جـامعة الشـهيد حمـه لخضـر – الوادي –
كـلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم السياسية

سبل تفعيل الموارد المالية لميزانيات البلديات في الجزائر

- ما بعد الازمة الاقتصادية 2014 -

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر

العلوم السياسية – تخصص : سياسة عامة و إدارة محلية

إعداد الطلبه :
فارس عيده
عبد الباقي موساوي

إشراف الدكتور :
المكي دراجي

الاسم و اللقب	الجامعة	الصفة
أ . عبد الفتاح حلواجي	جامعة حمه لخضر – الوادي	رئيسا
د . المكي دراجي	جامعة حمه لخضر – الوادي	مشرفا و مقررا
أ . خير الدين عبادي	جامعة حمه لخضر – الوادي	مناقشا

السنة الجامعية : 2017 / 2018 م

جامعة الشهيد حمه لخضر – الوادي –

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

سبل تفعيل الموارد المالية لميزانيات البلديات في الجزائر

- ما بعد الازمة الاقتصادية 2014 -

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر

العلوم السياسية – تخصص : سياسة عامة و إدارة محلية

إعداد الطلبه :

فارس عيده

عبد الباقي موساوي

إشراف الدكتور :

المكي دراجي

الاسم و اللقب	الجامعة	الصفة
أ . عبد الفتاح حلواجي	جامعة حمه لخضر – الوادي	رئيسا
د . المكي دراجي	جامعة حمه لخضر – الوادي	مشرفا و مقررا
أ . خير الدين عبادي	جامعة حمه لخضر – الوادي	مناقشا

السنة الجامعية : 2017 / 2018 م

بسم الله الرحمن الرحيم

تشكرات

***وَقَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ ***

فالحمد و الشكر لله أولا و آخرا على تمام نعمته و اكتمال منته و توفيقه لنا في انجاز هذا العمل

نتوجه بجزيل الشكر إلى الدكتور : المكي دراجي على رعايته الكريمة و إفادته الطيبة

و قبول إشرافه على عملنا .

نتوجه بالشكر كذلك إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ : عبد الفتاح حلواجي و الأستاذ : خير الدين عبادي .

الشكر موصول إلى كل أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية و نخص بالذكر

أساتذة قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية و للذين اشرفوا على تدريسنا خلال

مسار تدرجنا لنيل شهادة الماستر .

إلى من ساعدنا من قريب أو بعيد على انجاز هذا العمل.

لكم جميعا . . . نقول شكرا جزيلا .

الإهداء

إلى من كان لي القدوة و السند و الركيزة و العمد ، إلى من زرع في نفسي حب التحدي

و الإصرار إلى بلوغ المنايا، إلى من تمنيت حضوره معي في هذه الإثناء

إلى روح أبي الطاهرة * الحاج الحبيب عيده * نور الله قبره وطيب ثراه .

إلى نبض القلب ، إلى السكن . . . إلى بلسم الروح ، إلى الوطن

إلى أمي * الحاجة زبيده حوري *حفظها الله لي و أمدها موفور الصحة و العافية

إلى رفيقة الدرب و شريكة الحياة . . . زوجتي

إلى قرتا عيني و فلذتا كبدي . . . بناتي * زمرد * و * نبراس*

إلى مصدر فخري . . . أخوتي و أخواتي و أزواجهم و أبنائهم .

إلى مصدر عزتي . . . أصدقائي و زملائي و أهلي و أصهاري .

إليكم جميعا اهدي هذا العمل

– فارس –

الإهداء

إلى النبع الطيب كطيبة الأرض . . . إلى والدتي . . . حفظها الله و أطال في عمرها

إلى والدي و إخوتي و أخواتي . . . إلى جميع الأهل و الأقارب

إلى جميع الأصدقاء و الزملاء الذي وقفوا إلى جانبي في السراء و الضراء

إلى كل هؤلاء اهدي ثمرة جهدي المتواضع

- عبد الباقي -

مقدمة

مقـــــدمة :

يعتبر العمل بنظام اللامركزية الإدارية، احد الحلول التي التجأت إليها شتى دول العالم على اختلاف أنظمتها السياسية و الاقتصادية سعيا وراء تحقيق تنمية محلية أكثر نجاعه و فاعلية في ظل ظروف و حتميات فرضت نفسها ، على غرار اتساع المساحات و تباعد الأقاليم و التنوع الثقافي والاجتماعي واستحالة العمل بنظام إداري مركزي بمفرده.

والجزائر كغيرها من دول العالم ، حاولت بدورها إرساء مبدأ اللامركزية، الذي يعتبر احد مستويات التسيير الاداري المحلي، حيث يتضح ذلك من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية المتجسدة في الولاية و البلدية عبرالقيام بإصلاحات مستمرة في كافة المجالات وغيرها من الإصلاحات الجارية في إطار التحول نحو اقتصاد السوق، وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية المحلية. حيث تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ عن الدولة، بالرغم من كونها صورة من صور اللامركزية الإدارية، إذ تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والذي يعني بتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة التي تمارس مهامها تحت رقابة هذه السلطات على المستوى المحلي

تعتبر البلدية الخلية الأساسية و القاعدة الإقليمية اللامركزية في الدولة ، أوكلت لها العديد من المهام و الصلاحيات، لتلبية حاجيات و متطلبات سكانها و المشاركة في عمليات التنمية المحلية و الوطنية عن طريق المساهمة في إعداد و تنفيذ المخططات التنموية الوطنية إذ تضطلع البلدية في الجزائر بعدد من المهمات تتعلق بتوفير مختلف الخدمات للمواطنين و تنفيذ أنشطة من اختصاص الدولة بالنيابة، في ظل الاستقلالية الإدارية و المالية الممنوحة لها دستوريا ، حيث يمكنها هذا الامر من حرية التصرف و القيام بتسيير مخصصاتها المالية عبر اعداد و تنفيذ ميزانيات خاصة بها تتناسب مع احتياجاتها و تسيير شؤونها المحلية .

غير أن تلك الأنشطة المتعددة للإدارة البلدية تترتب عليها نفقات مالية جسيمة ، يقابلها محدودية الموارد المالية وعدم كفايتها ، من جهة اخرى توجب الأنشطة المختلف للبلدية على المسيرين المحليين العمل على تحقيق توازن بين إيرادات البلدية و نفقاتها ، إذ تؤدي الحاجات المتنامية للمواطنين إلى تزايد مضطرد للنفقات على حساب الإيرادات ، وهو ما يوقع البلدية في كثير من الأحيان في حالات عجز مالي ، هذا العجز عادة ما تتم معالجته بتدخل الدولة عبر تقديم إعانات مالية بأوجه متعددة و عبر هيئات مختلفة .

أمام هذه الوضعية المالية المتأزمة لمعظم بلديات الجزائر ظهرت جملة الانشغالات المطروحة حاليا بخصوص مصير و مستقبل المالية المحلية بصفة عامة و مالية البلدية بصفة خاصة .

الإشكالية :

انطلاقا من المكانة الهامة والمتميزة التي تحتلها ميزانية البلدية في تقييم الأداء المالي للجماعات المحلية، فإن التحكم في إدارة و تسيير الموارد المالية واستغلالها بعقلانية يساهم كثيرا في تحقيق أهداف الجماعات المحلية ، وبذلك تتجلى إشكالية دراستنا في السؤال الرئيسي التالي :

ما هي سبل تفعيل الإيرادات المالية لميزانية البلدية؟

التساؤلات الفرعية:

بالإضافة إلى الإشكالية البحثية الرئيسية فقد قمنا بطرح جملة من التساؤلات التالية:

- ما هو مفهوم البلدية؟
- ما المقصود بميزانية البلدية؟
- هل العجز المالي للميزانية البلدية مرده إلى ضعف في الموارد أم ضعف في التسيير؟

الفرضيات:

على ضوء العرض السابق لمشكلة البحث، يمكن تصميم و صياغة الفرضيات التالية:

- يترتب عن عدم تفعيل الموارد المالية للبلدية تضييع المال العام و زيادة عجزها الميزاني وعرقلة أدائها التنموي المحلي .

- تعتمد البلدية في الجزائر على الإعانات المقدمة من طرف الدولة لتمويل ميزانيتها، ولا تكفي مواردها لتغطية مجمل نفقاتها .

- توسيع هامش المشاركة الشعبية في إعداد و تنفيذ ميزانية البلدية يعد صحيا للميزانية ولأداء المجلس الشعبي البلدي .

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية الدراسة في كون موضوع مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية و البلدية على وجه الخصوص يكتسي أهمية كبيرة من خلال معرفة الموارد المتاحة للبلدية وكيفية تحصيلها و العمل على تنويعها ، ذلك أن هناك علاقة وطيدة بين العجز المالي لميزانية للبلدية و قلة الموارد المالية المتاحة لها . الشيء الذي يتسبب في تأخر العديد من البلديات و بالتالي تعطل عجلة التنمية . و من خلال هذه الدراسة سنحاول التوصل إلى مواطن الخلل في واحده من أهم إشكاليات التسيير المالي للجماعات المحلية الا وهي مشكلة تحصيل الموارد المالية للبلدية .

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى معرفة ما يلي :

- التعرف على أهم خصائص ومختلف مهام البلديات في الجزائر .
- معرفة أهم المصادر التمويلية لميزانية البلدية، ومدى فاعليتها في تحقيق تمويل محلي ذاتي
- استعراض مختلف المشاكل والتحديات المالية التي تواجه البلدية، و الأسباب التي تمنعها من تفعيل مواردها المالية .
- تحديد الآليات والسبل التي تمكن البلديات من تفعيل مواردها المالية .

مبررات اختيار الموضوع :

1 : الأسباب الموضوعية

إن الدافع لاختيار هذا الموضوع يتعلق أساسا بكون إيرادات ميزانية البلدية وسبل تحصيلها و تنويعها يمثل الجزء المهم في عملية تنفيذ البرامج و القيام بالنشاطات المختلفة للبلدية، كما أن الموضوع برمته يتزامن من الأزمة الاقتصادية التي تمر بها البلاد جراء تهاوي أسعار النفط في الأسواق العالمية و اتخاذ الدولة لجملة من الإجراءات التقشفية التي من شأنها أن تقلل من دعمها للجماعات المحلية و الانسحاب التدريجي من تمويل ميزانياتها ، بحكم أن البلدية أصبحت كغيرها من المنظمات الربحية و غير الربحية معرضة للإفلاس . وأن هذا الواقع يجعلنا نلفت النظر إلى ضرورة تبني البلدية في الجزائر و في سائر الدول العربية استراتيجية مالية تتيح لها

تلبية حاجات المواطنين على نحو أفضل بموازاة المحافظة على سلامة الأداء المالي، بحيث يصبح العجز المالي للميزانية هو الاستثناء.

2 : الأسباب الذاتية

إلى جانب الأسباب الموضوعية هناك دوافع ذاتية تتعلق بالميول الشخصي في معرفة أهم مصادر التمويل المحلي للبلدية، وكيفية تحصيلها ومدى كفايتها في تغطية نفقات البلدية المتزايدة أمام احتياجات المواطنين. ومن جهة أخرى فإن موضوع الميزانية والموارد المالية يندرج ضمن تخصص الدراسة سياسة عامة و إدارة محلية تحت مقياس المالية العامة إذ يسلط الضوء على احد أهم الجوانب التي تتعلق بالتنظيم الإداري و هو الجانب المالي.

الدراسات السابقة :

فيما يخص الدراسات السابقة حول الموضوع بالإضافة إلى قلتها فإن كثير منها تناول البلدية كهيئة إدارية، أي كان التركيز على الشق الإداري ومهام هذه الهيئة، أما فيما يخص الجانب المالي فالكتابات في هذا الشأن قليلة :

1 – دراسة لخنفري خيضر بعنوان : " تمويل التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق" أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، 2010 – 2011 . تهدف هذه الدراسة إلى الكشف عن نقاط القوة و الضعف في أداء الجماعات المحلية و تأثير الموارد المحلية الذاتية في استقلال الجماعات المحلية ، و محاولة تحديد أهم الإصلاحات التي يجب القيام بها من أجل تجديد نظام تمويل التنمية المحلية .

2 – دراسة بلجيلالي أحمد بعنوان " إشكالية عجز ميزانية البلديات"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، 2009 – 2010 و تهدف هذه الدراسة إلى معرفة أهم المصادر التمويلية لميزانية البلدية، ومدى فاعليتها في تحقيق تمويل محلي ذاتي للبلدية، ومن ثمة البحث عن أسباب عدم تكافؤ الإيرادات والنفقات. الأمر الذي يستدعي تشخيص دقيق للمشكلة والذي من شانه تحديد تلك الأسباب والصعوبات بدقة والخروج بحلول ناجعة لعلاج الوضع .

3 – دراسة لشباب سيهام بعنوان " ، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية " ، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، 2011 – 2012 . 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 .

4 – دراسة للمير عبد القادر" الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية " رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، 2013 – 2014 . حيث حاول الباحث من خلالها إبراز دور الضرائب المحلية كمصدر من مصادر التمويل المحلي في تمويل ميزانية الجماعات المحلية وعلى الخصوص البلديات " دراسة تطبيقية ميزانية بلدية ادرار

5 – دراسة عبد الكريم مسعودي ، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، 2012 – 2013 . حيث حاول الباحث تحديد الآليات والسبل التي تمكن الجماعات المحلية من تفعيل مواردها المالية، ومواجهة التحديات التي تقف عقبة أمامها في تحقيق أهدافها.

منهجية البحث :

للإجابة على إشكالية البحث و جملة التساؤلات التي رافقتها فقد ارتأينا إلى الاعتماد على مناهج البحث التالية :

1 – اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي باعتباره المنهج المناسب والملائم لتشخيص ظاهرة تمويل المحلي للبلديات وتحليلها بشكل أدق، فالمنهج الوصفي لا يقف عند تشخيص الظاهرة فحسب بل يعتمد على تقويمها و إيجاد الحلول الملائمة للظاهرة.

2 – كما اعتمدنا على المنهج التحليلي الذي يقوم على تحليل المضمون بالنظر إلى طبيعة الموضوع الذي يستوجب تقسي الحقائق وتحليل مضمونها.

صعوبات الدراسة :

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

- ضيق الوقت الممنوح لإنجاز البحث مقارنة بحجمه الذي يحتاج إلى وقت أكثر .
- صعوبة التوفيق بين الالتزامات المهنية و البحثية التي تحتاج إلى التفرغ كلية إلى البحث العلمي .
- صعوبة الحصول على المعلومات والمعطيات المتعلقة بموضوع البحث من مصادرها .

تقسيم الدراسة :

للإلمام بهذا الموضوع تم تقسيم الدراسة إلى فصلين: حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى الإطار العامة لمالية البلدية ، تناولنا فيه ماهية البلدية و استعرضنا بعض المفاهيم المرتبطة بها كاللامركزية والجماعات المحلية ثم البلدية عبر تعريفها، خصائصها، أهدافها. ثم تطرقنا إلى مفهوم ميزانية البلدية وصولا إلى الرقابة عليها في الفصل الثاني استعرضنا أهم مصادر تمويل ميزانية البلدية و كذا جملة التحديات التي تواجه تحصيل إيراداتها ، لنختم الفصل بطرح جملة من الحلول و الاقتراحات التي من شأنها أن تساهم في تنويع وتطوير مصادر تمويل ميزانية البلدية .

الفصل الأول :

الإطار المفاهيمي

لمالية البلدية

تمهيد :

تعتبر البلدية إلى جانب الولاية احد أشكال التقسيم الإداري، و احد صور الجماعات المحلية التي منحها المشرع الجزائري استقلالية إدارية و استقلالية مالية في ظل تمتعها بالشخصية المعنوية ، لأعطاها مرونة و حرية في تسيير مصالحها الإدارية حيث تقوم البلدية بإدارة شؤونها المالية عن طريق إعداد و تنفيذ ميزانية سنوية خاصة بها.

إذ يكتسي موضوع مالية البلدية أهمية كبيرة في مجال دارسة التسيير المالي للجماعات المحلية و كيفية إدارتها ، و هو الأمر الذي ستحاول الدراسة التعرف عليه ضمن هذا الفصل بتناول موضوع البلدية بمفهومها و هيئاتها و صلاحياتها و تناول بعض المفاهيم الآخرة المتعلقة بها ، و يقصد هنا بالحديث عن مفهوم اللامركزية الإدارية و الجماعات المحلية والتي تعطي صورة أوضح عن مفهوم البلدية ، ليتم فيما بعد تناول موضوع ميزانية البلدية الذي يمثل العصب الرئيسي في إدارة و تسيير الموارد المالية للبلدية ، وهذا ما سيتضح من خلال دراسة المباحث الآتية في:

المبحث الأول : ماهية البلدية

المبحث الثاني : مفهوم ميزانية البلدية

المبحث الثالث : خطوات تسيير ميزانية البلدية

المبحث الأول : ماهية البلدية

لقد أدى تطور وظائف الدولة واتساعها وتداخلها في عدة مجالات، إلى ضرورة انتهاج أسلوب تنظيم إداري يقوم على منح بعض الصلاحيات إلى جهات محلية ، تساعد الأجهزة المركزية على إدارة الشؤون العامة عن طريق ما يعرف باللامركزية الإدارية ، حيث تعتبر البلدية أهم وحدة إدارية لا مركزية مستقلة ومتخصصة على إقليم جغرافي، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدة، لذلك ومن خلال هذا المبحث سوف نستعرض بعض المفاهيم الخاصة بأسلوب اللامركزية الإدارية و الجماعات المحلية وصولا إلى مفهوم البلدية.

المطلب الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية

سيتم التطرق من خلال هذا المطلب إلى مفهوم اللامركزية الإدارية كأسلوب للتنظيم الإداري، ثم عرض صور هذا الأسلوب، بالإضافة إلى تقديره .

الفرع الأول : تعريف نظام اللامركزية الإدارية

يمكن تعريف اللامركزية الادارية على أنها : " توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة، ومن هنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله تماماً النظام اللامركزي، إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية، والثاني يقوم على توزيعها " [1] ، أو يمكن تعريفها على أنها : " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية أو مصلحيه تباشر اختصاصا تحت إشراف الحكومة ورقابتها[2] " ، و تعرف أيضا : " هي ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات و الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية و الوحدات الإدارية الإقليمية الأخرى ، و المستقلة قانونا على الإدارة المركزية بمجرد اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة جزئيا لرقابة الإدارة المركزية " [3] .

يقوم نظام اللامركزية الادارية على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية

---

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، ط 2 ، الجزائر : جسور للنشر و التوزيع ، 2007 ، ص 170 .

[2] حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982 ، ص 14 .

[3] بسمة عوملي ، " تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر " ، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، جامعة حسيبة بن بوعلي ، الشلف ، الجزائر ، العدد الرابع ، جوان 2006 ، ص 260 .

في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم، وتتمتع هذه الأشخاص بالشخصية الاعتبارية المستقلة، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية ، ففي هذا النظام تتمتع السلطة المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها فتحتفظ الإدارة المركزية بإدارة بعض المرافق العامة القومية وتمنح الأشخاص الاعتبارية المحلية سلطة إنشاء وإدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي، وعلى ذلك تظهر في هذا النظام إلى جانب الدولة أو الإدارة المركزية أشخاص معنوية محلية أو مرفقيه ، يطلق عليها بالإدارة اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية [1] .

الفرع الثاني : صور اللامركزية الإدارية

إذا كانت اللامركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة المحلية، فإنها على هذا النحو تتخذ صورتين وهما : اللامركزية الإقليمية، واللامركزية المرفقية .

أولا : اللامركزية الإقليمية :

يقصد اللامركزية الإقليمية الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لجزء من إقليم الدولة، كالمحافظة أو المدينة، أو البلديات[2] ، و تتجلى في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة، وإشباع حاجات أفراده، وقد دعت الضرورة إتباع هذا النوع من النظام الإداري بعد عجز السلطات المركزية على القيام بكل صغيرة وكبيرة في مختلف أجزاء الإقليم، وبعد أن ثبت أن لكل منطقة داخل الدولة مميزات خاصة، الأمر الذي فرض الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئات محلية " ، و تعد هذه الصورة للامركزية الإدارية أهم صورها على الإطلاق، وهي التي تتبادر إلى الذهن، عند سماع هذا الاصطلاح .

ثانيا : اللامركزية المرفقية :

تتحقق بمنح أحد المرافق العامة القومية أو المحلية الشخصية المعنوية المستقلة لتمكينه من إدارة نشاطه بأسلوب مستقل عن أسلوب الحكومة المركزية[3]، ولكن تحت إشرافها ورقابتها

---

[1] علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري (الجزء الأول :التنظيم الإداري) ، الجزائر : دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، 2008 ، ص 58 .

[2] عبد القادر لمير، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة وهران ، 2014 ، ص 26 .

[3] نفس المرجع ، ص 28 .

فتوزيع الاختصاصات الإدارية يتم إذن في مثل هذه الحالة على أساس موضوعي، ومع ذلك فقد تمارس هذه الاختصاصات على مستوى الدولة ككل، تتكون أمام هيئات عامة قومية وقد تُمارس على جزء معين من إقليم الدولة، فتسمى حينئذ بالهيئات العامة الإقليمي .

الفرع الثالث : تقدير نظام اللامركزية الإدارية

أولا : مزايا اللامركزية الإدارية : يتمتع نظام اللامركزية الإدارية بمزايا من أهم مزاياه :[1]

- ✓ يخفف العبء على الإدارة المركزية :إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية أو المرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في سير السياسة العامة وإدارة المرافق الوطنية.
- ✓ النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها.
- ✓ تحقيق العدالة في توزيع حصيلة الضرائب وتوفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة.
- ✓ تجنب الروتين الإداري، وما يترتب عنه من آثار سلبية من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن[2].
- ✓ يؤكد المبادئ الديمقراطية في الإدارة لأنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية .

ثانيا : عيوب اللامركزية الإدارية : من بين عيوب اللامركزية الإدارية نجد :

- ✓ يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة من خلال توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية.
- ✓ قد ينشأ صراع بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية الاعتبارية ولأن الهيئات المحلية غالبا ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة.
- ✓ غالبا ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية، ومن ثم فهي أكثر إسرافا في النفقات بالمقارنة مع الإدارة المركزية .

[1] علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 64 .

[2] محمد صغير بعلي ، دروس في المؤسسات الإدارية ، عنابه : منشورات جامعة باجي مختار ، 2000 ، ص 6 .

