



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة الدكتور مولاي الطاهر " سعيدة "



كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم حقوق

عنوان المذكرة

العجز المالي للبلدية و كيفية معالجته

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر تخصص القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذة:

جعفري نعيمة

من إعداد:

• لبوخ فطيمة

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة	الدرجة العلمية	الإسم و اللقب
رئيسة/ة	أستاذ محاضر أ	مراح نعيمة
مشرفة/ة و مقررة/ة	أستاذ محاضر أ	جعفري نعيمة
مناقشة/ة	أستاذ محاضر ب	بن يحيى نعيمة

السنة الجامعية: 2021/2020م

" قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا

عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ

# كلمة شكر وتقدير

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذة " جعفري نعيمة "

على مساعدتها لي رغم التزاماتها الكثيرة و على تقديمها لملاحظات قيمة أنارت لي طريق البحث مما

زادت من إصراري لإتمام هذا العمل فلها كل عبارات الشكر و التقدير عرفانا مني بالجميل.

كما أتقدم بالشكر الجزيل لأساتذتي الكرام الذين ساهموا في تكويني طيلة فترة الدراسة.

و نشكر كل أساتذة و عمال قسم حقوق.

كما أتقدم بالشكر إلى إدارة المؤسسة و إداراتها خاصة أعوان مكتبة الكلية الذين وفروا الإمكانيات و

يسروا لي الأمور لإنجاز هذا العمل.

و إلى كل من أعانني و ساعدني من بعيد أو قريب بمرجع أو وجهني إلى فكرة أو تكرم علي بصالح الدعاء

أو بكلمة طيبة.

و في الأخير لا يسعنا إلا أن ندعو الله عز وجل أن يرزقنا السداد و الرشاد و العفاف و الغنى و أن يجعلنا

هداة مهتدين.

# إهداء

---

- إلى أعز الناس و أقربهم إلى قلبي، و إلى والدي التي افتقدها رحمها الله و اسكنها فسيح الجنان و والدي العزيز اللذان كانا عوناً و سنداً لي و كان لدعائه المبارك أعظم الأثر في قيادة سفينة البحث حتى ترسو على هذه الصورة.
- إلى كل أفراد أسرتي
- إلى كل من ساهم في تلقيني و لو بحرف في حياتي الدراسية
- إلى أستاذتي المؤطرة الفاضلة
- إلى كل من لم يدخر جهداً في مساعدتي

# مقدمة

قائمة المختصرات :

أولا باللغة العربية :

1 - د م ج :ديوان المطبوعات الجامعية

2 - د ج :دينار جزائري

3 - ص :الصفحة

ثانيا باللغة الفرنسية :

1- **Ed** : Edition

2- **N**:Numéro

3- **P**:Page

تعتبر البلدية الركيزة الأساسية التي يبنى عليها التنظيم الإداري الدولة ومن المتعارف عليه أنه من خلال اللامركزية الإدارية يمكن للدولة القيام بتنفيذ سياستها بنجاح في مختلف المجالات التنموية، لأن الإدارة المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية هو الأساس القانوني الذي يميز الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية عن المركزية الإدارية، كما أنها أسلوب لتوزيع بعض وظائف الدولة الإدارية والاقتصادية، سواء على الصعيد الإقليمي أو المحلي، أي على جزء من إقليم الدولة أو على الصعيد المحلي أو المرفقي ، وهذا ما يسمح كذلك بمشاركة المواطنين في تدبير أمورهم المحلية.

فبلدية شكل من أشكال اللامركزية الإدارية تتنازل بموجبه الحكومة بجزء من سلطاتها الإدارية، تمثل السكان المحليين في إدارة مصالحهم الذاتية والتعاون مع الحكومة في تقديم الخدمات المحلية وإشباع الحاجات العامة، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والتي تكفل للإدارة المحلية الديمومة والاستمرارية والكيان القانوني الثابت بالرغم من تغير الأشخاص المكونين لهذه الهيئة المحلية، فهي تتمتع بكافة الخصائص من الاستقلال المالي والإداري بما في ذلك الذمة المالية المستقلة والميزانية المستقلة والأهلية القانونية وحرية التصرف في إدارة شؤونها ضمن إطار القانون والأنظمة السارية المفعول.

