

الفصل الأول:

الموارد المالية المحلية وواقع تسييرها في البلديات الجزائرية

المبحث الأول: الموارد المالية المحلية.

المبحث الثاني: واقع التسيير المالي في البلديات.

تمهيد الفصل الأول:

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

وباعتبار البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للتنظيم السياسي والإداري في البلاد ولأداء مهامها يتطلب توفرها على موارد مالية تمكنها من بلوغ أهدافها وتحقيق غاياتها، وهذه الموارد تختلف من حيث طبيعتها ومصدرها ودرجة تأثيرها.

فأما حجم الموارد المالية المتاحة للبلديات، فإن النتائج المحققة حاليا على مستوى البلديات الجزائرية لازالت دون المستوى المطلوب وتبقى قاصرة على لعب دورها في توفير فرص الانبعاث الاقتصادي والمالي للبلديات خصوصا مع قلة وندرة الموارد من جهة وازدياد حجم المتطلبات من جهة ثانية.

و قد تكون هذه الموارد ذاتية غير جبائية (مدا خيل و نواتج الأملاك، إيرادات الاستغلال المالي..... الخ)، أو ذاتية جبائية (مدا خيل الضرائب و الرسوم)، وفي حالة عدم كفاية هذه الموارد الذاتية لتغطية نفقات الجماعات المحلية و تلبية حاجيات مواطنيها، تلجأ إلى مصادر التمويل الخارجية كالإعانات المالية التي تقدمها الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية، بالإضافة إلى القروض، الهبات و الوصايا.

لكن القانون قيد الجماعات المحلية في كيفية تحصيل هذه الموارد، حيث قيدها بشروط وإجراءات قانونية يستوجب استيفائها قبل تحصيلها، كضرورة الحصول على الموافقة المسبقة من طرف وزير الداخلية بالنسبة للهبات و الوصايا، و توجيه مبالغ القروض لبرنامج مشاريع ذات مدا خيل.

كما حدد القانون كيفية التوزيع بالنسبة لمدا خيل الضرائب و الرسوم و أعطى حصة الأسد للدولة، بينما الجماعات المحلية لا تستفيد إلا من الجزء القليل من الكل، و هذه ما يعرقل هذه الأخيرة في القيام بمهامها و يسبب لها عجزا ماليا، رغم توفر كل الموارد.

وهذا ما سنوضحه في موضوعنا، بتبيان الأسس القانونية لكل مورد من هذه الموارد، (الضرائب، الرسوم، الدومين، القروض)، وكيفية توزيعها و تطبيقها.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي لإيرادات الجماعات المحلية

يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية، وتسيير مصالح الإدارة المحلية في المقطعات الإقليمية في الجزائر، فالتمويل المحلي يمثل كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة.

حيث تنص المادة 146 من قانون البلدية المؤرخ في 07 أبريل 1990 والمادة 132 من قانون الولاية المؤرخ في 07 أبريل من نفس السنة "على أن البلدية والولاية مسئولتان عن تسيير وسائلهما المالية الخاصة والتي تتألف من مدا خيل الجباية والرسوم، مدا خيل ممتلكاتها، الإعانات القروض الهبات و الوصايا.¹

المطلب الأول: مفهوم إيرادات الجماعات المحلية

تعد نظرية إيرادات الجماعات المحلية من أهم النظريات التي شغلت العديد من المفكرين الماليين منذ أقدم العصور، وقد سبقت في الأهمية نظرية النفقات العامة.

كما انه لم يتم الاتفاق على مفهوم واحد لإيرادات الجماعات المحلية، حيث أعطيت لها عدة مفاهيم بالنظر الى عدة جوانب لا سيما الجانب الاجتماعي و الاقتصادي بعد التطور الذي عرفه الأخير بعد تحول الدولة من حارسة إلى دولة موجهة، كذا تطور متطلبات الأفراد في عصر التفتح العولمة .(2)

الفرع الأول: تعريف إيرادات الجماعات المحلية

يقصد بإيرادات الجماعات المحلية ت، كأداة مالية، مجموعة المداخل التي تحصل عليها الجماعات الإقليمية (الولاية، البلدية) من المصادر المختلفة من اجل تغطية نفقاتها و تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي.(3)

الفرع الثاني: تصنيف إيرادات الجماعات المحلية

تصنف الإيرادات الإقليمية(4) إلى صنفين هما:

أولاً- إيرادات التسيير:

تتكون من محاصيل الموارد الجباية ، محاصيل و مدا خيل أملاك البلدية، إعانات الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية . تنص المادة 195 من قانون البلدية على انه "تتكون إيرادات قسم التسيير ":

¹ أ. بسمة عولي: "تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد4، ص 269

2 سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص85.

3- المرجع نفسه، ص85، 86.

4قانون رقم 10/11مورخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج.ر عدد 37 بتاريخ 2011/07/03

- أ- نتائج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع و التنظيم المعمول به.
- ب- المساهمات ونتائج التسيير الممنوح من الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية و المؤسسات العمومية.
- ت- رسوم و حقوق و مقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين و التنظيمات.
- ث- نتائج و مدا خيل أملاك البلدية.

ثانيا - إيرادات التجهيز :

تتكون إيرادات قسم التجهيز من الموارد المالية الناتجة من:

- أ- الاقتطاع من إيرادات التسيير المنصوص عليها في المادة 198 من قانون البلدية .
- ب- نتائج الاستغلال لامتياز المرافق العامة.
- ت- الفوائد المحقق عن المصالح العمومية السيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي و تجاري.
- ث- ناتج المساهمات في رأس المال.
- ج- إعانات الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- ح- ناتج التمليك
- خ- الهبات و الوصايا.
- د- كل الإيرادات المؤقتة و الظرفية.
- ذ- ناتج القروض.

تحتاج الجماعات المحلية لتمويل مختلف نفقاتها و توفير متطلبات المواطنين و السعي وراء تحقيق التنمية المحلية، إلى العديد من الموارد و تتعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية من موارد ذاتية أو داخلية وموارد خارجية وفقا للقانون الجزائري.

أولا: مصادر تمويل ذاتية داخلية:

تشير الموارد المالية الذاتية أو الداخلية للجماعات المحلية أساسا إلى مدى القدرة الذاتية للجماعات المحلية في الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية ومن ثم فهي مؤشر جيد لنجاح الجماعات المحلية من عدمه في تحقيق أهدافها من خلال تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية الذاتية(2)، وتأتي الموارد الذاتية الداخلية من عدة مصادر ويمكن تقسيمها إلى موارد جبائية وموارد غير جبائية.

1: مصادر التمويل الذاتية غير الجبائية للجماعات المحلية

تمثل الموارد غير الجبائية أساسا في ناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكاناتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثروتها العقارية وهي كالآتي:

- التمويل الذاتي:

وفقا للمادة 195 والمادة 136 من قانون البلدية (3) والمادة 158 من قانون الولاية، (4) على التوالي فإنه يتعين على كل من البلدية والولاية ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير و تحويله لقسم التجهيز و الاستثمار، و يهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات حتى تتمكن من تحقيق حد ادني من الاستثمار لفائدة ذمتها ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 % إلى 20%.

وتقدّر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير فيما يلي:

- مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
 - الضرائب المباشرة (بالنسبة للولايات).
 - الضرائب غير المباشرة (بالنسبة للبلديات).
- و تستعمل هذه الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشأة الاقتصادية، و الاجتماعية وكذا العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن و الحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية.

• إيرادات ونواتج الأملاك:

وهي الإيرادات التي تنتج عن استغلال واستعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، أو ما تتحصل عليه نتيجة استعمال أملاكها من طرف الغير، ويمكن أن نذكر أهم الإيرادات المتمثلة في بيع المحاصيل الزراعية،

حقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق وأماكن التوقف حقوق وعوائد منح الامتيازات (رخص البناء، استعمال المساحات العامة، لوحات الإشهار ... إلخ).

• إيرادات الاستغلال المالي:

تمثل نواتج الاستغلال في كل الموارد الناتجة عن بيع المنتجات وتأدية خدمات للمواطنين والتي توفرها الجماعات المحلية، تتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفرتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية وتتكون هذه الإيرادات مما يلي:

- 1- عوائد ورسوم جنائزية
- 2- ، نواتج بيع السلع وتأدية الخدمات المتمثلة في فحص وختم اللحوم
- 3- ورسوم عمليات الإبادة والرقابة الصحية ومكافحة الأوبئة
- 4- حقوق التخزين والإيداع في المخازن العمومية والصناعية والتجارية
- 5- والفوائد على القروض و نواتج المصالح التجارية و الاقتصادية
- 6- حقوق الكيل و الوزن و القياس

المطلب الثاني : الموارد المالية الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية :

إلى جانب الإيرادات غير الجبائية التي تتحصل عليها الجماعات المحلية خلال السنة، تتوفر الجماعات المحلية على موارد جبائية ذات أهمية كبيرة في ميزانيتها، إذ تمثل الموارد الجبائية حوالي 90% من ميزانية البلديات، وتتكون من مدا خيل الضرائب والرسوم كلياً أو جزئياً إلى الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية وتمثل هذه الضرائب والرسوم أساساً في الرسم على النشاط المهني، الدفع الجزائي والذي تم إلغاؤه بموجب قانون المالية 2006، الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة، الرسم على القيمة المضافة، الرسم على الذبح، الضريبة على الممتلكات وقسيمة السيارات.

الفرع الأول: محتوى الجبائية.

الموارد الجبائية هي مجموع الضرائب والرسوم الموجهة للجماعات المحلية وتعتبر هذه الرسوم والضرائب غير متجانسة فكل رسم أو ضريبة مجال تطبيق خاص به ومعدلات وإعفاءات مختلفة وعليه لا بد من معرفة محتوى الجبائية المحلية. تقسم الجبائية بصفة عامة إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة.

أولاً : الموارد الجبائية المحلية المباشرة:

إن أهم الضرائب المباشرة المحصلة لفائدة الجماعات المحلية ما يلي:

ثانياً /الضرائب محل القيد الاسمي:

يضم هذا النوع من الضرائب، الرسم على النشاط المهني، الدفع الجزائي، الرسم العقاري.

ثالثا / الدفع الجزائي:

وهي ضريبة مباشرة تفرض على مجموعة من المستخدمين و الأشخاص المادية و المعنوية و الهيئات المقيمة بالجزائر التي تمارس نشاطا وتخضع المبالغ المدفوعة لقاء المرتبات والأجور والتعويض والعلاوات و المكافأة و الدفع الجزائي يتحمله صاحب العمل.

وتقسم هذه الضريبة على كل من البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية كالآتي:

البلدية	الولاية	صندوق مشترك للجماعات المحلية
%60	%20	%20

رابعا / الرسم على النشاط المهني:

ويشمل هذا الرسم الأشخاص الذين يعتمدون في أنشطتهم على العمل الذهني الفردي كالأطباء والمحامين والمهندسين والمحاسبين... إلخ.

ويستحق هذا الرسم سنويا من الإيرادات الإجمالية المحققة من قبل الخاضعين للضريبة الذين يمارسون نشاطاتهم الدائمة في الجزائر.¹ استحدثت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 1996، و الذي خلف الرسم على النشاط الصناعي و التجاري و يتم تحصيل هذه الرسم بنسبة 2% من رقم الأعمال و يوزع بالنسب التالية: (3)

البلدية	الولاية	صندوق مشترك للجماعات المحلية
%1.30	%0.59	%0.11

¹ سودانية عبد الملك: "الجباية المحلية ودورها في التنمية المحلية"، مذكرة تحية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في العلوم المالية، المعهد الوطني للمالية، القليعة، تيارزة، 1992، ص 46.

2- م 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، المعدلة بموجب م8 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

خامسا / الرسم العقاري :

يعتبر الرسم العقاري من أهم الموارد الجبائية للجماعات المحلية لان ناتجه في مجمله موجه مباشرة إلى ميزانيتها، لما يتسم به هذا الرسم من استقرار و ثبات.

و قد تم تأسيس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 83/67 المتضمن قانون المالي التكميلي لسنة 1967، وقد تعرض لعدة تغييرات جاءت بها قوانين المالية، و يشمل على ما يلي:

ويحتوي الرسم العقاري على الممتلكات المبنية وغير المبنية :

سادسا / الرسم العقاري على الممتلكات المبنية:

ويخضع للرسم الأملاك على الممتلكات المبنية:

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو لتخزين المنتوجات.
 - المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات.
 - الأراضي المزروعة والمستخدمة لاستعمال تجاري أو صناعي كالورشات.¹
- ويعنى من هذا الرسم العقارات التابعة للدولة والجماعات المحلية وكذلك التابعة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الثقافي، الرياضي، طابع ديني وغيرها من المرافق العمومية.

سابعا / الرسم العقاري على الممتلكات غير المبنية:

يفرض هذا الرسم على كل الملكيات غير مبنية مهما كانت طبيعتها ما لم تكن معفية صراحة من الضرائب و الرسوم، وتحدد قيمة هذا الرسم بناء على القيمة الإيجارية للملكية حسب المساحة الغير مبنية بالتر المتر المربع أو الهكتار الواحد تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة، و تتراوح نسبة هذا الرسم من 3% إلى 10% من قيمة الملكية.(2)

وتخضع للرسم على الممتلكات غير المبنية كل من:

- المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم.
- مناجم الملح والسبخات.
- الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير.
- الأراضي الفلاحية.

2/الضرائب النوعية :

تعتبر الضرائب النوعية المقررة لفائدة الجماعات المحلية ليست بنفس أهمية الضرائب محل القيد الإسمي نظرا لمد وديتها الضعيفة مقارنة بها ، و هي:

³ المادة 249 من القانون 90-36 المؤرخ في 1994/01/01 المتضمن الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

1-2 / الرسم التطهيري:

ويمثل الرسم التطهيري كل من الرسم على رفع القمامات المنزلية وتفريغ الماء في البحري ويحصل لفائدة الجماعات المحلية التي بها شبكات قنوات الصرف فقط، ويحسب دوريا باسم المستفيد من الصرف الصحي من قبل الهيئة أو المؤسسة المكلفة بتوزيع المياه الصالحة للشرب أو المياه الصناعية.¹

و تحدد قيمة هذا الرسم حسب طبيعة النشاط و عدد السكان :

محل 1	عدة محلات	نسبة الاستفادة
من 500 دج الى 1000 دج	من 1000 دج الى 10000 دج	100%
معد للاستعمال السكني	محلات ذات استعمال تجاري، صناعي، مهني منتج للنفايات	100%

2-2 / رسم الإقامة :

الفندق	عدد النجوم	نسبة الاستفادة
الفندق	ذات 3 نجوم	50 دج
الفندق	ذات 4 نجوم	150 دج
الفندق	ذات 5 نجوم	250 دج

و تجدر الاشارة ان هذا الرسم يدفع لصالح البلديات لمصنفة كمحطات سياحية، حيث حصيلته للصيانة .

3 / الضرائب والرسوم المحلية غير المباشرة:

ويمكن أن تميز في الضرائب والرسوم غير المباشرة المحصلة لفائدة الجماعات المحلية ما يلي:

1-3 / الرسم على الذبائح:

¹ المادة 263، المرجع السابق.

2 تمسبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم ام حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص96.

وهو رسم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر على المذابح، وتتميز بطابع الضريبة غير المباشرة لأنه يفرض على المنتجات الاستهلاكية.

3-2/ الرسم على القيمة المضافة:

وتخضع جميع عمليات البيع والأشغال العقارية وتأدية الخدمات للرسم على القيمة المضافة ومن جملة هذه العمليات ما يلي:

- العمليات المتعلقة بالأموال المنقولة.
- العمليات المتعلقة بالأموال العقارية.
- التوريدات للفائدة الشخصية.
- تأدية الخدمات.¹

ويمثل الرسم على القيمة المضافة ضريبة النفقة، وبذلك يتحملها كليا المستهلك النهائي.

وفي الأخير يمكننا أن نشير إلى أن هناك عدة ضرائب ورسوم تحصل للجماعات المحلية في العديد من الدول الأخرى، كضريبة الأماكن الإشهارية في فرنسا وكذا أماكن التجمع الجماهيري المخصصة لعروض السينما وغيرها.