المطلب الثاني : مفهوم الجماعات المحلية

سنحاول ضمن هذا المطلب تناول على كل من تعريف الجماعات المحلية ثم التطرق الى خصائصها .

الفرع الأول : تعريف الجماعات المحلية

تعرف الجماعات المحلية على أنها: " وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة ، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى ، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها ، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي "[1] . و يفضل البعض استعمال مصطلح " الجماعات المحلية المنتخبة " لان جهازها التنفيذي ينتخب من قبل السكان ويطلق عليها في الجزائر اسم البلديات والولايات .

إن عبارة الجماعات المحلية ظهرت لأول مرة في الجزائر بمقتضى المادة 54 من قانون 20 سبتمبر 1947 [2] و التي تنص على إن الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات و الولايات ، و ذلك نتيجة التغييرات التي حدثت على الخريطة الإدارية الجزائرية .

الفرع الثاني: خصائص الجماعات المحلية

تتميز الجماعات المحلية بجملة من الخصائص أهمها الاستقلالية الإداري و الاستقلالية المالية.

أولا : الاستقلالية الإدارية:

وهي نتيجة من ثبوت أو الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية . التي تتطلب قدرا من الاستقلال الذاتي المحلي ، فالاستقلال الإداري معناه إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات و الصلاحيات اللازمة، بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة . وهذا في إطار نظام رقابة مشددة من طرف الحكومة المركزية على الوحدات المحلية حيث تتحقق الاستقلالية الإدارية في الجماعات المحلية من خلال :

1 – وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية :

يرجع سبب مبدأ قيام نظام اللامركزية إلى و جود مصالح أو شؤون محلية تتمثل في ذلك

---

[1] ياسين ربوح ، "محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر " ، ألقيت على طلبة السنة الثالثة علوم سياسية تخصص : تنظيمات سياسية وإدارية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، الجزائر ، 2016 /2017 ، ص 3 .

[2] عبد القادر لمير ، مرجع سابق، ص 43 .

التضامن الذي يعبر عن اهتمامات و احتياجات سكان الإقليم، أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات و المصالح و الشؤون الوطنية العامة و المشتركة بين جميع المواطنين بالدولة.

2 – تمتع الهيئات الإقليمية بالشخصية المعنوية :

تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة .من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بم يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل للمسؤولية . إن إضفاء الشخصية المعنوية العامة على الهيئات المحلية يحقق قدرا من الحرية في التصرف ، ويدعم الاستقلال الذي يجب أن تتمتع به في مواجهة السلطة المركزية، مما أدى هذا إلى تأكيد الشخصية المعنوية للوحدات المحلية من الناحية الفقهية والقانونية .

3 – تشكيل المجالس المحلية بأسلوب الانتخاب :

لا ينبغي أن تمنح المجالس المحلية الشخصية الاعتبارية لضمان استقلالها، بل لابد من الأخذ بالانتخاب كطريقة لتشكيل هذه المجالس أو غالبيتها على الأقل .ذلك أن نظام الإدارة المحلية لا يهدف فقط إلى تحقيق أهداف إدارية وتقديم الخدمات للمواطنين بصورة جيدة فحسب ولكنه في الوقت ذاته يهدف إلى تحقيق أهداف سياسية ، تتمثل في ترسيخ النهج الديمقراطي والسماح للمواطنين أن ينتخبوا من يمثلهم على المستوى المحلي وللاستقلالية المالية عدة مزايا نذكر منها [1] :

أ – تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها .
ب – تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية .
ج – تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه المحلية

ثانيا : الاستقلالية المالية :

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري وجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي، أو الذمة المالية المستقلة ويعني هذا توفير مبالغ أو موارد مالية

[1] لخضر مرغاد ،" الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر" ، مجلة العلوم الإنسانية ، تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد السابع ، فيفري 2005 . ص 3 .

خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء مهامها الموكلة إليها، و إشباع حاجيات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة، بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية وذلك في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي والتنمية المحلية .

غير أن درجة الاستقلالية هذه تقلصت في الوقت الحالي نتيجة العجز المالي الكبير الذي ألت إليه العديد من البلديات والولايات في الجزائر، والعديد من المدن والقرى في المناطق المحلية ونتيجة للجوء إلى موارد التمويل الخارجي من إعنات وقروض، ما جعلها تخضع لرقابة مركزية صارمة وهو ما يمثل خرقا لمبدأ الاستقلالية المالية.

المطلب الثالث : تعريف البلدية و خصائصها

من خلال هذا المطلب سوف يتم استعراض بعض المفاهيم الخاصة بالبلدية ، مع ذكر الخصائص التي تميزها عن باقي أجهزة الدولة.

الفرع الأول : تعريف البلدية

تعرف البلدية حسب القانون 67-24 المتعلق بالبلدية كالتالي : " البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية " [1] ، ويعكس هذا التعريف الوظائف الكثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية .

ويعرفها القانون 90 – 08 بأنها : " الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون، وللبلدية إقليم واسم ومركز " [2] .

ويعرفها القانون 11– 10 بأنها : " البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية " .[3]

---

[1] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم 67-24 ، المؤرخ في 18 جانفي 1967 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 06 ، المؤرخة في 18 جانفي 1967 ، ص93 .

[2] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم 90-08 ، المؤرخ في 17 أفريل 1990 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، المؤرخة في 11 أفريل 1990 ، ص 488 .

[3] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، يتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد37 ، بتاريخ 12 جويلية 2011 ، المادة 02 ، ص 7 .

لقد جعل التشريع الجزائري من البلدية المحرك الأساسي للتنمية المحلية، حيث توسعت مجالات تدخلها وصلاحياتها .

تستمد البلدية في النظام الإداري الجزائري سماتها من النموذجين الفرنسي واليوغوسلافي [1]، حيث نجدها أخذت من الأسلوب الفرنسي مبدأ إقرار النظام الخاص الموحد والمطبق على كل البلديات، إضافة إلى أنها استمدت منه مبدأ الوصاية الإدارية أي أن جميع البلديات تخضع إلى الرقابة المركزية والتي تمارسها السلطة المركزية .أما من الأسلوب اليوغوسلافي فإنها استمدت منه مبدأ تولي العمال بنفسهم مهمة تسيير وتولي جميع الأمور التي تصب في الصالح العام سواء الاقتصادية منها أو الاجتماعية . ومن ثم فوجود البلدية يحتل مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معا، فهي زيادة على كونها، وجهاً من وجوه اللامركزية، تُمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة في إعداد البرامج التنموية ومتابعة تنفيذها، كما تعتبر حلقة وصل وأداة ربط بين الجهاز الإداري والجماهير في الولاية .

الفرع الثاني: خصائص البلدية

تمتاز البلدية بمجموعة من المزايا الخاصة و المميزات الذاتية أهمها ما يلي :

أولا : إن البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال ، و هذه الخاصية ركزت عليها المادة الأولى من القانون 11- 10 بقولها : إن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

ثانيا : يعتبر نظام البلدية في الجزائر صورة للامركزية الإدارية المطلقة بحيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء هيئات و لجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام و المباشر و لا يوجد من بينهم أي عضو تم تعيينه أو تكليفه كما أن البلدية في النظام الإداري الجزائري تعتمد أساسا على مواردها الذاتية في تلبية و تغطية نفقات و حاجيات سكانها فنظام البلدية تجسيد لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة .

[1] عبد الكريم مسعودي ، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية ، دراسة حالة : بلدية ادرار ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2013 ، ص 48 .

ثالثا : تخضع البلدية لنظام الرقابة السياسية والإدارية، إذ تباشر السلطات السياسية والإدارية المركزية رقابة سياسية وإدارية شديدة على البلدية، إذ تعد وحدة سياسية وإدارية واجتماعية واقتصادية وتعد لامركزية مطلقة في ظل مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية [1] .

المطلب الثالث: هيئات البلدية و صلاحياتها

بعد استعراض تعريف البلدية ضمن المطلب الأول و كذا أهم خصائصها سيتم ضمن هذا المطلب استعراض الهيئات التي تشرف على تسيير البلدية و أهم صلاحياتها

الفرع الأول: هيئات البلدية

نصت المادة 15 من القانون البلدية 11- 10 على أن البلدية تتوفر على[2] :

- هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

أولا : المجلس الشعبي البلدي

يشرف على إدارة شؤون البلدية مجلسا منتخبا هو المجلس الشعبي البلدي. يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين، يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي

البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية كما يلي [3] :

13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة .
15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها مابين 10.000 و 20.000 نسمة .
19 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها مابين 20.001 و 50.000 نسمة .

---

[1] عادل حسين، مصطفى زهير، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، مصر، 2001 ، ص479 .

[2] قانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المادة 15 ، ص 8 .

[3] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية ، رقم 50 المؤرخة في 25 اوت 2016 . المادة 80 .

23 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها مابين 50.001 و 100.000 نسمة .
33 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها مابين 100.001 و 200.000 نسمة .
43 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها مابين 200.001 نسمة فما فوق .

ثانيا : رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتم تعين رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 65 من قانون البلدية 11-10 وفق الشروط التالية :

- أن يكون متصدر القائمة الفائزة بأغلبية أصوات الناخبة .

و في حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس عدد الأصوات يعلن رئيسا المترشح أو المترشحة الأصغر سنا من بين الأعضاء بالمجلس الشعبي البلدي .

حيث تجدر الإشارة بنا إلى أن المشرع كان أكثر وضوحا فيما يخص تعين رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي كان في السابق ينتخب من بين القائمة التي نالت أغلبية الأصوات ، جاء القانون العضوي للانتخابات أكثر دقة و تحديدا ،حيث نصت المادة 80 منه على أنه: " يتقدم المترشح لانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة للمقاعد ،يمكن للقوائم الحائزة على 35 % على الأقل من المقاعد تقدم المترشح " .

وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب له يتراوح بين نائبين وستة نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

ثالثا : الأمين العام

جاءت المادة 29 من قانون البلدية11-10 لتعترف صراحة للامين العام بممارسة أمانة المجلس الشعبي البلدي ، وورد في المادة 125 إن البلدية إدارة توضع تحت تصرف وسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ينشطها الأمين العام ، أما المادة 129 فجاءت أكثر تفصيلا لمهام الأمين العام فعهدت إليه تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتنفيذية وضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي[1] .

[1] قانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المادة 125 و 129 ، ص 19 .

الفرع الثاني : صلاحيات البلدية

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته طبقا للمبادئ المحددة في المادتين 3 و4 من قانون البلدية 11- 10 . ضمن المجالات الأنفة الذكر[1] :

اولا: مجال التهيئة والتنمية، التعمير والتجهيز :

أتاح القانون البلدي 11- 10 الفرصة للبلدية في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية، والسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية.

- يبادر المجلس الشعبي البلدي، بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث هذه تنمية نشاطات اقتصادية، تتماشى مع طاقات البلدية و مخططها التنموي، لذا يتخذ كافة. التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته .

- أوكل القانون للبلدية التأكد من احترام تخصيص الأراضي وقواعد استعمالها والسهر على المراقبة، الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، والسهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية .

- على صعيد آخر حمل المشرع، البلدية ممثلة في مجلسها مسؤولية حماية التراث العمراني، والأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية ، وفي هذا المجال تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة المشاكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، وكذا العمليات المتعلقة بتسييره وصيانتها، وتُساهم في ترقية برامج السكن.

- يتولى المجلس الشعبي البلدي التحضير للاحتفال بالأعياد الوطنية، كما هي محددة في هذا التشريع الساري المفعول، وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية ولاسيما منها تلك المخلدة للثورة التحريرية.

- تسعى البلدية للتعريف بالفضاء الآهل، وتحرِص على تسمية كافة المجموعات العقارية السكنية والتجهيزات الجماعية، وكذا مختلف طرق المرور المتواجدة على إقليم البلدية.

[1] قانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المواد 3 و 4 ، ص 7 .

ثانيا : مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسلية والسياحة [1]

تتخذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها.

- انجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ و التأكد من ذلك .

- اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياضة وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.

- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية، الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية، التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.

- تقديم مساعدتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسلية .

- المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية و نشر الفن والقراءة العمومية والنشاط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها.

- اتخاذ كل تدبير يرمي إلي توسيع قدراتها السامية، وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.

- تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل.

حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية. المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

- تشجيع ترقية الحركة الجهوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسلية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

[1] قانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المادة 122 ، ص 18 .

ثالثا : النظافة وحفظ الصحة والطرقات البلدية:

تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما ، المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات[1]:

- توزيع المياه الصالحة للشرب .
- صرف المياه المستعملة ومعالجتها .
- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها .
- مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة .
- الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلة للجمهور.
- صيانة طرقات البلدية و إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها .

كما تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن وفي حدود إمكانياتها بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري، وتساهم في صيانة فضاءات الترقية والشواطئ[2].

[1] قانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المادة 123 ، ص 18 .

[2] نفس المرجع ، المادة 124 . ص 19.

المبحث الثاني : مفهوم ميزانية البلدية

تعد ميزانية البلدية أداة للرقابة والتخطيط والتنبؤ، وليست فقط أداة للتعبير المالي عن العمل الذي تقوم به البلدية في إقليمها الخاص ، كونها وحدة إدارية مستقلة تتخذ قراراتها لوحدها بما يتلاءم مع محيطها، هذا ما يجعل لها ميزانية خاصة. و ستحاول الدراسة من خلال هذا المبحث استعراض تعريف وخصائص ميزانية البلدية ، مبادئ ميزانية البلدية وثائقها و أخيرا محتوى ميزانية البلدية .

المطلب الأول : تعريف ميزانية البلدية و خصائصها

تختلف ميزانية البلدية عن ميزانية الدولة من حيث المفهوم أو الإعداد، إلا أنها تبقى تراعى في إعدادها لتطلعات الدولة ونظرتها المستقبلية، ولهذا أعطت الدولة اهتمامًا بالغًا لميزانية البلدية، وتم إدراجها في القانون الخاص للبلدية من حيث الإعداد والتصويت، والمصادقة عليها .

الفرع الأول : تعريف ميزانية البلدية

تعرف ميزانية البلدية بأنها : " ميزانية الإدارة المحلية و هي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، و هي تعكس بذلك الخطط و الاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات و رغبات المواطنين " [1] ، كما قد ورد تعريف ميزانية البلدية في المادة 176 من قانون البلدية لسنة 2011 على أنها: جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيصي و إدارة تسمح بتسيير المصالح البلدية، وتنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار[2] . أكد هذا التعريف على أن الميزانية هي أداة تنفيذ برامج التجهيز والاستثمار للبلدية، ومن ثمة على الطابع التنموي لمهامه. كما يستخلص من التعريف أن الميزانية عبارة عن بيان تفصيلي لمجموع ما تنفقه البلدية، وما تحصل عليه من مبالغ مالية .

الفرع الثاني : خصائص ميزانية البلدية

من التعريفات السابق يمكن استخلاص أهم خصائص ميزانية البلدية وهي [3]:

---

[1] عباس عبد الحفيظ ، تقييم فاعلية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية ، دراسة حالة : نفقات ولاية تلمسان و بلدية منصورة ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2012 ، ص 13 .

[2] قانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المادة 176 ، ص 24 .

[3] محمد عباس محرزي :" اقتصاديات المالية العامة "، الطبعة الثانية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 . ص 385.

اولا : عملية تقديرية : تتكون ميزانية البلدية من بيانات تقديرية لمقدار النفقات المتوقع تجملها خلال فترة زمنية محددة بسنة، بالإضافة لمقدار الإيرادات المتوقع تحصيلها من مختلف مصادر الإيرادات الممكنة، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل، وكذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات .

ثانيا : عملية ترخيص : هي أمر بالإذن أي أنه بمجرد المصادقة على الميزانية للبلدية يتم صرف النفقات وتحصيل الإيرادات ، هذا ما يمكن البلدية من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية، ذلك أن الحكومة لا يمكنها تنفيذ الميزانية إلا بعد ترخيصها من قبل السلطة التشريعية وفي حدود هذه الرخصة.

ثالثا : عمل ذو طابع إداري : تتطلب ميزانية البلدية مجموعة من الإجراءات الإدارية و المالية، تتخذها السلطة التنفيذية لتنفيذ خططها المالية، ويتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع البلدية .

رابعا : عمل دوري : فالميزانية ذات طابع سنوي، توضع لسنة واحدة، أي أن الإيرادات والنفقات، تقدر لمدة سنة فقط، على أن عملية التنفيذ تمتد إلى ما فوق السنة المدنية.

المطلب الثاني : مبادئ ميزانية البلدية وأنواعها

تخضع ميزانية البلدية لمجموعة المبادئ التي تحكم ميزانيتها والتي تعتبر من أساسيات علم المالية العام، إضافة أن لميزانية البلدية أنواع، سنتناول مبادئ ميزانية البلدية ثم أنواع ميزانية البلدية .

الفرع الأول : مبادئ ميزانية البلدية

تقوم ميزانية البلدية على جملة من المبادئ وهي :

أولا : مبدأ السنوية : وهو نفس المبدأ الذي يحكم سنوية الميزانية العامة للدولة، وان مدة سريان الميزانية هي سنة كاملة حيث أن إيرادات البلدية ونفقاتها تحدد وتجدد كل سنة، وهذا ما نصت عليه المادة 3 من القانون رقم 88-05 المتعلق بقوانين المالية على ما يلي[1] : " يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد وأعباءها، وكذا الوسائل المالية

[1] شريف رحماني، أموال البلديات الجزائرية ، الجزائر : دار القصبة للنشر ، 2003 ، ص 22 .

الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العمومية، كما يقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العمومية، وكذلك النفقات بالرأسمال " وهو المبدأ الساري أيضا على ميزانيات الإدارة المحلية .

ثانيا : مبدأ وحدة الميزانية : ينبغي أن تندرج كل الإيرادات و كل النفقات في وثيقة وحيدة هي الميزانية، هذا المبدأ يضمن صراحة المعلومات المالية الموجهة لمجلس المداولة [1] ، ما يسهل على أجهزة الرقابة المتابعة وإعداد التقارير بالنسبة للمتغيرات داخل الميزانية، ومعرفة المركز المالي للجماعة .

ثالثا : مبدأ الشمولية : يعني أن تتضمن الميزانية قسمين : أولهما خاص بالإيرادات والثاني بالنفقات دون الربط، كما تظهر في الميزانية كافة تقديرات النفقات و الإيرادات دون إغفال، بغرض تسهيل عملية المراقبة من طرف الهيئات المختصة .

رابعا : مبدأ التخصيص والتوازن : يقصد به تخصص إيرادات لتغطية نفقات محددة لا يجب صرفها لنفقات أخرى . كما يقصد به أن تتساوى جملة الإيرادات العامة مع جملة النفقات العامة ، وهو ما تؤكده المادة 183 من قانون البلدية 11-10 بقولها "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازية ، أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية [2]" .

الفرع الثاني: أنواع ميزانية البلدية

تتكون ميزانية البلدية من ثلاثة وثائق وهي : الميزانية الأولية والميزانية الإضافية والحساب الإداري :

أولا: الميزانية الأولية

أطلقت عليها هذه التسمية لأنها الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية للجماعات المحلية ، فهي عبارة عن كشف و بيان تفصيلي لكافة العمليات المقرر لها خلال السنة و هي الوثيقة الأصلية التي يمكن أن تكفي لوحدها، تقدر فيها جميع النفقات و الإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من أجلها وهي تحتوي على وثائق متعددة :

[1] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 88-05 ، المؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل و يتمم القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 المتعلق بقانون المالية ، الجريدة الرسمية ، العدد 02 ، الماده 3 .

[2] قانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المادة 183 ، ص 25 .

- الميزانية الأصلية ذاتها .
- جدول تلخيصي يسمح التحقق من التوازن بين أقسام الميزانية.

ثانيا: الميزانية الإضافية

الميزانية الإضافية هي عبارة عن تصحيح وتتميم للميزانية الأولية سواء بالزيادة أو بالنقصان، فهي تسمح بتعديل النفقات و الإيرادات خلال السنة المالية تبعًا لنتائج السنة المالية السابقة. و زيادة على الميزانية الإضافية يرخص للمجلس الشعبي البلدي في حالة الضرورة أو بصفة استثنائية ، التصويت على انفراد على اعتمادات تسمى :

- **الإعتمادات المفتوحة مسبقا :** وهي اعتمادات تفتح قبل التصويت على الميزانية الإضافية
- **الترخيصات الخاصة :** وهي الإعتمادات التي تقرر وتفتح بعد التصويت على الميزانية الإضافية

ثالثا: الحساب الإداري

يعتبر الميزانية الحقيقية للبلدية فهو بمثابة حوصلة للميزانيتين (الأولية والإضافية) له دور كبير في إعداد الميزانية الإضافية، لأنه يبين بواقي الإنجاز والتحصيل لفرع التسيير، ويستخرج الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز و الاستثمار، يستخرج الفائض أو العجز إن وجد، يتم إعداده قبل 31 مارس من السنة المالية، وهو يعمل على تسهيل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية ، كما يعتبر عن النتيجة الحقيقية المنجزة ، و يلعب الحساب الإداري دورا كبيرا عند إعداد الميزانية الإضافية. حيث يبين لنا ثلاث نقاط أساسية نعتمد عليها هي [1] :

- ❖ بواقي الإنجاز و التحصيل لفرع التسيير و يرحل إلى الميزانية الإضافية (سواء الفائض أو العجز)
- ❖ يستخرج لنا الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز و الإستثمار .
- ❖ يستخرج لنا الفائض أو العجز إن وجد .

[1] عباس عبد الحفيظ ، مرجع سابق ، ص 40

المطلب الثالث : محتوى ميزانية البلدية

تحتوي ميزانية البلدية على قسمين هما : قسم التسيير وقسم التجهيز و الاستثمار[1] ، وكل قسم بدوره ينقسم إلى إيرادات ونفقات.

الفرع الأول : قسم التسيير .

يضم قسم التسيير المبالغ المالية المخصصة لدفع مرتبات أجور الموظفين والمستخدمين، واقتناء لوازم، وتسديد الديون وتقديم المساعدات الاجتماعية، وينقسم إلى نفقات و إيرادات البلدية

أولا : إيرادات التسيير

نصت عليها المادة 195 من القانون 11-10 بأن إيرادات قسم التسيير تتكون مما يأتي :

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول به .
- المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومي
- ناتج و مداخيل أملاك البلدية .