حيث تشرف البلدية على مجموعة من الاختصاصات لمواجهة طلبات المواطن وتلبية احتياجاته، لكن محدودية المصادر المالية وعدم تناسبها مع الأعباء والتوقعات المحلية المتزايدة حال دون ذلك وأدى بهذه المؤسسة إلى عدم إمكانية التكفل بكل المصالح العمومية بشكل جيد وفعال وأضعف من مقدرتها على التطور والرقى لخدمة المواطن بأحسن الأساليب وأجود الطرق، و الأمر الذي جعل جل البلديات تعيش حالة تذر من الناحية الاجتماعية، وحالة عجز مالي من جهة أخرى. لهذا كانت دراستنا لهذا الموضوع بغية الوقوف على أسباب هذه الظاهرة ونتائجها على اقتصاد البلدية ومن تم على الاقتصاد الوطني للوصول إلى السبل الكفيلة لمعالجتها.

إن أهمية هذه الدراسة تكمن في الوقوف على كيفية إعداد الميزانية و خصائصها ودراسة عدم تكافؤ الإيرادات والنفقات الخلية وبعد التركيز على هذه العوامل يمكن تحاشيها لعدم الوقوع في العجز، هذا الأخير الذي يعتبر بمثابة حاجز حول دون تحقيق التنمية المحلية، حيث تهدف هذه الدراسة لان تكون إسهما في وضع حجر الأساس للدراسات في مجال ميزانية البلديات والمالية حلبية عموما والحماية المحلية خصوصا، ولتكون كمرجع لإطارات البلدية والمنتخبين المحليين.

من بين الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع نذكر:

و المتمثلة في الميل الشخصي لدراسة موضوع الميزانية البلدية و كذلك حب الإطلاع على الجانب المالي و التسيير لميزانية البلدية و أهمية وخصوصية الموضوع والذي يتسم بالدقة.

و من بين الأهداف الوقوف على سياسة الدولة و توجيهها نحو خلق وحدات محلية و مدى مراعات توافر شروط اللامركزية في إنشاء الوحدات.

وبالرغم من أهمية الموضوع ، حيث واجهنا صعوبات أثناء إعداد هذا البحث من أبرزها:

- قلة المراجع، أدى بنا كل هذا إلى تذبذب في العمل وعدم الاستفادة من المعلومات
- نظرا للظروف الراجعة في البلاد بسبب جائحة كورونا (covid19) كانت لنا صعوبة في الوصول إلى المكتبات،المراكز و الجامعات.

لكن والحمد رغم كل ذلك استطعنا وبكل مجهوداتنا أن نوفر قدرا ولو قليلا من المعلومات التي كنا نرجوها من هذه الدراسة.

ومن أجل معرفة مفهوم والأسس ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

• ما هي أسباب العجز المالي للبلدية؟

و ما هي أسباب المؤدية لتفاقم العجز المالي للبلدية؟

و ما هي الحلول الممكنة للنهوض بمالية البلدية و تجاوز العجز المالي الحاصل في ميزانيتها؟



باعتبار البلدية جزء من نظام الإدارة المحلية القائم، هل يمكن الحديث عن البلدية من دون التطرق إلى تعريف ميزانية البلدية وخصائصها.

و هل سوء التسيير هو العنصر المسؤول عن هذه الوضعية المزرية؟ أم أن النظام الجبائي المفروض لم يعد يستجيب للظروف التي أصبحت تملئها الأوضاع الاقتصادية الحالية؟ أم أن المشرع قد أثقل البلدية بمهام تفوق طاقتها المالية؟ أم هناك أسباب أخرى مرتبطة بظروف الاقتصاد الوطني استدعت منا طبيعة الموضوع إتباع المنهج الوصفي و التحليلي لكونه الأنسب لتحليل النصوص القانونية و التنظيمية، و للإجابة على الإشكالية و من أجل بلوغ هدف الدراسة ارتأينا تقسيم الخطة في شكل فصلين.

حيث خصصنا الفصل الأول الإطار المفاهيمي للعجز المالي للبلدية فتطرقنا في المبحث الأول إلى : ميزانية البلدية و إعدادها و في المبحث الثاني: أسباب العجز المالي للبلدية.