ثالثا/ مصادر التمويل الخارجي للجماعات المحلية:

تأتي عملية الاعتماد على الموارد الخارجية كعملية مرحلية أحيانا، أو كمرحلة استثنائية تلجأ إليها الجماعات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية أحيانا أخرى بل قد يكون هذا الاعتماد مقصود من الحكومة المركزية كما يحدث في إعانات المركزية وذلك لإخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية، بالقدر الذي يحقق أدنى من مستويات التنمية المحلية من وحدة محلية إلى أخرى، والموارد المالية الخارجية وفق التنظيم المعمول به في الجزائر تتمثل فيما يلي:

1- / الإعانات المالية: قد حدد المشرع الجزائري في قانون البلدية، الحالات التي تلجأ إليها الجماعات المحلية إلى طلب الإعانات المالية و تتمثل في :

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بالمهام و الصلاحيات المحددة في القانون.
 - عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.
 - التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة كالكوارث الطبيعية.
 - نقص القيمة للإيرادات الجبائية، في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية .
- كما قيد المشرع حصول البلدية على هذه الإعانات بضرورة تخصيصها للغرض الذي منحت من اجله.(2)

2- / الإعانات الحكومية:

¹ عبد المطلب عبد الحميد: "التمويل المحلي والتنمية المحلية"، الدار الجامعية، مصر، 2001، ص101.

وهي تلك المبالغ المالية التي تساهم بها الميزانية العامة للدولة في الإنفاق على التنمية المحلية، ونفقات المجالس المحلية لمساعدتها في الاضطلاع على بعض اختصاصاتها القانونية. وتهدف هذه الإعانات إلى تكملة الموارد المالية للهيئات المحلية، وتقليل الفوارق بينها لتحقيق التوازن والملائمة بين حاجات المجتمع المحلي ومستوى السلع والخدمات المقدمة، وتنقسم الإعانات الحكومية إلى إعانات تمنحها الدولة والمتمثلة أساسا في المخططات البلدية للتنمية، والمخططات القطاعية غير المركزية التي تتمثل في:

أ/ إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

3- / القروض:

إن الإعانات الحكومية تظل محدودة على كل حال وتنحصر عادة في تأمين المرافق العامة وتدعيمها ومن هذا يأتي دور القروض لتمويل مشاريع التنمية المحلية. ومن خلال هذا يتبين لنا أنه على الرغم من تنوع وتعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية، إلا أنّ الواقع يظهر أن الوضع المالي للجماعات المحلية قد شهد تدهورا كبيرا أمام عجز العديد من البلديات، الذي ما فتئ يتطور من سنة إلى أخرى، وهو ما جعل الصندوق المشترك غير قادر على تغطية هذا العجز.¹

¹ بسمّة عولمي: "تقييم الجباية المحلية في الجزائر"، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية، جامعة سكيكدة، ص300.

2 م 172 من قانون البلدية 10/11.

المطلب الثالث: عمليات تحصيل وتسوية الجباية المحلية.

الفرع الأول / عمليات تحصيل الجباية المحلية:

ويجب أولا التعرف على الهيئات المكلفة بالتحصيل ثم العمليات المتعلقة بالتحصيل.

1- / الهيئات المكلفة بالتحصيل:

- ✓ تتمثل أساسا في قبضة الضرائب للتحصيل، والتي تعمل على تحصيل جميع الضرائب والرسوم سواء كانت تابعة للدولة والجماعات المحلية او الجماعات المحلية ولكنها غير مكلفة بتحصيل الضرائب والرسوم التابعة للبلديات فقط. بعد عمليات التحصيل تقوم بتحويل القسط المتعلق بالولاية إلى أمين الخزينة ألولائي، أما القسط المتعلق بالبلدية فتقوم بتحويله إلى أمين الخزينة البلدي، أما قسط الصندوق المشترك للجماعات المحلية فيقوم بتحويله إلى الحساب الخاص به.
- ✓ أما الرسوم والضرائب المتعلقة بالبلدية فقط مثل الرسم العقاري ورسم التطهير فيتم تحصيلها مباشرة من طرف القابض بالبلدية (قبضة التسيير أو أمين الخزينة).
- ✓ أما دور المديرية الفرعية للتحصيل يتمثل في مراقبة وضعية التحصيل الجبائي والغرامات والعقوبات المالية، وكذا محاصيل البلدية بصفة عامة وكل محصول تتكفل بتغطيته قانونا قباضات الضرائب، كما تقوم بتسجيل النقائص والتأخيرات المحتملة (التأخرون في دفع مستحقاتهم الجبائية واتخاذ الإجراءات الردعية ضدهم).

2 / إجراءات تحصيل الجباية:

- إن إجراءات تحصيل مختلف الرسوم والضرائب المحلية تمر بنفس مراحل تحصيل مختلف الضرائب حيث تمر بمرحلتين.
- المرحلة الإدارية: والتي يتم فيها تحديد الوعاء الضريبي ثم قيمة الضرائب والرسوم الواجب دفعها وهي من اختصاص متفشية الضرائب وتتم خلال هذه المرحلة عمليات الإثبات والتصفية.
 - الإثبات: والذي يتم بموجب تكريس حق الدائن العمومي.
 - التصفية: أي تحديد المبلغ الحقيقي الواجب دفعه من طرف المدين لفائدة الدائن العمومي وتنتهي هذه المرحلة بتحرير سندات الإيرادات من طرف الأمر بالصرف.
- المرحلة المحاسبية: والتي تشمل المرحلة الأخيرة والمتمثلة في عمليات التحصيل ويقصد به الإجراء الذي يتم به إبراء الدين وهي من اختصاص كل من قابض التحصيل وقابض التسيير (لكل منهما نوع من الشرائب يقوم بتحصيلها).

3/ عمليات التسوية:

بعد عملية التحصيل تأتي عملية التسوية، في حال كانت التحصيلات أقل من التقديرات ويعود هذا الدور إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL).

4- / اختصاصات FCCL:

الصندوق المشترك للجماعات المحلية هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي موضوع تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية من طرف مجلس توجيهي يرأسه مدير يعين بمرسوم، انشأ بمقتضى المرسوم التنفيذي 266/86.
اختصاصاته:

- يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بأدوار مهمة، نذكر منها:
- يوزع للجماعات المحلية حصة الموارد الجبائية المخصصة لتوزيع الضرائب بالتساوي.
- يقدم مساعدات مالية للجماعات المحلية التي تواجه صعوبات مالية.
- يقدم للولايات والبلديات إعانات مالية لتحقيق مشاريع الاستثمار طبقا للمخطط الوطني للتنمية.

5- / عمليات التسوية المتعلقة بالجباية المحلية:

وتتمثل أساسا في ضمان تقديرات الموارد الجبائية من جهة ومنح التوزيع بالتساوي من جهة أخرى:

- ضمان تقديرات الموارد الجبائية المحلية:
- يؤمن صندوق الضمان للجماعات المحلية، ضمان تحقيق أو انجاز التقديرات التي كانت قد اعتمدها في الميزانية الأولية وحددت نسبتها بالقرار المؤرخ في 14/02/1995 بـ 90%.

- معادلة التوزيع بالتساوي:

تهدف هذه المنحة إلى توزيع عادل للموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية ويتم حساب معادلة التوزيع بالتساوي أخذا بعين الاعتبار:

- المعدل الوطني للفرد الواحد للموارد الجبائية المحصلة للجماعات المحلية.
- معدل الفرد الواحد للموارد الجبائية للجماعات المحلية المستفيدة (المعدل البلدي).
- معدل التوازن.

وعليه لا تمنح هذه المنحة إلا إذا كان المعدل البلدي أقل من معدل التوازن.
منحة معادلة التوزيع بالتساوي = (معدل التوازن - المعدل البلدي) * عدد سكان البلدية المستفيدة.

المبحث الثاني: واقع التسيير المالي في البلديات الجزائرية.

من المعتبر أن الموارد المالية تعتبر مدّخر هام من مدّخرات البلدية، ولهذا فالبلديات ملزمة في هذا الشأن التعرّف على مواردها وإمكانياتها من جهة ودراسة المشكلات التي تواجهها مع وضع الحلول المناسبة لها من جهة أخرى. كل هذا سنحاول التطرق له من خلال المطالب الثلاث وذلك بتشخيص وتحليل الواقع الحالي لتسييرها، أهم المعوقات والمشاكل التي تواجهها وكذا الأثر الناجم عن سوء تسييرها.

المطلب الأول: تحليل الواقع الحالي للتسيير المالي في البلديات الجزائرية.

إن إجراء أي تشخيص لموارد التمويل المحلي يعد عملا ذو غاية مزدوجة، فهو يساعد على تحديد الموارد المالية الموضوعة تحت تصرف البلديات وتقييم مدى نجاعتها ومرد وديتها من جهة، ومعرفة مدى كفاية هذا المورد في تغطية احتياجات ومتطلبات البلديات من جهة أخرى، ويتعلّق التشخيص بصنفتين من الموارد (جبائية وغير جبائية).

الفرع الأول / تشخيص التسيير الحالي للموارد الجبائية:

يشكّل موضوع تسيير الجباية المحلية من حيث التأسيس والتحصيل والتوزيع أمرا بالغ الأهمية كون الموارد الجبائية تحتل أماكن الصدارة في ميزانيات البلديات وتنفرد بالنسب القصوى من إجمالي الموارد المالية، فبتصفح ميزانيات البلديات نجد أنّها تتراوح ما بين 81% و 87% من مجموع الموارد، هذا الاعتماد على الجباية المحلية بالنسبة للبلديات يمثّل إشكالا كبيرا في تكوين المصادر المالية من أجل مواجهة الأعباء التي توكل لها فالقانون أجبر البلديات على أن تكون ميزانيتها متوازنة، فعدم توازنها يؤدي إلى إحداث عواقب كبيرة تتوجّب إعادة التوازن بتدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

فحسب الإحصائيات المقدّمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية نلاحظ أنّ المصادر الجبائية تشكل في الغالب 79% و 84% من مجموع موارد التسيير وهذا ما يبرزه الجدول أدناه.

الجدول رقم 01: تطور المصادر المالية للبلديات (قسم التسيير) للفترة الممتدة من 2003 إلى 2005 (دينار جزائري، %).

طبيعة الإيرادات	2003	%	2004	%	2005	%
منتوج الاستغلال	314.298.312	3%	361.336.482	4%	402.532.132	4%
منتوج الأملاك	380.200.114	5%	420.21.650	6%	530.420.092	7%
مساهمة ص.م.ج.م	692.016.414	7%	758.539.819	9%	718.769.819	8%
الضرائب غير المباشرة	1.405.802.601	15%	3.192.352.595	21%	2.780.943.886	17%
الضرائب المباشرة	7.553.858.149	64%	9.324.854.970	66%	9.994.894.841	67%
مجموع الإيرادات	10.546.195.630	100%	14.087.055.163	100%	14.427.560.770	100%

المصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

انطلاقاً من الجدول أعلاه يتضح لنا أن كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة تحتل أهم نسبة في تكوين الموارد المالية للبلديات، إذ تتراوح نسبتها ما بين 79% إلى 84% من إجمالي الموارد.

وتبقى الدولة هي المسؤول الأول عن توزيع المداخيل الجبائية بين البلديات وفقاً لما يتماشى والمصالح للدولة، لأنّ الموضوعية تقتضي مراعاة الحقائق الجغرافية والكثافة السكانية والظروف الاجتماعية... إلخ، والواقع يظهر أن الدولة تحتكر معظم الضرائب المنتجة للمداخيل المتطورة على حساب الجماعات المحلية، ما يفرض على هذه الأخيرة أن تبقى دائماً في تبعية تجاه الدولة وبالتالي زعزعة مفهوم الاستقلالية المالية للبلديات.¹

¹ ناجي طارق: "تسيير الموارد المالية للبلدية - دراسة حالة -"، مذكرة تخرج لنيل شهادة دراسات عليا تخصص مناجمت المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، ص 29.

وبالنظر إلى التركيبة الجبائية المحلية حسب الجدول أدناه، يمكن استنتاج ما أسلفناه سابقا.

الجدول رقم "2": توزيع الجباية المحلية بين الدولة والجماعات الإقليمية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

طبيعة الضريبة	الدولة	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك ج.م.
رسم التطهير	/	/	100%	
الرسم العقاري	/	/	100%	
الرسم على النشاط المهني	/	29.5%	65%	5.5%
الضريبة على الممتلكات	60%	/	20%	/
الرسم على القيمة المضافة	80%	/	10%	10%
رسم الذبح	/		100%	
الرسم الخاص برخص البناء	/		100%	
الرسم على الإقامة	/		100%	
الرسم الخاص برخص الإعلانات والصفائح	/		100%	
الضريبة الجزائرية الوحيدة	50%	05%	40%	05%

من الجدول نلاحظ أن الدولة بالإضافة إلى المجموعة المعتبرة من الضرائب والرسوم فهي تشارك الجماعات المحلية في نسب بعض الضرائب، كالرسم على القيمة المضافة فهي تأخذ حصة الأسد (80%) هذا من جهة، ومن جهة أخرى فبالرغم من صغر النسب المخصصة للجماعات المحلية إلا أنها تشترك مع البلديات فيها كل من الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، ومن ثم فإن العائم منها للبلديات أقل.

ثانيا/ اختلالات النظام الجبائي الحالي:

إنّ النّظام الجبائي الجزائري الحالي تميّزه عدّة اختلالات تؤثر على السّير الحسن للمهام المختلفة للبلديات، ومن أهمّ ما يميّزه:

1/ تبعيّة النظام الجبائي للدولة:

تتمثل تبعية النظام الجبائي للعديد من الدول في عدم وجود أو اعتراف بسلطة جبائية للجماعات المحلية. ولقد تبنت الجزائر هذا النظام بحيث تنفرد الدولة بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب والرسوم، تحديد الوعاء الضريبي والمعدلات، ومن هذا المنطلق فإنّ البلدية لا تملك أية سلطة في إحداث أي ضريبة أو رسم، إضافة إلى هذا فإن عملية تحصيل مختلف الضرائب والرسوم هي صلاحية خاصة من صلاحيات الدولة ليس للبلديات أي دخل في هذه العملية سوى استلام حصّتها سنويا من مديريات الضرائب في شكل وثيقة (G50)، كما أن عملية توزيع الموارد الجبائية على مختلف البلديات يتم عن طريق هذه المصالح التابعة للدولة (وزارة المالية)، ليس للبلديات أية سلطة على الطعن أو الرفض سوى الامتثال واستلام حصصها دون أدنى مراجعة للحسابات أو إعادة التقييم.

2/ سهولة الغش والتهرب الضريبي:

ترجع سهولة الغش الجبائي في معظم بلديات الوطن إلى القصور الذي يطبع النظام الجبائي الحالي ولعل هذا القصور يعود بالدرجة الأولى إلى كون النظام الجبائي الحالي لا يتناسب ومستوى المكلفين بتطبيقه (الكم والنوع)، الأمر الذي ساعد على وجود ثغرات عديدة وسهولة كبيرة للتحايل والتهرب من دفع الضريبة من طرف المتعلمين.

والمقصود بالتهرب الضريبي: "أنّ يتجنّب المكلف القانوني بدفع لضريبة دون مخالفة أحكام التشريع الضريبي القائم"، ويمكن أن نحمل أسباب التهرب الضريبي في النقاط التالية:

- كلما ارتبطت الضريبة بتقديم تقرير عن الأرباح التجارية أو الصناعية، فالتهرب يزداد حدّة لأنّ المكلف يخفي بعض الأرباح ولا يدرجها بالإقرار المالي.
- ضعف الوعي الضريبي، ويقصد به: "شعور المواطن بواجبه نحو وطنه وما يقتضيه ذلك من توضيحات مادية تعيّن الدولة على مواجهة ما يلي عليها من أعباء.¹
- عدم استقرار التشريع الضريبي، حيث تؤدي التغيرات الدائمة في التشريع الضريبي إلى غموض النظام الضريبي بسبب تعدد القوانين، كما تؤدي إلى ثقة المكلف بالنظام الضريبي وبالتالي زيادة ميلهم للتهرب الضريبي.²
- قلة الإطارات المكلفين بتحصيل الضريبة، مما يجعل البعض يخضعون للضريبة دون غيرهم، وهذا ما يجرّ إلى اللامساواة التي تفتح الباب على مصرعه للتهرب الضريبي.

3/ تفاوت التحصيل الجبائي:

بحصر الموارد الجبائية على الأنشطة الاقتصادية والتجارية يكون المسرع الجزائري قد ساهم وبشكل معتبر في حرمان البلديات الريفية والصحراوية التي تقل أو تنعدم فيها مثل هذه الأنشطة، فلقد أظهرت دراسات أجريت بالمركز الوطني من أجل الدراسات والتخطيط (CENEAP) أنّ 56% من البلديات العاجزة هي عبارة عن بلديات ريفية بينما تشكّل نسبة العجز في البلديات الحضرية لا تتجاوز 18%، وتعتبر هذه البلديات ذات دخل جبائي لا يمكنها حتى من مواجهة المصاريف الإجبارية وخاصة أجور العمال ناهيك عن تحفيز التنمية المحلية.³

فالعيب إذن ليس في تواجد عدد كبير من البلديات، إنّما في أصل تكوين الجباية المحلية، فالتفاوت الحاصل سببه طبيعة المحاصيل الجبائية التي تتركز على الأنشطة التجارية والصناعية المتمركزة في المدن الكبرى، فالتفاوت هذا يبقى ما بقي النظام الجبائي بصيغته الحالية لا يعطي اعتبارات لخصوصيات البلديات في كل ولاية، وخصوصية كل منطقة من مناطق الوطن.

