدة عادة ما تؤدي إلى الزيادة في ممتلكات البلدية وبروز هياكل وإنجازات تدعم رصيد هذه الأخيرة من التجهيزات المختلفة الدائمة كالبناءات السكنية والمحلات التجارية...إلخ.

إن نفقات التجهيز لبلدية معسكر موزعة أساسا بين فئتين رئيسيتين، الأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى، فالأشغال الجديدة المنجزة من طرف البلدية موجهة عموما لترميم الطرقات، التهيئة العمرانية، النظافة، الصحة والتعليم، على العكس فالإصلاحات الكبرى التي تأخذها البلدية على عاتق ميزانيتها موجهة أساس إلى الصيانة وترميم المدارس الابتدائية، مقرات المجلس الشعبي البلدي، البنايات البلدية... إلخ. نلاحظ أن المصاريف المكرسة للأشغال الجديدة والإصلاحات والترميمات الكبرى إضافة إلى شراء العتاد الكبير والعقار تمثل الحصة الأكثر أهمية في عمل البلدية إذ تستغل ما نسبته 40%، 60% من إجمالي نفقات التجهيز.

إن الأمر المهم بالنسبة لنفقات التجهيز يكمن في استهلاك رخص البرنامج أو الأغلفة المالية الممنوحة في إطار برنامج التجهيز.

من أجل أن نطلع على درجة التحكم في مشاريع التجهيز على مستوى بلدية معسكر على مدار 05 سنوات، نستعين بمعطيات الجدول التالي:

الجدول رقم (40): وضعية الإعتمادات المالية المستهلكة المسجلة لفائدة بلدية معسكر في إطار مشاريع مخططات البلدية للتنمية (PCD) واستهلاك قروض الدفع فيها.

الإيرادات السنوات	مجموع رخص البرنامج	الاعتمادات المالية المستهلكة	الاعتمادات المالية الباقية للاستهلاك
2006	2.010.941	1.090.241	920700
2007	2.300.000	1.067.115	1.232.885
2008	11.000.000	10.984.679	15.321
2009	43.000.000	35.144.552	7.855.448
2010	79.000.000	57.440.704	21.559.296

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

بتحليل معطيات الجدول رقم (40)، يتضح لنا أن نسبة 25,54% من رخص البرامج في إطار مشاريع مخططات البلدية للتنمية (PCD) غير مستهلكة، مما يفوت فرصة لتحقيق منفعة عامة غير معروضة للمواطنين كون المصاريف المحددة لهذه البرامج غير مستهلكة ومستغلة " Inefficacité allocative " (*). وترجع أسباب عدم التحكم الجيد في مشاريع التجهيز أو عدم إنجازها في الآجال المطلوبة إلى جملة من العوامل نذكر منها:

- تأخر وبطء إداري في منح الإعانات الممنوحة للبلديات، هذا ينعكس على إنجاز عقود الصفقات مع المقاولين، مما يؤدي إلى تجاوز الآجال المنصوص عليها لإنجاز المشاريع؛
- بطء المراقبة وخاصة المراقبة المسبقة؛
- أشغال مبرمجة لكن غير منجزة، إثر صعوبات مرتبطة بتضارب القواعد الضريبية.

3.2. تقييم توزيع إيرادات التجهيز على نفقات التجهيز: قصد تقييم طريقة تمويل مصاريف التجهيز، قمنا بتحليل نسبتي رئيسيتين هما :

- الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار / نفقات التجهيز؛
- إعانات PCD / نفقات التجهيز.

1.3.2. دراسة مساهمة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز:

قصد تحليل هذه المساهمة نستعين بمعطيات الجدول التالي :

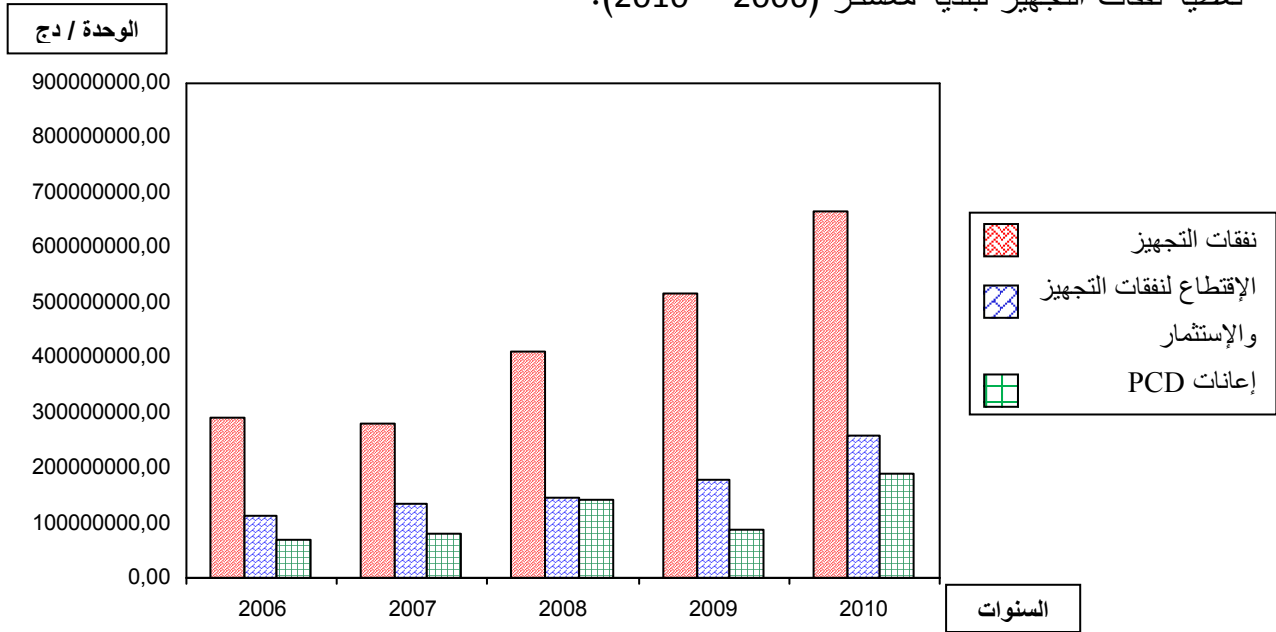
الجدول رقم (41): مساهمة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز لبلدية معسكر (2006 - 2010 / دج).

السنوات	نفقات التجهيز	الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار		وإعانات PCD	
		المبلغ	%	المبلغ	%
2006	292.559.234	112.000.000	38,29	70.369.868	24,05
2007	278.926.413	136.000.000	48,76	79.381.914	28,45
2008	412.588.341	145.385.439	35,23	141.975.617	34,41
2009	518.006.958	177.000.000	34,17	85.835.710	14,85
2010	667.225.940	260.000.000	39	188.077.973	28,18
			المعدل = 40%		المعدل = 26%

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 المقدم من طرف مصلحة التنشيط المحلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية معسكر.

* Inefficacité allocative: يقصد بها المنفعة العامة غير معروضة للمواطنين.

الشكل رقم (26): رسم بياني يوضح مساهمة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار وإعانات PCD في تغطية نفقات التجهيز لبلدية معسكر (2006 - 2010).



المصدر: من إعداد الطالبة إنطلاقا من معطيات الجدول رقم (41).

يتضح لنا من خلال الجدول رقم (41) والشكل رقم (26) أن نسب مساهمة الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار في تغطية نفقات التجهيز مرتفعة نوعا ما إذ تبلغ في المتوسط 40%، هذا ناتج بالدرجة الأولى عن أهمية القوة الجبائية للبلدية مما يسمح لها بالاعتماد على مواردها الذاتية في تمويل مشاريعها دون الاعتماد على الدولة أو اللجوء إلى الاقتراض، هذا الأخير الذي يصبح في المستقبل نفقات تتحملها البلدية.

من جهة أخرى، نلاحظ أن مساهمة إعانات الدولة والمتمثلة في إعانات المخطط البلدي للتنمية (PCD) هي الأخرى مرتفعة في ميزانية بلدية معسكر على طول فترة الدراسة، والتي وجهت أساسا إلى مشاريع منتجة تدر قيمة مضافة لصالح سكان البلدية. إذ بلغت في المتوسط حوالي 26%، أما فيما يخص مساهمة باقي الإيرادات الأخرى في تغطية نفقات التجهيز للبلدية فإنها محتشمة.