ثانيا : نفقات التسيير

تحتوي قسم التسيير على ما يلي :

- ❖ أجور وأعباء مستخدمي البلدية.
- ❖ التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية .
- ❖ المساهمات المقررة على الأملاك و مداخيل البلدية بموجب القوانين
- ❖ نفقات صيانة طرق البلدية
- ❖ المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها .
- ❖ فوائد القروض .
- ❖ أعباء تسيير لفائدة قسم التجهيز و الاستثمار .

[1] قانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المادة 179 ، ص 24 .

الفرع الثاني : قسم التجهيز و الاستثمار [1]

يعمل قسم التجهيز والاستثمار على تمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي من الحفاظ على أموال البلدية، سواء العمومية أو الخاصة، المنقولة أو العقارية، عن طريق الاستهلاك أو الزيادة فيها عن طريق الاقتناءات أو الإنفاقات الجديدة .

أولا : ايرادات التجهيز و الاستثمار

يشتمل فرع التجهيز و الاستثمار على :

- ❖ الاقتطاعات الحاصلة من إيرادات التسيير
- ❖ حصة البلدية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية
- ❖ الفائض المحقق من المصالح العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري
- ❖ إعانات الدولة في إطار برامج التنمية المحلية .
- ❖ محاصيل القروض و تخصيصات الدولة والولاية.
- ❖ المساهمات والمساعدات.
- ❖ الهبات والوصايا

ثانيا : نفقات التجهيز و الاستثمار

تحتوي هذه النفقات على :

- ❖ الأعباء الخاصة بالاستهلاك العمومي .
- ❖ نفقات المساهمة برأس المال على سبيل الاستثمار .
- ❖ نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية .

[1] قانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المواد 195 و 198 ، ص 26 .

المبحث الثالث : مراحل تسيير ميزانية البلدية

تمر ميزانية البلدية بعدت مراحل بدءا بعمليات الاعداد إلى التنفيذ من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وصولا إلى عملية الرقابة ، حيث سيتم التطرق فيما يلي إلى مراحل إعدادها ضمن المطلب الأول ، ثم التطرق إلى التصويت والمصادقة على الميزانية في المطلب الثاني ، ثم عملية التنفيذ في المطلب الثالث ، وصولا إلى عملية الرقابة على ميزانية البلدية ضمن المطلب الرابع .

المطلب الأول : تحضير ميزانية البلدية

يتم إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية عبر عدة مراحل كالآتي :

الفرع الأول : المبادرة باقتراح ميزانية البلدية

يعود إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحضير وثيقة الميزانية و اقتراحها على المجلس الشعبي البلدي و يساعده في ذلك تأطير بشري مزود برصيد ثقافي ، كما يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي رؤساء المصالح فهم الذين يحددون المتطلبات المالية للاختبارات التي يقترحونها ، و يصوغون مشروع الميزانية وفق المخطط المحاسبي[1] .

الفرع الثاني : إعداد ميزانية البلدية

نصت المادة 180 من قانون البلدية 11-10 على أن : " يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية . يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه " [2] .

يفهم من نص المادة أن الميزانية تعد من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة الأمين العام للبلدية ثم يتم تقديمها للمجلس الشعبي البلدي للمناقشة و إبداء الرأي والتصويت وصولا إلى مصادقتها من قبل الهيئة الوصية إما الدائرة أو الولاية.

---

[1] شباب سهام ، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية ، دراسة تطبيقية : حالة بلدية معسكر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان، الجزائر، 2012 ، ص 102

[2] قانون البلدية 11-10 ، مرجع سابق ، المادة 180 ، ص 24 .

المطلب الثاني : التصويت والمصادقة على ميزانية البلدية

ستتناول الدراسة ضمن هذا المطلب التعرف على كل من عملية التصويت ثم المصادقة على مميزانية البلدية .

الفرع الأول : التصويت على ميزانية البلدية[1]

بعد إعداد ميزانية البلدية تعرض على المجلس الشعبي البلدي ليقوم بدراستها ثم يصوت عليها بابا بابا ومادة مادة بالنسبة لنفقات و إيرادات قسم التسيير . أما بالنسبة لقسم التجهيز و الاستثمار يكون مادة مادة و بالبرنامج وعلى أساس توازن بين الإيرادات والنفقات في مختلف الأبواب .

يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية بصفة إلزامية على أساس التوازن .
يصوت على الميزانية الأولية إلزاميا قبل 21 أكتوبر من السنة التي تسبق نسبة تنفيذها. يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.

الفرع الثاني : المصادقة على ميزانية البلدية

ترفق هذه الميزانية بمداولة المجلس الشعبي البلدي، وكذا التقرير الخاص بتقديم الميزانية ودفتر الملاحظات الذي يحتوي محتوى كل مادة. يقوم الوالي بالمصادقة على الميزانية بعد مراجعتها والتحقق ما إذا كانت متوازنة. لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية .

إذا تم رفض السلطة الوصية المصادقة على الميزانية لأسباب تتعلق بعدم توازن الميزانية تعرض من جديد على المجلس خلال (15) يومًا التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال (10) أيام .
إذا لم يتم التصويت على الميزانية البلدية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 من القانون 11-10 خلال أجل (08) أيام إلى تاريخ الإعذار الموجه للرئيس تضبط تلقائيًا من قبل الوالي.[2]

[1] علاء الدين عشي ، شرح قانون البلدية ، الجزائر : دار الهدى للنشر و التوزيع ، 2001 ، ص 108 .
[2] نفس المرجع ، ص 109 .

المطلب الثالث : تنفيذ ميزانية البلدية

ستتناول الدراسة من خلال هذا المطلب احد أهم مراحل ميزانية البلدية ألا وهي عملية تنفيذ الميزانية حيث تخرج الميزانية من مرحلة الإعداد و التحضير و تدخل فيها خطوة التطبيق الملموس، و محتواها إلى حيز الوجود .

الفرع الأول : الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية

بخصوص تنفيذ ميزانية البلدية ، فان نفس المبادئ السارية المفعول بالنسبة لوكلاء تنفيذ ميزانية الدولة هي نفسها التي تطبق على وكلاء تنفيذ هذه الميزانية ، فبموجب مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف و المحاسب العمومي ، فان هناك وكيلان متميزان يتدخلان في تنفيذ ميزانية البلدية : رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمر بالصرف ، و القابض البلدي بصفته محاسبا عموميا[1] .

أولا : الآمرون بالصرف

حسب المادة 23 القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية : " يعد أمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات والتصفية و إصدار سند الآمر بالتحصيل من جانب الإيرادات ، والقيام بإجراءات القيام والتصفية، والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات "[2] .

فالآمر بالصرف بالنسبة لميزانية البلدية هو رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو مكلف بالحفاظ على أموال البلدية و إدارتها وتسيير إيرادات البلدية وتحرير الآمر بالصرف الخاص بالنفقات، و كذلك تمثيل البلدية أمام القضاء .

- ✓ القيام بكل الإجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني .
- ✓ منح سندات المداخيل و حوالات .
- ✓ كما يقوم كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات والنفقات .
- ✓ كما يقوم بإعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنتهية .

---

[1] علي زغدود ، المالية العامة ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 ، ص 136 .

[2] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 90-21 مؤرخ في 15 اوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 35 ، المادة 23 ، ص 1134 .

ثانيا : المحاسبون العموميون

يعتبر محاسبا عموميا كل من يكلف قانونا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية أو حراستها، وتعتبر أموال عمومية كل ما تعلق بميزانية الدولة وحسابات خزينتها أو ميزانيتها الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

فبالنسبة لتنفيذ ميزانية البلدية فإن المحاسب البلدي مكلف بالحفاظ على أموال البلدية و إدارتها وحفظ القيم المالية للبلدية أمام القضاء وهو ملزم بما يلي :

– القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات ، والهبات، والهدايا والموارد الأخرى .

– القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية صد المدينين المتأخرين عن التسديد .

– تنبيه الآمرين بالصرف بالانتهاء آجال الإيجارات .

– منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم .

– تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون .

الفرع الثاني : عمليات تنفيذ الميزانية

إن تنفيذ ميزانية البلدية يعني الشروع في عملية تنفيذ النفقات و تنفيذ الإيرادات .

أولا : إجراءات تنفيذ نفقات البلدية

تمر عملية تنفيذ نفقات البلدية بأربعة مراحل أساسية :

1 – **الالتزام بالدفع :** ينشأ الالتزام نتيجة قيام السلطة الإدارية بأتخاذ قرار لتحقيق عمل معين أو نتيجة لواقعة تستلزم إنفاقا من جانب الدولة أو احد الهيئات العامة التابعة لها[1] ، و يمكن إدراك الالتزام بدفع النفقات العمومية من زاوية قانونية أو جبائية .

أ – **الالتزام القانوني** : هو العقد الذي بواسطته تنشئ البلدية أو تثبت التزاما ينجم عنه تكليف ، كما ينص على ذلك المرسوم 84–71 المؤرخ في 17 مارس 1984 . المتعلق بالقائمة الاسمية لنفقات البلدية و إيراداتها .

[1] محمد عباس محرزي ، مرجع سابق ، ص 448 .

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

- عقد صفقة (أشغال أو تمويل ، اقتناء عقارات ، اقتراض ، إيجار، ضمان أو اشتراك).
- قاعدة تنظيمية أو قانونية (أجور الموظفين ، تعويضات ، حصص و مساهمات على حساب البلدية) .
- قرار قضائي (نزع ملكية بسبب منفعة عامة أو تعويضات مختلفة) .
- قرار وحيد الجانب (منح إعانات ، مكافآت ، مساعدات) .

ب – الالتزام الحسابي[1]**:** يتطلب كل مشروع مهما كانت نفقته استخدام اعتمادات مالية لتنفيذه و الأمر بالصرف الذي هو رئيس المجلس الشعبي البلدي ينبغي له التحقق منذ نشأة المشروع من توافر الإعتمادات الكافية لتسديد قيمة النفقة هذه العملية تسمى بالالتزام الحسابي ، و إذا حصل انه لسبب ما لم ينفذ عقد الالتزام بالنفقة فان الإعتمادات المخصصة تضم من جديد إلى الإعتمادات المتوافرة لإمكان استخدامها في نفقات أخرى .

ج – فترة الالتزام : لا يمكن لنفقات التسيير أن تتم بعد 30 نوفمبر غير انه عند الضرورة يمكن أن تتم حتى إلى غاية 31 ديسمبر .

2 – **التصفية :** باعتبارها مرحلة ثانية لتنفيذ الميزانية فان التصفية تحتوي في الواقع على عمليتين : معاينة الخدمة المقدمة ، و التصفية بالمعنى الخالص للكلمة .

* **معاينة الخدمة المقدمة :** باستثناء العمليات المنصوص عليها بوضوح من طرف القوانين و التنظيمات 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 النفقات مثل الإعانات و المساعدات التي تعود المبادرة بها الى إدارة البلدية

* **التصفية الخالصة :** تكمن هذه العملية الثانية في حساب مبلغ دين البلدية بصورة دقيقة و التأكد من انه حقيقي و واجب الأداء ، و بالتالي فانه لم يسدد بدفع سابق او لم يسقط اجله بمرور أربع سنوات عليه .

[1] شباب سهام ، مرجع سابق، ص 107 .

أن التحقق من الخدمة المقدمة و التصفية بمعناها الحصري يتم تجسيدها بوثائق ثبوتية ينبغي أن تثبت حقيقة الخدمة المقدمة و حقوق دائني البلدية ، و يجب أن يشار إلى دليل الوثيقة الثبوتيه حيث تظهر العبارة التالية : " إن رئيس المجلس الشعبي البلدي الممضي أسفله يشهد بان الإعمال و التمويلات و النقل قد تم القيام بها أو أن الكميات و الأثمان صحيحة و أن الاداءات قد حصلت في الآجال المحددة "[1].

3 – **الأمر بالصرف الخاص بالنفقة :** يمثل الأمر بالصرف أو الإذن بالصرف المرحلة الثالثة في تنفيذ ميزانية البلدية ، و يتم عندما يوفي دائن البلدية بالتزاماته أي بعد تصفية الدين ، إن هذه المرحلة هي ملازمة للتصفية و تتوقف عن 15 مارس من المرحلة الإضافية الخاصة بالجماعات المحلية .

4– **دفع النفقة :** إن الأمر بالصرف و تحويل حوالات الدفع أو سندات الإيرادات للقابض البلدي هي التي تنتهي المرحلة الإدارية ، و ترجع العملية الأخيرة أي عملية الدفع للقابض البلدي ، الذي يمارس في نفس الوقت دور الدافع و دور أمين صندوق البلدية ، و هو ما أكدته المادة 22 من القانون 90–21 المتعلق بالمحاسبة العمومية : " يعد الدفع الأجر الذي يتم بموجبه إبرام الدين العمومي " [2] .

وفي اطار هذين الدورين تدخل مسؤولية المحاسب ، و طبقا لأحكام القانون نفس القانون و المحدد لالتزامات المحاسب فان القابض مطالب بمباشرة بعض المراقبات التي تخص أساسا ما يلي :

- ✓ صفة الآمر بالصرف
- ✓ توفر الإعتمادات
- ✓ مطابقة النفقة للقوانين و التنظيمات السارية المفعول

ثانيا : إجراءات تنفيذ إيرادات البلدية

تشتمل عملية تنفيذ إيرادات ميزانية البلدية أربع مراحل هي :

1 – **الإثبات :** هو عملية تكريس حق الدين العمومي مثل : تحديد الوعاء الضريبي

[1] شباب سهام ، مرجع سابق ، ص 107

[2] القانون رقم 90–21 ، مرجع سابق ، المادة 22 ، ص 1133 .

2 – **التصفية :** هي عملية تحديد مبلغ الدين الواجب تحصيله (مثل مبلغ الضريبة ، نسبة الضريبة أو الرسم أو الغرامة) . و ذلك عن طريق إصدار وثائق تحدد ذلك و هي عملية تمهيدية لإصدار الأمر بالتحصيل و من بين هذه الوثائق :

جداول للتنفيذ مثل العقارات المبنية و الغير مبنية .

كشوف النواتج مثل الرسم على التظاهرات .

الأمر بالدفع مثل حقوق الاحتفالات .

العقود مثل عقد الإيجار و محضر المزايدات .

3 – **الأمر بالتحصيل :** و يصدره الآمر بالصرف و يتم التحصيل إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية لتنفيذ الميزانية ، و هذا الأمر يحدد طبيعة الإيراد ، أساس الحساب و سند القيمة المستحقة و يحمل رقم تسلسلي حسب السنة و حسب الأقسام (تسيير أو تجهيز و استثمار)

4 – **التحصيل** [1]: و هو إجراء يقوم به المحاسب (أمين الخزينة البلدي) و هناك :

* التحصيل الودي : إشعار المدين و إعطاءه مهلة تسديد .

* التحصيل الجبري : عدم استجابة المدين في الفترة المحددة في التحصيل الودي (أي التخلي عن التسديد) و يصبح الأمر هنا أمر تنفيذي و تسمى 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 و غيرها ، و يتم إعداد الكشف رقم 12 . بأربع نسخ ترسل منها ثلاث نسخ للمحاسب العمومي الذي بعد الرقابة عليها يعيد إرسال نسخة للآمر بالصرف و نسخة لمديرية الضرائب قصد الإثبات .

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

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

[1] عبد القدوس : " المالية المحلية 3 " من خلال الموقع الالكتروني : http://www.startimes.com شوهد بتاريخ 2018/04/26 .

*** إيرادات محصلة قبل إصدار السند :** هناك إيرادات يحصلها المحاسب قبل إصدار السند من طرف الآمر بالصرف منها : الهبات ، الإعانات و الرسوم على الطرق و الأماكن ، في نهاية كل أسبوع يقوم المحاسب بتسجيل المبالغ المحصلة على كشف رقم "14" و يرسل نسخه من للآمر بالصرف للإثبات و إصدار السند على الكشف رقم "12" الموالي .

*** التحصيل من قبل الموكلين :** تحت مسؤولية و تصرفه يقوم المحاسب بتكليف شخص معين لتحصيل بعض إيرادات البلدية .

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

يمسك كل من الآمر بالصرف و المحاسب العمومي محاسبة إدارية منظمة من اجل متابعة كل مراحل تنفيذ الميزانية و التي تتوج في الأخير بوضع حسابين احدهما إداري و يعده الآمر بالصرف و الآخر حساب تسيير و يعده المحاسب العمومي .

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 و حساب ختامي ، إن هذا الحساب بعد مراجعته و الإقرار بصحته من طرف السلطة الإدارية للمحاسب يحول إلى الآمر بالصرف الذي يراجع مدى مطابقة السندات الواجبة التحصيل و الحوالات مع محررات الحساب الإداري ، ثم يحوله إلى مداولة لإقراره في نفس الوقت مع الحساب الإداري هذا من دون أن يصبح حسابا للمسيرين المحلين مادام هذا الآمر يمثله الحساب الإداري[1] .

الحساب الإداري : كما سبق و ذكرنا فان الحساب الإداري يعتبر نتيجة السنة المالية حيث يقدم لنا كل المصاريف الحقيقية التي انصرفت و الإيرادات التي تحصلت عليها فعلا أثناء السنة المالية و كل البواقي التي سجلت سواء بالنسبة لقسم التسيير أو التجهيز و الاستثمار.

[1] شباب سهام ، مرجع سابق ، ص 110 .

المطلب الرابع : الرقابة على ميزانية البلدية

نظرا لخطورة العمليات المالية و المحاسبتية للبلدية فقد خصها المشرع برقابة صارمة تدعى الرقابة المالية و التي تعرف على أنها مراقبة مدى تطابق الميزانية و الإجراءات المتخذة مع القوانين المعمول بها ، و الرقابة المالية على الميزانية نوعان : السابقة والرقابة اللاحقة وهذا ما سيتم التطرق إليه في هذا المطلب.

الفرع الأول : الرقابة السابقة أو القبلية

تأتي قبل صدور القرار المتعلق بالأذن بالصرف وقبل إبرام العقود وتنفيذها، وهذا النوع من الرقابة قائم على أساس التوقيت الزمني، بحيث لا يجوز لأي سلطة تنفيذية الالتزام أو دفع مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة القبلية، وهي تهدف إلى ضمان المشروعية، ودقة الحسابات وكذا ملائمة التصرفات المالية، وسيتم التطرق في هذا الفرع إلى رقابة المراقب المالي ، ثم رقابة المحاسب العمومي البلدي .

أولا : رقابة المراقب المالي

لقدعرف المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المراقب المالي على أنه : " موظف تابع لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) يتواجد على المستويين المركزي والمحلي يعين هو ومساعديه بموجب قرار وزاري، وتعد رقابته رقابة مشروعة لا ملائمة على النفقات العمومية[1] "

يعتبر المراقب المالي المرشد والحارس على تنفيذ الميزانية من خلال إعلام المصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها الآمر بالصرف، حيث تخضع القرارات ضمنة التزاما مسبقا بالنفقات قبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي .

كما يقوم في نهاية السنة المالية بإرسال تقريرا إلى الوزير المكلف على سبيل العرض والى الآمرين بالصرف على سبيل الإعلام تقريرا يتضمن الشروط التي قام عليها التنفيذ، إضافة إلى الصعوبات التي تلقاها أثناء أدائه مهامه، أو وجدت في مجال التنظيم والمخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية، وجمع الاقتراحات التي من شأنها تحسن شروط

[1] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم تنفيذي رقم 92-414 ، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها ، الجريدة الرسمية ، العدد 82 . المادة 09 .

صرف الميزانية . كما يعتبر المراقب المالي مسؤولا عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته وعن تأشيرات التي يسلمها .

ثانيا : رقابة المحاسب المالي

لقد منح القانون المحاسب البلدي سلطة ممارسة الرقابة على الآمر بالصرف من أجل التحقق من مدى شرعية النفقات على مستوى البلدية. يمارس مهام محاسب عمومي بالنسبة للبلدية أمين خزينة البلدية، وهو محاسب رئيسي بالنسبة للبلدية، يتولى دفع النفقات وتصفيتها وتحصيل الإيرادات ، وتحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بصرفها. يدير بقوة القانون محاسبة الإيرادات والنفقات، ويحدد مرحليًا الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها، كما يحدد في نهاية كل سنة مالية حالة المتخلفات الواجب تغطيتها وحالة المتخلفات الواجب دفعها، ويحدد عند الاقتضاء في نهاية السنة المالية حالات الحصص غير المغطاة للمصالح البلدية، و إعفاءات الديون الفاقدة .

الفرع الثاني : الرقابة اللاحقة أو البعدية

تعني هذه الرقابة تلك الرقابة التي تمارسها أجهزة متخصصة ومستقلة، تتم بعد تنفيذ أو إنجاز العمل كله تهدف إلى ضمان توفر الاعتمادات اللازمة لتغطية النفقات، وتكييف الإجراءات المتخذة مع القانون، يقوم بها هيئتان وهما مجلس المحاسبة ، ثم المفتشية العامة للمالية

أولا : رقابة مجلس المحاسبة

تعتبر الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من أهم أنواع الرقابة، كونها تسعى للحفاظ على أموال الدولة والجماعات الإقليمية و المرافق العمومية، وتهدف إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية و إجبارهم على تقديم الحسابات من أجل شفافية و نزاهة تسيير الأموال العمومية[1] . حيث يخول الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة اختصاصا شاملا للرقابة كل الأموال العمومية وتقييم نوعية التسيير على

[1] سهيلة بوزير : " دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد " من خلال الموقع الالكتروني : http://www.univ-medea.dz ، شوهد بتاريخ 2018/04/28 .

صعيد الفعالية و النجاعة و الاقتصاد في تنفيذ الميزانية ، وهذا من خلال اختصاصاته التي لها سلطة الإطلاع والتحري ورقابة نوعية التسيير .