ثالثا/ تشخيص التسيير الحالي للموارد غير الجبائية:

1/ تشخيص الوضعية الحالية لتسيير ممتلكات البلدية:

باعتبار البلدية كهيئة إقليمية قاعدية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالذمة المالية، وبموجب المهام الموكلة إليها من أجل النهوض بالتنمية المحلية، وهذا لا يكون إلّا إذا تعزّزت هذه الأهلية القانونية بجائزة البلدية على الوسائل الكافية ولاسيما الموارد المالية التي تملكها ملكية خاصة وتكون لها سلطة التصرف بكلّ حرية.

¹ داودي محمد: "الإدارة الجبائية ولتحصيل الجبائي في الجزائر"، رسالة تخرّج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، 2006، ص 95.

² د. ناصر مراد: "التهرب الضريبي في الجزائر"، دار قرطبة، الجزائر، 2004، ص 11.

³ Revue de « CENEAP » : « Rapport de système fiscale », n18, Alger, 2007, p24.

كما أنّ مكانة الممتلكات البلدية ضمن المالية العامة للبلدية، يجب أن تبرز خلال النتائج المالية المحققة والمقيّدة بطريقة منهجية ومنظمة عبر مختلف فصول ومواد ميزانية البلدية، فاعتماد البلديات على أدوات التقدير الجيد والمضبوط لعوائد ممتلكاتها يسمح لها أن تقف على حقيقة ما لها من إمكانيات مالية تستطيع بواسطتها إعداد ميزانيتها وتوزيع برامجها ومشاريعها التنموية على أسس صحيحة ومعقولة وبالتالي تفادي التقديرات الخيالية والوهمية لمواردها وكذا التزامها بنفقات تفوق في أغلب الأحيان إمكانياتها المالية الحقيقية.

فالدور المالي الذي من المفروض أن تؤديه هذه الممتلكات بالنسبة للمالية العامة للبلدية لا يزال إلى غاية هذا الحد ضعيفا ودون مستوى من حيث المردودية والفعالية المالية، ونلاحظ أنّ نسبة عائدات البلديات المتأتية من استغلال ممتلكاتها لا يشكّل سوى نسبة ضئيلة مقارنة بالمصادر الجبائية أو المساعدات الخارجية، وفي أحسن الأحوال فهي لا تتعدى 10% من مجموع إيرادات ميزانية البلدية.

وهذه النسب راجعة للاستغلال اللاعقلاني لممتلكات البلدية من الناحية المالية الذي بدوره راجع لعدة أسباب نذكر منها:

- تدخل الإدارة المتزايد في وضع وتحديد أسعار تأجير وكراء ممتلكات البلدية.
- التسعير الجزافي لحقوق ومستحقات الإيجار وتقديم الخدمات.
- عدم مراجعة أسعار الإيجار، فالعديد من الممتلكات مستأجرة بأسعار رمزية لا تغطي حتى تكاليف صيانتها.
- تدني قيمة الممتلكات، جزاء عدّة أسباب منها ما هو داخلي خاص بإدارة البلدية نفسها من حيث سوء تسييرها واستغلالها لأملكها بالقدر الذي يمكنها من البلوغ وتحقيق النتائج المرجوة منها ومنها ما هو خارجي على إدارة البلدية، ويتمثل في بعض السلوكيات الراسخة في أذهان الكثير من أفراد المجتمع والتي خلفت لديهم نظرة خاطئة تجاه الأملاك العمومية بصفة عامة، والأملاك البلدية بصفة خاصة، حيث تسيطر في أذهانهم مرادفات لمعاني كثيرة كالتهب والتبذير، الإفلاس... الخ، ومن جهة ثانية تفرط البلدية في أملاكها يمكنهم من الانفلات وفي كثير من الأحيان من الرقابة والمتابعات القانونية بشأن سوء تعاملهم مع الأملاك العمومية بصفة عامة والأملاك البلدية بصفة خاصة.
- استمرار تبعية البلدية ماليا إلى الدولة، ويرجع سبب هذه الظاهرة إلى عدة أسباب رئيسية أهمها اعتماد البلدية على المساعدات المالية الخارجية، الأمر الذي نتج عنه ضعف النتائج المالية التي تحصل عليها البلدية من خلال تسيير أملاكها وما نسبته 10%، وهذا دليل قاطع على ضعف هذه الأخيرة وعدم وصولها إلى المستوى المطلوب.

2/ تشخيص الوضعية الحالية لتسيير المرافق العمومية للبلدية:

إن مفهوم المرفق العام، وإن كان من صلاحيات البلدية وهذا بضرورة التكلّف به، فإنّ تسييره متشعب وله أوجه عديدة تستطيع البلدية استعمالها حسب واقعها ومعطياتها ومحيطها وإمكانياتها وهذا من أجل الوصول على الأهداف التي من أجلها وجدت البلدية والتي تتمثل في:

— ضمان سير المرافق العامة.

— إعطاء مصداقية لحركية الدولة.

— ضمان تسيير عقلاني للممتلكات والموارد.

هذه الأهداف كأنها تصبح مستحيلة التحقيق في ظل الأسلوب الحالي لتدخل البلدية الحالي والمعروف بكثرة تدخلاتها في كل الأمور وإهمال رسالتها الأساسية.

3/ أساليب تدخل البلديات في تسيير المرافق العمومية:

أولاً: نظام الاستغلال المباشر:

نصّت المادة 134 من القانون البلدي 1990 على أنّ للبلدية كامل الصلاحيات والسلطات في استغلال مصالحتها استغلالاً مباشراً يتم على أثره تقييد الإيرادات والنفقات في ميزانية البلدية ويتولى القابض إنجاز هذه المهمة حسب قواعد المحاسبة العمومية. والظاهر أن هذا الأسلوب أصبح هدفاً وغاية رئيسية للبلدية على حساب مهامها الأصلية، فعوض اعتبار هذا الفرع تكملة للإنجاز والاستغلال ومساعدتها للبلدية في تحقيق بعض مهامها أصبح هذا الفرع هو أساس وجودها وغاية حركيتها وهو ما سبب للبلدية مشاكل عويصة، مسّت جوانب عديدة.¹

ثانياً: التسيير عن طريق المؤسسة العمومية المحلية:

نصّت المادة 136 من القانون البلدي لسنة 1990: على أنّ البلدية بإمكانها أن تنشئ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحتها العمومية.

إذن فالقانون يسمح للبلدية اللجوء إلى إنشاء مؤسسة عمومية بلدية تعمل على إنجاز أو تسيير البرامج الموكلة للبلدية، هذا الأسلوب، جاء نتيجة لضرورة الفصل بين صلاحيات التخطيط والتمويل والرقابة من جهة، وصلاحيّة الإنجاز والتسيير من جهة أخرى. ولقد كان وإلى وقت قريب أسلوب التسيير بواسطة المؤسسة العمومية المحلية من الأساليب المفضلة لدى الجماعات المحلية لتسيير المرافق العمومية، وبعد التغيرات التي بدأت تعرفها الدولة والتوجه نحو اقتصاد السوق تحت ضغوطات المؤسسات المالية الدولية، وبعد العجز المالي الذي بدأت بوادره في الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد سنة 1986 والتي كان من نتائجها تقليص الموارد المالية، الشيء الذي انعكس سلباً على المؤسسات العمومية سواء الوطنية أو المحلية، إذ لم يكن في وسع الدولة التي تموّل المؤسسات العمومية العاجزة، وهذه الأخيرة أصبحت بين خيارات حتمية محدودة انتهت بضرورة خوصصة المؤسسات الاقتصادية العاجزة وحل المؤسسة العمومية التي تقوم بتسيير مرافق عمومية وعودتها إلى الاستغلال المباشر بجميع عيوبه.²

ثالثاً: أسلوب التسيير عن طريق الامتياز:

نصت المادة 136 من القانون البلدي لسنة 1990 على هذا الأسلوب من التسيير حيث أقرّ المشرّع الجزائري أنه: "إذا لم يكن هناك استغلال المصالح العمومية استغلالاً مباشراً دون أن ينجم عن ذلك ضرر، جاز للبلديات منح هذا الامتياز". ويعرف هذا الأسلوب بالاستغلال عن طريق الامتياز، فهو عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فرداً أو شركة خاصة بإدارة مرفق عمومي واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأعمال يقدمها صاحب حق الامتياز على مسؤولية مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق. إذن فأسلوب الامتياز يوفّر إلى حد كبير حلاً يجب أخذه بعين الاعتبار من قبل المسؤولين المحليين بالخصوص في قطاعات التجهيز والاستثمار كالتجهيزات الرياضية والسياحية، الاقتصادية وغيرها، والتي تتطلب أموالاً معتبرة تعجز البلدية عن تحمّلها.³

¹ العمري بوحيط: "البلدية إصلاحات، مهام وأساليب"، شركة زعيماش للطباعة والنشر، 1997، ص 34.

² بن شبيب نصر الدين: "إشكالية تمويل البلديات وسبا ترقياها"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، كلية علوم الاقتصادية والتجارية، جامعة تلمسان، 2002، ص 299.

³ التعلّيمية الوزارية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، رقم 94، 842/3، المؤرخة في 1994/11/07، ص 05.

4/ الاختلالات التنظيمية والتسييرية للمرافق العمومية:

- من خلال ما تعرضنا لأهم الطرق المعتمدة من طرف البلديات في مجال التسيير والاستغلال لمرافقها، يمكن الإشارة إلى أنّ هذه الطرق لازالت تعرف تخلفا ملحوظا مقارنة مع ما هو في مؤسسات القطاع الخاص، وهذا بلا شك راجع لوجود الاختلالات التالية:
- ❖ تضخّم عدد الموظفين على مستوى المرافق العمومية الذين يفتقدون إلى مهام واضحة.
 - ❖ غياب أساليب حديثة للتسيير، حيث يتم الاعتماد على مناهج التقليدية مما ينعكس سلبا على أدائها ومردوديتها ما يشكّل عائقا حقيقيا أمام التحوّلات الجديدة للمرافق العمومية وما فرضه المنافسة، فأهم خلل تعاني منه المرافق العمومية البلدية هو نقص استعمال التكنولوجيا الحديثة التي تساعد على التطور المعلوماتي والاتصالي خاصة وأن الاتصال داخل المرفق يعد بمثابة المحرّك الأساسي لسير عملها ويضمن لها فعالية أكبر.
 - ❖ إضافة إلى افتقار مرافق البلدية إلى الأدوات الحديثة فإن استعمال المناهج العلمية يكاد يكون منعدما، حيث تسجّل غيابا تاما للمناجمنت العمومي كمنهج يسهّل لها القيام بالوظائف بصفة علمية ودقيقة تمكّنها من تحقيق أهدافها.
 - ❖ البيروقراطية وما تحمله من سلبيات ومساوئ، كتعطيل العمل نتيجة الإجراءات القانونية ممّا يؤدي إلى القضاء على روح الإبداع والمبادرة والتهرّب من المسؤولية.
 - ❖ غياب نظام معلوماتي جيّد وفعال يسمح بوجود نوع من التواصل بين مختلف مرافق البلدية مما يضمن حسن سيرها ونجاحاتها.
 - ❖ غياب الأدوات الحديثة لمراقبة التسيير خاصة تقنيات المحاسبة وبالأخص المحاسبة التحليلية، التسيير التقديري، تقنيات تحليل القيمة، الكلفة/الفعالية، تقنية تحليل ودراسة حجم الاحتياجات.
 - ❖ عدم التحكم في النفقات وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة، باستخدام أكبر قدر من الموارد والدليل على ذلك ارتفاع نفقات الموظفين لتشكّل 80% من ميزانية التسيير في حين يجب أن لا يتعدى 60% حسب العتبة المحددة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية.
- إذن هي جملة وجيزة من النقائص والاختلالات التي تعتبر حجر عثرة أمام عقلنة وحسن سير عملية تسيير واستغلال المرافق البلدية وترقية مداخيل استغلالها، وهذا ما ينعكس فعلا على حصيلتها.

5/ تشخيص التسيير الحالي لقروض البلديات:

- غالبا ما تعتبر المديونية بمثابة مؤشر يدل على حسن أو سوء التسيير، لكن ذلك لم يمنع من دوام هذه الظاهرة عبر حل بلديات الوطن.
- ودائما ما كانت تلجأ الدولة لمسح هذه الديون لحل هذه الإشكالية التي تشهد تطورا مستمرا، خاصة وأنّ مسؤولي الجماعات المحلية وفي معظم البلديات في القطر الوطني لا يحترمون الاعتمادات المالية المفتوحة، انطلاقا من فكرة أنّ الدولة سوف تتكفل آجلا أم عاجلا بمسح ديون البلديات والجدول الموالي يبيّن هذه الديون:

الجدول رقم 03: جدول يوضح تطوّر مديونية البلديات (الوحدة بالمليار دينار جزائري)

السنوات	قسم التسيير	قسم التجهيز	المجموع
1995/12/31	1.414	3.548	4.962
1996/12/31	1.596	2.778	4.374
1997/12/31	2.996	5.084	8.053
1998/12/31	0.610	0.023	1.433
1999/12/31	8.7	13.3	22
2000/12/31	1.84	4.52	06
2001/12/31	2.37	5.63	08
2001/12/31	2.382	3.618	06
2002/12/31	0.422	1.578	02
2008/12/31	8.11	13.89	22

المصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

المطلب الثاني: أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية.

اولا/ عدم التطابق بين الموارد والأعباء:

نصّت المادة 183 من القانون البلدي سنة 1990 على أنه: "ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية، بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها.

فبهذا النص الصريح الذي يلحّ على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاح أي مهمة، بعيد كل البعد عن المنطق المتجسّد في الميدان، فحسب الموارد والأعباء يلاحظ جليا ذلك الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتوفرة لتسيير المصالح وبين الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بشكل صحيح. إن هذه الحقائق تجرّ المشرع الجزائري على إعادة النظر في الصلاحيات والاختصاصات وفق المصادر المحلية المتوفرة، والإمكانيات المتاحة، وبالنتيجة إمكانية السيطرة على القدرات المالية المحلية وتوجيهها بطرق سليمة نحو الأهداف الإنمائية المحلية المسطرة.

كثرة المهام إذن تشكل عبئا ثقيلا على البلديات وبالخصوص على المنتخبين الذين ليس لهم خبرة في تسيير الشؤون العمومية والتنمية، وخلاصة القول أنّ الصلاحيات الضخمة الموكّلة للبلديات يجب أن يعاد النظر فيها بعين الحكمة والبصيرة وإلا أصبحت ظاهرة سوء تسييرها ظاهرة مرضية مزمنة يصعب الخروج منها.¹

ثانيا/ ضعف الموارد البشرية:

من الملاحظ أن عمليات التعيين والتوظيف والتكوين عبر الكثير من بلديات الوطن لا تخضع إطلاقا للضوابط التقييمية المنصوص عليها في القانون، بل تخضع في الغالب لاعتبارات لا تتماشى والصالح العام، إضافة إلى وجود ارتفاع في عدد المستخدمين على مستوى البلديات دون أي اعتبار للكفاءة ومستوى المستخدمين، الأمر الذي يؤدي إلى استهلاك مستخدمي البلديات لكتلة أجنبية مرتفعة دون أن تكون هناك مردودية للأداء.

وخلاصة القول يبقى عدم الاستثمار في العنصر البشري القاسم المشترك بين كل البلديات الجزائرية سواء كانت تحسن تسيير مواردها المالية أو تسيء في ذلك أو تحقق فائضا ماليا أو عجزا، وعليه من الأحسن إعادة النظر في تركيبة هذا المورد وإدخال عامل التكوين والتربص وتكثيف المتطلبات للمستخدمين والمنتخبين بصرامة لحمل الكل على النشاط الفعال والعمل الجدي لخلق الشعور بقداسة هذه المهام والصلاحيات التي تسعى لخدمة المجتمع.

ثالثا/ عدم ترشيد النفقات:

إن عمليات التحكّم في النفقات كان ولازال موضوع اهتمام الكثير من الباحثين في ميدان المالية العامة، أمّا على المستوى المحلي فإنّ هذا الإجراء أثناء إعداد الميزانية الأولية أمر مهم للغاية، يعمل في اتجاه تقليص نفقات وديون الجماعات التي أصبحت صعبة التحمل نظرا لتزايد الأعباء المتعلقة بصلاحيات هذه الجماعة.