بعد تفحصنا لبنية إيرادات ونفقات قسم التجهيز لبلدية معسكر، يتبين لنا أن للبلدية رغبة للتوصل إلى التسيير الحسن لمواردها المالية المتعلقة بهذا القسم، وهذا نظرا لوجود المؤشرات التالية:

➤ مساهمة نسبة كبيرة من إيرادات الإقتطاع لنفقات التجهيز والإستثمار في إجمالي إيرادات التجهيز، هذا ما يدل على أن البلدية تعتمد على ذاتها في تمويل المشاريع المقامة على مستوى ترابها وتغطية مختلف نفقاتها ؛

- مساهمة ضئيلة لكل من إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية و إعانات الولاية في تمويل ميزانية البلدية، أما بخصوص إرتفاع إعانات الدولة في إطار مخططات البلدية للتنمية فإن هذا لا يدل على محدودية أموال البلدية، وإنما هذا النوع من الإعانات عادي تقدمه الدولة لكافة بلديات الوطن غنية كانت أو فقيرة ؛
- التخصيص الأمثل لإيرادات التجهيز، وهذا من خلال توظيف الأموال في مشاريع تدر قيمة مضافة على سكان البلدية؛
- لكن ما يعاب بخصوص قسم التجهيز إرتفاع نسبة باقي الإنجاز وهو أمر غير مرضي بالنسبة للبلدية كون هذه الأخيرة تضيع فرص الإستفادة لبعض المشاريع لصالح سكانها نتيجة لعدم إستهلاكها لكل الإعتمادات المفتوحة ؛
- إن النفقات الموجهة إلى التجهيز تشكل عبئا ثقيلا على ميزانية البلدية، فالإحتياجات أكبر من الموارد، فكما هو معلوم الإحتياجات تزداد عن طريق التولد والتطور فكما وضعنا خدمة ما ولو كانت بسيطة ينتج من وراءها خدمات أخرى، فمثلا عندما تنجز البلدية مسجعا يفترض أن ترافقه كل الخدمات الفرعية له مثل (مقهى، مطعم، أماكن للراحة، مواصلات،...)، وبهذا تتزايد الإحتياجات عن الموارد المتاحة وتصبح هذه الأخيرة غير كافية لتغطية كل هذه الإحتياجات والطلبات.

خلاصة الفصل الرابع

إن المحيط الذي أصبح يلتف حول البلدية جد متغير ومتشابك، فالبلدية اليوم مطالبة بالتكيف مع هذا المحيط والاندماج فيه بنظرة جيدة ووسائل أكثر فعالية ونجاعة، وعليه فإن الإنطلاقة الحقيقية لا بد أن تكون نابعة من الداخل بوسائل ذاتية تحصن البلدية من التقلبات الآتية والمستقبلية. وما دما قد تحدثنا في عرضنا هذا عن واقع بلدية معسكر فيما يخص تسيير مواردها المالية، فإنه من الأحسن إعطاء ما أمكن إستخلاصه:

❖ بعد دراسة تطورات ميزانية بلدية معسكر ومن خلال تحليلنا لنفقات وإيرادات البلدية خلال الفترة الممتدة من سنة (2006 إلى 2010)، تبين أن نفقاتها تزداد بشكل مستمر وهذا أمر طبيعي إذا ما نظرنا إلى الكثافة السكانية للبلدية وحجم الخدمات التي تقدمها و كذا قوة نشاطها في القطاعات الإقتصادية، الإجتماعي و الثقافي، ويعود هذا الإرتفاع أساسا إلى زيادة نفقات الموظفين حيث تتراوح نسبتها مابين 35% و 47% من مجموع نفقات التسيير، وإن كانت هذه النسبة ليست مرتفعة جدا إلا أنه كان من الأحسن على البلدية بذل قصارى جهدها في توظيف تلك الأموال في ميادين أخرى؛

❖ بعد دراستنا للموارد الإجمالية للبلدية، سواء المتعلقة بقسم التسيير أو التجهيز والإستثمار، تأكد لنا أن الإيرادات الضريبية تحتل حصة الأسد في إجمالي الموارد ؛

❖ تتسم الإيرادات المالية للبلدية المتعلقة بمداخل الممتلكات ونتاج الإستغلال بضعف مردوديتها وهذا راجع للإهمال الذي طال العديد من الممتلكات؛

❖ عموما، و إنطلاقا من التحليل السابق يمكن إعطاء صورة واضحة عن واقع تسيير بلدية معسكر لمواردها المالية، فبالرغم من عدم تحكم البلدية الجيد في تسيير مختلف ممتلكاتها وارتفاع حصيلتها بواقى الإنجاز للسنوات السابقة، إلا أن ميزانية البلدية تتميز بتحقيقها وباستمرار لفائض موزني حقيقي معتبر على طول فترة الدراسة، ففيما يخص الإعانات (739 تحصيلات وإعانات أخرى)، فهي تعتبر كما سبق وأن ذكرنا موارد عادية تقدم لكافة بلديات الوطن غنية كانت أم فقيرة، هذا ما أعطى القدرة للبلدية في تغطية جل نفقاتها بمواردها وإمكانياتها المتاحة، لكن لنا أن نعلل ذلك

ونرجعه بالدرجة الأولى إلى إنتهاج البلدية لسياسة تخفيض النفقات والإهتمام بالضروري منها وكذا إلى إرتفاع حصيللة الضرائب خاصة الرسم على النشاط المهني.

وبناء على ما ذكرناه، فإذا أرادت البلدية تحسين مواردها المالية الرجوع إلى إستعمال الأسلوب الجديد للتسيير الذي يرتكز على الكفاءة والمردودية في العمل واستعمال العنصر البشري المناسب وفي المكان المناسب، خاصة تلك الفئات المكلفة بتسيير الأموال.

الخاتمة العامة

الخاتمة العامة

حظيت الإدارة المحلية باهتمام متزايد في معظم بلدان العالم منذ النصف الثاني من القرن العشرين، وكان مرد الاهتمام هو أفضلية الإدارة المحلية كونه أكثر النظم تحقيقا للمشاركة الديمقراطية وأكثرها كفاءة في إشباع الحاجات العامة، ولهذا أقيمت على عاتق السلطات المحلية مهام كانت أساسا من المهام التي تضطلع بها السلطات المركزية، بل تجاوزت وظائفها أحيانا تلك الوظائف التقليدية التي كانت تعرفها طبيعة الدولة الحارسة التي سادت القرن الماضي، وبالتالي أصبحت الجماعات المحلية ركيزة من الركائز الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إذ أصبحت مسؤولة عن المشاريع على مستوى إقليمها، ومن هنا كان لا بد أن تكون قادرة إداريا وماليا على تحقيق الآمال المعهودة إليها.

إن الظروف التي مرت بها الجزائر تجعلها أكثر حاجة من غيرها إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية، ولقد تم تعليق آمال كبيرة على هذا النظام كونه من ناحية يرسخ مبادئ الديمقراطية ومن ناحية أخرى يمكن من تحقيق رفاهية المجتمع المحلي ويعطي حيزا أكبر من الحرية في تسيير الجماعات المحلية لشؤونها.

إلا أنه وبالرغم من وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية للإحداث التغيير في السياسات والقوانين، حتى تتماشى والتحولات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الإدارة المحلية في الجزائر مازالت تعتمد في تعاملها على الإرث الإداري والتنظيمي الموروث وعلى النظام البيروقراطي عوض الاعتماد على مدخل إدارة التغيير ومردودية الوظيفة العمومية، وإدراكا من السلطات الجزائرية بأن تفعيل نظام اللامركزية صار ضرورة وألوية لا مناص منها وليس خيارا يمكن الحياد عنده، فقد منحت للجماعات المحلية نوع من الاستقلالية وصنفتها كهيئات إدارية لا مركزية، إلا أنه وفيما يخص البلديات بالتحديد فإن هذه الحرية في التصرف بقيت عديمة الجدوى ذلك أن الاستقلالية في التسيير تقتضي استقلالية مالية وهما كل متكامل، الأمر الذي لم يتحقق. فكثير من البلديات الجزائرية عاجزة عن تسيير مواردها المالية وعن التكفل بالمهام والمسؤوليات التي أوكلت لها، فالتحدي المطروح في مجال التنمية المحلية هو ضبط الموارد المالية واستغلالها استغلالا رشيدا.

وقصد فهم شتى ميكانيزمات التحكم الجيد في تسيير واستغلال الموارد المالية إنصب إهتمامنا حول دراسة موضوع إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية.

إن اختيارنا لدراسة إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات كموضوع للدراسة والتحليل مكننا من الإطلاع والتعرف على مدى أهمية المكانة المالية التي تحتلها هذه الأخيرة في حياة البلديات من جهة وكذا الإطلاع على التركيبة الإجمالية لهذه الموارد وعلى حجم ونوعية المشاكل التي تقف حاجزا أمام بلوغها المستوى الذي يؤهلها لكي تحقق الملائمة والتناسب مع التطور الحاصل في حجم الإحتياجات المحلية التي تتزايد وتتنوع من حين لآخر مع مستجدات العصر وحالات الطبيعة المختلفة من جهة أخرى.