1 – في مجال الاختصاصات والصلاحيات القضائية

يملك مجلس المحاسبة صلاحيات توقع الجزاءات المتمثلة أساسًا في توقيع الغرامات المالية، باعتباره قاضي حسابات تتمثل وظيفته الأساسية مراجعة صحة التسجيلات التي تتضمنها الوثائق المحاسبية المقدمة له. و تتمثل صلاحيات مجلس المحاسبة فيما يلي :

أ – حق الاطلاع وسلطة التحري على كل الوثائق والمستندات والدفاتر المتعلقة بالعمليات المالية والمحاسبية، وكذا تقييم مدى سلامة التسيير والهيئات والمصالح الموضوعة تحت رقابته

ب – له حق مراجعة حسابات المحاسبين العموميين.

ج – له سلطة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية وذلك بمراقبة الأخطاء والمخالفات التي تشكل خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على استعمال أموال الجماعات المحلية [1] .

2 – في مجالات الاختصاصات والصلاحيات الإدارية

تتمثل أساسا في رقابة نوعية التسيير، فمجلس المحاسبة يعمل على مراقبة الهيئات والمصالح العمومية الخاضعة لرقابته من خلال تقييمه استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية. كما يقوم بالتأكد من مدى توفر الشروط المطلوبة لمنح واستعمال الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات أو المصالح العمومية التابعة لها. و تتلخص الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة على مالية البلدية فيما يلي :

أ – مراجعة حسابات التسيير لأمناء خزائن البلديات .

ب – مراجعة الحسابات الإدارية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية .

ج – رقابة مجلس المحاسبة على تسيير رؤساء المجالس الشعبية البلدية .

[1] شوقي يعيش تمام و عزيزة شبري ، " دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري " ، مجلة الحقوق و الحريات ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 2 ، مارس 2016 . ص 538 .

ثانيا : 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]. تهدف رقابة المفتشية العامة إلى معاينة مدى تطبيق التشريع المالي، والمحاسبي من قبل مختلف الهيئات، والمصالح العمومية، مراجعة صحة الحسابات وصدقها، وانتظامها، ومطابقة الانجازات للوثائق التقديرية، وشروط استعمال الاعتمادات المالية، ووسائل الهيئات وهياكلها، وكيفية تسيير الرقابة الداخلية في المصالح المعنية. وتعتبر المفتشية العامة للمالية، مؤهلة للقيام بمهمة التقويم الاقتصادي والمالي، وتقوم في هذا الإطار بدراسة وتحاليل مالية واقتصادية، من أجل تقدير فعالية التسيير و نجاعته في قطاع معين من القطاعات، أو على مستوى مؤسسة اقتصادية معينة، ويكون تدخلها في هذه الحالة بناء على طلب السلطات المؤهلة لذلك ، و بالنسبة للبلدية تستند رقابة المفتشية العامة للمالية في مجال التسيير المالي، والمحاسبي لمالية البلدية من خلال :

1 – **مراقبة الميزانيات :** وذلك بالتحقق من أن الميزانية الأولية للبلدية، مصادق عليها من طرف الوالي، وأنها متوازنة، وتحتوي على النفقات الإجبارية المنصوص عليها في قانون البلدية 11 – 10 أما بالنسبة للميزانية الإضافية تتحقق من أنها مصوت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ومن أنها مصادق من قبل الوالي. أما بالنسبة للحساب الإداري يتم التأكد من أن رئيس المجلس الشعبي البلدي، قد قام بإعداد الحساب الإداري الخاص بالنسبة للسنة المالية المعنية بالمراقبة ، و إيداعه لدى المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليه، وأن يكون الحساب الإداري مؤشر عليه من طرف مجلس المحاسبة المختص إقليميا.

2 – **مراقبة السجل الخاص بحوالات الدفع :** تتجسد عملية الفحص والتدقيق من قبل مفتشيه من خلال التأكد من توافر البيانات المتعلقة بالسجل (رقم السجل، إمضاؤه، ترتيب أرقام ، الحوالات...الخ) .

[1] علي زغدود ، مرجع سابق ، ص 144

3 – **فحص الحوالات المسددة :** يجب على المفتش التحقق من وجود الوثائق التالية :

أ – سند الطلب ممضي من طرف الآمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي)
ب – الفاتورة النهائية : التأكد من تواجد البيانات المتعلقة بها
ج – بطاقة الالتزام .
د – تسيير العتاد .
ه – إبرام الصفقات العمومية .
و – العقار .

بعد الانتهاء من عملهم الرقابي، يحرر المفتشون تقريرا يتضمن ملاحظتهم حول فعالية و كفاية تسيير البلدية و يبلغ لرئيس البلدية بصفته مسيرا لها و يجب عليه أن يجيب في اجل أقصاه شهرين عن الملاحظات الواردة في التقرير و هو ما يعرف بالإجراء المضاد، حيث يخول له استعراض التوصيات اعتمادا على الوقائع الواردة في التقرير أو تفنيد الملاحظات التي يراها غير حقيقية و ذلك بتقديم الوثائق الاثباتية ، و يرسل رد رئيس البلدية إلى رئيس البعثة التفتيشية أو رئيس الفرقة التفتيشية التي نفذت المهمة الرقابية وعلى أساسه يعد هذا الأخير، بالتنسيق مع باقي المفتشين المشاركين في المهمة الرقابية، التقرير النهائي و يرفعه إلى السلطة السلمية للمفتشية العامة للمالية التي تبلغه لوزارة المالية أو الوزارة الوصية على البلدية [1] .

بالإضافة إلى رقابة مجلس المحاسبة ورقابة المفتشية العامة للمالية على مالية البلدية، هناك رقابة البرلمان ورقابة الديوان المركزي لقمع الفساد. و رقابة الخلايا و اللجان الشعبية على غرار خلية معالجة الاستعلام المالي و لجنة البلديات للصفقات [2] التي تقوم بمراقبة مسبقة لنفقات البلدية في اطار الصفقات العمومية ، باستثناء الصفقات التي تبرمها البلدية و تساوي أو تفوق قيمتها عن 50 مليون دينار جزائري لصفقات انجاز الأشغال و اقتناء اللوازم ، و 20 مليون دج بالنسبة لصفقات الخدمات أو الدراسة .

[1] موفق عبد القادر ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر : دراسة تحليلية و نقدية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في علوم التسيير ،كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2015 . ص 162 .

[2] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم الرئاسي رقم 10-236 ، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 58 . المادة 137 ، ص 29 .

خلاصة :

لقد خلصت الدراسة من خلال هذا الفصل إلى أن البلدية جهاز إداري يندرج ضمن الجماعات المحلية و أنها احد صور اللامركزية الإدارية . تتمتع بالشخصية المعنية و استقلالية إدارية و مالية تمارس مهام تحت إشراف جهاز محلي منتخب ، وبحكم تعاملها المباشر مع المواطنين في حل مشاكلهم و العمل 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 و تمثل وزنا شعبيا عن طريق المنتخبين فهي هيئة و مؤسسة و كيان و إدارة يعي العام و الخاص أنها وجدت لخدمة المواطن و يمكن أن نوجز ما توصلت إليه الدراسة في النقاط التالية إلى :

- ✓ أن البلدية جماعة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي وهي مكلفة بالتصرف في الشؤون المحلية. و تجدر الشارة إلى أن البلدية بالإضافة لكونها جماعة محلية لامركزية هي أيضا دائرة ترابية إدارية للدولة تمارس فيها بعض الاختصاصات الراجعة بالنظر للدولة
- ✓ إن تمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية مكنها بأن تكون لها ميزانيتها خاصة بها، تحدد فيها نفقاتها و إيراداتها، ورخصت لها بالإنفاق في حدود معينة .
- ✓ وتقوم ميزانية البلدية على مبادئ أساسية تتمثل في :مبدأ السنوية، ووحدة الميزانية، ومبدأ الشمولية، والتوازن .
- ✓ كما أن لميزانية البلدية أنواع تتمثل في الميزانية الأولية والإضافية، إضافة إلى الحساب الإداري والمتمثل في حوصلة الميزانيتين السابقتين.
- ✓ تحتوي ميزانية البلدية على قسمين رئيسيين هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار وكل قسم منهما يحتوي على إيرادات ونفقات تكون متوازنة إجباريا.
- ✓ يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي باقتراح الميزانية و إعدادها، ثم يتم إيداعها للتصويت ثم المصادقة عليها من طرف الوالي ثم يعيدها إلى المجلس الشعبي البلدي لتنفيذها، ويكلف بتنفيذها جهازين مستقلين هما الآمر بالصرف المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي ، المحاسب العمومي المتمثل في المحاسب البلدي وهو القابض للإيرادات والدافع للنفقات .

- ✓ تخضع ميزانية البلدية لعملية رقابة قبيلة و رقابة بعدية لكي تكون التعاملات المالية للبلدية تتسم بالشفافية و الوضوح .

الفصل الثاني

الموارد المالية للبلديات :

المصادر، التحديات و الحلول

تمهيد :

من الأهمية بمكان وضع مشاكل التمويل في أول العقبات التي تقابل الإدارة المحلية والبلديات على وجه الخصوص ، في كافة مراحلها من بداية نشأتها إلى الآن، ويعرف التمويل المالي للبلديات بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى البلديات بصورة تحقق اكبر معدلات للتنمية عبر الزمن ، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة[1]. و سنحاول خلال هذا الفصل استعرض أهم مصادر التمويل ميزانية البلدية و كذا أهم التحديات التي تواجه عملية تحصيل هذه الموارد بالإضافة إلى جملة من المقترحات التي من شأنها تطوير وتنويع مصادر تمويل موارد ميزانية البلدية عبر المباحث التالية :

المبحث الأول : مصادر تمويل ميزانية البلدية

المبحث الثاني : التحديات التي تواجه تمويل ميزانية البلدية

المبحث الثالث : آليات تفعيل و ابتكار موارد مالية لميزانية البلدية

[1] لخضر مرغاد ، مرجع سابق ، ص 3 .

المبحث الأول : مصادر تمويل ميزانية البلدية

إن النظرة التقليدية للتمويل هي الحصول على الأموال واستخدامها، لتشغيل أو تطوير المشاريع التي ترتكز أساساً على تحديد أفضل مصدر للحصول على الأموال من عدة مصادر متاحة، ففي الاقتصاد المعاصر أصبح التمويل يشكل أحد المقومات الأساسية لتطوير القوى المنتجة وتوسيعها، وتدعيم رأس المال . و من خلال هذا المبحث ستحاول الدراسة التعرف على مصادر تمويل ميزانية البلدية بشكليها الداخلي و الخارجي ضمن المطلبين الآتيين:

المطلب الأول : مصادر التمويل الداخلية

يقصد بالتمويل الداخلي مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم الوطنية، إضافة إلى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية، التي تختلف في تنوعها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانات المالية والنظام الاقتصادي المتبع[1]، وتنقسم هذه الإيرادات إلى الموارد المالية الجبائية والموارد المالية الغير الجبائية.

الفرع الأول : الموارد المالية غير الجبائية

تتمثل الموارد غير الجبائية في ناتج توظيف البلدية لإمكانياتها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها، وتسيير مواردها المالية، وثروتها العقارية.

أولا : التمويل الذاتي

يقوم على إمكانية البلدية في تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطاتها، حيث أكد المشرع الجزائري بموجب المادة 172[2] و المادة 195 و198 [3]من القانون 11- 10 المتضمن قانون البلدية على ضرورة اقتطاع مبلغ من إيرادات التسيير لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار ضمانة لاستمرارية التمويل الذاتي للبلدية ، حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدتها، وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير.

---

[1] لخضر مرغاد ، مرجع سابق ، ص 3 .

[2] قانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المادة 172 ، ص 23 .

[3] نفس المرجع ، المواد 195 و 198 ، ص 26 .

بحد أدنى يقدر بـــ 10 % ، و تستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشأة الاقتصادية و الاجتماعية ، و كل العمليات التي من شانها تحسين الإطار المعيشي ، و الحفاظ على التوازن المالي للميزانية المحلية [1] ، فالتمويل الذاتي للجماعات المحلية يستند أساسا إلى مدى القدرة الذاتية للجماعات المحلية ومن ضمنها البلدية في الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية، ومن ثم هي مؤشر جيد لمدى نجاح الجماعات المحلية في التنمية المحلية، وتحقق أهدافها من خلال تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية الذاتية .

ثانيا : إيرادات و نواتج الأملاك

وهي الإيرادات التي تنتج عن استغلال و استعمال الجماعات المحلية لأملاكها بنفسها باعتبارها شخصية اعتبارية تنتمي للقانون العام ، أو ما تتحصل عليه نتيجة استعمال أملاكها من طرف الغير ، ويمكن أن نذكر أهم الإيرادات المتمثلة في : حقوق الإيجار، وحقوق استغلال الأماكن من المعارض والأسواق، وأماكن التوقف، بيع المحاصيل الزراعية ، حقوق وعوائد منح الامتيازات رخص بناء، استعمال المساحات العامة.

ثالثا : إيرادات الاستغلال المالي

تتمثل نواتج الاستغلال في كل الموارد المالية الناتجة عن بيع المنتجات أو تأدية الخدمات للمواطنين، والتي تقدمها البلدية عبر مصالحها العمومية، فتحصل في ذلك على إتاوات من الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات. ومن جملة هذه الخدمات التي يمكن أن تحصل من خلالها البلدية على بعض المداخيل نذكر :

- ❖ عوائد الرسوم الجنائزية .
- ❖ حقوق الوزن، الكيل، وقياس السعة
- ❖ الحقوق الثانوية المرتبطة بحقوق الذبح، وحقوق استعمال غرف التبريد .
- ❖ استرجاع تكاليف التطهير، والتعقيم، المراقبة الصحية التي تقوم بها مكاتب التنظيف البلدية للحمامات و المرشات .

[1] بسمة عولمي ، تقييم الجباية المحلية في الجزائر، من خلال الموقع الالكتروني : http://www.aswat-elchamal.com شوهد بتاريخ 2018/05/05 .

الفرع الثاني : الموارد المالية الجبائية

إلى جانب الإيرادات غير الجبائية لميزانية البلدية، تتوفر البلدية على موارد جبائية ذات أهمية كبيرة في ميزانيتها تتكون من مداخيل الضرائب والرسوم المخصصة كليا أو جزئيا لفائدة البلدية، فهي بذلك تمثل حوالي 90 % من ميزانية البلدية .

أولا : الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة

بالرجوع إلى قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و قانون الرسوم على رقم الأعمال نجد أن الضرائب و الرسوم المباشرة التي تمول ميزانية البلديات ، تفرض على مواد تتميز بالثبات، و الاستقرار النسبي كالمداخيل على رأس المال ، أما بخصوص عائدات هذه الضرائب و الرسوم فان بعض منها مشترك بين البلديات و الهيئات و الصناديق الأخرى ، و البعض الآخر منها يعود مداخليها كليا للبلدية .، لذلك فإن أهم الضرائب المحصلة لفائدة البلدية ما يلي :

1 - الضريبة على الدخل الإجمالي (الريوع العقارية)

تنص المادة الأولى من الأمر رقم 76-101 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 ، المتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، المعد و المتمم على ما يلي : " تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى ضريبة على الدخل ، و تفرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة المحدد لأحكام المواد 85 إلى 98 " . و طبقا للمادة 142 من نفس الأمر سالف الذكر أعلاه ، تعرف الريوع العقارية بأنها المداخيل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها ، و إيجار كل المحلات التجارية و الصناعية غير المجهزة بعتادها و الإيرادات الناتجة عن إيجار الأملاك غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية ، و المداخيل المتأتية من الإيجار المدني لأملاك عقارية ذات استعمال سكني . و يقسم حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع العقارية طبقا للمادة 03 من الأمر 02/08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 مناصفة بين الدولة 50 % من حصيلتها ، و تحصل البلدية على 50 % من حصيلتها[1] .

[1] إبراهيم يامة ، " مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي " ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة ادرار، العدد السادس ، ديسمبر 2016 . ص 255 .

2- ا - الدفع الجزافي : (VF)

يقوم بدفعه الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، والمؤسسات الأجنبية المستقرة بالجزائر، وتقوم بدفع أجور ومرتبات وتعويضات وأتعاب. و إلى غاية 21 ديسمبر 2005 كان الدفع الجزافي يمثل موردا هاما لميزانية البلدية ، تخصص حصيلة كلية للجماعات المحلية[1].
وتوزع بنسب مختلفة بين البلدية 30 % ، 70 % للصندوق للمشترك للجماعات المحلية ، إلا أنه ابتداء من 01 فيفري 2006 تم إلغاء هذا الرسم واستبدل بالرسم الجزافي الوحيد (IFU) .

2- ب - الدفع الجزافي الوحيد : (IFU)

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، يوزع ناتجه كالآتي : (50 % لميزانية الدولة، 40 % للبلدية، 5 % للصندوق المشترك لصالح الجماعات المحلية) .

3 - الرسم على النشاط المهني (TAP) :

أحدث بموجب قانون المالية 1996 ، يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون النشاط الصناعي والتجاري، ويحسب رقم الأعمال المحقق، بغض النظر عن النتيجة المحققة ، و يتم توزيع عائداته بين البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.
يشمل هذا الرسم الأشخاص الذين يعتمدون في أنشطتهم على العمل الذهني الفردي، كالأطباء والمحامين، والمهندسين والمحاسبين...الخ.

4 - الرسم العقاري : هو ضريبة عينية تمس العقارات المدنية وغير المدنية الموجودة على مستوى التراث الوطني، توجه حصيلته إجمالا إلى ميزانية البلدية 100 %.
أ - الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية : يحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية، و المحددة بالمتر مربع (م^2) للأراضي غير الزراعي ، والهكتار للأراضي الزراعية

[1] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26ديسمبر2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007 . الجريدة الرسمية ، العدد 85 ص 76 .

ب – الرسم العقاري على الملكيات المبنية : يحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجدة فيها الملكيات المدنية والمحددة بالمتر مربع (م^2) .

5 – رسم التطهير : يؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلديات والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامات المنزلية [1]، تفرض على الملاك، والمستأجرين للملك، يتحدد من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداولات المجلس الشعبي البلدي، بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان البلدية المعنية تستفيد منه البلديات على وجه الخصوص بنسبة 100 % بقيمة 375 دج عن كل منزل واقع في بلدية يزيد عدد سكانها أو يساوي 500000 نسمة .

6 – الرسم على الأملاك[2]: هو رسم يخضع له الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين موطنهم الجبائي في الجزائر ، سواء كانت أموالهم متواجدة في الجزائر أو في الخارج، يحسب على أساس القيمة الخاضعة للضريبة في أول كل سنة، وهذه القيم تكون عقارا مبنيا، أو حقوق عينية عقارية ، أو أملاك منقولة كالسيارات و الطائرات السياحية...الخ. يوزع حسب قيمة الأملاك : 60 % للدولة، 20 % للصندوق الوطني للسكن، 20 % للبلدية .

بالإضافة إلى ما سبق ذكره فان البلديات تستفيد من رسوم أخرى [3] كالرسم التكميلي على التلوث البيئي و الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات و الرسم التحفيزي على النفايات الناتجة عن نشاطات العلاج والرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي و تصنف كلها ضمن الضرائب و الرسوم المباشرة و تختلف نسبة عائداتها على البلدية من رسم لأخر .

ثانيا : الضرائب والرسوم غير المباشرة

تفرض على الإنتاج وعلى تداول الأموال أو على الاستهلاك [4] وهي :

1 – الرسم الصحي على اللحوم (الرسم على الذبح)

أن الرسم الصحي على اللحوم ، و الذي كان يسمى برسم الذبح قبل صدور الأمر

---

[1] بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 271 .

[2] إبراهيم يامة ، مرجع سابق ، ص 257 .

[3] نفس المرجع ، ص ص ،257 258 .

[4] وهيبة بن ناصر ،" التمويل المحلي و دوره في عملية التنمية المحلية " ، مجلة البحوث و الدراسات القانونية و السياسية ، جامعة البليدة 2 ، العدد السادس ، ص 95 .

رقم 07-03 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007 ، تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات و يتم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات الطازجة أو المبردة أو المطبوخة أو المملحة أو المصنعة للحيوانات التالية : الخيول ، الإبل ، الماعز ، الأغنام ، الأبقار .

2 – رسم الإقامة :

أعيد تأسيسه هذا الرسم سنة 1996 بموجب قانون المالية لنفس السنة، لصالح البلديات، أو مجموعة البلديات المصنفة كمحطات سياحية أو حمامات معدنية و البحرية [1] ، يطبق على الأشخاص غير المقيمين في البلدية، وعلى الذين لا يملكون تأشيرة إقامة، تحدد تعرفته على الشخص، واليوم الواحد للإقامة .يحصل عن طريق المؤجرين للغرف المفروشة، و أصحاب الفنادق، وأصحاب الحمامات المستعملة من أجل إيواء الأشخاص الذين يعالجون، أو السواح المقيمين في المحطات .

3 – الرسم على القيمة المضافة TVA :

يعتبر هذا النوع من الرسم، ضريبة على الاستهلاك ، تفرض على المنتجات والخدمات، وهي الضريبة الأكثر إنتاجا، وتوزع حاصلها ، بين الدولة التي تستفيد من حصة الأسد، والبلدية، والصندوق المشترك للجماعات المحلية .

4 – الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية :

يحدد حسب طبيعة الإعلان والملصقات، أو طبيعة اللوحة المهنية وأن أبعادها، وفوائده تعود للبلديات 100 % .

5 – الرسم الخاص على الرخص العقارية :

يفرض على الاستفادة من الرخص العقارية المخصصة للبناء، أو تقسيم الأراضي ، الهدم، المطابقة، أو شهادة التجزئة، تخصص عائداته للبلديات كليا 100 % .

6 – الدمغة الجبائية على السيارات :

يخضع لها كل شخص يملك سيارة سواء كان طبيعي أو معنوي، تتغير تعريفته حسب نوع السيارة , وسنة استعمالها، ناتج الدمغة يعود إلى الدولة% 40 ، ويخصص منه % 80

[1] بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 271 .

لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية [1] . وبموجب قانون المالية لسنة 2006 تم إنشاء رسوم جديدة هي :

أ – الرسم على الأطر الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا :

أنشئ هذا الرسم بموجب المادة 60 من القانون 05-16 المتضمن قانون المالية 2006 ليفرض على الأطر المطاطية الجديدة المستورة أو المصنوعة محليا تعود نسبة 25 % لفائدة البلديات .