ولقد جرت العادة على أن البلدية بحكم ضعف مسيرتها أو جهلهم أو الضغوطات التي تخضع لها تتدخل في كل شيء، حتى في الأمور التي لا تعنيها، وهذه التصرفات أوجدت أوضاعا خطيرة هدّدت كيان البلدية ومصداقيتها، فتجدها مثلا تتحمّل مصاريف وأعباء هيئات لا تدخل في نطاق المرفق العام، وهذا صورة معبرة عن سوء الإنفاق على مستوى العديد من بلديات الوطن.¹

¹ أ. بوعيشة أحمد: "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة الجزائر، 1991، ص 54.

رابعاً/ غياب الرقابة:

إن غياب عنصر الرقابة الفعلي أغرق العديد من البلديات في وحل الرشوة والاختلاسات والتسيب والإهمال وهدر المال، حتى أصبح المسؤولون لا يتحرّجون من الاعتراف بهذه الوضعية. فإذا كانت الرقابة موجودة رسمياً فما العبرة من هذا الموجود الغائب عن الميدان؟ وإن كان موجوداً حقيقة في الواقع فما فعاليته؟ وما مدى قوته وصرامته في كف المسؤولين عن إهدار الأموال العامة التي وصلت إلى ما فوق الخط الأحمر؟ دون أدنى تحرك من المصالح الوصية لوضع حد لهذه الوضعية المزرية التي أوصلت أغلب البلديات إلى الشلل. فغياب الرقابة إذن وبالرغم من وجودها المادي قد يكون سبباً في التصرف اللاعقلاني وغير الرشيد للمال العمومي المحلي.²

¹ أحمد حماني: "تسيير الموارد البشرية، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات الاقتصادية المحلية" (رهانات ونقاش)، مجلة المركز الوطني للدراسات والتخطيط (CENEAP)، الجزائر، 1999، ص 146.

² سعيد طيبي: "الرقابة الميزانية المحلية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانوني، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001، ص 28.

المطلب الثالث: أثر سوء تسيير الموارد المالية على الوضعية المالية للبلديات.

تطرقنا فيما سبق إلى واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات وأهم الأسباب المعرّقة له وسنحاول في هذا المطلب تسليط الضوء على أهم ما يسببه سوء تسيير أموال البلديات من تأثير على الوضعية المالية للبلديات.

اولا/ عجز ميزانية البلدية:

أن العجز المالي مهما كانت أسبابه، فإننا لا نتغاضى عن العجز التسييري الناتج عن سوء التصرف في الأموال وعدم استغلالها استغلالا عقلانيا، فنجد مثلا بعض البلديات لها نسبة كبيرة من المداخل (ضريبة، مداخل الممتلكات، ناتج الاستغلال...) أو من أثرى البلديات، لكن مواطنيها يعيشون في مشاكل عويصة ولا تتوفر على ابسط مكونات الحياة، وعليه هذه الاختلالات تقع على عاتق المسؤولين المحليين وتوضح الواقع المالي الحقيقي للبلديات، والعجز المالي في ميزانيتها حتى وإن كان هذا الأخير أنخفض مستواه في السنوات الأخيرة مقارنة بالسنوات السابقة وأصبح 417 بلدية من إجمالي 1541 بلدية حسب الإحصائيات، إلا أن هذا الانخفاض لا يعني أن البلديات الجزائرية كفتة في تخصيص أموالها أو التصرف فيها بطريقة فعّالة، وإتّما هذا الانخفاض جاء كما سبق وأن اشرنا إلى الإعانات المقدّمة من طرف الدولة وانتهاجها سياسة مسح دين البلديات.

ثانيا/ مشكلة التنمية المحلية:

إن مشكلة التنمية المحلية في إيجاد أو تنوع مصادر التمويل بقدر ما هي في سوء تسيير أموال البلديات وغياب تنسيق الجهود والإمكانيات المتواجدة، فمثلا برمجة بناء أو إنجاز قاعة علاج مموله من برنامج التنمية المحلية دون استشارة للخريطة الصحية ولا للمصالح المختصة ودون مراعاة للمقاييس في هذا الباب، ونجد مديرية الصحة تسجل مشروع إنجاز مركز صحي في إطار المشاريع القطاعية للتنمية دون معرفة وجود قاعة علاج في نفس المكان.

إلا أن التنمية فهمها البعض على أنّها الاستقلالية دون مشاورة، وأنّها انفرادية دون تكاملية، ومادام الوالي لا يستشار مسبقا من طرف الوزارات، ومادام المدراء المحليون لا يستشارون من قبل رؤساء البلديات، والعكس صحيح، فإنّ الجهود ستبتعث ولن تحقق الإمكانيات الموجودة والأهداف المحددة، وهكذا تضيع الأموال التي هي بحوزة البلديات دون تحقيقها لأدنى الاحتياجات.

ثالثا/ أثر التمويل المركزي على الاستقلالية المالية للبلديات:

نتيجة لنقص الموارد المالية من جهة وسوء استغلالها من جهة أخرى، أصبحت ميزانية البلدية عاجزة مما يجعلها في حاجة ماسة إلى إعانات، الشيء الذي يجعلها تحت رقابة شديدة ويزيد من سلطة تدخل الدولة وإشرافها عليها وبغية حل هذه الإشكالية والتقليص من حدة تبعية المالية المحلية للبلديات للوصاية (الدولة)، لجأت الحكومة الجزائرية إلى رسم جملة من الحلول، وذلك بوضع صيغ جديدة لضمان مصادر التمويل للبلديات، ومن بين الصيغ التي درستها الدائرة الداخلية، كيفية تمكين المجالس المنتخبة من الحصول على قروض بنكية توجّه لتمويل المشاريع التنموية ذات الطابع التجاري، وفي المقابل تقديم ضمانات عقارية من ممتلكات المؤسسات المالية.

خلاصة الفصل الأول:

تقتضي التغيرات المتحددة التي تعرفها المجتمعات إعادة تكييف دور البلدية بما يلائم أولويات ومتطلبات التنمية، يعني هذا السير نو تسيير مثالي للمؤسسات العمومية ذات المنفعة العامة إضافة إلى الاهتمام بمشاكل الإدارة المحلية وبمواضيع التسيير العقلاني للموارد المالية، هذه الأخيرة تضبط وفقا لأسس ومواد تنظيمية لتصبح في شكل ميزانية، والتي تحوي الإيرادات المتأتية في الغالب من الجباية أو عائدات الأملاك العمومية المحلية والقروض، التي تعتبر المصادر الرئيسية لتغطية النفقات المتسمة بالارتفاع المستمر فهنا يستوجب الأمر إعادة الاعتبار لهذه المصادر بدءا بالموارد الجبائية المحلية، مما يؤدي إلى الرفع من مردودية الضرائب الموجودة، وفيما يخص مداخيل الأملاك البلدية فالملاحظ عليها اتصافها بالضعف والإهمال، وحتى المستغل منها لا يتم استغلاله وفق معطيات ميدانية وحقيقية.

والمتمسح لواقع تسيير الموارد المالية للبلديات بالجزائر، يلاحظ التسيير التقريبي لهذه الموارد هو السائد لذلك آن الأوان لبذل المزيد من الجهود لتحسين استغلال الموارد المالية البلدية بشيء من الصرامة والعقلنة بغية التحكم الحسن في استعمال هذه الموارد والتخلص من حدة العجز المالي الذي تعاني منه البلديات الجزائرية أو على الأقل التخفيف من حجم الضعف الملازم للإيرادات مقارنة بالنفقات أو التوفيق بين حجم الموارد المالية ومهام البلدية.

الفصل الثاني:

دراسة تطبيقية لواقع التسيير المالي لبلدية بسكرة

المبحث الأول: البلدية في الجزائر.

المبحث الثاني: دراسة واقع تسيير الموارد المالية على مستوى

بلدية بسكرة

تمهيد الفصل الثاني:

البلدية في الجزائر هيئة ديمقراطية يمثلها مجلس منتخب من السكان المحليين عن طريق الاقتراع، وهي بهذا تعبر عن تطلعات السكان واختياراتهم، وهي تحظى بالاحترام والسلطة المعنوية القادرة على تحريك طاقات أفراد المجتمع ومؤسساته ومن هذا المنطلق فهي تعتبر أهم ركيزة وحلقة وصل بين الدولة والمواطن.

وحتى تتمكن البلدية من تحقيق كل طموحاتها فإن عليها أن تستفيد من النظرة الجديدة للتنظيم والتسيير والمهام والموارد، وذلك عبر الإصلاحات المستمرة في كافة المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية... إلخ، لذا علينا في هذا الفصل تقديم هذه المؤسسة، بداية من التطور التاريخي لنظام البلدية في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية، ومرحلة ما بعد الاستقلال وحتى التغيرات الأخيرة التي طرأت على النظم القانونية وذلك من خلال القانون البلدي لسنة 2011، ثم مروراً إلى الأجهزة والهيئات التي تحكم سير العملية الإدارية، أما في المبحث الثاني فقد خصص لدراسة حالة بلدية بسكرة خلال الفترة الممتدة من سنة 2015 إلى سنة 2017.

المبحث الأول: البلدية في الجزائر.

البلدية في الجزائر هي الهيئة القاعدية لهم الإدارة العامة للدولة، فهي الأرضية الأساسية التي يركز عليها الحكم وذلك من خلال دورها الفاعل في رفع كفاءة الأداء الإداري والتنموي للدولة وفي تقريب الإدارة من المواطن بما يسمح بتنمية المجتمع وتحقيق رفاهيته.

المطلب الأول: التطور التاريخي لنظام البلدية في الجزائر.

قبل تقديم أي تعريف تنقيد به لاحقا يجدر بنا إعطاء ولو لمحة عن تاريخ هذه الهيئة التي نشأت وترعرعت خارج التراب الوطني، بحيث كان منشؤها في فرنسا، انتقل هذا التنظيم إلى الجزائر بداية من سنة 1830.

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

لم تحد البلدية عن غيرها من الهيئات الإدارية الأخرى، فقد كانت هي كذلك أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية وفرض هيمنتها ونفوذها، وخدمة العنصر الأوروبي عامة والفرنسي خاصة.¹

منذ سنة 1844 أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية، عرفت بالمكاتب العربية، مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير،² وبعد الاستقرار النسبي للوضع الأمني بالجزائري عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف وملائمة التنظيم البلدي ليصبح هذا التنظيم منذ سنة 1868 يتميز بوجود 3 أصناف من البلديات:

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

➤ البلديات المختلطة: ولقد أخذت تسميتها تلك لأنها تقع في أقاليم عسكرية وفي مناطق خاضعة لحركة الاستيطان بشكل كبير، فهي وسيلة إدارية في يد السلطات العسكرية لتسيير الأهالي، وتعرف أنها دائرة سياسية وإدارية لها خاصية الشخص المدني ولقد وصفها أحد الكتاب بأنها: خليط بين الوحدات الإدارية القانونية والانتقالية، وهذا النوع يغطي الجزء الأكبر من الإقليم الجزائري.

➤ البلديات ذات التصرف التام: وقد أقيمت أساسا في أماكن ومناطق التواجد المكثف للفرنسيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية فقلد كان بالقسم الشمالي من الجزائر سنة 1945، 329 بلدية ذات التصرف التام و97 بلدية مختلطة ولدى اندلاع الثورة سنة 1954، كان هناك 332 بلدية ذات التصرف التام، ثم في 28 جوان 1956 تم إصدار مرسوم رقم 56-642 لتعميم صنف البلديات ذات التصرف التام على كافة مناطق الجزائر، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون الفرنسي الصادر أفريل 1884، والذي ينشئ بالبلدية هيئتين هما:

- المجلس البلدي: وهو جهاز منتخب من طرف سكان البلدية الأوربيين والجزائريين وله صلاحيات متعددة.
- العمدة: هو رئيس المجلس البلدي ينتخب من بين أعضاء المجلس نفسه.¹

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

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

الفرع الثاني/ البلدية في الجزائر مرحلة الاستقلال:

بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال، تم تقليص عدد البلديات لإمكانية إدارتها وتسييرها عن طريق تعيين مندوبيات خاصة.

ولقد مر التنظيم البلدي في الجزائر بعد الاستقلال بعدة مراحل نذكر فيها ما يلي:

1/ البلدية في المرحلة الانتقالية (1962-1967): تعرضت البلدية في هذه الفترة لنفس الأزمة التي هزت باقي المؤسسات على اختلاف أنواعها وهذا بحكم الظروف الصعبة على المستوى المالي والبشري، وقد فرض هذا النوع على السلطة آنذاك أن تعمل على إنشاء لجان خاصة تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيسا عهدت إليه مهام رئيس البلدية، وبالموازاة مع ذلك عمدت السلطة إلى تخفيف عدد البلديات إلى 676 بلدية.²

2/ مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية: كان لدستور 1963، وميثاق الجزائر طرابلس بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها ولعل من بين الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في إصدار قانون البلدية نجد:

- خضوع البلدية أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي، مما أجبر السلطة على ضرورة التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلدية.³
- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية، ورغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة وقد نجم عنها تباين محسوس على المستوى التطبيقي العملي.
- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية، لاشك بحكم اقتراحها أكثر من الجمهور وبحكم مهامها المتنوعة، لذا وجب أن يبدأ الإصلاح منها أولاً.

3/ مرحلة قانون البلدية لسنة 1967: لقد كان التقسيم الإقليمي لسنة 1963 أكبر نتيجة إيجابية تحققت السلطة المركزية على المستوى الإداري، وتميزت سنة 1966 بنشاط مكثف، فنشرت مسودة المشروع بعنوان "التنظيم الجديد" وأعلن فيه المبادئ الأساسية للإصلاح، وفي أكتوبر 1966 تبني مجلس الثورة قرار الإصلاح وميثاق بلدي "استخدم كمخطط لوضعي النص ويعتبر الميثاق وثيقة هامة لسبب عدم وجود مناقشات برلمانية، وقد أقرت الحكومة القانون البلدي في 20 سبتمبر 1966، والذي عرّف البلدية بأنها "الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأساسية"، من هذا التعريف يبرز الدور الهام الذي حوله المشروع الجزائري للبلديات، وتبرز بك وضوح جملة اختصاصات البلدية من المادة 135 إلى 170.⁴

4/ مرحلة التقسيم الإداري لسنة 1974: بموجب هذا التقسيم الصادر بمقتضى الأمر 69-74 المؤرخ في 02 جويلية 1974، تم استبدال مصطلح المقاطعة بمصطلح الولاية، وارتفع عددها من 17 مقاطعة إلى 31 ولاية. أما عن عدد البلديات فبلغ 704، بعدما كان في سنة 1967، 676 بلدية. كان يهدف هذا التقسيم إلى إيجاد نوع من التوازن الإقليمي والتقليل من حدة الفوارق بين بلديات الوطن، وذلك بتوسيع وتكثيف الأنشطة الاقتصادية، ومنه أنشطة متجانسة بحصرها في حدود ولايات تتمتع باكتفاء ذاتي في جميع الميادين لكن الواقع التطبيقي أظهر عيوباً حالت دون ذلك.⁵

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

² بيان الأسباب لقانون البلدية لسنة 1967، الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1967.

³ د. عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 273.

⁴ مسعود شيهوب: "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 38.

⁵ Rappoport du C.N.E.S, « l'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché », Juin 2001.

5/ مرحلة التقسيم الإداري لسنة 1984: حصل التقسيم الإداري الجديد بموجب المرسوم 184-09 المؤرخ في فبراير 1984، جاء هذا التقسيم بإضافة جملة من الولايات إلى تلك التي كانت موجودة، وعدد هام من البلديات إلى تلك الموجودة أيضا، فارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية، وعدد البلديات من 704 إلى 1541 بلدية أي بإضافة 837 بلدية جديدة.

6/ مرحلة قانون البلدية لسنة 1990: تميّزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989، وعلى رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية.

الأمر الإيجابي في هذه المرحلة هو أن المشرع ترك لكل بلدية الحرية في إنشاء عدد الهياكل التي تحتاجها مصالحها، وهذا وفقا للمادة 126 من القانون البلدي 90-08.

7/ مرحلة قانون البلدية الجديدة لسنة 2011: قصد تدارك النقائص المسجلة خلال السنوات السابقة الأخيرة من خلال تطبيق القانون 90-08 المؤرخ في 1990، ونتيجة لعجز هذا الأخير على إزالة التوترات وحل المشاكل الناجمة عن التعديلات الحزبية، أدخلت مجموعة التعديلات على النص القانوني الذي يسيّر المجلس الشعبي البلدي.

إن البلدية من خلال هذا القانون أصبحت تشكل الإطار المؤسساتي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.