فحاجة البلدية إذن إلى موارد مالية أمر جوهري وضرورة ملحة تفرضها طبيعة المهام والصلاحيات التي تمارسها نتيجة لمركزها السياسي والإداري، إذ لا يمكنها وبأي حال من الأحوال أن تتمكن من أداء مهامها وبطريقة حسنة ومقبولة والإستمرار في البقاء وتكون كطرف قوي في الساحة المحلية والمركزية، إلا إذا كان مركزها المالي معزز يتسم باليسر والمرونة.

وبناء على هذه الحقيقة، وحتى تتمكن البلدية فعلا من الإرتقاء وبأتم معنى الكلمة إلى مطاف الأشخاص المعنوية التي تتمتع بالإستقلال المالي واللامركزية الإدارية في الإدارة والتسيير، أن تبذل كامل عنايتها للحفاظ على موارد المالية وتطورها كيفما كانت طبيعتها، وأن تعمل جادة على استغلالها استغلالا رشيدا وعقلانيا لتكون بذلك وسيلة فعالة تؤهلها لكي تتفادى الاختناقات المالية التي من الممكن أن تكون عرضة لها من حين لآخر.

لكن ما يلاحظ في الحياة التطبيقية، ومن خلال ما رأيناه في السابق أن جهود البلديات ومساعدتها نحو بسط كامل سيطرتها على ما لديها من موارد مالية وعلى اختلاف أنواعها وكذا العمل على استغلالها ليس بالأمر السهل واليسير، وذلك بالنظر إلى حقيقة الواقع الذي تعيشه أغلب البلديات حاليا والذي يمتاز أساسا بضعف الوسائل المتوفرة على مستواها ولا سيما المادية منها والبشرية وعدم استطاعتها الوصول إلى تحقيق الملائمة والتكافؤ بينها وبين حجم الحاجيات والمتطلبات وقلة الموارد المالية وندرتها وضعف نتائجها وتذبذبها، فسرعان ما نجد البلديات تصطدم بجملة من العراقيل والصعوبات التي تختلف وتتنوع من حيث مجالها وآثارها، الأمر الذي يجعل طرق تسيير واستغلال مواردها لا تصل إلى تحقيق النتائج المرجوة التي يقع الاعتماد عليها في تنفيذ البرامج التنموية والاستجابة لحاجيات المواطنين وتحسين خدمات المرافق المقدمة لهم.

ففيما يخص أسباب سوء تسيير الموارد المالية للبلديات، فكان من الطبيعي أن نبحت فيها ووجدنا أنها تتمحور في جملة وجيزة من العوامل، كون أن مسؤولية التسيير اللاعقلاني للموارد المالية تقع على عاتق الدولة والبلديات على حد السواء. فبالنسبة للدولة، بالنظر إلى إحتكارها للنظام الجبائي الذي يخضع لسلطتها، إذ يعاب عليه أنه موضوع على مقياس المالية العامة للدولة، وبالمقابل فهو جد مجحف في حق البلديات وماليتها المحلية لتوزيعه التمييزي للضرائب المنتجة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ترجع مسؤولية الدولة في سوء تسيير مالية البلديات إلى تكليف البلديات بمهام عديدة، منها ما يتعلق بالنفع المحلي ومنها ما يتعلق بالنفع العام، هذا ما نتج عنه عدم التوازن بين الموارد المتاحة والنفقات المتزايدة مما يولد ما يسمى باللغة المحاسبية " عجز الميزانية البلدية"، وهو ما تعاني منه أغلب بلديات القطر الجزائري، وإن كانت هذه الظاهرة متواجدة منذ ثلاثة عقود تقريبا إلا أن الجديد فيها أنها بلغت مستويات لا يمكن بأي حال من الأحوال التغاضي عنها، ففي سنة 1986 ومن مجمل 1541 بلدية على المستوى الوطني حققت 52 بلدية عجزا موازنيا، ليرتفع هذا العدد ويبلغ مستوى قياسيا سنة 2000 بـ1280 بلدية عاجزة ماليا، الأمر الذي يدفع بالدولة إلى التدخل الدائم لتغطية هذا العجز، وهو من شأنه يؤثر على إستقلاليتها المالية من جهة ويحول دون تمتعها باستقلاليتها الوظيفية من جهة أخرى، إذ أن الدولة عن طريق أجهزتها المركزية متمثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية أو عن طريق أجهزة عدم التمركز متمثلة في الولاية والدائرة، غالبا ما تتدخل في التسيير المباشر لشؤون البلديات، وهي الوضعية التي ترهن لا محال مبدأ اللامركزية المزعوم.

أما بخصوص مسؤولية البلدية بشأن التسيير اللاعقلاني لمواردها المالية، فإنها ترجع بالدرجة الأولى إلى مشكل عدم ترشيد نفقاتها وعدم إلتزام المسؤولين المحليين عند قيامهم بعملية الإنفاق بالنقد بالإتمادات المالية المفتوحة انطلاقا من فكرة أن الدولة سوف تتدخل عاجلا أم آجلا بتحمل ديون البلديات، كان هذا من جهة ومن جهة مقابلة لعدم ترشيد نفقات البلدية نجد عدم تثمين إيرادات البلدية الذي يعود بالدرجة الأولى إلى عدم تحيين أسعار كراء الممتلكات البلدية بحسب ما هو مطبق في السوق وأحيانا أخرى إهمال الأملاك كلية، هذا بالإضافة إلى إغفال مبدأ العنصر البشري هو أساس الثروة.

إن الطريقة التي إتبعت ولا زالت إلى حد اليوم تتبع من طرف البلديات بخصوص تسيير واستغلال مواردها المالية، يجب أن يعاد النظر فيها لكي تتكيف مع المستجدات والتحويلات التي تشهدها الدولة

بصفة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة ولا سيما البلديات منها، فالبلديات يجب أن تستعد لمواجهة هذه التحولات وأن تجعل من مواردها المالية السلاح المالي الفعال الذي بواسطته تتمكن من ضمان بقائها كهيئة عمومية إقليمية فعالة، وأن تكون في حالة تأهب لمواجهة مختلف أصناف التحديات التي أصبحت تحيط بها وتهدد كيانها الاقتصادي والاجتماعي، ومن أبرز هذه التحديات نذكر على سبيل المثال وليس الحصر ما يلي:

- التحدي الذي يفرضه نظام اقتصاد السوق، وما يفرزه من آثار في شتى ميادين الحياة كحرية الأسعار، المنافسة، التفتح الإقتصادي... إلخ، والتي يكون من غير اليسير على البلديات مواجهتها إلا بحكم سيطرتها وبكل صرامة على كامل مواردها والرفع من مردوديتها بأقصى قدر ممكن؛
- التحدي الذي تقتضيه فعالية البلدية والذي وجد كضرورة حتمية نتيجة لطبيعة الصراع الهيكلي والتنظيمي الذي نشأ بين مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات القطاع العام، من أجل السيطرة على السوق وكسب ثقة المواطن، وذلك عن طريق تحسين إطار تقديم الخدمات من حيث الجودة، النوعية، الوقت وطريقة التقديم... إلخ، الأمر الذي وضع البلديات في موضوع الخيار إما التغير نحو الأحسن والأفضل، وإما الإبتعاد والتقهقر، ولا يكون للبلدية في مثل هذه الحالة، نظرا لمركزها الإداري والسياسي على الساحة المحلية إلا أن تقبل بهذا التحدي وتستعد لخلق الظروف المواتية لمواجهة وربح الرهان ؛
- التحدي المفروض من طرف مطالب المواطن، هذا الأخير الذي اتسعت دائرة مطالبه وحاجياته فنراها تتعاظم وتترايد يوما بعد يوم، الأمر الذي يحتم على البلدية أن تبقى وباستمرار الاستماع لانشغالاته والعمل على تلبية أقصى حد منها، ذلك ضمن ظروف لائقة ومقبولة، وسوف لن يتأتى لها ذلك إلا إذا كانت لها وضعية مالية معززة ؛
- التحدي الذي يفرضه مبدأ لا مركزية التسيير، فاستجابة البلدية لشروط هذا المبدأ يستدعي منها وبالضرورة أن تكون لها القدرة الكاملة والدائمة على مواجهة المستجدات الاقتصادية والاجتماعية، التي تبرز في شتى مجالات تدخلها وذلك بالاعتماد على مواردها المحلية دون اللجوء إلى طلب المساعدات الخارجية التي من جرائها يتقلص مجال حريتها ويتهدد مبدأ لا مركزية تسييرها لشؤونها وتضعف إمكانيات إستقلالها المالي.

بالرجوع إلى الفرضيات الثلاث الأولى، ومن خلال النقاط التي وقفنا عليها كأسباب تكمن وراء الإستغلال اللاعقلاني للموارد المالية للبلديات الجزائرية، وانطلاقا من تحليلنا للواقع الحالي لتسيير الموارد المالية، يتضح أن الفرضيات الثلاث الأولى كانت على درجة كبيرة من الصحة.