أما الفصل الثاني تناولنا فيه: طرق معالجة العجز المالي للبلديات حيث تعرضنا في:

المبحث الأول: إعادة هيكلة المنظومة التشريعية والتنظيمية.

المبحث الثاني: الرفع من النجاعة في التسيير

# الفصل الأول :

الإطار المفاهيمي للعجز المالي للبلدية

إن الصورة التي يضعها الأفراد للبلدية هي أنها هيئة أو مؤسسة عمومية تقدم خدمات للمواطنين المقيمين في إقليمها وتضطلع بمسؤوليات كثيرة تتعلق بإحداث تنمية محلية في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ... الخ، ولذلك فهي تقوم بتحصيل مواردها المالية من مختلف المصادر المحددة سواء كانت الذاتية أو الخارجية، وتقوم بالإنفاق على مختلف نواحي نشاطاتها وذلك في إطار القوانين التي تسنها الأجهزة التشريعية والتعليمات التي تصدرها الوصاية، ويتم التعبير عن هذه الموارد المالية ووجه إنفاقها في شكل ميزانية يحدد شكلها وموضوعها عن طريق القوانين والمراسيم إلا أن هذه الميزانية قد تعاني عجز مالي نتيجة أسباب معينة و عليه قبل التطرق لهذه الأسباب سنتناول مفهوم ميزانية البلدية و إعدادها المبحث الأول و أسباب عجزها في المبحث الثاني و هذا على الشكل التالي.

## المبحث الأول: مفهوم ميزانية البلدية و إعدادها

تعتبر ميزانية البلدية وما تشمله من إيرادات ونفقات مبنوية، المرتكز الأساسي لمالية البلدية والتي من تحقيق أهداف البلدية الأساسية في مختلف المجالات، كما يعتبر الحساب الإداري القائمة المالية الختامية التي توضح المركز المالي للبلدية، حيث سنتطرق في هذا المبحث إلى نظرة عامة حول الميزانية<sup>1</sup>.

### المطلب الأول : مفهوم ميزانية البلدية

تعرف ميزانية البلدية بأنها ميزانية الإدارة المحلية وهي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية الذي يتم تطبيقه خلال سنة معينة، وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات الرامية إلى تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين<sup>2</sup>.

كم عرفت بأنها وثيقة تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و التجهيز والاستثمار<sup>3</sup>.

### الفرع الأول: تعريف الميزانية

تعتبر ميزانية البلدية خطة مالية أساسية تعبر عن الاختبارات المختلفة للجهاز التنفيذي للبلدية حيث تظهر صورة التقرير التفصيلي والشامل النفقات البلدية وإيراداتها عن فترة مالية مقبلة عادة ما تكون سنة<sup>4</sup>. وبذلك يمكن القول أن ميزانية البلدية ليست بيانا عما أنجزته البلدية من أعمال وليست أرقاما مستخرجة من دفاتر وحسابات البلدية، تعكس ما جرى من أحداث مالية بالبلدية، وإنما هي خطة عمل أو مشروع عمل تعتمده البلدية تنفيذها في العام المقبل، وهي بذلك تبني على البيانات سابقة بالإضافة إلى ما جد في الواقع على إمكانياتها. وبناء على ما سبق، يمكن القول أن ميزانية البلدية هي تعبير عن برنامج عمل مستقبلي تتضمن تقريرا لما ينيو المجلس البلدي إنفاقه وما يتوقع تحصيله من إيرادات خلال السنة القادمة. وقد خصص المشرع الجزائري الفصل الأول من الباب الثاني للقسم الرابع من القانون البلدي الحالي بكامله لميزانية البلدية وذلك في المواد من 176 إلى 201. وطبقا للمادة 176 من القانون البلدي 10<sup>5</sup>/11.

<sup>1</sup> شريف رحمان، مالية البلديات الجزائرية، دار النشر القصبية، الجزائر، 2002، ص16.

<sup>2</sup> محمد بن مالك، ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق بن عكنون، 1991، ص21..

<sup>3</sup> بهية عمراني، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، بن عكنون الجزائر، 1991، ص12.

<sup>4</sup> شريف رحمان، مالية البلديات الجزائرية، دار النشر القصبية الجزائرية، 2002، ص 16 .