الفرع الثالث / البلدية في النصوص التشريعية:

إن تعريف البلدية تعريفا شاملا وافيا يعتبر من الموضوعات المعقدة والشائكة لأنّ البلدية حقيقة متشعبة يصعب ضبطها، ومع ذلك فهي لا تخلو من مبدئين أساسيين:¹

- ❖ البلدية في المعنى الجغرافي جزء من التراب الوطني.
- ❖ كما أنّها الخلية الأساسية للشعب والدولة.

دستور 1989 المعدل رغم التوجه الإيديولوجي الجديد، نص في المادة 15 على أنّ "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعات القاعدية"، ولأهمية موقع هذه المؤسسة بين الدولة والجمهور، وتضيف المادة 16: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية."²

ويعرّف القانون البلدي 11-10 في مادته الأولى البلدية كالتالي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوجد بموجب قانون."³

كما تعرّف البلدية على أنّها وحدة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية - محلية - في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية القاعدية، سياسيا وإداريا واجتماعيا وثقافيا، ولقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة لامركزية وهذا ما ورد في المادة في المادة 09 من دستور 1963، والمادة 36 من دستور 1976، والمادة 15 من دستور 1989، كما أن للبلدية وجودا قانونيا تصّنه القانون المدني في المادة 49 منه.⁴

¹ موسى رحمان: وسيلة السبتي، "مداخلة بعنوان: واقع الجماعات المحلية في ظل الاصطلاحات المالية وآفاق التنمية"، ملتقى دولي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 21.

² حماد محمد ضطا: "تطور وظيفة الدولة الكتاب الأولى (نظرية المرافق العامة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 201.

³ عوابدي عمار: "دروس في القانون الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 194.

⁴ د. عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 271.

باعتبار البلدية جماعة محلية ذات طابع إقليمي في هيكل الدولة، فهي تعتبر الخلية القاعدية السفلى لهذا الكيان الكلي وأهم ركيزة تحتية له، فوجود هذه المؤسسة مرهون بتلبية مجموعة من الاحتياجات الجماعية أي أنه مرهون بوجود مجموعة سكانية تسعى إلى تنظيم نفسها الشيء الذي يولد عبر هذا التواجد المجمع مجموعة من الحاجيات أو الرغبات المشتركة بين الأفراد تسعى هذه المؤسسة لتلبيتها ضمن الصلاحيات المخولة لها قانونا.

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

المطلب الثاني: أجهزة وهيئات تسيير البلدية.

تمارس البلدية نشاطها خلافا لنشاط المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وخلافا لأنشطة الأفراد، فهي تخضع للقانون الإداري كونها مسيرة من طرف أشخاص عموميين يتمتعون بصلاحيات السلطة العمومية. وعلى هذا الأساس تعتبر البلدية مؤسسة إدارية تسييرها أجهزة وفق مجموعة من التنظيمات، إذ تنص المادة 15 من القانون البلدي 19-10 على ما يلي:

تتوفر البلدية على:

- هيئة مداولات المجلس الشعبي البلدي.
 - هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
 - إدارة تنشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول به.
- وبالإضافة إلى هذين الهيئتين هناك لجان البلدية، والتي تشكل من قبل المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول: هيئات تسيير البلدية.

أولا / المجلس الشعبي البلدي:

يشرف على تسيير شؤون البلدية مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي، يتكون هذا الأخير من الأعضاء يتراوح عددهم ما بين 13 إلى 43 منتخب بلدي حسب عدد السكان.¹

يختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب عدد السكان وفق ما يلي:

- 13 أعضاء في البلديات التي يقل سكانها عن 10000 نسمة.
- 15 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 10001 و20000 نسمة.
- 19 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 20001 و50000 نسمة.
- 23 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 50001 و100000 نسمة.
- 33 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 100001 و200000 نسمة.
- 43 أعضاء في البلديات التي يفوق عدد سكانها 200000 نسمة.²

¹ المادة 80 من قانون الانتخابات 16-10 المؤرخ في 25/07/2016 المتضمن القانون العضوي.

² المادة 31 من قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011.

ولتسيير أعمال المجلس الشعبي يعقد هذا الأخير دورات عادية كل 03 أشهر أي بمعدل 04 دورات في السنة، كما يمكنه أن يعقد دورة غير عادية كلما اقتضت الضرورة سواء بطلب من رئيس البلدية أو ثلث (1/3) من أعضاء المجلس أو الوالي. ولصحة عقد الدورة يشترط القانون البلدي حضور أغلبية الأعضاء الممارسين إلى الجلسة بناء على استدعاءات يوجهها الرئيس إلى الأعضاء قبل 10 أيام من موعد الاجتماع.¹

ثانيا / رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في مدة أقصاها 15 أيام من إعلان نتائج الاقتراع على أن يعلن للعموم ويبلغ الوالي فوراً، وبعد تعيينه يقوم رئيس المجلس البلدي بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه البلدي، كما هو وارد في المادة 67 من القانون البلدي 10-11.

الفرع الثاني: إدارة ولجان البلدية.

إن الصلاحيات والمهام والمسؤوليات المخولة للبلدية وبموجب النصوص القانونية كثيرة ومتنوعة، لهذا لا بد من وجود تنظيم إداري يتكفل بهذا، وبالتالي فإن هذا التنظيم الإداري يتكون من عدة مصالح يختلف عددها من بلدية لأخرى، وهو ما جاءت به المادة 126 من القانون البلدي 90-08 التي تنص على: "يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة إليها".²

اولا / الأجهزة الإدارية التنفيذية:

وهي الأمانة العامة، المصالح الإدارية، والمصالح التقنية وبعض المصالح الأخرى.

- 1/ الأمانة العامة: يسيروها أميناً عاماً، وهذا الأخير يعتبر الركيزة الأساسية في البلدية ويعتبر المساعد الأول والمباشر لرئيس البلدية.
- 2/ المصالح الإدارية: تتمثل هذه المصالح خاصة في مصلحة التنظيم والشؤون العامة ومصلحة المحاسبة، مصلحة الحالة المدنية وغيرها من المصالح الأخرى.
- 3/ المصالح التقنية للبلدية: تلعب المصالح التقنية دوراً هاماً في مجال التنمية، فوجود مهندسين ومهندسين معماريين وأطباء وبيطرة يساعد البلدية على تحسين مختلف نشاطاتها، سواء في قطاع الصحة أو قطاع الإنجاز أو في ميدان البناء والتعمير
- 4/ المصالح التقنية الأخرى: وتضم هذه المصالح كل من المصالح التقنية للدولة والمصالح المكلفة بالأمن.

ثانيا / الأجهزة الاستشارية:

من بين هذه الأجهزة نذكر اللجنة الاستشارية المتعلقة بالصفقات العمومية حيث تنص المادة 101 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991 على ما يلي: تحدث لدى الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي لجنة استشارية

¹ المادة 15 من القانون البلدي رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011.

² ناصر لباد: "القانون الإداري"، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص290.

تكون مهمتها البحث عن النزعات المتعلقة بالصفقات العمومية، ويحدد هذه اللجنة حسب الحالة بقرار من الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي.¹

ثالثا / اللجان الدائمة والمؤقتة:

يشكل المجلس بموجب مداولة أو من بين أعضائه لجانا دائمة ومؤقتة.

1 / اللجان الدائمة: وقد جاء ذكرها في المادة 31 من قانون البلدية 11-10 وهي كالاتي:

- لجنة الاقتصاد والمالية.
- لجنة التهيئة العمرانية والتعمير.
- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

2 / اللجان المؤقتة: حول لقانون لأعضاء المجلس إنشاء لجان مؤقتة تتولى القيام بمهام يحددها المجلس، كمباشرة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة البلدية، أو تجاوزات على مستوى مصلحة تابعة لبلدية أو غيرها.²

¹ قدوح حمامة: "عملية إبرام الصفقات العمومية من القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، 2004، ص144.

² عمار عوابدي: "دروس في القانون الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1990، ص204.

المبحث الثاني: تحليل واقع التسيير للموارد المالية على مستوى بلدية بسكرة.

إنّ دراسة الموارد المالية للبلديات على مستوى الواقع، يقودنا للتحدث بلغة الأرقام والنسب، هذه الأخيرة تسمح لنا بالحكم على الوضعية المالية للبلدية وكذا تقييم نوعية التسيير المنجز من طرفها، وذلك من خلال:

- مقارنة النسب المحسوبة بالقيم المرجعية.
- المقارنة بين الانجازات المحققة والأهداف المحددة عند تحضير الميزانية.
- المقارنة بين حجم الموارد المتاحة والصلاحيات أو المهام المخوّلة.
- تحديد مواطن الضعف والقوة في التركيبة الهيكلية المالية للبلدية.
- اكتشاف الانحرافات السلبية في الوقت المناسب ومعالجتها.
-

وقصد تقييم واقع الموارد المالية، وقع اختيارنا في هذه الدراسة على بلدية بسكرة لتكون كعينة تخضع للدراسة مع عرض ميزانيتها بنوع من التحليل والتفصيل لكل من قسمي التسيير والتجهيز، مع تبيان التطورات الحاصلة في الإيرادات والنفقات خلال الفترة ما بين سنة 2015 و2017.

المطلب الأول: تقديم بلدية بسكرة.

الفرع الاول / البطاقة الفنية للبلدية:

الولاية: بسكرة

الدائرة: بسكرة

البلدية: بسكرة

عدد السكان: 200654 حسب إحصائيات 2008.

المساحة: 127.70 كلم²

الحدود: تتمثل الحدود الجغرافية لبلدية بسكرة في:

- شمالا بلدية لوطاية وبلدية برانيس.
- شرقا بلدية سيدي عقبة وبلدية شتمة.
- غربا بلدية الحاجب.
- وجنوبا بلدية أوماش.

المطلب الثاني: وضعية الموارد المالية وواقع تسييرها.

إن تسيير الموارد المالية في بلدية بسكرة يطرح أكثر من مشكل وذلك بالرجوع إلى عدة مؤشرات ولعل ذلك راجع إلى نوعية الموارد وحجمها والهيكل العام لها، والأكثر من ذلك توزيعها على النفقات، ولتوضيح الصورة سنحاول معالجة هذه النقاط في:

الفرع الاول / تحليل قسم التسيير لبلدية بسكرة (2015-2017):

قصد معرفة واقع تسيير الموارد المالية الخاصة بفرع التسيير على مستوى بلدية بسكرة سنقوم بتحليل كل من الإيرادات والنفقات الخاصة بهذا القسم، وذلك باستعراض أهم المصادر المالية التي تعتمد عليها البلدية في تغطية نفقاتها، وهذا خلال الفترة الممتدة ما بين سنة 2015 إلى غاية 2017.

اولا / تحليل إيرادات التسيير لبلدية بسكرة (2015-2017):

تحدد قدرة البلدية على تغطية نفقاتها بإيراداتها المنجزة في ميزانيتها والتي تشتت وجوب التوازن بينها أثناء تنفيذها (قاعدة التوازن)

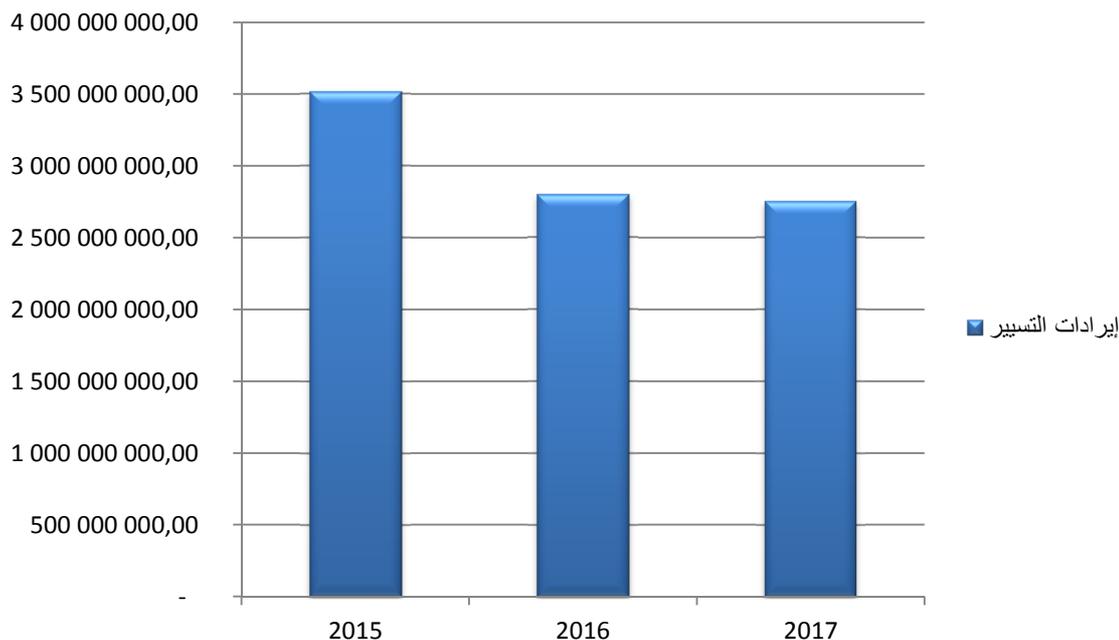
وقبل القيام بتحليل إيرادات التسيير لبلدية بسكرة خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2017، سنقوم أولاً بدراسة تطور الإيرادات على طول هذه الفترة.

الجدول رقم "04": تطور إيرادات التسيير لبلدية بسكرة من 15 إلى 2017 (دج).

السنوات المالية	إيرادات التسيير
2015	3 516 975 691,40
2016	2 798 271 777,58
2017	2 751 345 219,45

المصدر: تجميع الحساب الإداري المقدم من المصلحة المالية لبلدية بسكرة.

وحتى تتضح الصورة أكثر، سنقوم بتمثيل البيانات السابقة في الشكل أدناه ومن ثم تحليلها.



المصدر: من إعداد الطالب انطلاقا من معطيات الجدول (04)

بالنظر إلى مبالغ الحسابات في الجدول "04" يتضح أن إيرادات التسيير للبلدية في سنة 2015 كانت تتراوح بحوالي 3.600.000.000.00 Dj في حين شهدت انخفاضا سنة 2016 لتصبح 2.798.000.000.00 Dj وكذا سنة 2017 قدرت بـ 2.750.000.000.00 Dj. وهذا راجع إلى سياسة ترشيد الإنفاق العمومي من طرف الدولة، وكذا تراجع نسبة الاعانات المقدمة من هذه الأخيرة.

ثانيا / دراسة النسبة: الإيرادات الجبائية / إيرادات التسيير:

1: وضعية التقديرات والتحصيلات الجبائية لبلدية بسكرة (2015 إلى 2017)

تعتبر مديرية الضرائب الجهة المسؤولة عن تزويد البلديات بأرقام المبالغ المحصلة لجملة من الضرائب والرسوم. الجدول أدناه يبين التوقعات والإنجازات في مجال الإيرادات الجبائية

الجدول "05": التقديرات والإنجازات للإيرادات الجبائية لبلدية بسكرة (2015 إلى 2017)

السنوات	طبيعة الرسم	الرسم العقاري ورسم التطهير TF/TA	الضريبة الجزائية الوحيدة IFU	الرسم على النشاط المهني TAP	الرسم على القيمة المضافة TVA
التقديرات 2015		11.293.821.78	63.712.139.78	778.086.234.64	99.866.073.26
الانجازات		11.293.821.78	63.712.139.78	778.086.234.64	99.866.073.26
التقديرات 2016		12.247.892.26	75.655.485.80	820.072.002.24	101.528.486.63
الانجازات		12.247.892.26	75.655.485.80	820.072.002.24	95.763.680.66
التقديرات 2017		25.512.713.79	80.437.964.04	849.225.325.68	117.994.418.63
الانجازات		25.512.713.79	80.437.964.04	849.225.325.68	117.994.418.63

المصدر: تجميع الحساب الإداري المقدم من المصلحة المالية لبلدية بسكرة.

من خلال معطيات الجدول أعلاه نلاحظ أن:

التقديرات والإنجازات تعرف تضاربا من حيث النسب، حيث نجد أن القيمة المنجزة أقل بقليل من القيمة المتوقعة في سنة

2016 في الرسم على القيمة المضافة، أما باقي النسب كانت متساوية و محصلة فعليا .

2: بنية الإيرادات الجبائية لبلدية بسكرة ونسب مساهمتها في إيرادات التسيير.

الجدول "06": تطوّر الإيرادات الجبائية ونسبة مساهمتها في إيرادات التسيير خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2017.