وانطلاقا من فكرة خلو البحث من دراسة تطبيقية يفقد الكثير من القيمة، قمنا بدراسة ميدانية حول تشخيص واقع تسيير الموارد المالية لبلدية معسكر وهذا من خلال إستعراض ميزانية البلدية محل الدراسة للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 بنوع من التحليل والتفصيل، مع إبراز حجم الإيرادات الذاتية والخارجية للبلدية وكيفية توزيعها على مختلف النفقات، هذا مع تحديد النفقات التي تستهلك أكبر الإعتمادات في ميزانية البلدية، لنخرج في الأخير عن تقييم نوعية التسيير المنجز من طرف البلدية.

بعد هذا كله، ومن خلال سردنا لأهم التحديات التي تواجه البلديات في مجال مباشرة مهامها على المستوى المحلي والتي يجب أن تعتبر كعنصر محمّس يدفعها لبذل المزيد من المجهودات وعلى رأسها العناية الجيدة لمواردها المالية عن طريق الرفع من مردوديتها وتحسين نتائجها والأهم من ذلك التخصيص الأمثل لها وبعد تشخيصنا لواقع التسيير الحالي لأموال البلديات الجزائرية وبلدية معسكر خاصة، إرتأينا أن يكون الختام محاولة منا إعطاء جملة من الإقتراحات والتي نرجو أن تكون ذات فائدة ووسيلة فعالة من شأنها معالجة إعتلال المالية المحلية ومنه التحكم الجيد في التسيير.

ولنا أن نلخص هذه النقاط في شكل التوصيات على النحو التالي:

❖ يجب أن تكون أولى أولويات المسؤولين على البلديات أن يسعون جاهدين بالاهتمام بالموارد البشرية والاستثمار في هذا العنصر، كونه الحجر الأساس في تسيير زمام الأمور، ومعلوم أن هذا أمر مطلوب وغاية منشودة في كافة الميادين والقطاعات وليس البلديات فقط، ولا يخفي على أحد أن هذا يتحقق من خلال التحفيز(الزيادة في الأجور، التعويضات، المنح، وسط ملائم للعمل، توظيف الإطارات....إلخ)، بالإضافة إلى التكوين المستمر والرسكلة للإداريين والمحليين المنتخبين على حد سواء؛

❖ العمل على ترشيد إنفاق أموال البلديات في مشاريع تنموية ترتقي إلى مستوى تطلعات المواطنين وتساعد على دفع عجلة التنمية محليا هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا يقل أهمية عن ما سبق تثمين الإيرادات البلدية، والاهتمام بالثروة العقارية وتسييرها والعمل على تحقيق قاعدة

التخصيص الأمثل للموارد، كما أن البلدية مطالبة في هذا المجال بضبط وحصر كامل ممتلكاتها وتسييرها وفق شروط علمية وموضوعية ؛

❖ ضرورة إصلاح النظام الجبائي الحالي، انطلاقا من حتمية إشترك البلديات في الجباية المحلية وهذا من خلال إعطائها الصلاحيات في المشاركة في تحديد وعاءها الضريبي وتأسيسها لنسب توزيعها، بحكم أنها المستفيدة الأولى من هذه الضرائب المحلية، لذلك فهي ملزمة بالبحث عنها وتحصيلها، بالإضافة إلى الابتعاد عن التوزيع التمييزي الذي تطرقنا إليه فيما سبق، ولا يقل أهمية عن ذلك، العمل على تبسيط إجراءات النظام الضريبي الحالي الذي يتميز بالتعقيد نوعا ما ومن شأن هذا أن يجابه ظاهرة الغش والتهرب الضريبيين ما يعني آليا إيرادات جبائية أكبر سواء للدولة أو البلدية ؛

❖ ضرورة الاعتماد على الوضوح في الأداء والتسيير وعصرنة الإدارة المحلية وتأهيلها لمواكبة التطورات والتغيرات الراهنة والاعتماد على أدوات التسيير العمومي من (المحاسبة التحليلية مراقبة التسيير، لوحة القيادة)؛

❖ حتى يتم تدعيم الموارد المالية للبلديات، لا بد من إنشاء مؤسسات اقتصادية على المستوى المحلي وتأهيل البلديات لاستقطاب المستثمر المحلي وكذا الأجنبي، وهذا ما يساهم في تحسين المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي، ويسمح للبلديات الاستفادة من خبرات وتجارب القطاع الخاص في مجال التسيير المالي كما يسمح لها دخول ميدان الاستثمار، مما يضمن لها توفير عوائد مالية جديدة وتخليصها من سياسة التوقع على نفسها و توسيع دائرة نشاطاتها،

❖ إقامة التعاون والتناسق ما بين البلديات "Benchmarking" لتحقيق التعاون الجوّاري بما يتناسب مع التنمية الإقليمية والجهوية والوطنية؛

❖ عقلنة إختيارات الميزانية وتجديد مناهجها، أي ضرورة أن يرتبط تسيير الموارد المالية باختيار الوسائل الأنجع والأكفأ للوصول إلى تحقيق الأهداف بأقل التكاليف؛

❖ من الأحسن أن يسعى تسيير الموارد المالية للبلديات على تحقيق الربط بين عملية التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية، وأن يكون هناك ارتباط مباشر مع المواطنين أو المؤسسات المجتمعية لمعرفة الاحتياجات المواطن واعتراضاته؛

❖ عصرنة طرق وأنماط التسيير، إذ نقترح في هذا الإطار نموذج إستراتيجي 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 يسمح بإرساء دعائم حكم القانون وتحقيق الشفافية، المساواة والتوافق التي تهدف في الأخير إلى تحسين شؤون الأفراد وتنمية وترقية المجتمع؛

❖ إعتداد التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال، التي تسمح للبلديات ربح واقتصاد الوقت بالإضافة إلى فتح قنوات الاتصال والمشاركة بين المواطنين وممثليهم في المجالس المنتخبة، فتحقيق الديمقراطية التشاركية بهذا الشكل، تسمح للبلديات بالمحافظة على مواردها المتاحة وتحقيق الرشد في إنفاقها كما يمكنها من تقييم أدائها عن طريق إعتداد مؤشرات الأداء؛

❖ تفعيل دور الأجهزة الرقابية على أموال البلديات؛

❖ إشراك المجتمع المدني وتحسين الشفافية، ولا شك بأن الأولى تحقق الثانية، بل هما وجهان لعملة واحدة، ويكفي للدلالة على فعالية هذا النهج أن الدول المتقدمة ألزمت مؤسساتها أيا كان مركزها أو نوعها بضرورة العمل في شفافية و تحت مراقبة جمعيات وهيكل المجتمع المدني.

من خلال هذا التلخيص لبعض الحلول التي يراها الكثير أنها السبل المثلى للإستغلال العقلاني والرشد للموارد المالية للبلديات، يتضح أن الفرضيتين الرابعة والخامسة على درجة كبيرة من الصحة والصواب.

و خلاصة لما تم التعرض إليه عبر مختلف محاور هاته الرسالة، نستطيع القول بأنه قد حان الوقت الذي لا بد فيه على البلديات الجزائرية أن تعمل جاهدة على التخصيص الأنجع لمواردها المالية والاعتماد على إمكانياتها ووسائلها الخاصة التي كثيرا ما أهملتها ولم توليها أدنى اهتمام، وذلك نتيجة تعودها على سلوكات منافية تماما لطبيعة مهامها ودورها على الساحة المحلية والمتمثلة أساسا في إعتدادها على المساعدات والإعانات الخارجية التي نمت في نفسية مسؤوليها روح الاتكال والتبذير واللامسؤولية والإعتداد على الغير، وبذلك يكون لزاما عليها أن تفكر من الآن فصاعدا في التخلي عن مثل هذه السلوكات وأن تعمل على إعادة الإعتبار لمواردها وترشيد نفقاتها بما يضمن لها فرص وإمكانيات الوصول إلى تحقيق الاستقلال المالي والاستجابة لشروط ومقتضيات اللامركزية، هذه الغاية التي سرعان ما بقيت مجرد شعارات بلا مضمون وحلم يراود ولمدة طويلة الجماعات المحلية خاصة البلديات، والتي تبقى مدعوة وباستمرار إلى تجسيد هذا الشعار وتحقيق حلمها على أرض الواقع.

وفي الأخير نتمنى أن نكون قد لامسنا جانبا من الصحة، وساهمنا ولو بوضع جزء يسير من حجر الأساس نحو البحث في هذا الموضوع الذي يكتسي قدرا كبيرا من الأهمية في أجندة الحكومات كونه يساعد المسؤولين المحليين في معرفة السبل والإستراتيجيات المثلى لتسيير وإستغلال الموارد التي بحوزتها بصورة عقلانية، خاصة أن عقلانية التسيير الحديث هي تسيير لا مركزي ديمقراطي.