<sup>5</sup> قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام، 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، الجريدة الرسمية العدد 37 03 يوليو 2011م، يتعلق بالبلدية.

عرفت ميزانية البلدية بأنها: جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"، كما أن المنشور الوزاري المشترك ما بين وزارتي الداخلية والمالية والمعروف بـ (Instruction sur les opérations financières de la commune "C1" البلدية بأنها": العقد (L'acte) الذي من خلاله يتوقع المجلس الشعبي البلدي ويرخص النفقات والإيرادات للسنة المجسدة في وثائق والتي على أساسها تبين الإيرادات المتوقعة والنفقات المرخص بها للسنة المعتمدة. "ويتضح من هذه التعاريف أن ميزانية البلدية تقوم على عنصرين أساسيين هما التقدير والاعتماد.

### الفرع الثاني: خصائص الميزانية

إن ميزانية البلدية تقوم على عنصرين أساسيين هما التقدير والاعتماد. ومن ثم يمكن القول أن ميزانية البلدية تتميز بعدة خصائص تتمثل فيما يلي :

#### أولاً : الميزانية عبارة عن وثيقة تقديرية

تتمون ميزانية البلدية من بيانات تقديرية لمقدار الإيرادات المتوقع تحصيلها من مختلف مصادر الإيرادات الممكنة بالإضافة إلى مقدار النفقات المتوقع حملها خلال فترة زمنية محددة تقدر بسنة مالية، حيث تتولى السلطة التنفيذية تحديد هذا التوقع قبل عرضه على الجهات المعنية للاعتماد، وبذلك تكون بنود النفقات والإيرادات وتقاريراتها عبارة عن مشروع البرامج عمل البلدية خلال فترة محددة تعكس برامجها في جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ... الخ، وبالتالي فإن هذه المبالغ أو هذه التقديرات ليست ترجمة الأحداث فعلية وقعت فيما سبق ولكنها تقدير لما ينتظر إجراؤه من أحداث مستقبلية فيما يخص الإنفاق والتحصيل والتي قد تتحقق أو قد لا تتحقق.

ويجب الإشارة هنا إلى أن تقديرات الإيرادات لا يمكن التحكم فيها بالتمام بسبب ارتباطها بأطراف خارجية وبالتالي قد لا يتم تحميل ما في الميزانية. أما فيما يخص النفقات، فهي تتعلق أساساً بتصرفات الأمر بالصرف وبالتالي لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوز التقديرات بعد اعتمادها إلا برخصة من الوزارة الوصية عن طريق المساعدات أو الحصول على قروض، إلا أنه يمكن إنفاق مبالغ أقل مما هو مقدر أو حتى إلغاء البعض منها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>علي خليل، سليمان اللوزي، "المالية العامة"، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2001، ص 301.

ثانيا : الميزانية أمر بالإذن

ويقصد هذه الخاصية أن ميزانية البلدية وبمجرد استيفاء شروط صحتها القانونية والمتمثلة في مصادقة المجلس الشعبي البلدي عليها واعتمادها من طرف وزارة الداخلية أو من يمثلها على المستوى المحلي وفقا لما ينص عليه القانون والموافقة على توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة القادمة وإيرادها، تصبح ميزانية البلدية قابلة للتنفيذ حيث تصبح عقدا يعطي الحق لسلطة البلدية التنفيذية إصدار الأوامر بالإنفاق وتحصيل الإيرادات وذلك لضمان السير الحسن لمصالح البلدية المختلفة . وبعبارة أخرى فإن رئيس البلدية باعتباره أمرا بالصرف لموارد البلدية المالية، لا بد له من الحصول على رخصة أو إجازة دورية كل سنة من طرف المجلس الشعبي البلدي ثم الوصاية للتصرف في تلك الموارد وتنفيذ ما جاء بالميزانية وبدون تلك الإجازة لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي التصرف في أموال البلدية. إذا الميزانية هي عبارة عن إذن أو ترخيص بالإنفاق والتحصيل في ظل القوانين والتعليمات السارية آنذاك<sup>1</sup>.