السنوات	2015	%	2016	%	2017	%
الإيرادات الجبائية						
الرسم العقاري /رسم التطهير	11.293.821.78	0.32	12.247.892.26	0.44	25.512.713.79	0.93
الرسم على النشاط المهني	778.086.234.64	22.12	779.469.034.14	27.86	849.225.325.68	30.87
الرسم على القيمة المضافة	99.866.073.26	2.84	95.763.680.66	3.42	117.994.418.63	4.29
الضريبة الجزائية الوحيدة	63.712.139.78	1.81	75.655.485.80	2.70	80.437.964.04	2.92
رسم الذبح	4.150.000.00	0.12	2.150.000.00	0.06	630.000.00	0.02
رسم الإقامة	7.204.680.00	0.20	2.009.200.00	0.07	2.549.999.97	0.09
رسم الحفلات	98.400.00	0.01	155.600.00	0.01	160.800.00	0.01
الرسم على رخص البناء	/	/	/	/	7.052.517.00	0.26
المجموع	964.411.349.46	27.42	967.450.892.86	34.56	1.083.563.739.11	39.39

من خلال تحليلنا لمعطيات الجدول "06" يتضح لنا أنّ الإيرادات الجبائية لبلدية بسكرة تتوزع بنسب متفاوتة وعليه يمكننا استخلاص الاستنتاجات التالية:

- يحتل الرسم على النشاط المهني النسبة الأكبر من مجموع الجباية المحلية، حيث تتراوح نسبته ما بين 22% و30% من إجمالي الإيرادات الجبائية، وهذا راجع إلى كون الطابع التجاري والخدمي الذي يغلب على المنطقة وبالرغم من ذلك أنه لم يرق إلى المستوى المطلوب.
- الرسم العقاري ورسم التطهير، الملاحظ أن هذين الرسمين لا يساهمان بنسبة كبيرة في الإيرادات، إذ لم تتجاوز عتبة 1%، وهذا ما يؤكد ضعف جبايتها نتيجة اقتصرها على فئة معينة فقط، وكذا الإعفاءات الممنوحة بصفة دائمة ومؤقتة.
- أما فيما يخص الرسم على القيمة المضافة فتبقى نسبة مساهمته في الميزانية البلدية جد ضعيفة مقارنة بالرسم على النشاط المهني، فهو لا يتجاوز في أقصى الحدود 6%، ويمكن إرجاع ذلك عموماً إلى التهرب الضريبي.
- أما رسم الإقامة، لا يشكل في أقصى حدوده إلا 1%، وهذا راجع لعدة أسباب منها التسيير السيء وغير الرشيد للمرافق السياحية وكذا لا ننسى الإهمال لبعض المرافق الأخرى.

ثالثاً / دراسة النسبة: مداخيل الممتلكات + ناتج الاستغلال / إيرادات التسيير:

للتمكن من دراسة مساهمة موارد الاستغلال وناتج الأملاك في إجمالي موارد التسيير للبلدية، قمنا بدراسة هذه النسبة والمعطيات موضحة في الجدول أدناه.

الجدول رقم "07": نسبة إيرادات الاستغلال ومداخيل الممتلكات إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية بسكرة (2015 إلى 2017).

السنوات	إيرادات التسيير	مداخيل الممتلكات		ناتج الاستغلال		مجموع مداخيل الممتلكات وناتج الاستغلال	
		%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ
2015	3.516.975.691.40	2.09	73.505.292.81	0.08	2.972.800.00	2.17	76.478.092.81
2016	2.798.271.777.58	2.47	69.108.836.06	0.10	2.789.300.00	2.57	71.898.136.06
2017	2.751.345.219.45	2.92	80.475.966.11	0.09	3.682.300.00	3.01	84.158.266.11

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2015 إلى 2017 المقدم من المصلحة المالية لبلدية بسكرة.

بتحليل معطيات الجدول أعلاه يتبين لنا أن مداخيل الممتلكات وناتج الاستغلال لبلدية بسكرة ضعيفة نوعاً ما، إذ لا تتجاوز في أحسن الأحوال في مجملها عتب 3%. من إيرادات التسيير، نظراً لعدم توفرها على ممتلكات كافية تدرّ عليها الأرباح، وحتى الموجودة فهي تسيّر حسب ما هو منصوص عليه في القانون. ولعلّ أهم ما يعاب على البلدية ما يلي:

- عدم تطبيق الأسعار المعمول بها، بالرغم من وجود نصوص تنظيمية تحدد أسعار الكراء والمعايير الواجب استعمالها في ذلك.
- كما أنّ مراجعة الأسعار لا تتم إلا بصفة قليلة ومحتشمة، لا تستند إلى معايير المردودية ومعايير السوق.

- وفي الأخير ما نستخلصه أنه وبالرغم من الإصلاحات المحتشمة في هذا الإطار، يبقى النظام الجبائي المحلي يتميز بالتسيير التقريبي للمداخيل، وبالتالي آن الأوان أن تفكر البلدية في إيجاد مناهج علمية دقيقة لتسيير مواردها الجبائية.

رابعا / دراسة مساهمة باقي الإيرادات إجمالي إيرادات التسيير:

تمثل الإيرادات المتبقية من التحصيلات والإعانات والمساهمات، ممنوحات صندوق الضمان التضامن للجماعات المحلية، بالإضافة إلى الناتج المالي والناتج الاستثنائي. وهذا ما هو مبين في الجدول أدناه.

الجدول (08): نسبة مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي موارد التسيير لبلدية بسكرة (2015 إلى 2017)

السنوات	إيرادات التسيير	تحصيلات وإعانات ومساهمات		ممنوحات (FSGCL)		ناتج السنوات السابقة	
		%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ
2015	3.516.975.691.40	13.51	475.248.977.37	00	0.00	43.69	1.536.577.167.84
2016	2.798.271.777.58	14.33	400.865.574.85	00	0.00	41.72	1.167.500.872.51
2017	2.751.345.219.45	1.79	50.095.832.35	00	0.00	61.43	1.690.153.482.25

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2015 إلى 2017 من طرف المصلحة المالية لبلدية بسكرة.

بعد الاطلاع على معطيات الجدول رقم (08) نلاحظ نسبة ناتج السنوات المالية السابقة هي عبارة عن أموال حرة متوفرة ترحل إلى السنة المقبلة و تقيد بميزانيتها الإضافية تمثل نسب كبيرة تصل إلى 61% و جزء من هذه الأموال لم يتم تحصيلها في وقتها المحدد بل تحصل مؤخرا، ويرجع سبب ذلك إلى تماطل أمين الخزينة في تحصيل هذه الإيرادات، وكما هو ملاحظ فهي تشكل حصة الأسد من إجمالي إيرادات التسيير، أما عن الإعانات والمساهمات المقدمة من طرف الدولة هي كذلك تمثل نسبة معتبرة تقريبا إذ تصل نسبتها في أحسن الظروف إلى 14%.

لقد أوضحنا من خلال ما سبق أنّ للبلدية نصيب من الإيرادات سواء الجبائية أو غير الجبائية، فبعد استعراضنا لأهم الموارد، نطرح السؤال التالي: كيف يتم توزيع وتوظيف هذه الموارد؟ وما هي المصاريف التي تستهلك أكبر اعتماداً؟

للإجابة على السؤال، نقوم بتحليل نفقات قسم التسيير بلدية بسكرة خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2017.

خامسا / تحليل نفقات التسيير لبلدية بسكرة خلال الفترة (2015-2017):

سنحاول في هذا العنصر الإجابة عن التساؤل المطروح سابقا من خلال دراسة كيفية استعمال الموارد عند إنفاقها في ميدان التسيير.

الجدول رقم "09": تطوّر نفقات التسيير لبلدية بسكرة (2015-2017).

السنوات	نفقات التسيير	نفقات الموظفين	الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار	النفقات الأخرى
2015	1.829.044.847.82	938.894.312.42	377.245.867.43	512.904.667.97
2016	1.633.791.906.45	909.968.216.92	243.722.558.59	480.101.130.94
2017	1.514.744.063.08	868.384.196.22	110.549.577.16	535.810.289.70

المصدر: تجميع الحساب الإداري المقدم من طرف المصلحة المالية لبلدية بسكرة.

بتحليل المعطيات المدونة في الجدول رقم "09" يظهر لنا بوضوح أنّ نفقات التسيير للبلدية لها نفس الميل إلى التغيّر مع إيرادات التسيير لأنّ البلدية معرّضة إلى الالتزام بتوازن ميزانيتها.

نلاحظ أنّ كل من نفقات الموظفين ونسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في تناقص مستمر على طول فترة الدراسة وهذا راجع إلى تقاعد عدد من الموظفين وكذا تجميد عملية التوظيف خلال هذه الفترة. وكذا التجهيزات التي قامت باقتنائها و المشاريع المنجزة عرفت منحى تنازلي خلال تلك الفترة، أمّا عن باقي نفقات التسيير والمتكوّنة من مصاريف التسيير العام، المصاريف المالية، أعباء استثنائية ... إلخ، تتأرجح بين الزيادة والنقصان وهذا مرتبط بنشاطات البلدية، فكلما زاد تدخل البلدية كلما زادت حاجتها للأموال والعكس صحيح.

و تعتبر نفقات الموظفين الاقتطاع لنفقات التجهيز من النفقات الإجبارية و بالتالي فإنها تمثل حصة الأسد من الإعتمادات الموجودة .
توزع و توظف حسب الاحتياجات و توظف بالأبواب و المواد حسب طبيعة النفقة و الإيراد بالميزانية.

سادسا - / تقييم توزيع إيرادات التسيير على نفقات التسيير:

قصد التعرّف على كيفية توزيع نفقات التسيير على الإيرادات نقوم بتحليل معطيات الجدول أدناه.

الجدول رقم "10": تطور نسبة مساهمة الإيرادات الجبائية، مداخيل الممتلكات و ناتج الاستغلال في تغطية نفقات التسيير لبلدية بسكرة (2015-2017).

السنوات	نفقات التسيير	إيرادات جبائية		مداخيل الممتلكات		ناتج الاستغلال	
		المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%
2015	1.829.044.847.82	977.295.867.89	53.43%	73.505.292.81	4.02%	2.972.800.00	0.16%
2016	1.633.791.906.45	982.503.651.86	60.14%	69.108.836.06	4.23%	2.789.300.00	0.17%
2017	1.514.744.063.08	1.093736.714.37	72.21%	80.475.966.11	5.31%	3.682.300.00	0.24%

المصدر: تجميع الحساب الإداري من طرف المصلحة المالية لبلدية بسكرة.

بتحليل النسب المبينة في الجدول نلاحظ أنّ البلدية حققت نسبة تغطية لنفقات التسيير تتراوح ما بين 50% و 70% من الإيرادات الجبائية، هذا ما يشكّل أريحية مالية نوعا ما بالنسبة لبلدية بسكرة في تغطية النفقات الإجبارية لكن هذا لا المنتخبين في البحث عن سبل توفير مداخيل مالية من جهات أخرى، وهذه النسب تعطي المبادرة بخصوص التنمية المحلية أو تحسين نوعية الخدمات العمومية المقدمة المواطنين، أمّا عن كل من ناتج الاستغلال ومداخيل الممتلكات هي ا تكاد تتجاوز نسبة 6% وهذا راجع إلى أسباب تم ذكرها سابقا.

الفرع الثاني/ تحليل قسم التجهيز لبلدية بسكرة خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2017:

إضافة للمهام المنوطة التي تتولى البلدية القيام بها، كأداء الخدمات العمومية للمواطنين فهي تساهم أيضا في النهوض بالتنمية المحلية من خلال مساعدة ودعم المشاريع التنموية والاستثمارات المقدمة على مستوى البلدية، وهذا باستعمال موارد داخلية (ذاتية) وخارجية (إعانات الدولة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ومساعدات الولاية).

وبغية دراسة بنية قسم التجهيز لبلدية بسكرة وتقييم نوعية تسيير أمواله، سنقوم بتحليل كل من إيرادات ونفقات هذا القسم خلال فترة الدراسة.

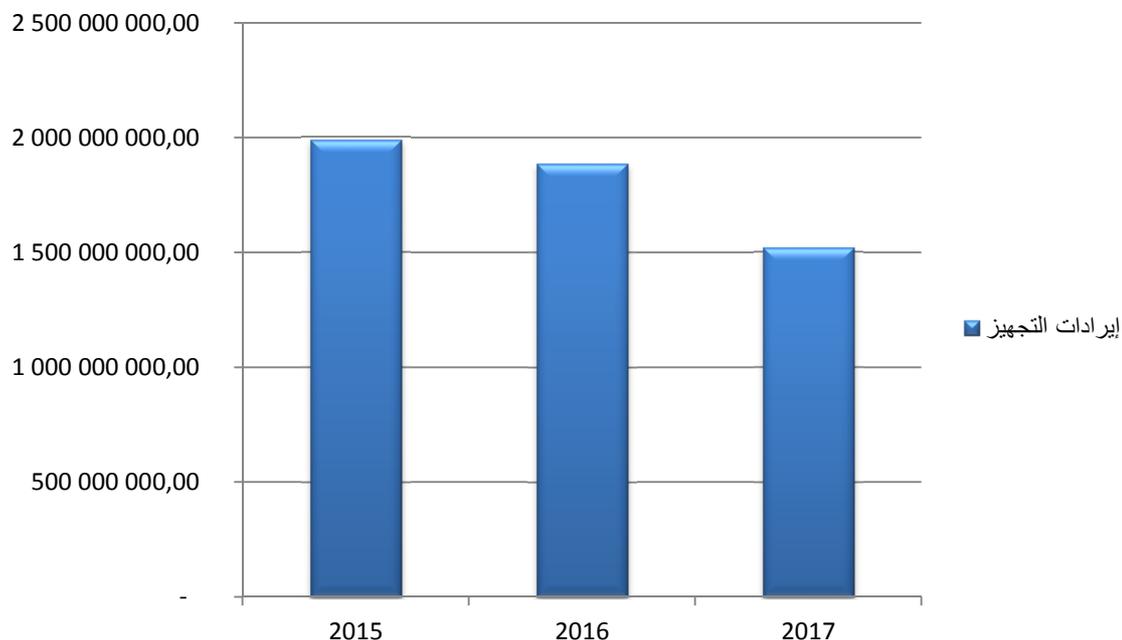
اولا / تحليل إيرادات التجهيز لبلدية بسكرة (2015-2017):

لتحليل إيرادات التجهيز، نقوم في المقام الأول بدراسة تطور هذه الإيرادات.

الجدول "11": تطور إيرادات التجهيز لبلدية بسكرة (2015-2017).

السنوات	إيرادات التجهيز
2015	1.986.587.324.02
2016	1.884.988.603.08
2017	1.518.065.781.08

المصدر: تجميع الحساب الإداري المقدم من طرف المصلحة المالية لبلدية بسكرة



المصدر: من إعداد الطالب انطلاقا من معطيات الجدول "11".

يتضح من خلال بيانات الجدول أن إيرادات التجهيز لبلدية بسكرة نحو النقصان على طول فترة الدراسة، إذ سجلت أعلى قيمة بحوالي 2 مليار دج سنة 2015 وهذا راجع إلى مشاريع التجهيز التي تبنتها البلدية خلال هذه السنة، أما سنة 2016 و2017 شهدت هذه الإيرادات تراجع و ذلك بسبب سياسة ترشيد النفقات المتبعة من طرف الدولة.

ثانيا / دراسة نسبة الإعانات / إيرادات التجهيز:

إنّ من أهم الإيرادات التي تحصل عليها البلدية من مصادر خارجية هي الإعانات الممنوحة من طرف الدولة في إطار برنامج مخططات البلدية للتنمية (PCD) أو من طرف صندوق الضمان و التضامن المشترك للجماعات المحلية (FSGCL) وكذا من طرف الولاية.

ولتقييم مساهمة كل هذه الإعانات قمنا بإعداد الجدول أدناه.

الجدول رقم 12: تقييم مساهمة إعانات الدولة، الولاية، صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية إلى إجمالي إيرادات التجهيز (2015-2017).

السنوات	إيرادات التجهيز	إعانات PCD		إعانات (FSGCL)		إعانات الولاية	
		%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ
2015	1.986.587.324.02	11.36%	225.691.007.97	00	0.00	3.36	66.723.029.28
2016	1.884.988.603.08	15.51%	292.300.676.85	00	0.00	0.22	4.261.000.00
2017	1.518.065.781.08	34.78%	527.925.501.98	00	0.00	25.85	392.398.904.28

المصدر: تجميع الحساب الإداري المقدم من طرف المصلحة المالية لبلدية بسكرة

يتضح لنا من خلال الجدول، أنّ إعانات صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية لا يمنح أي تمويل للبلدية في السنوات الأخيرة و الممون الرئيسي بالأموال هي الولاية من أجل تمويل ميزانية البلدية، حيث يلاحظ أنّها في تزايد مستمر على طول فترة الدراسة. وتخص هذه الإعانات تجهيز المكتبات و قاعات المطالعة، حراسة و صيانة المدارس الابتدائية، المطاعم المدرسية اقتناء أجهزة التدفئة، كراء و صيانة حافلات النقل المدرسي.