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

1/ الكتب:

1. ابن عاشور رافع: "المؤسسات والنظام السياسي التونسي (الإطار التاريخي للنظام الحالي)"، مركز النشر الجامعي، تونس 2000.
2. د.أبو منصف: "مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة"، دار المحمدية العامة، الجزائر.
3. أحمد رشيد: "التنمية المحلية"، دار النهضة العربية، القاهرة 1986.
4. د.أحمد محيو (ترجمة محمد صاصيلا): "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1985.
5. د.أحمد محيو: "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1996.
6. الشريف رحمانى: "أموال البلديات الجزائرية، الاختلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير"، دار القصة للنشر، الجزائر.
7. العمري بوحيط: "البلدية، إصلاحات، مهام وأساليب"، شركة زاعياش للطباعة والنشر 1997.
8. أيمن عودة المعاني: "الإدارة المحلية"، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن 2010.
9. جعفر أنس قاسم: "أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر 1988.
10. حسين مصطفى حسين: "الإدارة المحلية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر.
11. حسين صغير: "دروس في المالية والمحاسبة العمومية"، دار المحمدية العامة، الجزائر، 1999.
12. حماد محمد ضطا: "تطور وظيفة الدولة الكتاب الأول: نظرية المرافق العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1988.
13. د.خالد السمارة الزغبى: "التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية"، شركة الشرق الأوسط للطباعة، الأردن 1995.
14. د. خالد السمارة الزغبى: "القانون الإداري"، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن 1998.

15. د. خالد السمارة الزغبى: "تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية"، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان 1993.
16. خلاصي رضا: "النظام الجبائي الجزائري الحديث: جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين"، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، الجزائر 2006.
17. دنيدي يحيى: "المالية العمومية"، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
18. زكرياء المصري: "أسس الإدارة العامة، النشاط الإداري، التنظيم الإداري"، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر 2007.
19. د. سليمان محمد الطماوي: "الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة 1989.
20. شطناوي علي: "الإدارة المحلية"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان 2007.
21. صالح فركوس: "المختصر في تاريخ الجزائر"، دار العلوم، عنابة، الجزائر 2002.
22. عبد الرحمن المالكي: "السياسة الاقتصادية المثلى"، جدار الكتاب العالمي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن 2006.
23. عبد الرزاق الشخيلي: "الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى 2001.
24. عبد العزيز سعد: "نظام الحالة المدنية في الجزائر" دار هومة، الجزائر 1995.
25. د. عبد المطلب عبد الحميد: "التمويل المحلي والتنمية المحلية"، الدار الجامعية بالإسكندرية، مصر 2001.
26. د. علي أنور العسكري: "الفساد في الإدارة المحلية"، مكتبة بستان المعرفة للطباعة والنشر، مصر 2008.
27. علي زغدود: "الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية"، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984.
28. علي زغدود: "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005.
29. علي محمد القسي: "الوجيز في القانون الإداري"، دار وائل للنشر 1998.
30. د. عمار بوضياف: "الوجيز في القانون الإداري"، دار جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 2007.
31. عمار عوابدي: "دروس في القانون الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر 1990.

32. عمر صدوق: "دروس في الهيئات المحلية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998 .
33. أ.د. عمر وصفي عقيلي: "الإدارة (أصول و أسس ومفاهيم)"، دار زهران للنشر والتوزيع، الأردن 1996.
34. قدوح حمامة: "عملية إبرام الصفقات العمومية في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر 2004.
35. د.كمال بربري: "نظم الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)"، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان 1996.
36. لعمارة جمال: "منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر"، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة 2004.
37. د.محمد الصغير بعلي: "القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)"، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
38. د.محمد الصغير بعلي: "المالية العامة"، دار العلوم، عنابة، الجزائر 2003.
39. د.محمد الصغير بعلي: "دروس في المؤسسات الإدارية"، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة.
40. د.محمد الصغير بعلي: "قانون الإدارة المحلية: الولاية والبلدية"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر 2004.
41. أ.محمد العربي سعودي: "المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر (الولاية و البلدية)"، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر 2006.
42. محمد حسنين زويلف: "التنظيم والأساليب والاستشارات الإدارية"، وائل للنشر والتوزيع، عمان 1999.
43. محمد صقر عاشور: "الإدارة العامة، مدخل بيئي مقارن"، دار النهضة للنشر، بيروت 1979.
44. محمد عباس محرز: "اقتصاديات المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2003.
45. د.محمد عمر أبو دوح: "ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة"، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر 2006.
46. محمد وليد العبادي: "الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن 1998 .
47. د.مسعود شيهوب: "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986.

48. مصطفى الجندي: "الإدارة المحلية واستراتيجياتها"، منشأة المعارف، الإسكندرية 1987.
49. محمد مصطفى سليمان: "حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري"، الدار الجامعية، مصر 2006.
50. مصطفى عبد الله، أبو القاسم خشيم: "مبادئ الإدارة العامة"، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا 2002.
51. ناصر لباد: "القانون الإداري: الجزء الأول، التنظيم الإداري"، L.E.B.E.D، الطبعة 03، الجزائر 2005.
52. ناصر مراد: "الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003"، منشورات بغداد، الجزائر 2003.
53. ناصر مراد: "التهرب والغش الضريبي في الجزائر"، دار قرطبة، الجزائر 2004.
54. أ. يليش شاوش بشير: "المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2008.

2/ الرسائل والمذكرات:

1. براهيم محمد: "الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية: دراسة حالة بلديات ولاية المدية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع: التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر 2005.
2. بلجيلالي أحمد: "إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تلمسان 2010.
3. بن عثمان ساعد: "ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها"، مذكرة التخرج لما بعد التدرج، تخصص إدارة أعمال، المدرسة الوطنية للإدارة ENA، حيدرة، الجزائر 1994.
4. بن شعيب نصر الدين: "إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان 2002.

5. بهية عمراني: "ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع: إدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 1998.
6. سعاد طيبي: "الرقابة على ميزانية المحلية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 2001.
7. حمداني نجاة، فاطمي فاطمة الزهراء: "الموارد الجبائية للجماعات المحلية"، مذكرة ليسانس في العلوم الاقتصادية، المركز الجامعي مصطفى اسطبولي، معسكر 2004.
8. خلوط عواطف: "إشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية: دراسة حالة بلدية تلمسان"، رسالة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: إقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان 2009.
9. داودي محمد: "الإدارة الجبائية والتحصيل الجبائي في الجزائر"، رسالة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص: المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان 2006.
10. شتاتحة وفاء أحلام: "المرفق العام للخدمات الاجتماعية الجامعية: تنظيم وتسيير"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر 2005.
11. ظريف نادية: "تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق: فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة 2008.
12. عبابسة أمينة: "الصندوق المشترك للجماعات المحلية"، مذكرة التخرج الدفعة 42 فرع الإدارة المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 2009.
13. عيلي رضوان: "إدارة الأملاك الوطنية"، رسالة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص: الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2006.
14. قديد ياقوت: "الإستقلالية المالية للجماعات المحلية: دراسة حالة ثلاث بلديات"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تلمسان 2010.

15. قرين خديجة، قنوني رشيدة: "قانوني الولاية والبلدية في ظل الإصلاحات السياسية والاقتصادية"، مذكرة ليسانس في العلوم الإدارية والقانونية، كلية الحقوق، المركز الجامعي مصطفى اسطنبولي، معسكر 2005.
16. محمد حمدي باشا: "المبادئ الأساسية للإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية في الجزائر (دراسة مقارنة)"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، معهد الحقوق السياسية والإدارة، جامعة الجزائر 1977.
17. محمد بوكحيل: "الضريبة مصدر من مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية"، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في العلوم المالية بالقلعة، تيبازة 1992.
18. مسعود شريط: "التنمية الإدارية والعمرانية ببلديات المدن الجزائرية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، معهد علم الاجتماع، جامعة قسنطينة، الجزائر 1998.

3/ المنشورات:

1. خالد ممدوح: "البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة"، منشورات المنظمة العربية للتنمية، القاهرة 2009.
2. د. فريد النجار: "إدارة مؤسسات المرافق العمومية بآليات القطاع الخاص (تدخل في البرنامج التدريب: إدارة المرافق العامة بأساليب الخصخصة، 10 2005/04/14)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة، مصر 2005.
3. د. محمد محمود الطعمنة، سمير عبد الوهاب: "الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"، بحوث ودراسات، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر 2005.
4. منشورات المنظمة العربية للإدارة، ندوات ومؤتمرات: "الإدارة العامة والتنمية"، وثائق الدورة الخمسين للجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك، القاهرة 1997.

4/ المداخلات:

1. محمد علي إبراهيم الخصية: " الفساد المالي والإداري ومكافحته"، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث بعنوان " آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري" المنعقد في الرباط، المملكة المغربية، ماي 2008.