ب – الرسم على الزيوت ومشحمات المحركات :

أنشئ هذا الرسم بموجب المادة 61 من القانون رقم 05-16 ، و المتضمن قانون المالية لسنة 2006 ، يفرض على كل الشحوم و الزيوت و عمليات تحضير الشحوم المستوردة أو المصنوعة داخل تراب الوطني و التي تنجم عن استعمالها زيوت مستعملة حيث يتحدد بـــ 12.500 دج [2] ، تعود منها 35 % لصالح البلديات .

المطلب الثاني : مصادر التمويل الخارجية

تأتي عملية الاعتماد على الموارد الخارجية كعملية مرحلية أحيانا، أو كمرحلة استثنائية تلجأ إليها البلديات بسبب عدم كفاية الموارد المالية الذاتية[3] لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية أحيانا أخرى ، ولذلك وضعت الدولة الجزائرية وسائل خاصة لتمويل الجماعات المحلية ومنها البلدية، بهدف التنمية الاقتصادية، و الاجتماعية وهذه الوسائل تتمثل في :

- ✓ الإعانات
- ✓ القروض
- ✓ التبرعات والهبات

[1] عبد القادر بابا و عمارية مكي ، " دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية : دراسة حالة بلدية مستغانم "،المجلة الجزائرية للاقتصاد و المالية ، العدد 6 ، سبتمبر 2016 ، ص 267

[2] إبراهيم يامة ، مرجع سابق ، ص 261 .

[3] وهيبة بن ناصر ، مرجع سابق ، ص 95 .

الفرع الأول : الإعانات

نظرا لعدم كفاية الموارد الداخلية لبعض البلديات ، فإن السلطات المركزية تعمد إلى تخصيص إعانات مالية للبلدية و تهدف إلى تكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية و تقليص الفوارق بينها لتحقيق التوازن [1] ، و الاهتمام بالمناطق النائية، وبذلك فهي مصادر هامة لميزانية البلدية، وتتمثل هذه الإعانات فيما يلي :

اولا : إعانات الدولة

تمنح الدولة إعانات للبلدية قصد انجاز برامج أو مشاريع اقتصادية و اجتماعية و مدرسية مختلفة من خلال مختلف برامج و مخططات التنمية [2]، مثل مخطط البلدي للتنمية ، و برنامج صندوق الجنوب ، و غيرها من البرامج التي تم إنشائها في هذا الشأن ، و سنحاول فيما يلي ذكر بعضها .

1 – المخططات البلدية للتنمية PCD :

وهي عبارة عن غلاف مالي داعم لميزانية البلدية من الخزينة العمومية، يخصص لمشاريع البلدية ذات الأولوية الملحة، حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريع تنموية وترفعها للولاية ليتم المصادقة عليها من قبل الجهات الوصية. تتعلق هذه المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين، كالمياه والتطهير، و المراكز الصحية، وغيرها[3] ، وفي هذا ينص المادة 107 من قانون البلدية 11–10 على أنه : على البلدية إعداد مخططاتها والصهر على تنفيذها .

2 – البرامج القطاعية للتنمية PSD :

هي برامج ذي طابع وطني، حيث تدخل ضمنها كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها، ويتم تسليمها باسم الوالي، الذي يسهر على تنفيذه كذلك. فهي مجموعة المشاريع الممنوحة للولاية بطلب من الوالي، تمنح لمجموعة القطاعات الوزارية تبعا

[1] بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 273 .

[2] إبراهيم يامة ، مرجع سابق ، ص 261 .

[3] عبد القادر لمير ، مرجع سابق ، ص 148 .

للمديريات المهيكلة على مستوى الولاية، (التربية، الصحة، التعليم، الفلاحة...الخ)[1]. وباعتبار الولاية مجموعة من البلديات، فإن هاته المشاريع تنجز في أقاليم هذه البلديات وتعتبر بذلك دعما ماليا قويا لتحقيق التنمية المحلية للبلدية.

ثانيا : إعانة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، يقدم سنويا مبالغ مالية تخصص كإعانات لتمويل المشاريع والمخططات الخاصة بالتنمية المحلية، و يتكون من صندوق الضمان وصندوق التضامن للولايات والبلديات وبالتالي تتجلى إعاناته فيما يلي :

1 -إعانات الصندوق البلدي للتضامن

يختص هذا الصندوق بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية، وتهدف هذه الإعانات إلى تقليص حجم الاختلالات المالية ما بين البلديات، حيث تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية، ومن بين أهم المهام الموكلة إلى الصندوق التي يدفع فيها للبلديات ما يأتي:[2]

- ❖ مخصص مالي سنوي بالمعادلة، موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية .
- ❖ إعانات التجهيز الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية .
- ❖ إعانات توازن للبلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة .
- ❖ إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة .

[1] – عبد الجليل شليق ويحي بنين : " البلدية النموذجية "وطرق" التمويل المتاحة " ، دراسة تطبيقية لبلدية واد العلندة بالوادي –نموذجا – ، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي الثاني الموسوم بعنوان : انعكاسات تقلبات اسعار النفط على تمويل الجماعات المحلية ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر1 ، ماي 2016 ، ص 12 .

[2] مدونة عبد الكريم خيطاس ، من خلال الموقع الالكتروني : https://khitasabdelkarim.wordpress.com ، متصفح بتاريخ 2018/05/08 .

2 – إعانات الصندوق البلدي للضمان

يتمثل دوره في ضمان تحصيل البلدية على كامل جبايتها التقديرية في مجال الضرائب المباشرة، ويهدف هذا الصندوق إلى [1] :

- ❖ تعويض نقص القيمة الجبائية المسجل في ميزانية الجماعات المحلية بين التحصيلات و التقديرات .
- ❖ ضمان مواجهة التخفيضات التي تقرر بموجب قانون المالية المتعلقة بالضرائب والرسوم
- ❖ يؤمن عملية تحصيل الضرائب من خلال تدخله في الوقت المناسب لأجل تدعيم موارد الجماعات المحلية من الجباية .

ثالثا : إعانات ميزانية الولاية

هي عبارة عن مساعدات تمنحها الدولة للبلديات على سبيل التجهيز وتقتطع من نفقات تجهيز الولاية وتخص : التجهيزات الإدارية و الاجتماعية ، و التجهيزات الصحية، والرياضية والثقافية...وغيرها من التجهيزات العمومية.

رابعا : إعانات البلديات لبعضها البعض

في اطار تكريس التضامن ما بين البلديات الغنية بالموارد و الفقيرة خاصة البلديات التابعة لنفس إقليم الولاية ، نجد أن المشرع الجزائري قد خول للبلديات التي تحوز على موارد مالية معتبرة أن تمنح في اطار التضامن المالي المحلي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي إعانات لفائدة البلديات التابعة إلى نفس الولاية بواسطة ميزانية الولاية التي تنتمي إليها [2] و هو ما تضمنته المادة 68 من الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 23 جويلية 2015 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 .

الفرع الثاني : القروض

تعتبر القروض من الركائز الأساسية لتشكيل مالية البلدية، فلقد رخص المشرع الجزائري للبلدية وذلك بموجب المادة 174 من القانون 11- 10 إمكانية اللجوء إلى القرض البنكي قصد

[1] بشير يلس شاوش ، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري ،الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 2007 ، ص 194 .

[2] إبراهيم يامة ، مرجع سابق ، ص 265 .

الحصول على التمويل المناسب [1] ، لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، تلجأ البلديات إلى الاقتراض من الأجهزة المصرفية العمومية، إذ يعد الصندوق الوطني للتوفير CNEP من أهم المصارف المكلفة بإبرام عقود القروض مع الجماعات المحلية في الجزائر، وبعد إلغاء مبدأ التخصص المصرفي ، تعددت الأجهزة المصرفية المكلفة بإبرام العقود مع الجماعات المحلية ومن ضمنها بنك التنمية المحلية BDL عام 1985 . يصوت المجلس الشعبي البلدي على القرض، تصادق عليه السلطة الوصية، ويتحدد في مداولة المجلس مبلغ القرض، مدته، وكيفية استهلاكه.

الفرع الثالث : التبرعات والهبات

تعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد ميزانية البلدية، تتكون مما يتبرع به المواطنين، إما بتشكل مباشر إلى البلدية، أو غير مباشر عن طريق المساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده

أولا : التبرعات

تعد التبرعات من موارد البلدية وتنقسم إلى :

1 – التبرعات المقيدة بشرط : وهي التبرعات التي لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية.

2 – التبرعات الأجنبية : هذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجانب. [2]

ثانيا : الهبات والوصايا [3]

تعد الهبات والوصايا من موارد ميزانية البلدية وفقا لنص المادة 170 من القانون 11 – 10 لقد خضع المشرع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية،

[1] القانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المادة 174 ، ص 24 .

[2] عبد القادر لمير، مرجع سابق ، ص 149 .

[3] القانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المواد 170 و 171 ، ص 24 .

ويتم جردها و إدراجها في الميزانية بنص المادة 171 من القانون 11 – 10 ، تنقسم الهبات والوصايا إلى قسمين :

1 – الهبات والوصايا التي لا تنشأ عنها أعباء، أو يشترط فيها شروط، أو تستوجب تخصيص عقارات، أو تكون دعاة للاعتراض من قبل عائلات الواهبين أو الموصين .

2 – الهبات والوصايا التي تنشأ عنها أعباء، أو يشترط لها شروط ، أو تقتضي تخصيص عقارات أو تكون مدعاة للاعتراضات من قبل الواهبين أو الموصين . و تبقى هذه الموارد ظرفية غير منتظمة ولا مستقرة، حتى أنها غير مقيدة في ميزانية البلدية ، إلا أنه رغم ذلك تعتبر هذه الموارد إضافة إيجابية للجماعات المحلية [1]، و يلاحظ مما سبق أنه على الرغم من تعدد مصادر تمويل ميزانية البلدية الداخلية والخارجية، واختلاف أصناف الموارد المالية للبلدية بحسب طبيعتها، إلا أن الوضع المالي المحلي في الجزائر يشهد تدهورا أمام عجز العديد من البلديات ويعود ذلك لأسباب عديدة.[2]

[1] بن عثمان شويح ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، دراسة حالة البلدية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2011 ، ص 110 .

[2] بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 273 .

المبحث الثاني : التحديات التي تواجه تمويل ميزانية البلدية

لما كانت ميزانية البلدية هي الوعاء الذي يشمل نفقاتها وإيراداتها من حيث أنها جدول للتقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، ونظرا لكون أن البلدية أيضا مسؤولة عن تسيير ماليتها الخاصة ، المتمثلة أساسا في حصيلة الموارد الجبائية و مداخيل ممتلكاتها، وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة هذه الإيرادات، وإنفاقها بكيفية عقلانية وسليمة كي يتسنى لها تغطية كل نفقاتها[1] ، إلا أن ما يميز مالية البلدية الجزائرية بصفة عامة هو النقص الخطير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات،الشيء الذي أدى إلى كثير من حالة العجز لميزانيات البلديات وهذا راجع لعدة أسباب منها على وجه الخصوص كون الثروات الذاتية للبلدية غير مستغلة أو مسيرة بصورة سيئة ، لذا سنحاول فيما يأتي، التفصيل في الأسباب التي تعاني منها ميزانية البلدية و المؤدية لعجز ميزانيتها إذ يمكن تقسيمها هذه الأسباب إلى داخلية و أخرى خارجية :

المطلب الأول : الأسباب الداخلية

فيما يخص الأسباب الداخلية التي تعاني منها ميزانيات البلدية و المؤدية إلى العجز نذكر ما يلي :

الفرع الأول : ضعف الموارد المالية للبلديات:[2]

منذ نهاية ثمانينات القرن الماضي أصبح العجز المالي، أحد المشاكل العويصة التي تعانيه البلديات ولم يتم امتصاصه، وأصبح يتطور سنة بعد سنة. و كما سبق و أن علمنا ضمن المبحث السابق إن كل البلديات تتوفر على مداخيل خاصة عادية، تتمثل في مداخيل جبائية و مداخيل الممتلكات :

اولا : بالنسبة للنوع الأول من المداخيل لا يمكن للجماعات المحلية المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة التي تؤول إلى الميزانية البلدية، لأن هذا من اختصاص المشرع والقانون، ومن فوائد هذا الإجراء وحدة النظام الجبائي على مستوى الوطن تدعيماً للوحدة الوطنية، ومن الناحية السياسية مقبول لحد كبير، غير أنه من الناحية الاقتصادية؛ وبما أن النظام الجبائي هو

---

[1] احمد بلجيلالي ، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات :جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال ، ڤرطوفة بولاية تيارت ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2010 ، ص 100 .

[2] عبد الكريم مسعودي ، مرجع سابق ، ص 123 .

الدعامة الأساسية للاقتصاد على مستوى العالم، فإن توحيد الجباية وبصفة مطلقة وعلى كل البلديات، ينتج عنه أثار سلبية على البلديات الفقيرة، حيث أن هذه الأخيرة لا يمكن لها أن تستفيد من الشيء الكثير، وبالتالي فإنه لا يمكنها الاعتماد على نفسها فتبقى هذه البلديات عالة على الدولة وتنتظر إعانة هذه الأخيرة فقط . ومن اختصاص الدولة توزيع المداخيل الجبائية، هذه المهمة لا تستند على معايير موضوعية محددة ومعروفة، بل يتم توزيع الحصيلة وفقاً لما يتماشى والمصالح المركزية للدولة.

ثانيا : أما فيما يخص مداخيل الممتلكات فإن البلديات تتمتع بسلطة تقديرية واسعة فيما يخصها، حيث تسمح القوانين والنصوص بتحديد نسبها وأسعارها وكذا طرق تحصيلها .و عموما يمكن إجمال ضعف الموارد المالية للبلدية لعدة أسباب[1] :

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

2– **انعدام وجود الفهرس العقاري :** معظم البلديات تقريبا تفتقر إلى فهرس عقاري يحصي كل ممتلكاتها بكل أنواعها، حتى البلديات التي تتوفر على هذا الفهرس فهو ناقص ولا يبرز كل الممتلكات.

3 – **عدم مراجعة أسعار الإيجار :** العديد 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.

4 – **عدم الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية :** حيث نجد الكثير من البلديات تؤدي مجموعة من الخدمات بالمجان، في حين يمكنها أن تحصل على إيراد من وراء ذلك في حدود ما يسمح به القانون .

[1] نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى،" الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر ، العدد 10، 2012 ، ص ص ، 256 و 257 .

الفرع الثاني : النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية:

تعتبر ظاهرة النمو السريع لنفقات البلدية من الظواهر العامة التي أصبحت كصفة أساسية ملازمة لجميع بلديات الوطن، على اختلاف حجمها وإمكانياتها الطبيعية والبشرية، وقد يحدث أن تتوقف أو تتراجع الزيادة السريعة للنفقات لسبب أو لآخر في بعض السنوات إلا أنها تعاود ارتفاعها من جديد بمجرد زوال السبب. إن هذه الظاهرة هي التي تسبب في العجز المستمر لميزانيات البلديات، إذ أن نفقاتها تتزايد بمعدلات أكبر من تزايد مواردها، ويمكننا التميز بين الأسباب الظاهرية والأسباب الحقيقية المؤدية إلى زيادة حجم الإنفاق العمومي. فالأسباب الظاهرية هي تلك التي تؤدي إلى تضخم الرقم الحسابي للنفقات العامة دون أن تقابلها زيادة في الكتلة الحقيقية أي في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة، وتتمثل هذه الأسباب في :التضخم، انخفاض قيمة العمل، زيادة عدد السكان أما الأسباب الحقيقية هي تلك العوامل التي تؤدي إلى زيادة فعلية في قيمة النفقات العامة .[1]

الفرع الثالث : تأثير المساهمات الإجبارية :

إذا كانت مساهمة البلدية، في صندوق الضمان للضرائب المباشرة رمزية، وتقدر بـــ 02 % إلا أن مساهمة البلدية بنسبة 7 % في بالصندوق الولائي لتطوير الحركة الرياضية، ليس له ما يبرره في بلدية عاجزة مالياً، حيث وفي معظم بلديات الجزائر التي تستفيد من منحة التوزيع بالتساوي تكون قيمة تطوير الحركة الرياضية أكبر من مبلغ الاقتطاع عن نفقات التسيير إلى التجهيز، وهناك جمعيات رياضية محلية تنشط على المستوى المحلي تطلب مساعدات من البلدية، وفي هذا الإطار لا تستطيع هذه الأخيرة مساعدتها ، وهذا من شأنه أن يحمل البلدية أعباء إضافية كان يمكن صرفها فيما هو ضروري بالنسبة للبلدية، لو لم تكن هذه النفقة من النفقات القانونية الإجبارية .[2]

الفرع الرابع : مشكل تقويم الممتلكات المنتجة للمداخيل

رغم الإيرادات الناتجة عن الممتلكات المحلية المنتجة للمداخيل (تأجير العقارات من سكنات ومحلات تجارية وأسواق وحقوق الملكية...الخ) ، إلا أنها تضل ضئيلة إذا ما قورنت

[1] احمد بلجيلالي ، مرجع سابق ، ص 123 .

[2] عبد الكريم مسعودي ، مرجع سابق ، ص 123 .

بالإيرادات الجبائية . وقصد تثمين هذه الممتلكات، فمن الضروري إعادة النظر في الحقوق و التسعيرات المتعلقة بها لتحقيق أكبر عقلنه للخدمات المقدمة، ولذا يجب على البلديات إعادة تقويم ممتلكاتها المحلية المنتجة للمداخيل، ومراقبة أسعار تأجير المحلات وخاصة التجارية والأسواق وحقوق المكان، كما يجب عليها أيضا تشجيع الاستثمار المحلي في مختلف الميادين سواء ما يتعلق بالصناعة أو الفلاحة أو قطاع الخدمات، فهذا لا ينعكس على مستوى التنمية المحلية فحسب ، وإنما يساهم في تحصيل إيرادات جبائية جديدة وإضافية.

الفرع الخامس : ضعف التأطير وسوء إدارة البلدية

يعد من بين أهم الأسباب التي تؤثر سلباً على تنمية الموارد المالية المحلية ، ويرجع أساساً إلى مشكلة الكفاءات الإدارية وانعدامها على مستوى التسيير المحلي ، فالتأطير يعني النجاعة في التسيير، والمنتخبون على مستوى المجالس المحلية غير مهتمون بتسيير شؤون البلديات، بل كثيراً ما يكونون من بين الأشخاص الذين ليست لديهم خبرة في التسيير ولا مستوى علمي، خصوصاً وأن القانون المتعلق بالانتخابات لا يشترط في الترشح لعضوية المجالس المحلية المستوى العلمي ولا الخبرة . كما أن نسبة التكوين في الجماعات المحلية سجلت نسباً متدنية ، يمكن تبيانها من خلال الجدول التالي :

الجماعات المحلية	لا يتحكمون في النصوص القانونية	انعدام التكوين	أشغال روتينية	غير كفؤ
إطارات البلدية	% 46	% 58	% 60	% 37

المصدر : عبد الكريم مسعودي ، مرجع سابق ، ص 128 .

إن ضعف التأطير هذا لا يمكنه أن يستجيب للطموحات التنموية المنشودة، و مقارنة مع الإدارات الأخرى يلاحظ أن إدارة البلديات هي الأسوأ من حيث التأطير وكذا أعوان التحكم بنسبة 7 % ، في حين أن المصالح غير الممركزة يشكل فيها الإطار نسبة 23 % ، أعوان التحكم 45 % و أعوان التنفيذ لا تتعدى نسبتها 31 % في حين نجد أن التطور المحقق مقارنة بسنة 1999 ، في نسب الإطارات و أعوان التحكم.[1]

[1] عبد الكريم مسعودي ، مرجع سابق ، ص 128 .

الفرع السادس: عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال:

إن تقديرات ميزانية البلدية ، نجدها غير مرتكزة على تقنيات حديثة، وغير متماشية مع طرق استعمال الموارد المسخرة، وهذا ما يؤدي إلى: [1]

- ❖ تضخيم تقديرات البلدية باعتماد مناهج جزافية والتركيز على نتائج السنة المالية المنصرمة دون مراعاة المعطيات المتعلقة بتأثير الظروف الاقتصادية،.
- ❖ عدم إنجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى للمشاريع المراد إنجازها، ما يؤدي إلى تقدير التكلفة الإجمالية للمشروع بشكل غير دقيق، ما يعرضها لتحملات مالية إضافية قد لا تتوفر على الإعتمادات اللازمة لتغطيتها وإنفاق موارد مالية ضخمة.
- ❖ عدم تسليم المشاريع في وقتها المحدد بسبب التأخر في الإنجاز أحياناً، وتوقف المشاريع أحياناً أخرى . [2]

الفرع السابع : الصراع داخل المجلس الشعبي البلدي :

يضاف إلى كل ما ذكر تأثير طبيعة العلاقات التي تحكم بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي و انعكاساتها السلبية على الوضع العام لسير عمل المجلس و الوضع المالي على وجه الخصوص ، هذا الأخير الذي يعتبر معيار جماهيريا لقياس أداء عمل المجلس الشعبي البلدي ، ففي بعض الأحيان تؤدي الاختلاف بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي المشكل من تيارات حزبية مختلفة ، إلى حالات من الانسداد و توقف المجلس عن عقد دوراته بشكل نهائي بما في ذلك المصادقة على الميزانية و بالتالي تعطل مصالح المواطنين ، و هذه الانسدادات التي في الغالب الأحوال راجعة إلي التنافر في طباع بعض المنتخبين و تصفية الحسابات يعود بالسلب على التسيير الحسن لشؤون المواطنين .

[1] شباب سهام ، مرجع سابق ، ص 172 .

[2] عبد الفتاح حلواجي ، التمثيل السياسي المحلي في الجزائر: الإطار الدال و الممارسة الميدانية ، دراسة ميدانية بولاية الوادي العهدة الانتخابية 2007-2012 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الجزائر 3 ، 2013 ، ص 242 .

المطلب الثاني : الأسباب الخارجية

أما عن الأسباب الخارجية التي أدت إلى حالات العجز المالي بالنسبة للعديد من ميزانيات البلديات في الجزائر نذكر ما يلي :

الفرع الأول : التقسيم الإداري لسنة 1984 :

جاء التقسيم الإداري لسنة 1984 بإضافة عدد هام من البلديات فارتفع عدد البلديات من 704 بلدية إلى 1541 بلدية[1] أي بإضافة 837 بلدية جديدة . إن التقسيم الجديد أفرز العديد من السلبيات نذكر منها:[2]

أولا : ازدياد في عدد البلديات القروية عديمة الدخل، لا ترتكز على أية حياة اقتصادية أو مالية (2/3 البلديات العاجزة ريفية) أدى إلى تشتيت الحصيلة الجبائية، فبينما كانت الحصيلة توزع على 704 بلدية أصبحت تشارك فيها 1541 بلدية.