ثالثا / دراسة نسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار / إيرادات التجهيز:

قبل القيام بتقييم مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز في إيرادات التجهيز لبلدية بسكرة، نقوم بتحليل النسبة التالية:

1/ الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار / إيرادات التسيير:

الجدول "13": نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية بسكرة (2015-2017)

السنوات	إيرادات التسيير	الاقتطاع لنفقات التجهيز	
		المبلغ	%
2015	3.516.975.691.40	377.245.867.43	10.73%
2016	2.798.271.777.58	243.722.558.59	8.71%
2017	2.751.345.219.45	110.549.577.16	4.02%

المصدر: تجميع الحساب الإداري المقدم من طرف المصلحة المالية لبلدية بسكرة.

ما يلاحظ من النظرة الأولى للجدول أعلاه النسب المتفاوتة على طول فترة الدراسة إذ تسجل سنة 2015 أكبر اقتطاع بنسبة تفوق 10% و هي النسبة القانونية الدنيا للاقتطاع لنفقات التجهيز لكن هذه النسبة تناقصت نتيجة عدم القراءة الصحيحة لميزانية البلدية، حيث تستخدم هذه الاقتطاعات بصفة عامة لتمويل البنية التحتية ذات الطابع الاجتماعي والاقتصادي المرتبط أساسا بصيانة الطرقات، النقل، وذلك قصد تحسين النمط المعيشي للسكان.

خامسا / دراسة النسبة: الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار / إيرادات التجهيز:

بعدها قمنا بتحليل نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار من إجمالي إيرادات التسيير، سنقوم بدراسة وتقييم مساهمته في تمويل إيرادات التجهيز.

الجدول "14": تقييم مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في إيرادات التجهيز لبلدية بسكرة (2015-2017)

السنوات	إيرادات التجهيز	الاقتطاع لنفقات التجهيز	
		المبلغ	%
2015	1.986.587.324.02	377.245.867.43	18.99%
2016	1.884.988.603.08	243.722.558.59	12.93%
2017	1.518.065.781.08	110.549.577.16	7.28%

المصدر: تجميع الحساب الإداري المقدم من طرف المصلحة المالية لبلدية بسكرة.

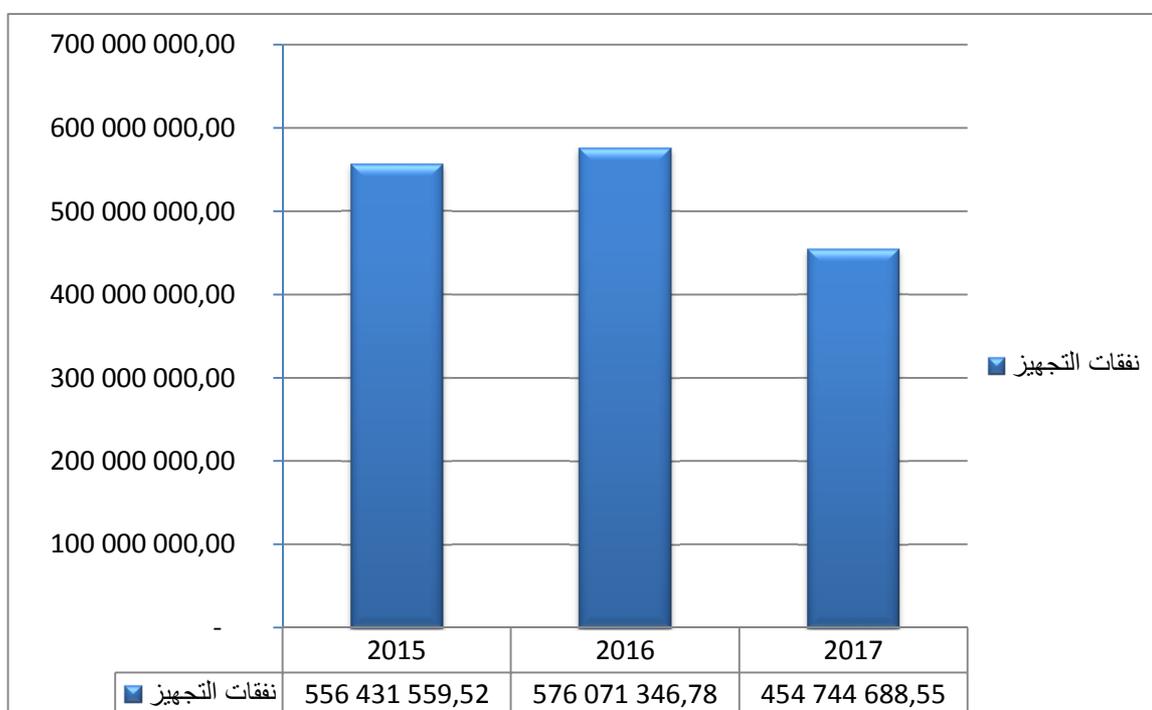
بالنظر إلى مبالغ الاقتطاعات الواردة في الجدول، يتبين أن بلدية بسكرة تخصص نسب 7% و 18% من الاقتطاعات لنفقات التجهيز والاستثمارات، وبالتالي فهي موفقة نوعا في هذا الجانب كونها لا تعتمد كثيرا على الموارد الخارجية و إنما على مواردها الذاتية، وهذا ما يسمح لها بالتفكير في تجسيد مشاريع تنمية بالمنطقة

الفرع الثالث / تحليل نفقات التجهيز لبلدية بسكرة خلال الفترة (2015-2017):
لتحليل نفقات التجهيز المنجزة فعليا لبلدية بسكرة نقوم أولا بدراسة تطوّر بنيتها.

الجدول "15": تطوّر نفقات التجهيز لبلدية بسكرة خلال (2015-2017).

السنوات	نفقات التجهيز
2015	556.431.559.52
2016	576.071.346.78
2017	454.744.688.55

المصدر: تجميع الحساب الإداري المقدم من طرف المصلحة المالية لبلدية بسكرة.



المصدر: من إعداد الطالب انطلاقا من معطيات الجدول "15"

من خلال الجدول والمنحنى، ويتضح جليا التباين الواضح لنفقات السنوات الثلاث، إذ تسجّل سنة 2016 أعلى قيمة بحوالي 6 مليون دج، فهذه النفقات موزّعة أساسا على الأشغال الجديدة والإصلاحات الكبرى، فالأشغال الجديدة المنجزة من طرف البلدية موجهة عموما للبنىات و التجهيزات الإدارية وكذا لترميم الطرقات و الشبكات المختلفة، التهيئة العمرانية، النظافة، الصحة والتعليم التجهيزات المدرسية الرياضية و الثقافية، الإنارة العمومية، بالإضافة إلى الإصلاحات الكبرى التي تأخذها البلدية على عاتق ميزانيتها موجهة أساسا إلى صيانة وترميم المدارس الابتدائية، والملاحظ أن هذه المصاريف تأخذ نسبة معتبرة من إجمالي نفقات التجهيز، إذ تتراوح ما بين 28% و 30%.

خلاصة الفصل الثاني

- إنّ المحيط الذي أصبح يلتفتّ حول البلدية مرّن وقابل للتغيّر، فالبلدية اليوم مطالبة بالتكيفّ مع هذا المحيط والاندماج فيه بنظرة جديدة ووسائل أكثر فعالية ونجاعة، وما دنا قدمنا في هذا الفصل عن واقع تسيير الموارد المالية لبلدية بسكرة يمكننا استخلاص ما يلي:
- ✓ بعد دراسة تطورات ميزانية بلدية بسكرة ومن خلال تحليلنا لنفقات وإيرادات البلدية خلال الفترة الممتدة من سنة 2015 إلى 2017، تبين أنّ نفقات البلدية يتميز بالتغيّر فبالزيادة تارة وبالنقصان تارة أخرى، وربما هذا التغيّر أمر طبيعي راجع لكل سنة مالية وخصوصياتها، سواء كانت خاصة بمختلف نشاطات البلدية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، الرياضية وكذا الزيادة المعتبرة للموظفين في السنتين الأخيرتين، وبالرغم من كل هذا تسعى البلدية إلى بذل قصارى جهدها في توظيف تلك الأموال في ميادين أخرى.
 - ✓ بعد دراسة الموارد الإجمالية للبلدية، سواء المتعلقة بقسم التسيير أو التجهيز والاستثمار، تأكدنا أن البلدية تعتمد على الإعانات والمساهمات الخارجية سواء المقدمة من طرف الدولة، الولاية.
 - ✓ بالرغم من عدم تمكن البلدية الجيد في تسيير مختلف ممتلكاتها وارتفاع حصيلة بواقي الانجازات للسنوات السابقة، إلا أنّ ميزانية البلدية لم تحقق أي عجز على طول فترة الدراسة.
- وبناء على ما ذكرناه، إذا أردت البلدية تحسين وتطوير مواردها المالية عليها استعمال أسلوب جيّد للتسيير يتماشى والتطوّرات الحاصلة في المجتمع، والذي يسمح لها برفع كفاءة العمل والمردودية وكذا استعمال العنصر البشري المناسب وفي المكان المناسب، وخاصة فيما يخص تلك المكلفة بتسيير الأموال والمشاريع التنموية.

قائمة الجداول

الصفحة	العنوان	الرقم
	تطور المصادر المالية للبلديات (قسم التسيير) للفترة الممتدة من 2015 إلى 2017	01
	توزيع الجباية المحلية بين الدولة والجماعات الإقليمية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.	02
	جدول يوضح تطور مديونية البلديات (الوحدة بالمليار دينار جزائري)	03
	تطور إيرادات التسيير لبلدية بسكرة من 2015 إلى 2017	04
	التقديرات والانجازات للإيرادات الجبائية لبلدية بسكرة (2015 إلى 2017 / دج)	05
	تطور الإيرادات الجبائية ونسبة مساهمتها في إيرادات التسيير خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2017	06
	نسبة إيرادات الاستغلال ومداخيل الممتلكات إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية بسكرة من 2015 إلى 2017	07
	نسبة المساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي موارد التسيير لبلدية بسكرة من 2015 إلى 2017	08
	تطور نفقات التسيير لبلدية بسكرة (2015-2017)	09
	تطور نسبة مساهمة الإيرادات الجبائية، مداخيل الممتلكات وناتج الاستغلال في تغطية نفقات التسيير لبلدية بسكرة (2015-2017)	10
	تطور إيرادات التجهيز لبلدية بسكرة (2015-2017)	11
	تقييم مساهمة إعانات الدولة، الولاية، صندوق الضمان للجماعات المحلية إلى إجمالي إيرادات التسيير من 2015 إلى 2017	12
	نسبة مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية بسكرة (2015-2017)	13
	تقييم مساهمة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في إيرادات التجهيز لبلدية بسكرة خلال الفترة (2015-2017)	14
	تطور نفقات التجهيز لبلدية بسكرة خلال (2015-2017)	15

الفهرس

الصفحة	العنوان
	شكر وعرهان
	إهداء
	الفهرس
	قائمة الجداول
3-1	المقدمة العامة
الفصل الأول: الجباية المحلية والموارد المالية في البلديات	
	تمهيد
6	المبحث الأول: ماهية الجباية
8	المطلب الأول: مصادر تمويل الجماعات المحلية
15	المطلب الثاني: عمليات تحصيل وتسوية الجباية المحلية.
17	المبحث الثاني: واقع تسيير الموارد المالية
17	المطلب الأول: تحليل واقع التسيير الحالي للموارد المالية في البلديات الجزائرية
19	1/ الموارد المالية للبلدية
21	2/ تحليل واقع التسيير للموارد المالية للبلديات
25	المطلب الثاني: معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية
27	المطلب الثالث: أثر سوء تسيير الموارد المالية على الوضعية المالية للبلدية.
28	خلاصة
الفصل الثاني: دراسة تطبيقية حول مصادر تحويل الموارد المالية لبلدية بسكرة	
31	تمهيد
32	المبحث الأول: البلدية في الجزائر
32	المطلب الأول: تطور نظام البلدية في الجزائر
33	1/ البلدية في الجزائر خلال الاستعمار (1830-1962)
34	2/ البلدية في الجزائر مرحلة الاستقلال
35	المطلب الثاني: أجهزة وهيئات تسيير وإدارة البلدية
35	1/ هيئات تسيير البلدية
36	2/ إدارة ولجان البلدية

38	المبحث الثاني: دراسة واقع التمويل على مستوى بلدية بسكرة
38	المطلب الأول: تقديم بلدية بسكرة
38	1/ البطاقة الفنية لبلدية بسكرة
39	2/ الهيكل التنظيمي لبلدية بسكرة
43	المطلب الثاني: وضعية الموارد المالية وتسييرها
43	1/ تحليل قسم التسيير لبلدية بسكرة (2015-2017)
48	2/ تحليل قسم التجهيز لبلدية بسكرة (2015-2017)
53	خلاصة
	الخاتمة العامة
	قائمة المراجع

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Université Mohamed KHIDHER- BISKRA

جامعة محمد خيضر - بسكرة

Faculté des Sciences Economiques

كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

Commerciales, et des Sciences de Gestion

قسم العلوم الاقتصادية

Département des Sciences Economiques

المرجع:/ق.ع.إ. 2019

9Réf :/D.S.E/201



الموضوع

مصادر تمويل الجماعات المحلية دراسة حالة: بلدية بسكرة

إشراف الأستاذ:

أ. د. رايس مبروك

إعداد الطالب:

- قويدري رشيد

السنة الجامعية: 2018 / 2019

إن الظروف التي مرتّ بها الجزائر جعلها أكثر حاجة من غيرها من الدول إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية، ولقد تم تعليق آمال كبيرة على هذا النظام كونه من ناحية يرسّخ مبادئ الديمقراطية ومن ناحية أخرى يمكن رفاهية المجتمع المحلي ويعطي حيزاً أكبر من الحرية في تسيير الجماعات المحلية لشؤونها.

إلا أنه وبالرغم من وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين، حتى تتماشى والتحويلات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى، إلا أنّ بيئة الإدارة المحلية في الجزائر مازالت تعتمد في تعاملها على الإرث الإداري والتنظيمي الموروث وعلى النظام البيروقراطي عوض الاعتماد على مدخل إدارة التغيير ومر دودية الوظيفة العمومية، كما قد منحت للجماعات المحلية نوع من الاستقلالية، إلا أنّه وفيما يخص البلديات بالتحديد فإنّ هذه الحرية بقيت عديمة الجدوى ذلك أنّ الاستقلالية في التسيير المالي تقتضي استقلالية مالية وهما كل متكامل، الأمر الذي لم يتحقق، فكثير من البلديات الجزائرية عاجزة عن تسيير مواردها المالية وعن التكفل بالمهام والمسؤوليات التي أوكلت لها، فالتحدي المطروح في مجال التنمية هو ضبط الموارد المالية واستغلالها استغلالاً رشيداً.

إن اختيارنا لدراسة إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات كموضوع للدراسة والتحليل مكنا من الاطلاع والتعرّف على مدى أهميّة المكانة المالية التي تحتلها هذه الأخيرة في حياة البلديات من جهة والإطلاع على التركيبة الإجمالية لهذه الموارد وعلى حجم ونوعية المشاكل التي تقف حاجزاً أمام بلوغها المستوى الذي يؤهلها لكي تحقق الملائمة والتناسب مع التطور الحاصل في حجم الاحتياجات المحلية من جهة أخرى، فحاجة البلدية إذن إلى مواردها المالية أمر جوهري وضرورة ملحة تفرضها طبيعة المهام والصلاحيات التي تمارسها نتيجة لمركزها السياسي والإداري، إذ لا يمكنها وبأي حال من الأحوال أن تتمكّن من أداء مهامها وبطريقة حسنة ومقبولة والاستمرار في البقاء وتكون كطرف قوي في الساحة المحلية والمركزية.

وبناء على هذه الحقيقة، وحتى تتمكّن البلدية فعلاً من الارتقاء إلى مطاف الأشخاص المعنوية التي تتمتع بالاستقلال المالي واللامركزية الإدارية في الإدارة والتسيير، لكن ما يلاحظ في الحياة التطبيقية، ومن خلال ما رأيناه في السابق أنّ جهود البلديات ومساعدتها نحو بسط كامل سيطرتها على ما لديها من موارد مالية وعلى اختلاف أنواعها وكذا العمل على استغلالها ليس بالأمر السهل واليسير، فسرعان ما نجد البلديات تصطدم بجملة من العراقيل والصعوبات التي تختلف وتتنوع من حيث مجالها وأثارها، الأمر الذي يجعل طرق تسيير واستغلال مواردها لا تصل إلى تحقيق النتائج المرجوة التي يقع الاعتماد عليها في تنفيذ البرامج التنموية والاستجابة لحاجيات المواطنين وتحسين خدمات المرافق المقدمة.