2. عبد القادر العليان: "الجانب الاقتصادي لعمل الجماعات المحلية التنموي بالمغرب"، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الإدارة المحلية والتنمية المحلية المنعقد يومي 26-27/04/2006، فرنسا.
3. عبد القادر منصور، نصر الدين بن شعيب وسليمان مرابط: "آليات وأدوات تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية"، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول الإدارة المحلية والتنمية المحلية، المنعقد يومي 26-27/04/2003، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة قسنطينة بالتعاون مع بيار منداس، غرونوبل، فرنسا.
4. د.معطي الله خير الدين، أ. جدي عبد الحليم: "مداخلة حول التنمية الذاتية في البلديات (حالة ولاية قالمة)" ، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة قالمة.
5. موسى رحمانى، وسيلة السبتي: "مداخلة حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية"، في إطار ملتقى دولي حول: واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، 01/02/2004.
6. موسى رحمانى، وسيلة السبتي: "مداخلة بعنوان: واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية"، ملتقى دولي، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

5/ الجرائد و المجلات:

1. أحمد رحمانى: "تسيير الموارد البشرية، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات الاقتصادية المحلية (رهانات ونقاش)"، مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاص بالسكان والتنمية (CENEAP) الجزائر 1999.
2. نصر الدين بن طيفور: "أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية ؟ في ظل مشروعى جوان 1999 لقانون البلدية والولاية"، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 22، الجزائر 2001.
3. قداري حرز الله: " مفهوم الحكم الراشد"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر 2005.

6/ المحاضرات:

1. أكلي حسين: محاضرات ملقاة في مقياس " المالية المحلية " لطلبة التكوين ما بعد التخرج، تخصص التسيير العمومي المحلي ، الدفعة الثانية، المدرسة الوطنية للإدارة ENA الجزائر، 1994-1995.

2. عثمان خليل : "التنظيم الإداري في الدول العربية"، محاضرات ملقاة على قسم الدراسات القانونية بجامعة الدول العربية.

3. محمد بوسماح: محاضرات ملقاة في مقياس:"المؤسسات العمومية" لطلبة ماجستير: فرع الدولة والمؤسسات العمومية، بن عكنون، الجزائر 2007.

7/ القوانين، المراسيم، الأوامر والتعليمات:

1. الأمر رقم 320/65 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 الجريدة الرسمية العدد: 108، عام 1965 .

2. الأمر رقم 09/68 المؤرخ في 23 يناير 1968 المتعلق بالبناءات المدرسية ، الجريدة الرسمية، العدد 09، عام 1968.

3. الأمر 79/75 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 المتعلق بدفن الموتى، الجريدة الرسمية العدد 103، عام 1975.

4. التعليمات الوزارية - وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري- رقم 94. 842/3 المؤرخة في 07 سبتمبر 1994 المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية .

5. التعليمات الوزارية رقم 103/93 المؤرخة في 25 جانفي 1993 المتعلقة بالإعانة الاستثنائية للتوازن.

6. التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 08 ديسمبر 1975، المتعلقة بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

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

8. القانون رقم 11-99 المؤرخ في رمضان عام 1420 الموافق لـ 23 ديسمبر 1999، المتضمن القانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 82.

9. القانون رقم 08-90 المؤرخ المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق لـ 7 أبريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية.

10. القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت 1990.
11. المرسوم الرئاسي رقم 08-338 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008 المحدد للمبالغ التي يشترط بلوغها لعقد صفقة.
12. المرسوم رقم 68-77 المؤرخ في 3 يونيو 1968 المحدد لشروط تطبيق الأمر رقم 68-09 ،
الجريدة الرسمية، العدد 30 عام 1968.
13. المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، الجريدة الرسمية ، العدد 67 عام 1973.
14. المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10 أكتوبر 1981 المحدد لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الطرق والنظافة والهيئة العامة.
15. المرسوم رقم 91-434 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،
رقم 57، عام 1991.
16. بيان الأسباب لقانون البلدية لسنة 1967، الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1967.
17. قانون الانتخابات 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق لـ 6 مارس سنة 1997
المتضمن القانون العضوي المعدل والمتمم.
18. قانون الضرائب المباشرة رقم 76-105 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق لـ 09
ديسمبر 1997 المعدل والمتمم .
19. قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية، العدد 89، عام 1997 .

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

1/ الكتب:

1. ADANS (B), BOYER (B) et LAURENT (P) : « La comptabilité communale », Ed. L.G.D.J, Paris, 1998.
2. ANDRÉ BARILARI et PIERRE FRANÇOIS GUÉDON: « Les Collectivités Territoriale », 3^{ème} Ed .d'organisation, Paris, 2005.
3. ALBERT (J-L) : « Exécution des budgets locaux » ,Ed .Economica, Paris,1997

4. AUBY(J) &AUBY BERNARD : «Institutions Administrative», précis Dalloz 7^{ème} edition, 1996.
5. BLANC(J)& REMOND(B) : « Les collectivités Locales »,Ed.Dalloz,Paris,1995.
6. BELTRAME P: «La fiscalité en France », Ed .Hachette , Paris, 2000.
7. BENAÏSSA SAÏD : « L'aide de L'état Aux Collectivités Locales », OPU, Alger, 1983.
8. D. BENKZOUH CHAABANE: «La déconcentration en Algérie du centralisme au décentralisme », Alger, OPU, 1984.
9. BENOIT (P) : « Droit administratif Français » Ed .DALLOZ, 1968.
- 10.BOURDIN (J) : « Les finances communales »,Ed .Economica , Paris, 1998.
- 11.CHERIF RAHMANI :« Les finances des communes Algériennes : incertité, déficits et bonne gouvernance », Ed .GASBAH, Alger, 2002.
- 12.COLLOT (C): « Tradition et innovation dans l'administration Française », Ed Chang, Paris, SIREY.
- 13.DE PEYER(A) : « Administration des communes mixtes », Alger, 1884.
- 14.GRABA HACHEMI : « Les ressources fiscales des collectivités Locales », Ed ENAG, Alger ,2000.
- 15.GREFF (X) : « La décentralisation», Ed.La Découverte, Paris,1992.
- 16.GRUBBERA : « Décentralisation et institutions administratives », collection U, 2^{ème} Ed, A. Collin 1996.
- 17.GUERMOUD : « Le financement des PCD et PMU »,In Revue financière. n° 01 et 02, 1977.
- 18.G.DUPUIS,M.J.GUEDOM,P.CHRETIEN : « Droit administrative », 6^{ème} édition,ED ACOLSN, Paris 1998.
- 19.LAHCENE SERIAK, : « Décentralisation et Animation des Collectivités Locales », Ed. ENAG, Alger 1998.
- 20.MALIOU (A) : « Cours d'institutions administratives »,O P U Alger, 1985.
- 21.MATHIEU JEAN – LUC : « La politique fiscale », Ed. Economica, Paris 1999.
- 22.MEZIANE CHERIF : « Collectivités locales, Gestion et enjeux », ENAG, Alger 1995.

23. MOUHOUBI (S): « L'Algérie a l'épreuve des réformes économiques », Ed. O.P.U. Alger.
24. PAUL MARIE GAUDEMONT : « Précis des finances publiques », Edition MONCHRESTIEN, 1970.
25. PEQUEUR (B) : « le développement local pour une économie des territoires », Ed. SYROS 2006.
26. RAON RMALL, YOUNG KENN: «Local Government», since 1945 Blachwell publishers UK1998.
27. RAYMOND MUZLLEC : « Finances Publiques », 5^{ème} ED. Sirey, France 1986.
28. SAID BENAÏSSA: « Fiscalité, produits dominants, para fiscalité », 3^{ème} édition, Alger, 2011.
29. SBIH MISSOUM : « Les institutions administratives au Maghreb », Ed. Hachette, Paris, 1977.
30. VALEMBOIS(f) : « Le budget communal », Ed. Sofiac, Paris, 1993.
31. VIARD (P. E): « Les centres municipaux dans la commune mixte d'Algérie », Paris, SIREY, 1938.
32. VIRIATO MANUEL SANTO, PIERRE ERIC VERRIER : « Le management public » 1^{ère} édition, press universitaires de France, Paris, 1993.
33. WALINE MICHOD: « La théorie de la personnalité morale et son application en droit Français », 3^{ème} , Ed Paris, 1952.