ثانيا : ظهور الكثير من البلديات الجديدة تحتاج إلى توظيف جديد، استلزم زيادة عدد الموظفين وبالتالي مضاعفة ميزانيات التسيير، دون أي مورد مالي لتغطية ذلك.

ثالثا : الانخفاض الحاد لأسعار البترول الذي شهدته سنة 1986 ، والذي صاحبه انخفاض عائدات الجباية البترولية، انعكس سلبا على المساعدات المخصصة من طرف الدولة لصالح البلديات التي تعاني ضعف التمويل.

وبالتالي فإن التقسيم الإداري أحدث بلديات جديدة عاجزة بالنشأة، بلديات لا تستند إلى مورد مالي أو نشاط اقتصادي ، ويكون بذلك قد ساهم بقدر كبير في تفاقم أزمة البلديات العاجزة ماليا.

الفرع الثاني : زيادة الاعتماد على إعانة الحكومة المركزية :

إن القصور في مساعدات الصناديق الخاصة، مثل الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتمويل بعض النشاطات ذات النفع المحلي ، وهذا نتيجة تخصيص مجموع موارده لتغطية النفقات ذات الطابع الأمني، أفقد الإدارة المحلية من الناحية الواقعية استقلاليتها المقررة لها

[1] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 84-09 المؤرخ في04 فيفري 1984 المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد . الجريدة الرسمية ، العدد 06 ، المادة 30 .

[2] بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 275 .

قانونياً بفعل الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، وبالمقابل زاد من اعتماد الجماعات المحلية على الإعانات التي تقدمها الحكومة المركزية.

الفرع الثالث : تمركز الجباية في يد السلطة المركزية :

أوكل الدستور الجزائري اختصاص تأسيس ضريبة إلى السلطة التشريعية والمتمثلة في المجلس الشعبي الوطني[1]، حيث يقوم بتأسيس وعاء الضريبة ونسبها وطرق تحصيلها.
فالضريبة تخضع لقواعد محددة في إطار قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعية الضريبة ثم يأتي دور القوانين الفرعية المتخصصة، ومن خلال هذه القوانين يتضح أن البلدية لا يد لها في تأسيس الضريبة وتحديد وعائها حكراً على السلطة التشريعية والتنظيمية، مما يؤكد مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية ، فحسب التقرير النهائي للجنة الوطنية للإصلاح الجبائي المقدم سنة 1989 ، خلصت إلى أن نسبة العائد الجبائي للدولة يشكل 75 % بينما النسبة المخصصة للجماعات المحلية لا تمثل سوى 25 % من مجموع الإيرادات الجبائية قبل الإصلاح الجبائي سنة1992[2] ، ومن جهة أخرى فإن النظام الضريبي الحالي يعاني من مشاكل من بينها :

- ضعف منتوج ضرائب البلديات .
- ضعف الوعي الضريبي، الذي يقصد به شعور المواطن بواجبه نحو وطنه وما يقتضيه من تضحيات مادية تُعين الدولة على مواجهة ما يلقى عليها من أعباء .
- 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 .
- سهولة الغش والتهرب الضريبي .
- ضعف الرقابة الضريبية .
- سوء تخصيص النفقات العامة، والذي يؤدي بالأفراد إلى الشعور بتبذير أموالهم في أوجه لا تعود بالمنفعة العامة، وهو ما يعتبر بمثابة دافع قوي إلى التهرب من دفع

[1] بسمة عوملي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 275 .
[2] – نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى ، مرجع سابق ، ص 165.

الضريبة ، وهذا ما يعني انخفاض حصيلة الضريبة الموجهة للخزينة، الأمر الذي يؤدي إلى تقليص حجم الإيرادات الضريبية الموجهة لميزانية الجماعات المحلية .

الفرع الرابع : تأثير الوضعية الأمنية لعشرية التسعينات بالجزائر

عرفت الجزائر وضعية أمنية صعبة منذ سنة 1991 ، ترتب عنها مجموعة من الخسائر التي مست وأضرت بالإدارة المحلية، ما انعكس سلباً عليها وحرمها من موارد مالية كانت لتمول ميزانيتها التجهيزية و التسييرية . و زيادة عن ذلك نجد أن الأزمة الأمنية والعشرية السوداء قد أثقلت كاهل ميزانية البلديات بخلق نفقات جديدة لم تكن موجودة من قبل، وعلى رأسها مواجهة تكاليف النزوح الريفي من تأمين للسكن[1].

الفرع الخامس: سياسة التحريض الضريبي :

و ما تعرف أيضا بالحث الضريبي جاءت تبعاً لسياسة الإصلاحات الجبائية في الجزائر، ومفادها منح الامتيازات الضريبية والتسهيلات والإعفاءات للأعوان الاقتصاديين خاصة الشباب المستثمر في المناطق الواجب ترقيتها، حسب ما جاءت به قوانين الاستثمار، لكن سياسة التحريض الضريبي، فوتت على الخزينة العمومية مبالغ ضخمة، كون أن المورد الرئيسي للميزانية المحلية يتمثل في إيرادات الجباية المحلية ، من جهة أخرى وجود ثغرات[2] في التشريع الضريبي أصبحت تفوق فعالية الضريبة كأداة كفيلة لتمويل الميزانية .

[1] احمد بلجيلالي ، مرجع سابق ، المقدمة .

[2] محمد حاجي،" التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية " ، مداخلة ضمن فعاليات الملتقى الدولي للجماعات المحلية ،كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، أفريل 2011 ، ص 11 .

المبحث الثالث : آليات تفعيل و ابتكار موارد مالية لميزانية البلدية

في ظل الوضع الراهن لمالية البلديات ، أصبح من الضروري التفكير بجدية في إيجاد حلول جذرية لمشكل التسيير المالي الذي تعاني منه اغلب البلديات في الجزائر ، هذا المشكل الذي أوقعها في حالات عجز مالي خانق – حتى و إن تم التكفل به – اظهر خللا جسيما تشاركت في خلقه العديد من الأسباب ، حيث يظل هاجسا يؤرق كل مسيري البلديات ما لم يتم التكفل به و معالجة مواطن الخلل سواء كانت مالية أو تنظيمية أو بشرية أو حتى التفكير في تخلي عن فكرة البلدية إن اقتضى الأمر ذلك ، و أمام هذا الوضع المتأزم كان لابد من تجنيد جميع القوى وتجسيد جميع الإمكانيات من أجل إنعاش التنمية المحلية للبلديات، والبحث عن موارد تمويلية ذاتية تمكنها من التكفل بمهامها، على أكمل وجه، ولأجل ذلك سنحاول من خلال هذا المطلب معرفة أهم العوامل التي يمكن أن تساعد في تهيئة المناخ المناسب لتطبيق إصلاحات جوهرية، تسهم بفعالية في تطوير، وتوسيع مصادر ميزانية البلدية، ومن ثمة تحقيق تنمية محلية بمعناها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي الشامل .

المطلب الأول : الآليات المالية

لقد ارتبط مشكل عجز ميزانيات البلديات بالجانب المالي لذا كان من الضروري البدء بطرح جملة من الإصلاحات التي تمس هذا الجانب و هي كما يلي :

الفرع الأول : إصلاح النظام الجبائي

يعتبر موضوع إصلاح المنظومة الجبائية أو النظام الجبائي من المواضيع الأكثر دراسة من قبل الخبراء والباحثين، من حيث أنه يمثل اللبنة الأساس للمصادر المالية لأي دولة، وكذا من حيث أنه العنصر الهام في اقتصاديات المالية العامة . و على هذا الأساس تستوجب الظروف القيام بجملة من الإصلاحات [1]، تهدف من ورائها إلى :

أولا : إحداث منظومة جبائية محلية : كما سبق و أن ذكرنا بأن النظام الجبائي يتصف بالمحدودية وهيمنة الدولة على حصة الأسد، بينما ليس للبلديات نظام" جباية محلي"، على غرار استقلالها المالي .ولقد نادت عدة جهات ، بضرورة مراجعة منظومة المالية المحلية وخاصة

[1] نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى ، مرجع سابق ، ص 169.

بعد النتائج السلبية التي طبعت الجماعات المحلية من جراء تطبيق الإصلاحات الجبائية لسنة 1992، و المقصود بهذا النظام هو أن تكون للبلديات نظام جباية مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة [1]، تخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

ثانيا : مكافحة الغش والتهرب الجبائي : وذلك باتخاذ مجموعة من الإجراءات التشريعية، لجعل القوانين الجبائية مرنة، وتوقيع الغرامات الجبائية والجنائية، و عقوبات ردعية على كل من يقوم بالغش الضريبي. و تفعيل الإجراءات المتخذة في هذا الشأن و هي ما يلي :

– تحسين آليات الرقابة والتدقيق في كل مراحل التحصيل عن طريق اعتماد المعاينة الحقيقية للأشخاص و المداخيل الخاضعة للضريبة من خلال التنقل ميدانياً للإطلاع عليها واللجوء إلى خبراء إذا استدعى الأمر ذلك لتقيمها .

– الاهتمام بتكوين الأعوان المكلفين بتحصيل الضرائب وقمع الغش التنسيق والتعاون بين مختلف الإدارات من أجل إحصاء الأشخاص والأموال الخاضعين للضريبة .

– إشراك المنتخبين المحليين في مجال الضريبة عن طريق إعلامهم دورياً بالتقديرات، التحقيقات و التحصيلات .

– تحصيل الضريبة بالإكراه حيث يتطلب هذا الإجراء تدخل السلطات المحلية من خلال توفير الأمن لأعوان المتابعة الجبائية[1].

الفرع الثاني : إصلاح مداخيل الأملاك و تثمينها

تتوفر البلديات على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة، وتستعمل من قبل الأشخاص لمصالحها ولكي تكون هذه الأملاك مصدرا ماليا معتبرا يجب تثمينها ورفع من مردودها، لهذا بات من الضروري إعادة اعتبارها وذلك عن طريق التحكم في تسييرها. فنواتج الأملاك بالنسبة للجماعات المحلية تعتبر ضعيفة المردودية حيث تتراوح من 1 % إلى 10 % في أحسن الحالات [2] ، فتثمين الأملاك العقارية والمنقولة سوف يؤدي بالضرورة إلى إحداث

[1] جباري شوقي ، بسمة عولمي ،" تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية" ، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية ، العدد 2 ، جوان 2015 ، ص 37 .

[2] خيضر خنفري ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق ، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3 ، 2011 . ص 164 .

التوازن والحد من العجز، و تثمين نواتج هذه الأملاك يتطلب من البلديات القيام بإحصاء شامل ودقيق لممتلكاتها، إذ يجب على مصالحها مسك فهرس المحتويات، تسجل فيه كل ممتلكات البلدية المنتجة وغير المنتجة وكذا المعلومات المتعلقة بها، يسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالمحافظة على حقوق المترتبة على الأملاك العقارية والمنقولة، عن طريق تحديد وتعيين وتنفيذ مختلف العقود (بيع، إيجار، عقود امتياز ...الخ) ، كما يمكن أمين الخزينة البلدية لمتابعة تحسين موارد البلدية. إحصاء وجرد أملاك البلدية يجب أن تتمخض عنه تسوية وضعية الأملاك المستغلة دون مقابل أو التي يتم استغلالها مقابل مبالغ رمزية .

الفرع الثالث : ترشيد نفقات البلدية

إن ترشيد الإنفاق العام يعني التزام الفعالية في تخصيص الموارد، والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع، ويقصد بالفعالية توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات وأولويات أفراد المجتمع، فالفعالية تتصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وترتيب هذه الأهداف وفقا للأهمية النسبية بما يتفق والمرحلة التي يمر بها المجتمع [1] ، و تتجسد عملية ترشيد نفقات البلدية من خلال جمع كل المعلومات و الدراسات والبيانات والإحصائيات، التي يمكن على ضوئها توقع المستقبل وهو ما يصطلح عليه بالتقدير الميزاني، وفي عملية التقدير يشترط إتباع خطوات تقوم على ما يلي :

1 – **التقسيم الدقيق والفعلي للنفقات :** وهو ما يضمن للبلدية عدم الوقوع لاحقا في مشاكل إعادة التقييم، وهذا ما يتعلق أسبابها بنفقات التجهيز، ومن أجل ذلك لا بد من تعزيز مهمة الدراسات في الإدارة المحلية.

2 – **من حيث المتابعة :** إن المتابعة الدائمة لكل خطوات إنجاز النفقات، خصوصا نفقات الإستثمار والتجهيز، ضمانة للوصول إلى الأهداف المسطرة، ولهذا لا بد من متابعة سير المشاريع على أرض الواقع من أجل تقصي النقائص ومعالجتها فورا .

3 – **من حيث المراقبة والتدقيق :** تعد الرقابة من أهم الآليات لإنجاح المخططات والسياسات العامة، ويعتبر التدقيق من المهام التي يجب تجسيدها في الإدارة العمومية عامة، والبلدية خاصة

[1] احمد بلجيلالي ، مرجع سابق ، ص 202 .

في مجال الإنفاق العمومي. إن الهدف من التدقيق استخراج النقائص والأخطاء، ومن ثمة البحث عن معالجة هذه الأخيرة بأنجع الطرق والوسائل للوصول إلى التقسيم العام .

الفرع الرابع : دعم الموارد باللجوء للاقتراض [1]

يمكن للبلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل، ويشترط في اللجوء إلى الاقتراض من المؤسسات المالية أن تكون المشاريع الممولة من هذه الأخيرة منتجة وذات مردودية وهذا الأمر نادر الحدوث مع الوضع الذي تعاني منه البلديات ، ويمثل ذلك أحد عيوب النظام المالي المحلي فالعائق الوحيد الذي يحرم البلديات من اللجوء إلى الاقتراض محدودية إمكانياتها في تسديد الديون وفوائدها بالإضافة إلى العراقيل التنظيمية البيروقراطية[2] للحصول على القرض وانتظار مصادقة الهيئة الوصية والمؤسسات المالية المانحة للقرض بعد دراسة إمكانية الوفاء أو التسديد من قبل البلديات، كما أن هناك صعوبات أخرى تواجه هذه الأخيرة أثناء تسديد الأقساط زائد الفوائد دون أدنى اعتبار من قبل البنوك للظروف أو الأحوال المالية، فعادة ما تمثل معدلات الفائدة التجارية لدى البنوك حاجزاً لدى البلديات وخوفاً من عدم القدرة على التسديد، هذا الشعور الذي يجعل البلديات تتهرب من هذا المصدر مخافة تراكم هذه الديون والوصول إلى حالة عجز دائم تتخبط فيه دون الوصول إلى حل يخلصها من هذه الوضعية .

المطلب الثاني : الآليات الإدارية والتنظيمية

من جانب أخر تظل نجاح الإصلاحات المالية المتخذة لإنعاش الموارد المالية للبلديات مرهونة بالقيام بمجموعة من الإصلاحات و الإجراءات على المستويين الإداري و التنظيمي و القانونية ، حيث من الضروري السعي إلى إعادة هيكلة وتنظيم الإدارة بما يتلاءم والأوضاع الراهنة ومسايرة التطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي تعرفها البلاد .

[1] عبد الكريم مسعودي ، مرجع سابق ، ص 170 .

[2] مقابلة مع السيد : سعد مسعودي ، اطار سابق بالولاية متقاعد ، باحث و أستاذ متطوع بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي ، بمنزله العائلي بالدبيلة . يوم 2018/03/06 .

الفرع الأول : الإصلاح الإداري

يتجسد الإصلاح الإداري في القيام بجملة من الاجراءات الإدارية التالية :

أولا : إعادة النظر في التقسيم الإداري للبلاد

سارت السلطات العمومية في اتجاه المعاكس للتيار العام المتمثل في تجميع البلديات بشتى الوسائل كي تجعل منها وحدات قادرة على التكفل بنفسها اقتصاديا وماليا ، وعليه أصبح من الضروري التفكير في تجميع هذه البلديات [1]في حدود 900 بلدية و 40 ولاية . هذا التجميع الذي سوف يقلل من النفقات التسيير . ويمكن حصر هذه العملية في تنميط هذا العدد الكبير من البلديات حسب الخصوصيات المتشابهة لكل منطقة أو جهة من الوطن .حيث سارت جل دول أوربا نحو التخفيف لا الزيادة بعد الإصلاحات التي شهدتها .

ثانيا : تعزيز الإدارة المحلية وتحديثها

إن تعزيز وتحديث إدارة البلدية يتم عبر النقاط التالية :

– تحسين مستوى الإداريين العاملين بالبلدية وذلك برفع مهاراتهم وكفاءاتهم وذلك بتكوينهم، وتأهيلهم حتى تصبح قاطرة التنمية المحلية .

– تكوين المنتخبين المحليين وذلك بعقد دورات تكوينية داخل وخارج الوطن، وكذا الاهتمام بالموظفين الذين يسهرون على تنفيذ قرارات البلدية .

– وضع شروط على الأشخاص المنتخبين على أن لا يقل مستواهم التعليمي عن شهادة ليسانس أو ما يعادلها في مجال التسيير و إدارة الأعمال[2].

– عصرنه الإدارة المحلية بإدخال التكنولوجيا (الرقمنة)

– يجب إعادة النظر في تركيبة العنصر البشري كونه يقاس عليه نجاح المرفق، بإدخال عامل التكوين والتربص، وتكثيف الملتقيات للمستخدمين والمنتخبين على حد سواء، بنوع من الصرامة والتحفيز، لتفعيل المبادرات الخلاقة والأفعال المسؤولة .

– تزويد البلديات و الإطارات والتقنيين المختصين بما يمكنها من ضمان مهامها.

---

[1] نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى ، مرجع سابق ، ص 170.

[2] بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 278.

الفرع الثاني : الإصلاح التنظيمي و القانونية

" لا ضريبة إلا بقانون " من هذا المنطلق نأتي إلى الدور الكبير الذي تلعبه المنظومة القانونية في رسم السياسية التمويلية للدولة اتجاه الجماعات المحلية و البلدية على وجه الخصوص و أن منطلق تفعيل الموارد المالية للبلديات يبدأ بالإصلاحات التنظيمي و القانون و إعادة النظر في سياسية الدولة التمويلية ، حيث تتدخل هذه الإصلاحات من خلال توضيح مهام كافة الفاعلين المحليين، وصلاحياتهم، وتحسين تنظيم المجالس الشعبية البلدية وتسييرها، ومن أهم هذه الإجراءات نذكر :

أولا : إعادة تحديد الصلاحيات الكلاسيكية للبلديات :

إن إعادة تنظيم الصلاحيات التقليدية للبلديات[1]، يستلزم التحديد الواضح لمجال تدخلها مع ضرورة إعادة النظر في بعض الوظائف الموكلة لها و منحها صلاحيات في جوانب أخرى من شأنها أن تنعش الوضع المالي للبلديات ، من خلال إعفائها من البعض من المهام التي تثقل كاهلها ، و تفويضها ببعض الصلاحيات الأخرى، حيث يجب على السلطات المركزية تفويض صلاحيات للسلطات المحلية ، حتى يكون هؤلاء أكثر مسؤولية وتفهما لمعنى الاستقلال المالي واللامركزية، وقد يكون هذا التفويض عن طريق: [2]

– إقحام البلديات و مسؤوليها في تحديد الوعاء الضريبي وتوسيعه حسب الأنشطة الاقتصادية المتوفرة لديها، وكذا في عملية جمع الضرائب المحلية .

– يمكن تقوية مسؤولية السلطات المحلية عن طريق ترك بعض الحرية في تحديد معدلات الاقتطاع بين مجال مضبوط ومحدد قانونا

– تحديد قائمة ميزانيات البلديات حسب مستوى النمو وحسب قدرتها الاقتصادية المالية .

ثانيا : تفعيل اللامركزية على مستوى المحلي[3]:

مما لا شك فيه أن البلدية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي كما تقوم بدور فعال في

[1] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، ص 172 .

[2] نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى ، مرجع سابق ، ص 170 .

[3] عبد الكريم مسعودي ، مرجع سابق ، ص 160

التنمية القومية وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين، وهذا القرب يجعلها أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات والأماني المحلية كما يمنحها دعما ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد و يهيئ لها فرص النجاح في تنفيذ السياسات الوطنية، لتصبح واقعا ملموسا يحقق تطلعات الجماهير ومن ثم فالبلديات تعتبر بمثابة قناة تنقل مشكلات المجتمع وحاجاته من جانب، وتسعى لحل هذه المشكلات و الوفاء بالحاجات من جانب آخر.

ثالثا : تفعيل التعاون المشترك بين البلديات :

على اعتبار أن البلدية ممثلة للدولة على المستوى القاعدي فإن هيبة الدولة لا تكون إلا باسترجاع هيبة البلدية، ووضع سلطتها على كل المجالات التي للبلدية حق التدخل فيها[1] حيث تسعى البلديات إلى القيام بأدوارها في مختلف المجالات، إلا أنها تقف عاجزة على تطبيق ذلك أمام عائق شح الإمكانيات، فنجد أن عدداً من البلديات تتخبط في أزمة مالية لقلة الموارد، في حين نجد بعض البلديات معروفة بغناها لكثرة إيراداتها وضخامة إمكانيتها وسعة رقعتها الجغرافية ؛ الأمر الذي يستدعي ضرورة التعاون والتضامن ما بين البلديات[2]، وبالرغم من أن الجزائر عملت على إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية لعلاج هذا الأشكال إلا أن الواقع يبرز ضرورة تفعيل هذا الصندوق والبحث عن أساليب أخرى تجسد التضامن والتعاون بين البلديات الشيء الذي يتوقف على القيام بمجموعة من التسهيلات و الإصلاحات التنظيمية و القانونية .

رابعا : تفعيل نصوص تطوير أساليب الإدارة والتسيير .

إن المشكل الذي تعاني منه البلدية في مجال التسيير ليس مرده غياب النصوص القانونية ، وإنما يكمن في عدم تفعيل هذه النصوص في الواقع العملي. فقد نص قانون الجماعات المحلية (الولاية–البلدية) على مجموعة من التدابير الإدارة المرفق العام نبينها فيما يلي :

1– التسيير المباشر :

حسب المادة 151 من القانون رقم 11–10 المتعلق بالبلدية فإنه يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال .

---

[1] احمد بلجيلالي ، مرجع سابق ، ص 226 .

[2] عبد الكريم مسعودي ، مرجع سابق ، ص 160 .

2 – التسيير غير المباشر (التأجير –الامتياز– الشراكة العمومية الخاصة) :

يمكن للمصالح العمومية البلدية أن تكون محل امتياز طبقاً للتنظيم الساري المفعول[1]، وطبقاً لنص المادة 153 من القانون المتعلق بالبلدية[2]، يمكن إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها .

المطلب الثالث : جملة من المقترحات لإنعاش الوضع المالي لميزانية البلدية .

إلى جانب جملة الإصلاحات المالية و التنظيمية و الإدارية التي سبق ذكرها ، فهنالك مجموعة من المقترحات و الحلول و وجهات النظر التي من شأنها أن تسهم في إصلاح الوضع المالي المتردي لميزانيات البلديات ، و قد تنوعت هذه المقترحات و الحلول بين موارد جديدة و بين سلسلة من الإجراءات التي يؤكد أصحابها أنها الحل الأنسب للخروج من بوتقة التأزم التي تتخبط فيها ميزانية البلدية :

الفرع الأول : الزكاة كأداة لتمويل ميزانية البلدية :

يقول تعالى **{ خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِم بِهَا وَصَلِّ عَلَيْهِمْ إِنَّ صَلَاتَكَ سَكَنٌ لَّهُمْ وَاللَّهُ سَمِيعٌ عَلِيمٌ }** [3]، الزكاة ركن من أركان الإسلام و هي فريضة من فرائض الدين ، و جاءت هذه الفريضة لتقويم صلاح العباد في الدنيا و الآخرة لما في الزكاة من آثار على الفرد و المجتمع في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية ، و يمكن أن تساعد الزكاة على تعبئة الموارد المالية من خلال الدفع بالمدخرات النقدية إلى مجال الاستثمار حتى لا تتآكل نتيجة الاقتطاعات الزكوية [4]، لأن الزكاة بإعادتها لتوزيع الدخل و جانب من الثروة في صالح الفقراء تؤدي إلى زيادة الاستثمارات لمواجهة الطلب المتزايد على السلع و الخدمات ، وتساهم الزكاة بقدر كافي على التكفل بتغطية بعض أوجه النفقات العامة الإجبارية للدولة، مما يؤهلها لأداء دورها كأداة فاعلة في تخصيص الموارد، وتخفيف الأعباء عن الموازنة العامة للدولة، هذا إلى جانب قدرتها على تعزيز الإيرادات العامة بما يساهم في تحقيق التوازن المالي والانسجام الاجتماعي العام

[1] عبد الكريم مسعودي ، مرجع سابق ، ص 155 .

[2] القانون رقم 11-10 ، مرجع سابق ، المادة 153 ، ص 22 .

[3] آية كريمة ، " **سورة التوبة** " ، الآية 103 .

[4] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، ص 179 .

للدولة [1]، إلا أن الأصل المتفق عليه سابقا أن الزكاة تصرف في إقليم المال الذي وجبت فيه ، حيث تتسم الزكاة بطابع محلي أي لا يجوز نقل حصيلتها من مكان جمعها إلى مكان آخر و ذلك حتى يكتفي أهل ذلك الإقليم تماما[2]، فلا يسقط شرط توزيع الزكاة في مكان جبايتها إلا إذا اكتفى كل من فيه ، أو في حالة زيادة حاجة الأقاليم الأخرى عن حاجة هذا الإقليم. أي أن الأصل في الدين عدم نقل حصيلة الزكاة من مكان المال الذي وجبت فيه ، بل يجب أن ترد على مستحقي الإقليم الذي أخذت منه ، و من هنا نرى أنه من الضروري إيجاد هيئة محلية في كل بلدية تتولى أمر الزكاة تحصيلا و إنفاقا و تعمل تحت إشراف مؤسسة مركزية المتمثلة أساسا في صندوق الزكاة ، بالتالي تكون الزكاة احد الموارد الجديدة لميزانيات البلديات .

الفرع الثاني : الاستثمار المالي و الأسواق المالية :

إن تجربة الاستثمار المالي للجماعات المحلية في الجزائر لم يسبق و أن طبقت بسبب نقص الخبرة و التجربة في هذا الميدان ، بحيث تتعلق هذه العملية بشراء عدد من السندات بنسبة فائدة مضمونة ، و في الواقع لم تجسد هذه العملية عمليا في الميدان و لكن مع إصلاحات النظام المصرفي الجارية حاليا و مع تبادل الخبرات الدولية ، فإنه يمكن الدخول فيها بشكل إيجابي و فعال يخدم أهداف التنمية المحلية و يرقيها .

اولا : قطاع الخدمات :

بهدف تحصيل أكبر عدد من الموارد المالية الأخرى ما عدا الجبائية ، فإن البلدية قادرة على توفير قدر كبير من الخدمات المتنوعة للمواطنين دون احتكارها ، و من أمثلة ذلك : حظائر السيارات ، مركبات التسلية و الترفيه ، مواقف النقل ، قاعات العرض ، و الحفلات و التظاهرات الرياضية و الثقافية ... الخ . وفي المقابل يجب عليها تحقيق المردودية و الأرباح المثلى من خلال العقلنة في تسيير أملاكها.

[1] عزوز مناصرة ،" اثر تطبيق فريضة الزكاة على المالية العامة للمجتمعات الاسلامية المعاصرة "، الملتقى الدولي الاول : الاقتصاد الاسلامي : واقع و رهانات المستقبل ، المركز الجامعي بغرداية . ص 14 .

[2] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، ص 180 .

ثانيا : القطاع الإنتاجي :

وفي هذا الإطار يشمل الاستثمار جميع العمليات التي لها صلة لنشاط المؤسسات الاقتصادية من : تحويل ، تركيب ، توزيع... الخ . ومنه فإن إنشاء المقاولات أو الشركات من طرف البلديات يكون ممكنا في إطار[1]:

الشراكة : بإمكان للبلدية الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين سواء عموميين كانوا أو خواص و ذلك في إطار مشروع تحدد فيه حقوق و واجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط أو الأعباء .

الشركة ذات الحصة و المالك الوحيد : تستطيع البلدية إنشاء شركة تكون فيها المالك الوحيد و المسير الوحيد ، إلى جانب تتحمل جميع المسؤوليات و الأعباء التي تلقى على عاتقها.

المساهمة في رأس المال : يمكن أن تكون البلدية مساهما في شركة ما سواء عند تأسيسها أو عند افتتاح رأسمالها للجمهور ، و في هذه الحالة فإن الجماعة المحلية تصبح مسؤولة بحسب أهمية الأسهم التي ساهمت بها في رأسمال الشركة .

الفرع الثالث : تطوير استراتيجية لمالية البلدية

متأثرا بتجربة فرنسا التي نال منها على شهادة الدكتوراه يرى الدكتور علي دبي أن تحسين الأداء المالي للبلدية يرتبط بمدى اعتماد استراتيجية مالية مضبوطة [2] ، من متوسطة إلى بعيدة المدى اقلها 5 سنوات ، و هي مدة ولاية المجلس الشعبي البلدي ، وعلى هذه الإستراتيجية المالية وضع تصور لسبل رفع مستويات الأداء المالي للبلدية من خلال خفض نفقات التسيير ، و خفض الكتلة الاجرية للعمال ، و تعظيم مردودية نفقات الاستثمار ، و رفع مستوى الإيرادات الجبائية ، و على أن تراعي هذه الإستراتيجية التوفيق بين تحقيق حاجات المواطنين المتزايدة ، و التحكم في رفع مستويات الإيرادات الجبائية ، كما يجب على هذه الإستراتيجية المالية للبلدية أن تتمحور حول النقاط الآتية [3]:

---

[1] خيضر خنفري ، مرجع سابق ، ص 176 .

[2] علي دبي ، " اهمية تطوير استراتيجية مالية للبلدية لمواجهة عجز الموازنة : تصور و أفاق للحالة الجزائرية " ، مجلة السادسة ، معهد باسل فليحان المالي الاقتصادي ، لبنان ، العدد 6 ، ديسمبر 2015 . ص 78 .

[3] نفس المرجع ، نفس الصفحة .

1 – إن حاجيات المواطنين تتزايد و تتطور بوتيرة أسرع من تطور الموارد المالية للبلدية و عليه يفترض أن تقوم القيادة المنتخبة للبلدية بمراقبة الحاجات المتزايدة و متابعتها ، لضمان التطوير الموازي للإيرادات المالية للبلدية ، و إن عدم الموازنة قد يؤدي إلى تقهقر نوعية الخدمات المقدمة إلى المواطنين و هو ما ينعكس في صناديق الانتخابات .

2 – يجب أن يقابل فرض ضرائب جديدة لمصلحة البلديات بتحسين نوعية الخدمات العمومية للمواطنين و تقديم أفضل التسهيلات إلى المؤسسات و المستثمرين ، لاسيما الذين يدفعون ضرائب كبيرة و يجب العمل على تسويق حملات إعلامية مقنعة للرأي العام المحلي بجدوى التغييرات الجبائية إذ ينبغي عدم تنفير المواطنين و دفعهم إلى مغادرة البلد و كذلك عدم دفع المستثمرين إلى الهجرة المناطق الصناعية للبلدية .

3 – ينبغي أن ترفق أي استراتيجية مالية بوسائل المتابعة و التقييم المستمر لمستوى المؤشرات المالية كافة ، ومن الممكن أن يجري ذلك عبر الموازنة بين مؤشرين رئيسين :
مؤشر نفقات حقيقية / عدد السكان ، و مؤشر منتوج الجباية المباشرة / القدرة الجبائية (الوعاء الضريبي) و لتحقيق التوازن بين المؤشرين على البلدية إن تتبنى مخططات تنفيذ عملية و لاسيما : تجسيد مقاربات الجودة ، و تنفيذ مخططات خفض التكاليف ، و تبني أدوات لرفع المردوديات و سواها ، كما أن إدارة البلدية مطالبة بتطوير كفاءاتها فيما يخص تقنيات الهندسة المالية من اجل التمكن من استشراف التغييرات و التقلبات ، و إعداد التقديرات الصحيحة و الدقيقة للموازنات المالية و للخطط المتوسطة والطويلة الأمد.

4 – على البلدية أن تطور القوة التفاوضية ، سواء الانفرادية أو الجماعية ، للتوصل إلى اتفاق امثل مع الدولة عند تفويض البلدية مهمات جديدة ، ففي كثير من الأحيان ، توكل الدولة للبلدية مهمات و اختصاصات تتعلق بالخدمة العامة [1]، و بإعمال تندرج ضمن تنفيذ سياسات عامة وطنية ، و من هنا فإن رؤساء البلديات مطالبون برفع سقف طلبات التمويل المصاحب لأي نشاط عام تنشئه الدولة و توكله لمصالح البلدية ، فعدم مواكبة رفع مستوى الإعتمادات المالية لتحويل أنشطة جديدة للبلدية سيثقل كاهلها و سيوقعها في عجز مالي و بالتالي على رئيس البلدية أن يستغل صفته كممثل للدولة في إقليم البلدية ليرفع سقف التفاوض مع ممثل الحكومة و

[1] علي دبي ، مرجع سابق ، ص 79 .

هو الوالي لتدعيم موازناته بما يتوافق مع الخطوط العريضة للاستراتيجية المالية للعهدة الجارية ، من خلال رفع قيمة الإعتمادات المحولة من الصندوق المشترك للجماعات المحلية و رفع قيمة المخططات البلدية للتنمية الممولة من طرف الدولة التي تعنى بالتكفل بتجهيزات عمومية محلية .

5 – من المهم لمختلف الاستراتيجيات المالية تطوير قدرات الإبداع لتساعدها على تحقيق توجهات الأداء المالي ، قد يتم ذلك مثلا من خلال[1] :

- ✓ تطوير إبداعات تسييرية لخفض التكاليف و التحكم فيها لاسيما فيما يتعلق بتقنيات مراقبة التسيير و الوظائف الأخرى ، تسيير الموارد البشرية ، الصفقات العمومية ، تسيير المشاريع تسيير المخزون و تسيير الحظائر ، و إبداعات تخص التسيير المالي .
- ✓ اقتراح رسوم جديدة تتكون مقنعة للمواطنين عبر اقتراح خدمات جديدة محسوسة على إن تكون مقبولة من المواطنين و المؤسسات .
- ✓ ابتكار سبل لتدعيم جاذبية إقليم البلدية من اجل أن تقام استثمارات جديدة في البلدية و هو ما يساهم لاحقا في زيادة مواردها الجبائية و كذا تطوير مردود إيجار أملاك البلدية .
- ✓ تبني و تطوير فكرة رئيس البلدية المقاول بإقامة شراكة مع المؤسسات العمومية و المؤسسات الخاصة في البلدية أو في البلديات المجاورة أو حتى في البلديات من خارج الوطن في اطار الشراكة اللامركزية .
- ✓ دفع الشركاء المحليين ، و لاسيما المؤسسات الخاصة و الجمعيات إلى تنفيذ أنشطة تدخل في اختصاصات البلدية بما يسمح بتوفير أموال معتبرة للبلدية و تحسين جودة الخدمات المقدمة من القطاع الخاص ، حيث يتم التكفل بأنشطة كالنشاط الاجتماعي من طرف جمعيات و متطوعين و تلتزم البلدية بدعمها بتوفير المقار و المساحات و مختلف أنواع الدعم اللوجستي ، إذ تمثل الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بعدا محوريا في إعداد أي إستراتيجية مالية للبلدية . هذا كل ما يراه الدكتور علي دبي كحل لإنعاش ميزانية البلديات حيث يدعوا إلى ضرورة تبني هذا الطرح لكي تحقق البلدية الأداء المالي الذي يضمن استقرار نشاطها العم المحلي و يجنبها كل احتمالات العسر المالي .

[1] علي دبي ، مرجع سابق . ص 79 .

الفرع الرابع : الميزانية التشاركية كآلية لتسيير البلدية

وكآلية لحل ضعف أداء المجالس البلدية في تسيير المخصصات المالية ، دعى الدكتور جوادي نورالدين أستاذ الاقتصاد بجامعة حمه لخضر بالوادي إلى ضرورة تبني فكرة " الميزانية التشاركية " في الجزائر ، مستندا في ذلك بنجاح التجربة في كل من البرازيل عام 1989 و الولايات المتحدة 2010 و فرنسا 2014 و ما شجع أكثر الأخذ بالتجربة في الجارة تونس العام 2017 ، حيث يعرف الدكتور جوادي الميزانية التشاركية بأنها[1]: " عملية إدماج أعمق للمواطن في توزيع الميزانية المحلية " ، فالميزانية التشاركية هي تمكين المواطن من المشاركة في اتخاذ القرار المتعلق بتوجيه المخصصات المالية للمشاريع التنموية ذات الأولوية في المنطقة التي يعيش فيها بعد أن شارك من قبل في تعيين المجالس المنتخبة التي تمثله ، ففي عام 2008 أكدت دراسات للبنك العالمي إن البلديات و المدن التي تتبنى آلية " الميزانية التشاركية " تتلقى تمويلا اكبر نظرا لحرص سكانها على دفع الضرائب ، و شعورهم بأن أموالهم ترد إليهم في صورة خدمات بالفعل لاسيما الخدمات الأساسية ، و تسهم الميزانية التشاركية في تحسين الشفافية في إدارة المال العام ، وتشجيع المواطنين على الاندماج أكثر في الحياة السياسية و الاقتصادية و مساهمة أعمق في التنمية المحلية ، كما أنها تساعد في ترتيب مشاريع التنمية بشكل أكثر ملائمة لما يراه المواطن البسيط الذي يعايش تلك المشاريع و يتعايش معها . ولنجاح آلية الميزانية التشاركية يرى الدكتور جوادي انه من الضروري توفر الشروط التالية [2] :

- الإرادة السياسية العليا من طرف أصحاب القرار لاعتمادها في تسيير ميزانيات البلدية
- وجود مجتمع مدني واع و مسؤول و منظم يضمن للعملية شفافيتها و فاعليتها .
- ضرورة نشر المعلومات الدقيقة و الشفافة لدى الرأي العام ليتمكن على ضوئها من تحديد أولوياته و المساهمة في توزيع مخصصات البلدية أو وفق ما يراه مناسبا. و فيما يتعلق بالتطبيق الميزانية التشاركية ، لا توجد آلية عامة و لكل بلدية خصوصياتها المجتمعية و الاقتصادية و الحضرية .

[1] مقابلة مع السيد : جوادي نور الدين ، باحث و أستاذ جامعي بكلية العلوم الاقتصادية بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي ، بمنزله العائلي بالدبيلة . يوم 2018/04/27 .

[2] جوادي نور الدين ، تطبيق ألية " الميزانية التشاركية " : هو الحل لضعف اداء المجالس البلدية و الولائية في تسيير المخصصات المالية تجاه التنمية المحلية ، يومية التحرير ، عدد يوم 2017/08/24 . ص 4 .

خلاصة :

إن محاولة التعرف على مشكل العجز المالي الذي تتخبط فيه جل ميزانيات بلديات الوطن يقتضي منا التعرف أولا على جملة المصادر المالية المتوفرة لها ، كي يتسنى لنا تشخيص مواطن الضعف و الخلل و من ثمة القيام بطرح جملة من الحلول و المقترحات لهذا المشكل ، حيث خلصت الدراسة من خلال الفصل الثاني إلى ما يلي :

- ✓ تنقسم مصادر تمويل ميزانية البلدية حسب المصدر إلى موارد ذاتية (داخلية)، وموارد خارجية ، فالموارد الذاتية تحصل عليها البلدية من حاصل الجباية والرسوم، و مداخيل أملاكها العامة والخاصة، ونواتج الاستغلال المالي. أما الموارد الخارجية فتتمثل في الإعانات والقروض و الهبات والوصايا .
- تواجه جل ميزانيات بلديات الوطن شبح العجز المالي الذي مرده إلى جملة من العراقيل و الصعوبات التي تحول دون تحصيل الإيرادات المفترضة لتسديد نفقات هاته الميزانيات حيث يمكن تصنيف هذه العراقيل إلى مسببات داخلية و أخرى خارجية ، فالداخلية تتمثل أهمها في : ضعف الموارد المالية للبلديات ، النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية، ضعف التأطير وسوء إدارة البلدية ، عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال و غيرها ، أما عن المسببات الخارجية فتتمثل في : التقسيم الإداري لسنة 1984 المبني على قرارات ارتجالية غير مدروسة ، زيادة الاعتماد على إعانة الحكومة المركزية ، تأثير الوضعية الأمنية لعشرية التسعينات بالجزائر و غيرها من الأسباب .
- ✓ و أمام هذا هذه التحديات التي تواجه ميزانية البلدية ، كان لابد من طرح جملة من الإصلاحات التي تمس النظام الجبائي و النظام الإداري و النظام التنظيمي و القانوني حيث تمثلت هذه الحلول في تفعيل مجموع من الآليات المالية و أخرى إدارية و تنظيمية .
- ✓ في الأخير حاولنا تقديم مجموعة من المقترحات الأخرى التي من شأنها أن تنعش الوضع المالي لميزانية البلدية و تسهل المأمورية أمام الساهرين على تسييرها ، حيث اشرنا إلى دور الزكاة كمورد جديد يعزز مصادر تمويل ميزانية البلدية ، ثم دور الاستثمار المالية المخول دستوريا للبلديات و الذي يحتاج إلى تفعيل فقط . لنختم الفصل بالحديث عن مقترحين هما : ضرورية تطوير إستراتيجية مالية للبلدية و انتهاج ميزانية تشاركيه كحلول للخروج من بوتقة العجز المالي لميزانية البلدية .

الخاتمة

الخـــاتمة :

في نهاية هذه الدراسة المعنونه بـــ " سبل تفعيل الموارد المالية لميزانيات البلديات في الجزائر " ، هذا العمل الذي حاول أن يجيب على إشكالية تفعيل الموارد المالية للبلديات و الوقوف على مواطن الخلل التي تواجه تسيير المخصصات المالية لميزانياتها ، حيث لفت الانتباه هذا الإشكال ما دفع الى إثراء الموضوع حوله ، خصوصا و انه يدخل ضمن تخصص سياسة عامة و إدارة محلية ، و إلى جانب الاهتمام بموضوع مالية البلدية من طرف كل الشركاء في هذا الشأن سواء كانت السلطات العليا أو الهيئات المحلية أو دكاترة أو باحثين لما له من اثر على سير عجلة التنمية المحلية.

للإجابة على اشكالية البحث ، تم عرض نتائج الدراسة ضمن خطة عمل مقسمة إلى فصلين ، ففي الفصل الأول أن تم استعراض صورة عامة حول مفهوم البلدية و آليات إنشائها و عملها و الإطار العام الذي تنضوي تحته ، و ذلك بالتعريف بمفهوم الجماعات المحلية و التعريف بنظام اللامركزية الإدارية ثم التعريج على الجانب المهم في البحث ألا وهو الاستقلالية المالية التي تتمتع بها البلدية من خلال التعريف بميزانية البلدية و كيفية إعدادها و تنفيذها و مراقبتها . أما في الفصل الثاني فقد تم تناول أهم مصادر تمويل ميزانيات البلديات و المتمثلة في مصادر تمويل داخلية و أخرى خارجية ثم الانتقال إلى العراقيل التي تواجه تحصيلها و التي غالبا ما تكون سببا في حالات العجز المالي ، حيث انقسمت هي كذلك بين أسباب داخلية و أخرى خارجية ، ليصل في الأخير إلى طرح جملة من الاقتراحات و الحلول عبر إدخال مجموعة من الإصلاحات المالية و الإدارية و التنظيمية . و كذا طرح فكره خلق موارد مالية جديدة من خلال استغلال أموال الزكاة و تحويلها لان تكون موردا لميزانية البلدية ، تم الاشارة كذلك إلى ضرورة تفعيل الدور الاستثماري للبلديات الذي لا يزال مجمدا لعدة أسباب ، من جهة أخرى تم عرض وجهات نظر لبعض الباحثين حول إيجاد حلول لمشكل التسيير المالي للبلديات حيث تمثل الطرح الأول في تطوير استراتيجية مالية للبلديات ، أما الطرح الثاني فقد دعى إلى ضرورة تبني مفهوم " الميزانية التشاركية" كحل لهذا المشكل مستدلا في ذلك بنجاح التجربة في عديد الدول.