وفيما يخص أسباب سوء تسيير الموارد المالية للبلديات، فكان من الطبيعي أن نبحث فيها وجدنا أنّها تتمحور في جملة وجيزة من العوامل، كون المسؤولية تقع على عاتق الدولة والبلديات على حد سواء. فبالنسبة للدولة، بالنظر إلى احتكارها للنظام الجبائي الذي يخضع لسلطتها، إذ يعاب عليه أنّه موضوع على مقياس المالية العامة للدولة، وبالمقابل فهو جد مجحف في حق البلديات ومالياتها المحلية لتوزيعه التمييزي للضرائب المنتجة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ترجع مسؤولية الدولة في سوء تسيير مالية البلديات إلى تكليف البلديات بمهام عديدة، منها ما يتعلّق بالنفع العام ومنها ما يتعلّق بالنفع المحلي، هذا ما نتج عنه عدم التوازن بين الموارد المتاحة ولنفقات المتزايدة مما يولد ما يسمّى باللغة المحاسبية "عجز ميزانية البلدية" وهو ما تعاني منه أغلب بلديات القطر الجزائري، الأمر الذي يدفع بالدولة إلى التدخل الدائم لتغطية هذا العجز، وهذا من شأنه التأثير على استقلاليتها المالية من جهة ويحول دون تمتعها بالاستقلالية الوظيفية من جهة أخرى.

أما بخصوص مسؤولية البلدية بشأن التسيير اللاعقلاني لمواردها المالية، فإنّها ترجع بالدرجة الأولى إلى مشكل عدم ترشيد نفقاتها وعدم التزام المسؤولين المحليين عند قيامهم بعملية الإنفاق بالاعتقاد بالاعتمادات المالية المفتوحة انطلاقاً من فكرة أنّ الدولة سوف تتدخل عاجلاً أم عاجلاً بتحمّل ديون البلديات، كان هذا من جهة ومن جهة مقابلة لعدم ترشيد نفقات البلدية نجد عدم تمشين إيرادات البلدية الذي يعود بالدرجة الأولى إلى عدم تحيين أسعار كراء الممتلكات البلدية بحسب ما هو مطبق في السوق وأحياناً أخرى إهمال الأملاك كلية، هذا بالإضافة إلى إغفال مبدأ العنصر البشري هو أساس الثروة.

وخلاصة لما تمّ التعرض له في هذا العمل عبر مختلف فصوله، نستطيع القول بأنّه قد حان الوقت الذي لابد فيه على البلديات الجزائرية أن تعمل جاهدة على التخصيص الأمثل لمواردها المالية والاعتماد على إمكانياتها ووسائلها الخاصة التي كثيرا ما أهملتها ولم توليها اهتماما، وبذلك يكون لزاما عليها أن تفكّر من الآن فصاعدا في التخلي عن مثل هذه السلوكيات وتعمل على ترشيد نفقاتها بما يضمن لها فرص تحقيق الاستقلال المالي، وهذه الغاية التي سرعان ما بقيت مجرد شعارات بلا مضمون تردده الجماعات المحلية.

وفي الأخير نتمنى أن نكون قد لامسنا جانبا من الصحة، ولو بجزء يسير من حجر الأساس نحو البحث في هذا الموضوع الذي يولي أهمية كبيرة من الحكومة كونه يساعد المسؤولين المحليين في معرفة السبل لتسيير واستغلال الموارد التي بحوزتها بصورة عقلانية، خاصة وأنّ عقلانية التسيير الحديث هي تسيير لا مركزي ديمقراطي.

إهداء

إلى الوالدين العزيزين

إلى روح والدي العزيز

إلى الزوجة الكريمة الصبورة

إلى اولادي يوسف و يمنى

إلى النجوم التي تضيء سمائي اخوتي و أخواتي

إلى اصدقائي الاعزاء.

شكـر وعرفـان

الحمد لله الذي أعاننا على انجاز هذا التقرير راجين منه التوفيق و السداد.

أخص بالشكر و التقدير الأستاذ مروك رايس على كل مجهوداته و صبره معي

في هذا العمل البسيط.

كما أشكر كل من ساهم في هذا العمل من قريب او من بعيد خاص بالذكر الصديق يعقوب.

و الله ولي التوفيق

أولاً: المراجع باللغة العربية:

1/ الكتب:

1. عبد اللطيف عبد الحميد: "التمويل المحلي والتنمية المحلية"، الدار الجامعية، مصر، 2001.
2. د. ناصر مراد: "التهزّب الضريبي في الجزائر"، دار قرطبة، الجزائر، 2004.
3. العمري بوحيط: "البلدية إصلاحات، مهام وأساليب"، شركة زعياش للطباعة والنشر، 1997.
4. د.عمار بوضياف: "الوجيز في القانون الإداري"، دار جصور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007.
5. صالح فركوس: "المختصر في تاريخ الجزائر"، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2002.
6. د.محمد الصغير بعلي: "قانون الإدارة المحلية (الولاية والبلدية)"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
7. مسعود شيهوب: "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
8. حماد محمد ضطا: "تطور وظيفة الدولة الكتاب الأولى (نظرية المرافق العامة)"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
9. عوابدي عمار: "دروس في القانون الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
10. ناصر لباد: "القانون الإداري"، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005.
11. قدوح حمامة: "عملية إبرام الصفقات العمومية من القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، 2004.

2/ الرسائل والمذكرات:

12. سودانية عبد الملك: "الجباية المحلية ودورها في التنمية المحلية"، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الدراسات العليا في العلوم المالية، المعهد الوطني للمالية، القليعة، تيارزة، 1992.
13. مرزوق رقية: "الجباية المحلية على مستوى بلديات ولاية ميلة"، مذكرة تخرج ليسانس، تخصص اقتصاد ومالية، المدرسة العليا للإدارة، 2006.
14. ناجي طارق: "تسيير الموارد المالية للبلدية - دراسة حالة -"، مذكرة تخرج لنيل شهادة دراسات عليا تخصص مناجمت المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة.
15. داودي محمد: "الإدارة الجبائية ولتحصيل الجبائي في الجزائر"، رسالة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، 2006.
16. بن شعيب نصر الدين: "إشكالية تمويل البلديات وسبا ترقياها"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، كلية علوم الاقتصادية والتجارية، جامعة تلمسان، 2002.
17. أ. بوعيشة أحمد: "المالية المحلية في الجزائر ومساهماتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة الجزائر، 1991.
18. سعاد طيبي: "الرقابة الميزانية المحلية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانوني، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001.

3/ مداخلات، جرائد، مقالات:

19. موسى رحمان: وسيلة السبتي، "مداخلة بعنوان: واقع الجماعات المحلية في ظل الاصطلاحات المالية وآفاق التنمية"، ملتقى دولي، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
20. أحمد حماني: "تسيير الموارد البشرية، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات الاقتصادية المحلية" (رهانات ونقاش)، مجلة المركز الوطني للدراسات والتخطيط (CENEAP)، الجزائر، 1999.
21. أ. بسمة عولمي: "تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة باجي مختار، عنابة، العدد 4.
22. أ. بسمة عولمي: "تقييم الجباية المحلية في الجزائر"، مقال منشور بمجلة العلوم الإنسانية، جامعة سكيكدة.

4/ القوانين والمراسيم:

23. المادة 249 من القانون 90-36 المؤرخ في 01/01/1994 المتضمن الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
24. المادة 263 من القانون 90-36 المؤرخ في 01/01/1994 المتضمن الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
25. التعليمية الوزارية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، رقم 94، 842/3، المؤرخة في 07/11/1994، ص 5.
26. بيان الأسباب لقانون البلدية لسنة 1967، الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1967.
27. المادة 80 من قانون الانتخابات 16-10 المؤرخ في 25/07/2016 المتضمن القانون العضوي.
28. المادة 31 من قانون البلدية 11/10 المؤرخ في 22 جوان 2011.
29. المادة 15 من القانون البلدي رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان 2011.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

30. Revue de « CENEAP » : « Rapport de système fiscale », n18, Alger, 2007, p24.
31. Rapport du C.N.E.S, « l'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché », Juin 2001.

ثالثا: المواقع الإلكترونية:

32. الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية www.interieur.gov.dz

لقد اختارت الدولة في إستراتيجيتها التنموية سياسة اللامركزية الإدارية، حيث يتضح ذلك من خلال تخلي السلطة المركزية عن العديد من الاختصاصات للجماعات المحلية ولا سيما البلديات، وقد أقيمت الدولة لنفسها مسك زمام السيادة والقوة العمومية وضبط الوتيرة التي يجب أن تبقى مقصورة على الدولة كمخطط إستراتيجي فإن البلديات الجزائرية وجدت نفسها ملزمة بتوفير وتأمين حاجات لا متناهية أولها السكن وليس آخرها تهيئة المحيط وضمان نظافة المدينة وبين الأولى والثانية مهمة تحقيق التنمية المحلية، الأمر الذي يتطلب موارد مالية تتسم بالوفرة الديمومة وهنا أصبح مشكل التمويل أولى العقبات التي تقابل الإدارة المحلية في كافة مراحلها من بداية نشأتها إلى غاية الآن، ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية.

إن الإيرادات المالية للبلديات الجزائرية المتعلقة بمداخيل الأملاك والإيرادات الداخلية ونواتج الاستغلال تتسم بضعف مرد وديتها ولا تساهم إلا بنسب ضئيلة في مجموع الموارد المالية الإجمالية للبلديات، هذا وإن دلّ على شيء فإنما يدل على أن ممتلكات البلدية تعاني التهميش والإهمال، وبالرغم من أنّها تشكل موارد دائمة للبلديات إلا أنّها لا تحظى بالاهتمام المطلوب، وبصفة عامة تبقى موارد البلدية محدودة ومرتبطة أساسا بالمساعدات والإمدادات التي تأتيها من الإدارة المركزية وبمحصتها من الضرائب والرسوم المحلية، وهذا ما يظهر بوضوح عدد البلديات العاجزة وهو ما يتنافى مع الاستقلال المالي، مما يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤون هذه الأخيرة حيث لا تمنح المساعدات للجماعات المحلية سواء المساعدات التي تأتيها من طرف الدولة أو تلك التي تأتيها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا بسلسلة من الشروط تقلص من حريتها.

إنه بالرغم من الإصلاحات المتعددة التي قامت بها الدولة الجزائرية في سبيل حل معضلة إشكالية البلديات الجزائرية على الميزانية العامة للدولة بدءا بالتعدلات الجبائية على فترات زمنية متعددة مرورا بتأسيس الصندوق المشترك للجماعات المحلية وصولا إلى القانون الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، حتى وإن كان هذا الإصدار حديثا، فإن المشكلة لن ترى الحل القريب المنظور وهو ما ذهب إليه كثير من المختصين في هذا المجال، الأمر الذي يؤدي بنا إلى التطرق، لإشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات وهو الموضوع الذي سنحاول الخوض فيه من خلال هذا العمل البسيط بنوع من التفصيل.

إشكالية البحث:

تتلخص مشكلة الدراسة في الموارد المالية للبلديات والمتغيرة بشكل دائم تبعا للظروف المحيطة بالبلدية، فعدم تسيير تلك الموارد بالشكل الكفء يعد من المشاكل والصعوبات التي تعاني منها البلديات الجزائرية، مما يؤدي إلى نتائج تنعكس بشكل مباشر على مصلحتها العامة، ويعود ذلك لعدة عوامل أهمها عدم إتباع أسلوب فعال لاستغلال تلك الموارد بالشكل الصحيح لتمويل الخدمات التي تقوم البلديات بتقديمها للمواطنين، حيث يرتبط مفهوم التنمية المحلية على مستوى المحليات بضرورة وجود هيكل تمويل محلي يؤدي إلى تعظيم معدلات التنمية المحلية في جميع المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، حيث تعتبر مشكلة التمويل من أهم المشاكل التي تعاني منها البلديات، الأمر الذي يدفعنا طرح الإشكالية التالية؟

• ما هي مصادر تمويل الجماعات المحلية الإقليمية في الجزائر .

ويشتق من صميم هذا التساؤل الرئيسي أسئلة فرعية أخرى تدور حول موضوع الدراسة شكلا ومضمونا:

- ما هي مصادر التمويل بالجماعات المحلية؟
- فيما تكمن خصائص التسيير الحالي للموارد المالية بالجماعات المحلية ؟
- ما هي الجماعات المحلية؟
- وما تأثير سوء تسيير الموارد المالية على الوضعية المالية للبلدية؟

فرضيات الدراسة:

- ✓ تقودنا معالجة هذه الإشكالية الرئيسية والأسئلة الفرعية إلى اختيار مدى صحة الفرضيات التالية:
- ✓ تعاني البلديات الجزائرية من مشاكل تتعلق بماليتها المحلية، متعلقة أساسا بافتقارها للأسلوب المثالي والأنجع لتسيير مواردها المالية.
- ✓ قد تكون هذه الموارد المالية الموضوعية تحت تصرف البلدية غير كافية لتغطية كافة نفقاتها واحتياجاتها.
- ✓ قد يكون هناك إهمال فيما يخص احترام القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكم التصرف الجيد في ميزانية البلدية.
- ✓ التسيير العقلاني ضروري لسلامة الوضع المالي للبلدية ودون الوقوع في مشكل العجز في ميزانية البلدية.

أسباب اختيار الموضوع:

يعود سبب اختيارنا لهذا الموضوع إلى:

- أهمية الموضوع بالنسبة لتخصصنا، خاصة أنه يعالج جانب من المالية العامة والمتمثل في المالية المحلية الخاصة بالبلديات.
- ندرة الدراسات التي تتناول مثل هذه المواضيع، حتى وإن كانت فهي تتناول البلدية كهيئة إدارية فقط، ودون التطرق للشق المالي.
- كثرة الحديث في الآونة الأخيرة عن ضرورة إرساء اللامركزية الإدارية، لما أصبحت تحققة من تطورات إيجابية في كافة مناحي الحياة في الدول الغربية، وهذا ما أرادت الدولة الجزائرية فعله وهو التفكير في التوجه نحو اللامركزية في تسيير الجماعات المحلية.
- صف إلى ذلك وضعيتي كموظف بالبلدية و مدى ارتباطه المهام الموكلة لي و كثرة الحديث حاليا حول الوضعية المالية لبلديات في ظل شح مصادر التمويل خاصة المتأتية عن طريق الدولة.

أهمية وأهداف البحث:

نسعى من خلال هذه الدراسة على تبيان الواقع الحقيقي لتسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية وكعينة للدراسة بلدية بسكرة، لما في ذلك من أهمية عظمى تعود على البلديات لقيامها بواجباتها أمام المجتمع ويساعدها في حماية مواردها وزيادة فعاليتها وكذلك ضمان توفير الموارد المالية لمواجهة المتطلبات المستقبلية بالشكل الصحيح، وبالتالي وضع الحلول المناسبة للمشاكل التي توجهها أو على الأقل التخفيف من حدتها.

وتهدف هذه الدراسة لأن تكون إسهاما في فتح المجال للدراسات في مجال ميزانية البلديات والمالية المحلية عموما والحماية المحلية خصوصا.

صعوبات البحث:

لم أجد أي صعوبة في عملية إنجاز هذا العمل وهذا بالنظر إلى كوني موظف بالبلدية مصلحة الميزانية بالرغم من حساسية الموضوع وطبيعته:

حدود الدراسة:

تدور الدراسة حول الحدود التالية:

- الحدود النظرية: موضوع التمويل ذو إتساع شاسع و بعد نظري .

- الحدود النظرية: تتمحور الدراسة الميدانية حول بلدية بسكرة.

محتويات الدراسة:

تتضمن هذه الدراسة مقدمة عامة تلاها فصلين، ثم نتائج الدراسة على النحو التالي:

الفصل الأول: الجباية المحلية والموارد المالية في البلديات.

- المبحث الأول: تطرقنا فيه إلى ماهية الجباية المحلية.

- المبحث الثاني: خصص لواقع التسيير الحالي للموارد المالية في البلديات الجزائرية، معوقات التسيير الأمثل، وكذا أثر سوء التسيير المالي على الوضعية المالية للبلدية.

الفصل الثاني: دراسة تطبيقية حول مصادر تمويل بلدية بسكرة.

- المبحث الأول: تطرقنا فيه إلى تطور نظام البلدية في الجزائر، كما تناولنا أجهزة وهيئات البلدية.

- المبحث الثاني: من أجل إعطاء صورة أكثر وضوحا حول واقع المالية المحلية، ارتأينا في هذا المبحث التطرق إلى دراسة واقع بلدية بسكرة من خلال تشخيص وتحليل الوضعية المالية للبلدية، وهذا بعد استعراض ميزانية البلدية للسنوات الثلاثة الأخيرة.

- الخاتمة: فقد تضمنت خلاصة حول الدراسة.

وفي الأخير نرجو من الله عزّ وجلّ أن يكون قد وفقنا في عرض هذا العمل بسيط.