2 / الرسائل والمذكرات:

1. AMIRI D : « Fiscalité et financement du développement local », Mémoire de Magister en Sciences Economique U.M.M.T.O ,2005.
2. M. ALIZAINNE : « Les Finances Publiques Locales: Analyse et Perspectives d'une économie en transition L'Algérie », Thèse Doctoral, Faculté des Sciences économiques et de Gestion, Alger 1999.
3. M. CHERIF BELMIHOUB : « La déréglementation dans les services publics », Mémoire de séminaire de la 4^{ème} année , section Administration Générale (35^{ème} promotion), ENA, 2002

4. HAMDAD (T) : « Essai de l'évolution des finances publiques communales en Algérie :ca des communes de la wilaya de Tizi Ouzou », Mémoire de Magister U.M.M.T.O ,2008.
5. MEHDI GHOUTI : « La Gestion Du Déficit budgétaire Dans le Cadre Du Plan D'ajustement Structural », Mémoire de fin formation pour l'obtention de troisième cycle, spécialité en: finances publiques, ENA, 2005.
6. MOULAI (K) : « Les contraintes à l'action publique locale : Approche en termes de décisions financiers communales, cas de la wilaya de Tizi Ouzou »,Mémoire de Magister U.M.M.T.O,2006.

3/ التقارير، المقالات والمجلات:

1. AINOUCHE (M-C) : « Les finances publiques locales ou la problématique du financement du développement local », In Revue du C.E.N.A.P , N° 12,1998 .
2. ALI ZIANE (M.O): « Les finances communales en Algérie dans le contexte d'économie de marché », In Revue REMALD , N°18 Rabat, 1997.
3. C.E.N.E.A.P: « Etude Statistiques Financière Des Communes », document inten .Non Publié.
4. Rapport C.E.N.E.A.P : « Etude sur l'évolution des ressources humaines dans les communes » préliminaire n°01 Alger, Mai 1990.
5. Rapports du C.N.E.S : « L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché », Juin 2001
6. MICHEL SAPIN : « Cité en préface de l'ouvrage de Claudie Boiteau,Les conventions de délégation de service public »,Imprimerie Nationale,1999.
7. RAHMANI(A) : « Essai d'analyse des finances d'évolution de la gestion du personnel de la fonction publique », Revue IDARA, volume 7, N°02, Alger, 1997.
8. REVUE DU: C.E.N.E.AP N°12 : « Finances locales et développement :les expériences des pays du Maghreb et d'Europe »,Alger ,1998.
9. REVUE DU :C.E.N.E.AP N°18: «Rapport de système fiscale »,Alger 2007.
- 10.W. LAAGOUNE: « Les reformes administrative: un état des problématique », Revue IDRA, volume 9, N°01, Alger ,1999.
- 11.ZELOUF RACHID : « L'organisation de la commune » Revue la vie des collectives locales, N°02, Alger, 1979

4/ القوانين، المراسيم، الأوامر والتعليمات:

1. Arrêté interministériel du 16 avril 1988 sur la forme du cadre des budgets des communes.
2. Ordonnance n°95/20 du 17/07/1995 relative à la Cours des Comptes.
Article 1 du décret N°86-266 du 4 Novembre 1986 portant Organisation et fonctionnement du FCCL.
3. Article 05 du décret N °67-144 du 31 juillet fixant la nomenclature des dépenses et des recettes des communes.
4. Article 02 du décret exécutif du 21 avril 1997, fixant les procédures relatives à l'engagement et à l'exécution des dépenses publiques et délimitant les attributions et les responsabilités des ordonnateurs.
5. Direction générale des impôts : « Guide pratique :vérifications des mandats de paiement,1996.
6. Journal officiel de la républiques Algérienne démocratique et populaire n 85, 45- année correspondant au 27- 12-2005.
7. Ministère des finances, Direction des impôts :« Instruction générale », N°0001 MF/DGI/DG/07 du 09/01/2007, relative à l'impôt forfaitaire unique.

ثالثا: المواقع الإلكترونية:

1. الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية www.interieur.gov.dz

الملاحق

الملاحق

1/ ترتيب الحسابات المالية في البلديات الكبرى (الترتيب حسب الوظيفة):

(أ) فرع التسيير:

المجموعة 90: خدمات غير مباشرة:

الفصل 900: خدمات مالية

الفصل 901: أجور وتكاليف الموظفين

الفصل 902: وسائل ومصالح الإدارة العامة

الفصل 903: مجمل الأموال المنقولة والعقارية (غير المنتجة لفوائد)

الفصل 904: أشغال الطرق

الفصل 905: شبكة المواصلات

الفصل 906: أشغال في إطار وكالة الصرف

المجموعة 91: خدمات إدارية:

الفصل 910: خدمات إدارية عمومية

الفصل 911: تأمين وحماية مدنية

الفصل 912: مساهمة في تكاليف التعليم

الفصل 913: خدمات إجتماعية مدرسية

الفصل 914: شباب، رياضة وثقافة

المجموعة 92: خدمات إجتماعية:

الفصل 920: مساعدة إجتماعية مباشرة

الفصل 921: صحة عمومية واجتماعية

الفصل 922: مصالح ومؤسسات إجتماعية

المجموعة 93: خدمات اقتصادية:

الفصل 930: مساهمة في التنمية الإقتصادية

الفصل 931: الأملاك الخاصة للبلديات (الأملاك المنتجة لفوائد)

المجموعة 94: الخدمات الضريبية:

الفصل 940: محاصيل الضرائب

الفصل 941: تخصيص الصندوق المالي المشترك للجماعات المحلية

(ب) فرع التجهيز والإستثمار:

في هذا الفرع فإن التقسيم يتم حسب البرامج وحسب العمليات الخارجة عن البرامج

المجموعة 95: برامج البلدية:

الفصل 950: البنايات والتجهيزات الغدارية

الفصل 951: أشغال الطرق

الفصل 952: شبكات متنوعة

- الفصل 953: تجهيزات مدرسية، رياضية وثقافية
- الفصل 954: تجهيزات صحية واجتماعية
- الفصل 955: توزيعات نقل ومواصلات
- الفصل 956: ترميم وسكن
- الفصل 957: تجهيزات صناعية، حرفية وسياحية
- الفصل 958: خدمات صناعية وتجارية
- المجموعة 96: برامج لحساب الغير:
- الفصل 960: برامج لصالح المؤسسات العمومية البلدية
- الفصل 961: برامج لصالح الوحدات الاقتصادية البلدية
- الفصل 962: برامج لصالح أطراف أخرى
- المجموعة 97: عمليات خارجة عن البرامج:
- الفصل 970: عمليات خاصة بالأموال المنقولة والعقارية خارجة عن البرامج
- الفصل 971: حركة الديون والغرامات
- الفصل 972: عمليات أخرى خارجة عن البرامج
- 2/ تصنيف الإيرادات البلدية حسب ترتيب المخطط المحاسبي:
- أ) إيرادات التسيير:
- الحساب 70: محاصيل الإستغلال:
- المادة 700: بيع المنتوجات والخدمات:
- المادة الفرعية 7000: الإستراكات وبيع المنجزات
- المادة الفرعية 7001: بيع المواد
- المادة الفرعية 7002: الرسوم الخاصة بالخدمات المقدمة
- المادة الفرعية 7003: بيع الماء
- المادة الفرعية 7004: فوترة الأشغال
- المادة الفرعية 7005: أجور الخدمات
- المادة الفرعية 7006: حقوق الدخول إلى المتاحف والملاعب البلدية وغيرها
- المادة الفرعية 7009: البيوع الأخرى للمنتجات والخدمات
- المادة 701: النسخ الإدارية
- المادة 702: الخدمات المدفوعة الاجر للمستخدمين
- المادة 704: الضرائب التبعية الخاصة بالمذابح
- المادة 705: الرسوم الجنائزية
- المادة 709: محاصيل الإستغلال الأخرى
- الحساب 71: محاصيل أملاك الدولة:
- المادة 710: بيوع المحاصيل
- المادة 711: كراء البنايات والأثاث والمواد
- المادة 712: حقوق أشغال الطرق، أماكن توقف السيارات... إلخ

- الحسابات 72: التغطيات والإعانات والمساهمات:
- المادة 720: تغطية من صندوق تعويض المنح العائلية
- المادة 721: المساهمات في المساعدة الإجتماعية
- المادة 722: تحسين الفوائد
- المادة 723: إعانات الدولة والمؤسسات العمومية الأخرى
- المادة 729: تغطيات، تدعيمات ومساهمات أخرى
- الحساب 73: تخفيضات التكاليف:
- المادة 730: أعمال وكالة الصرف
- المادة 739: تخفيضات أخرى للتكاليف
- الحساب 74: تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:
- المادة 740: تخصيصات التوزيع المتساوي
- المادة 741: منحة الأشخاص المسنين عديمي الدخل
- المادة 749: تخصيصات أخرى
- الحساب 75: الضرائب غير المباشرة:
- المادة 750: الرسوم على القيمة المضافة
- المادة 751: الرسم على الذبح
- المادة 752: الرسم البلدي على العروض
- المادة 753: الرسم البلدي على ألعاب المقامرة
- المادة 754: الرسم على الإقامة
- المادة 755: حقوق الحفلات والأفراح
- الحساب 76: الضرائب المباشرة:
- المادة 760: الرسم العقاري
- المادة الفرعية 7600: الرسم العقاري على الأملاك المبنية
- المادة الفرعية 7601: الرسم العقاري على الأملاك غير المبنية
- المادة الفرعية 7602: الرسم التطهيري
- المادة 762: الرسم على النشاط المهني
- المادة 769: ضرائب مباشرة أخرى
- الحساب 77: المحاصيل المالي:
- المادة 770: مداخيل السندات والريوع
- المادة 771: فوائد القروض والديون
- المادة 772: منتوجات الخدمات ذات المحاسبة المتميزة وغير المستقلة
- الحساب 79: المنتوجات الإستثنائية:
- المادة 790: إعانات استثنائية
- المادة 798: أشغال التجهيزات المنتجة بالإستغلال المباشر
- المادة 799: محاصيل استثنائية