أولا : نتائج الدراسة :

وقد توصلت الدراسة لهذا الموضوع إلى جملة من النتائج التالية :

* تعتبر البلدية المحرك القاعدي للإدارة المحلية في الجزائر كونها الحلقة الرابطة بين السلطة العليا في الدولة والشعب، وهذا في إطار محلي يرتكز على اللامركزية الإدارية التي تعتبر أسلوبا ناجعا في تسيير الإدارة المحلية في الجزائر وذلك بتوزيع الوظائف بين السلطة المركزية والهيئات المحلية .

* ميزانية البلدية هي وثيقة تقديرية للإيرادات والنفقات خلال سنة معينة، وتعتبر الصورة العاكسة لنشاطها وسياستها المنتهجة على المستوى المحلي .

* تتكون مصادر تمويل ميزانية البلدية من مجموعة إيرادات الداخلية : الجبائية منها والغير جبائية ، و إيرادات خارجية تتمثل في : الإعانات و القروض و الهبات و الوصايا .

* تعاني ميزانية البلدية من مجموعة صعوبات و عراقيل داخلية و خارجية تحول دون التنفيذ الملائم لهذه الميزانيات .

* عدم تمتع البلديات بالاستقلالية الكاملة في عملها و تسييرها، و ليس لها السلطة الكاملة للمشاورة والتحكم والقيادة التي تقتضيها اللامركزية .

* احتكار الدولة للنظام الجبائي الذي يخضع لسلطتها سواء فيما يتعلق بفرض الضرائب تحصيلها أو توزيعها .

* سوء استغلال الموارد غير الجبائية و إهمالها من طرف مسؤولي البلدية، والتركيز الشديد على الموارد الخارجية التي تحد من استقلالية الهيئات المحلية .

* لا يتمتع بعض مسيري البلديات بالقدر الكافي من الكفاءة والخبرة خصوصا ما تعلق بالجانب المالي ، و غياب الوعي الضريبي لدى المكلفين بتحصيل هاته الضرائب نظراً لضعف مستواهم ولعدم اهتمامهم وشعورهم بحجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم ، مما نتج عنه التهرب والغش الضريبي ما أثر سلبا على مردودية الموارد المحلية .

* يصعب على أي مسؤول مهما كانت كفاءته من تجنب الوقوع في العجز المالي لميزانية البلدية ، في ظل الموارد المالية الشحيحة و القيود القانونية التي تكبل ابتكار موارد مالية جديدة

كما لا ينفي ذلك من أن يكون المسؤول هو السبب في وقوع عجز لميزانية البلدية نتيجة لسوء في تسيير هاته الموارد .

* تهميش دور المجتمع المدني في إعداد و تنفيذ الميزانية ما اثر سلبا على عملية تحصيل الموارد المالية و تغطية نفقات هذه الميزانيات .

* تجميد العمل ببعض الآليات الاستثمارية التي من شانها أن تنعش مصادر تمويل ميزانية البلدية ، سواء تعلق الأمر باللجوء إلى القروض أو الدخول في استثمارات خارجية و خلق مؤسسات تنافس القطاع الخاص.

ثانيا : نتائج اختبار الفرضيات :

بالعودة إلى الفرضيات التي تم طرحها ضمن المقدمة نأتي للقول :

* تفوت العديد من بلديات الوطن الفرص على نفسها في تحصيل موارد مالية هامة سواء بجهل هاته الموارد أو غياب آليات تحصيل فعالة . الأمر الذي يهدد بوقوعها في عجز مالي .

* تتدخل الدولة في العديد من المرات و عبر عدة إشكال و هيئات إلى إنقاذ ميزانيات بلديات عجزت عن الوفاء بالتزاماتها المالية ، نتيجة عدم قدرتها على تحصيل مواردها أوعدم كفايتها .

* لقد أثبتت نتائج إشراك المواطنين في إعداد و تنفيذ الميزانيات المحلية تحت مسمى " الميزانية التشاركية " مدى فاعلية هذا الإجراء في إنعاش الوضع المالي لميزانية البلديات عبر العديد من دول العالم .

ثالثا : أهم الاقتراحات الموصى بها :

في الأخير يمكننا تقديم بعض التوصيات والمقترحات التي يمكن أن تكون بمثابة حلول وبدائل جديدة :

* إعادة النظر في علاقات الدولة بالبلديات ، من خلال القيام بجملة من الإصلاحات تمس كل الجوانب التنظيمية و الإدارية و القانونية ، و إصلاح نظام الجباية المالية و توسيع هامش تحصيل الضرائب لصالح البلديات مع إعفائها من بعض المهام الموكلة لها .

* إعادة النظر في فكر تجميع بعض البلديات ، وفقاً لدراسات علمي عميق يتوخى تحقيق التوازن بمختلف أبعاده، لأن هذا النموذج من شأنه التخفيف من نفقات تسيير البلديات من جهة وتحقيق التوازن النسبي ما بين البلديات من جهة أخرى، مع مراجعة خاصة للتنظيم الهيكلي لمصالح الجماعات المحلية من خلال ضبط وتحديد دقيق للمهام والمسؤوليات .

* الاهتمام بالموارد البشرية والاستثمار فيها ، من خلال إعادة النظر في مستوى التعليمي للمنتخبين المحلين و الرفع من سقف شروط الترشح للمجالس البلدية بالحصول على شهادات جامعية ، مع ضرورة تكثيف الدورات والملتقيات و الرسكلة بصفة دائمة للإداريين والمنتخبين معا.

* إمكانية اللجوء للقروض باعتبارها إحدى العوامل الممكنة لتفعيل موارد البلديات ، نظراً للامتيازات المتمثلة في وجود عامل التسديد بالتقسيط السنوي زيادة على نسبة معينة من الفوائد، كما انه يمكن لإيرادات المشروع الاستثماري أن تساعد على تسديد الأقساط، إذا ما تم إنجازه في الآجال المحددة كحظائر السيارات أو المسابح وغيرها من التجهيزات المنتجة للمداخيل، بالإضافة إلى دراسة إمكانية الوفاء بالأقساط السنوية، ويبقى العنصر المهم في ذلك هو استعمال الأموال المقترضة لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل وذات مردودية .

* يمكن للبلدية من إنشاء شركات تكون فيها هي المسير والمالك الوحيد وتتحمل جميع المسؤوليات والأعباء والمخاطر التي تلقى على عاتقها، أن تكون الجماعات المحلية مساهماً في شركة ما سواء عند تأسيسها أو عند افتتاح رأسمالها للجمهور.

* استخدام نظام المقارنة المرجعية للاستفادة من خبرات وتجارب الدول الأجنبية في تسييرها لمواردها المالية، كالأخذ بتجربة " الميزانية التشاركية " ومحاولة إسقاطها على المستوى المحلي بما يتماشى مع إمكانيات ومقومات البلديات بالجزائر .

هذا كل ما توصلنا إليه من نتائج ، نتمنى في الأخير أن نكون قد لامسنا جانبا من الحقيقة و الصواب ، و ساهمنا و لو بوضع جزء يسير من حجر الأساس نحو البحث في هذا الموضوع الذي يكتسي قدار كبيرا من الأهمية في أجندة الحكومات كونه يساعد المسؤولين في معرفة السبل و الاستراتيجيات المثلى لتسيير و استغلال الموارد المالية التي بحوزتها بصورة عقلانية و أكثر فاعلية .

و الله أعلى و اعلم ...

قائمة
المراجع والمصادر

قائمة المصادر و المراجع

I : قائمة المصادر :

القرآن الكريم

I : قائمة المراجع :

اولا: القوانين و مراسيم

أ : القوانين

1 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 67–24 ، المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 06 .

2 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 90–08 ، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 .

3 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 11–10 ، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد37

4 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 84–09 ، المؤرخ في04 فيفري 1984 المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد ، الجريدة الرسمية ، العدد 06 .

5 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 88–05 ، المؤرخ في 12 جانفي 1988 يعدل و يتمم القانون رقم 84–17 المؤرخ في 07 جويلية 1984، المتعلق بقانون المالية، الجريدة الرسمية ، العدد 02 .

6 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 90–21 ، المؤرخ في 15 اوت 1990 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 35 .

7 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم 06–24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية ، العدد 85 .

8 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون العضوي رقم 16–10، المؤرخ في 25 اوت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية ، العدد 50 .

ب : المراسيم

1 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم الرئاسي رقم 10–236 ، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 58 .

2 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المرسوم تنفيذي رقم 92–414 ، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها ، الجريدة الرسمية ، العدد 82.

ثانيا : الكتب

1 – بشير يلس شاوش :" المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري "، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2007 .

2 – حسين مصطفى حسين :" الإدارة المحلية المقارنة " ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982 .

3 – شريف رحماني :" أموال البلديات الجزائرية"، ، الجزائر : دار القصبة للنشر، 2003 .

4 – عادل حسين، مصطفى زهير:" الإدارة العامة"، مصر : دار النهضة العربية ، 2001 .

5 – علاء الدين عشي :" شرح قانون البلدية"، الجزائر : دار الهدى للنشر و التوزيع ، 2001 .

6 – علاء الدين عشي :" مدخل القانون الإداري " ، (الجزء الأول : التنظيم الإداري)، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، 2008 .

7 – علي زغدود :" المالية العامة "،الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 .

8 – عمار بوضياف :" الوجيز في القانون الإداري"، الطبعة الثانية، الجزائر : جسور للنشر والتوزيع ، 2007

9 – محمد صغير بعلي :" دروس في المؤسسات الإدارية" ، عنابة :منشورات جامعة باجي مختار، 2000 .

10 – محمد عباس محرزي :" اقتصاديات المالية العامة "، الطبعة الثانية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 .

ثالثا: المقالات

1 – إبراهيم يامة : " مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي " ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة ادرار، الجزائر ، العدد السادس ، ديسمبر 2016 .

2 – بسمة عولمي : " تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف ، الجزائر ، العدد الرابع ، جوان 2006 .

3 – جباري شوقي و بسمة عولمي :" تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية "، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية ، الجزائر ، العدد الثاني ، جوان 2015 .

4 – شوقي يعيش تمام و عزيزة شبري :" دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في التشريع الجزائري "، مجلة الحقوق و الحريات ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد الثاني ، مارس 2016 .

5 – عبد القادر بابا و عمارية مكي :" دور الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة بلدية مستغانم"،المجلة الجزائرية للاقتصاد و المالية، جامعة يحي فارس المدية ، الجزائر ، العدد السادس، سبتمبر2016.

6 – علي دبي :" أهمية تطوير إستراتيجية مالية للبلدية لمواجهة عجز الموازنة : تصور و أفاق للحالة الجزائرية "، مجلة السادسة ، معهد باسل فليحان المالي الاقتصادي ، لبنان ، العدد السادس ، ديسمبر 2015 .

7 – لخضر مرغاد :" الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر "، مجلة العلوم الإنسانية ، تصدر عن جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، العدد السابع ، فيفري 2005 .

8 – نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى:" الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر ، العدد العاشر، 2012 .

9 – وهيبة بن ناصر :" التمويل المحلي و دوره في عملية التنمية المحلية "، مجلة البحوث والدراسات القانونية و السياسية ، جامعة البليدة 2 ، الجزائر ، العدد السادس ، 2014 .

رابعا : الأطروحات :

1 – خيضر خنفري : تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3 ، 2011 .

2 – موفق عبد القادر : الرقابة المالية على البلدية في الجزائر : دراسة تحليلية و نقدية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في علوم التسيير ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، 2015 .

خامسا : المذكرات :

1 – احمد بلجيلالي : إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات :جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال ، قرطوفة بولاية تيارت ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2010 .

2 – بن عثمان شويح : دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، دراسة حالة البلدية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2011 .

3 – سهام شباب : إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية ، دراسة تطبيقية : حالة بلدية معسكر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان، الجزائر، 2012 .

4 – عباس عبد الحفيظ : تقييم فاعلية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية ، دراسة حالة : نفقات ولاية تلمسان و بلدية منصورة ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2012 .

5 – عبد الفتاح حلواجي : التمثيل السياسي المحلي في الجزائر: الإطار الدال و الممارسة الميدانية دراسة ميدانية بولاية الوادي العهدة الانتخابية 2007–2012 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الجزائر 3، 2013 .

6 – عبد القادر لمير: الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة وهران ،2014 .

7 – عبد الكريم مسعودي : تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية ، دراسة حالة : بلدية ادرار، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2013 .

سادسا : الملتقيات :

1 – عبد الجليل شليق ويحي بنين : " البلدية النموذجية "وطرق" التمويل المتاحة " ، دراسة تطبيقية لبلدية واد العلندة بالوادي –نموذجا – ، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي الثاني الموسوم بعنوان : انعكاسات تقلبات اسعار النفط على تمويل الجماعات المحلية ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر1 ، ماي 2016 .

2 – عزوز مناصرة :" اثر تطبيق فريضة الزكاة على المالية العامة للمجتمعات الاسلامية المعاصرة "، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي الأول : الاقتصاد الإسلامي : واقع ورهانات المستقبل ، المركز الجامعي بغرداية . فيفري 2011 .

3 – محمد حاجي: " التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية ، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الدولي للجماعات المحلية "، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، أفريل 2011 .

سابعا : المحاضرات الغير منشورة :

1 – ياسين ربوح : " محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر"، ألقيت على طلبة السنة الثالثة علوم سياسية تخصص : تنظيمات سياسية وإدارية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2016 /2017 .

ثامنا : الجرائد و الصحف :

1 – جوادي نور الدين : تطبيق ألية " الميزانية التشاركية " : هو الحل لضعف اداء المجالس البلدية و الولائية في تسيير المخصصات المالية تجاه التنمية المحلية ، يومية التحرير، عدد يوم 2017/08/24 .

تاسعا : المواقع الالكترونية :

1 – بسمة عولمي ، تقييم الجباية المحلية في الجزائر، من خلال الموقع الالكتروني : http://www.aswat-elchamal.com شوهد بتاريخ 2018/05/05 .

2 – عبد القدوس : " المالية المحلية 3 " من خلال الموقع الالكتروني : http://www.startimes.com شوهد بتاريخ 2018/04/26 .

3 – سهيلة بوزير : " دور مجلس المحاسبة في مكافحة جرائم الفساد " من خلال الموقع الالكتروني : http://www.univ-medea.dz ، شوهد بتاريخ 2018/04/28 .

4 – مدونة عبد الكريم خيطاس ، من خلال الموقع الالكتروني : https://khitasabdelkarim.wordpress.com، متصفح بتاريخ 2018/05/08 .

عاشرا : المقابلات :

1 – مقابلة مع السيد : سعد مسعودي ، اطار سابق بالولاية متقاعد ، باحث و أستاذ متطوع بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي ، بمنزله العائلي بالدبيلة . يوم 2018/03/06 .

2 – مقابلة مع السيد : جوادي نور الدين ، باحث و أستاذ جامعي بكلية العلوم الاقتصادية بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي ، بمنزله العائلي بالدبيلة . يوم 2018/04/27 .

الملخص :

تحتل البلدية مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معاً، فهي زيادة على كونها، وجهاً من وجوه اللامركزية، تُمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية بمشاركتها المباشرة في إعداد البرامج التنموية ومتابعة تنفيذها، و السهر على تلبية حاجيات مواطنيها على المستوى المحلي من خلال الاستفادة من الاستقلالية الإدارية و المالية الممنوحة لها من طرف الدولة، وانطلاقاً من المهام والصلاحيات التي أسندت لها، فإن ذلك يتطلب توفُرها على موارد مالية كبيرة ، حيث لا يمكن أن تحقق البلديات أهدافها ومختلف المهام المنوطة بها ، دون أن تكون لها موارد مالية لتغطية مختلف نفقاتها ، و يحدث بان تتعرض ميزانيات البلديات في اغلب الأحيان إلى حالات عجز مالي و عدم القدرة على الوفاء بديونها ، لذلك تأتي هذه المذكرة لتوضح بأن مشكل العجز المالي قد لا يرتبط بعدم الكفاءة في التسيير بشكل مباشر ، و إنما قد يكون مرده إلى ضعف في الإمكانيات و الموارد المالية للبلديات بدرجة اكبر ، و العمل على معالجة هاته الاختلالات والمشاكل المالية التي تُعاني منها، وتوضيح الآليات (المالية والتنظيمية) الكفيلة بتفعيل هذه الموارد وتثمينها .

الكلمات المفتاحية : البلدية ، ميزانية البلدية ، العجز المالي ، التمويل المالي .

Abstract :

The municipal occupies an important place in the life of the citizen and the state together, they increase the being, a facet of decentralization, as a fundamental tool for the exercise of the people's direct participation in the preparation of the follow-up and implementation of development programs, and to ensure that the needs of its citizens at the local level through the use of the financial and administrative autonomy granted to them by the State, on the basis of the functions and powers assigned to them, requires the availability of substantial financial resources, cannot achieve the objectives of municipalities and various functions, without the financial resources to cover various expenses, and that the budgets of municipalities and often to the fiscal deficits and the inability to meet their debts, so come this work to explain that the problem of fiscal deficit May Not is linked to the efficiency in governance directly, but may be due to weakness in the possibilities and the financial resources of municipalities a greater degree, and work to address these imbalances and financial problems, and clarify the financial and organizational mechanisms to activate these resources itemized.

Key words : municipality, municipal budget, fiscal deficit, financial funding .

فهرس

المحتويات

فهرس المحتويات

إهداء

شكر و عرفان

مقدمة : ..... (أ -و)

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لمالية البلدية

تمهيد 14

المبحث الأول : ماهية البلدية 15

المطلب الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية 15

الفرع الأول : تعريف نظام اللامركزية الإدارية 15

الفرع الثاني : صور اللامركزية الإدارية 16

الفرع الثالث : تقدير نظام اللامركزية الإدارية 17

المطلب الثاني : مفهوم الجماعات المحلية 18

الفرع الأول : تعريف الجماعات المحلية 18

الفرع الثاني : خصائص الجماعات المحلية 18

المطلب الثالث : تعريف البلدية و خصائصها 20

الفرع الأول : تعريف البلدية 20

الفرع الثاني : خصائص البلدية 21

المطلب الرابع : هيئات البلدية و صلاحياتها 22

الفرع الأول : هيئات البلدية 22

الفرع الثاني : صلاحيات البلدية 24

المبحث الثاني : مفهوم ميزانية البلدية 27

المطلب الأول : تعريف و خصائص ميزانية البلدية 27

الفرع الأول : تعريف ميزانية البلدية 27

الفرع الثاني : خصائص ميزانية البلدية 27

المطلب الثاني : مبادئ ميزانية البلدية و أنواعها.....28

الفرع الأول : مبادئ ميزانية البلدية.....28
الفرع الثاني : أنواع ميزانية البلدية 29
المطلب الثالث : محتوى ميزانية البلدية.....31
الفرع الأول : قسم التسيير 31
الفرع الثاني : قسم التجهيز و الاستثمار 32
المبحث الثالث : مراحل تسيير ميزانية البلدية 33
المطلب الأول : تحضير ميزانية البلدية 33
الفرع الأول : المبادرة باقتراح ميزانية البلدية 33
الفرع الثاني : إعداد ميزانية البلدية 33
المطلب الثاني : التصويت والمصادقة على ميزانية البلدية..... 34
الفرع الأول : التصويت على ميزانية البلدية 34
الفرع الثاني : المصادقة على ميزانية البلدية 34
المطلب الثالث : تنفيذ ميزانية البلدية 35
الفرع الأول : الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية.....35
الفرع الثاني : عمليات تنفيذ الميزانية 36
المطلب الرابع : الرقابة على ميزانية البلدية 41
الفرع الأول : الرقابة السابقة أو القبلية 41
الفرع الثاني : الرقابة اللاحقة أو البعدية 42
خلاصة 46

الفصل الثاني : ميزانية البلدية : مصادر التمويل ، التحديات و الحلول

تمهيد 49
المبحث الأول : مصادر تمويل ميزانية البلدية.....50
المطلب الأول : مصادر التمويل الداخلية.....50
الفرع الأول : الموارد المالية غير الجبائية 50
الفرع الثاني : الموارد المالية الجبائية 52
المطلب الثاني : مصادر التمويل الخارجية 56
الفرع الأول : الإعانات 57

الفرع الثاني : القروض 59
الفرع الثالث : التبرعات والهبات 60
المبحث الثاني : التحديات التي تواجه تمويل ميزانية البلدية.....62
المطلب الأول : الأسباب الداخلية 62
الفرع الأول : ضعف الموارد المالية للبلديات 62
الفرع الثاني : النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية 63
الفرع الثالث : تأثير المساهمات الإجبارية 64
الفرع الرابع : مشكل تقويم الممتلكات المنتجة للمداخيل 64
الفرع الخامس : ضعف التأطير وسوء إدارة البلدية 65
الفرع السادس : عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال.....66
الفرع السابع : الصراع داخل المجلس الشعبي البلدي 66
المطلب الثاني : الأسباب الخارجية.....67
الفرع الأول : التقسيم الإداري لسنة 1984 67
الفرع الثاني : زيادة الاعتماد على إعانة الحكومة المركزية 67
الفرع الثالث : تمركز الجباية في يد السلطة المركزية 68
الفرع الرابع : تأثير الوضعية الأمنية لعشرية التسعينات بالجزائر.....69
الفرع الخامس : سياسة التحريض الضريبي.....69
المبحث الثالث : آليات تفعيل و ابتكار موارد مالية لميزانية البلدية.....70
المطلب الأول : الآليات المالية 70
الفرع الأول : إصلاح النظام الجبائي 70
الفرع الثاني : إصلاح مداخيل الأملاك و تثمينها 71
الفرع الثالث : ترشيد نفقات البلدية 72
الفرع الرابع : دعم الموارد باللجوء للاقتراض 73
المطلب الثاني : الآليات الإداري والتنظيمي..... 73
الفرع الأول : الإصلاح الإداري 74
الفرع الثاني : الإصلاح التنظيمي و القانونية..... 75
المطلب الثالث : جملة مقترحات لإنعاش الوضع المالي لميزانية البلدية 77
الفرع الأول : الزكاة كأداة لتمويل ميزانية البلدية 77

الفرع الثاني : الاستثمار المالي و الأسواق المالية 78
الفرع الثالث : تطوير استراتيجية لمالية البلدية.....79
الفرع الرابع : الميزانية التشاركية كآلية لتسيير البلدية 82
خلاصة.....83
الخاتمة 85
قائمة المصادر و المراجع.....90
ملخص البحث 95
فهرس المحتويات