- الحساب 82: محاصيل سنوات مالية سابقة
- المادة 820: فائض الإيرادات (التسيير)
- المادة 827: أرصدة الإيرادات قيد التجهيز
- المادة 829: الحوالات الملغاة
- (ب) إيرادات التجهيز والإستثمار:
- الحساب 10: التخصيصات:
- المادة 100: الإقتطاع
- المادة 103: العطيا والهيئات
- المادة 105: الإعانات
- المادة الفرعية 1050: إعانات التجهيز للصندوق المشترك للجماعات المحلية
- المادة الفرعية 1051: مساعدات الدولة " المخططات البلدية للتنمية "
- المادة 140: مساهمات الغير في برامج البلدية
- المادة 141: التمويل من قبل المؤسسات العمومية لأشغال منجزة لحسابها
- المادة 143: التمويل من قبل الغير لأشغال منجزة لحسابهم
- المادة 160: محصول عقود الإقتراضات المبرمة من قبل البلدية
- المادة 230: تعويضات المنكوبين
- المادة 240: نقل الأموال العقارية
- المادة 241: نقل ملكية الأدوات، الآلات والأموال المنقول
- المادة 242: نقل ملكية وسائل النقل
- المادة 250: تسديد الوحدات الإقتصادية البلدية للقروض الموافق عليها من طرف البلدية
- المادة 251: تسديد الغير للقروض الموافق عليها من قبل البلدية
- المادة 260: نقل ملكية السندات المالية
- المادة 270: تسديد الوحدات الإقتصادية البلدية للإقتصادية المبرمة من طرف البلدية
- 3/ تصنيف النفقات البلدية حسب ترتيب المخطط الحسابي:
- (أ) نفقات التسيير:
- الحساب 60: نفقات ونموين
- المادة 600: مواد صيدلانية
- المادة 601: الاغذية
- المادة 602: الكساء
- المادة 603: الوقود
- المادة 604: المحروقات
- المادة 605: التموين الخاص بصيانة المباني والأدوات وأثاث
- المادة 606: تموين مصالح أشغال الطرق
- المادة 607: الأدوات المدرسية
- المادة 608: أدوات مكتبية طباعة وتغليف

- المادة 609: تموينات أخرى
- الحساب 61: أشغال وخدمات خارجية:
- المادة 610: الغيجارات والتكاليف الغيجارية
- المادة 611: الصيانة لدى المؤسسة
- المادة 612: اقتناء الأدوات والآلات الصغيرة
- المادة: 613 الماء والغاز والكهرباء
- المادة 614: أقساط تأمين المنقولات والعقارات
- المادة 619: نفقات أخرى من أجل الأموال المنقولة والعقارية
- الحساب 62: تكاليف التسيير العام:
- المادة 620: تعويضات ووظيفة أعضاء الجهاز التنفيذي البلدي
- المادة 621: تكاليف مهام أعضاء الجهاز التنفيذي
- المادة 622: تكاليف التسيير الخاصة بالقايض
- المادة 623: التوثيق العام
- المادة 624: تكاليف البريد والمواصلات
- المادة 625: تكاليف العقود والقضايا
- المادة 626: الاعياد والحفلات
- المادة 627: تكاليف النقل
- المادة 628: التأمين على المسؤولية المدنية
- المادة 629: مصاريف ظرئية
- الحساب 63: مصاريف الموظفين:
- المادة 630: أجور الموظفين الدائمين
- المادة 631: أجور الموظفين المؤقتين
- المادة 632: أجور متنوعة
- الحساب 64: ضرائب ورسوم:
- المادة 640: الدفع الجزافي
- المادة 649: ضرائب ورسوم أخرى
- الحساب 65: تكاليف مالية:
- المادة 650: فوائد
- المادة 652: تكاليف الخدمات ذات المحاسبة المتميزة غير المستقلة
- المادة 659: تكاليف مالية
- الحساب 66: المنح والإعانات:
- المادة 660: تشجيع النشاطات الأدبية والفنية والعلمية
- المادة 661: التعليم العام (المنح والجوائز)
- المادة 662: تشجيع التنمية الإقتصادية
- المادة 663: الإعانات المقدمة لمختلف المؤسسات

- المادة 664: علاوات ومساعدات
- المادة 667: مساعدات الاشخاص المسنين
- المادة 669: منح أخرى وإعانات
- الحساب 67: مساهمات، أنصبة، وأداءات لفائدة الغير:
- المادة 670: المساهمات في صندوق ضمان للضرائب المحلية
- المادة 671: المساهمات في التكاليف ما بين البلديات
- المادة 672: الإشتراكات البلدية
- المادة 679: مساهمات أخرى وأداءات لفائدة الغير
- الحساب 68: تخصيصات لحسابات لإستهلاك والتمويل
- الحساب 69: نفقات استثنائية
- الحساب 82: تكاليف من سنوات مالية سابقة
- المادة 820: عجز التسيير
- المادة 826: تكاليف من سنوات مالية سابقة
- المادة 828: تخفيض، تخفيف وقبول سندات الإيرادات كدين فاقد
- (ب) نفقات التجهيز والاستثمار:
- الحساب رقم 06 العجز:
- المادة : 060 العجز المؤجل (تجهيز واستثمار)؛
- المادة : 105 رصيد الإعانات غير المدفوعة الباقي؛
- المادة : 130 الإعانات الممنوحة للوحدات الاقتصادية البلدية (U.E.C)؛
- المادة : 131 التكفل بعجز الوحدات الاقتصادية البلدية (U.E.C) ؛
- المادة : 132 تخصيصات غير قابلة لتسديد المال المتداول في الوحدات الاقتصادية البلدية؛
- المادة : 133 تكاليف الدراسات والبحوث؛
- المادة : 160 تسديد الاقتراضات المبرمة من طرف البلدية؛
- المادة : 240 حيازة العقارات؛
- المادة : 241 حيازة الأدوات والآلات الكبرى والأثاث؛
- المادة : 251 القرض المقدم من طرف البلدية؛
- المادة : 260 حيازة السندات والقيم المالية؛
- المادة : 270 دفع الاقتراضات المتحصل عليها من طرف البلدية؛
- المادة : 271 تخصيصات قابلة للتسديد للمال المتداول؛
- المادة : 272 دفع إعانات متحصل عليها من طرف البلدية للوحدات الاقتصادية البلدية.

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

المادة : 280 الأشغال الجديدة؛

المادة : 281 التصليلات الكبرى؛

المادة : 285 أشغال إعادة البناء؛

المادة : 287 أشغال لحساب الغير .

5/ أسعار القيمة الإيجارية على العقارات ذات الاستعمال السكني (الوحدة دج/م مربع):

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

6/ أسعار القيمة الإيجارية المحلات التجارية والصناعية (الوحدة دج/ م مربع):

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

7/ أسعار القيمة الإيجارية الجبائية لمحلقات الملكيات المبنية في قطاعات عمرانية:

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

8/ أسعار القيمة الإيجارية الجبائية لمحلقات الملكيات المبنية في قطاعات قابلة للتعمير (الوحدة دج/م مربع) :

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

9/ كيفية حساب مبلغ الرسم الخاص على الإعلانات المعروضة :

المبلغ (دج)	تعيين الإعلانات
20 دج 30 دج	1. الإعلانات على الورق العادي مطبوعة أو مخطط باليدي: - الحجم يقل أو يساوي واحد (01م) 2م -الحجم أكثر من (01م) 2م
40 دج 80 دج	2. الإعلانات على الورق مجهزة أو محمية: - الحجم يقل أو يساوي واحد (01م) 2م -الحجم أكثر من (01م) 2م

10/ كيفية حساب مبلغ الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية:

المبلغ (دج)	تعيين الإعلانات
100 دج 150 دج	1. الإعلانات المدهونة: - الحجم يقل أو يساوي واحد (01م) 2م -الحجم أكثر من (01م) 2م
200 دج	2. الإعلانات مضيئة: - الحجم بالمتر المربع وجزء من 2م
500 دج 750 دج	3. الصفائح المهنية: - الحجم يقل أو يساوي واحد (1/2م) 2م -الحجم أكثر من (1/2م) 2م