ثالثا : الميزانية عقد إداري

تتطلب ميزانية البلدية مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية تتخذها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها تنفيذ خططها المالية. ويتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية (المادة 180). فالميزانية من الناحية الإدارية والتنظيمية هي خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية بما يضمن سلامة التنفيذ وتحت إشراف سلطة المجلس الشعبي البلدي كمثل للشعب بالإضافة إلى الجهات الرقابية الأخرى، حتى يتم ضمان عدم تجاوز الهيئة التنفيذية للاعتمادات المقررة.

رابعا : تحديد شكل الميزانية وموضوعها عن طريق التنظيم:

تعتمد المشرع الجزائري المرونة في تحديد شكل ميزانية البلدية وموضوعها بتركه سلطة تحديدها للجهاز التنظيمي عملا على تسهيل معالجة النقائص والتعديلات الواجب اتخاذها تماشيا مع تطور الحياة اليومية من طرف السلطات الوصية على البلدية.

<sup>2</sup>خالدة شحادة، أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة" دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص 274

### الفرع الثالث: مبادئ التي تحكم الميزانية

تخضع ميزانية البلدية مجموعة من القواعد أو المبادئ تقنن صياغتها وتنظم محتواها وتهدف إلى تسهيل معرفة المركز المالي للبلدية ووضوحه وتسير الرقابة عليه، وتعتبر هذه المبادئ هي نفس المبادئ التي تقوم عليها المحاسبة العمومية وهي كما يلي :

#### أولا : مبدأ سنوية الميزانية

تقضي المادة 176 من القانون البلدي السابق الإشارة إليه أن الميزانية هي "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية"، ومن ثم فإن مدة سريان الميزانية هي سنة كاملة تم اختيارها أساسا لاعتبارات مالية وسياسية. فمن الناحية المالية، يتم اختيار مدة سنة لكونها أصلح مدة التقدير والنفقات والإيرادات حيث تعتبر حدا طبيعيا لتكرار العمليات المالية لإحتوائها على دورة كاملة لفصول السنة. كما أن سنوية تحصيل الضرائب ووضع الاعتمادات المالية المرخص بما تحت تصرف رئيس البلدية السنة مالية واحدة تجعل من هذه القاعدة حدا زمنيا فاصلا في العمليات المالية التي تقوم البلدية. أما من الناحية السياسية، فتعتبر مدة السنة، فترة زمنية مناسبة لمراقبة المجلس الشعبي البلدي الأداء السلطة التنفيذية في البلدية خاصة وأن مدة المجلس محددة بعدد من السنوات .

وبالإضافة لما سبق، تعتبر فترة السنة بشكل عام، هي المدة المثلى لتحديد النفقات والإيرادات لأنه إذا أعدت الميزانية لفترة أطول من ذلك، تصبح عملية التقدير غير دقيقة ولا تتحقق التوقعات التي بنيت عليها الميزانية بسبب التقلبات المختلفة في كل من الحياة الاقتصادية والسياسية التي يصعب التكهّن بها، أما إذا قلت المدة عن السنة، فيعني ذلك أن الإيرادات قد تتركز في إحدى الميزانيات بسبب موسمية الإيرادات مثلا وينتج عن ذلك تحقيق فائض مالي بينما ستعاني الميزانية اللاحقة بسبب قلة الموارد المالية وسينتج عن ذلك عجز مالي<sup>1</sup> . ويمكن قول نفس الكلام عن النفقات التي قد تزداد في فترات معينة وتتنخفض في أخرى، كما أن تقليص مدة الميزانية يتطلب عملا أكثر سواء عند التحضير أو عند الاعتماد من طرف الجهات المعنية وهذا ما لا يمكن القيام به من طرف مختلف الجهات.

وتشمل السنة المالية للبلدية مرحلتين أساسيتين: الأولى تبدأ من أول جانفي إلى غاية 31 ديسمبر، وهي فترة التي تعد عنها الميزانية، أما الثانية فهي المرحلة الإضافية والتي تمدد فترة الميزانية إلى غاية:

15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لتنفيذ عمليات التصفية ودفع النفقات.

31 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخل وتحصيلها.

<sup>1</sup>حسين مصطفى حسين، "المالية العامة، بدون طبعة، د.م.ج، الجزائر، 2001، ص76.

بالرغم من الحجج المرتبطة باختيار فترة السنة للميزانية، فإن تطبيق هذا المبدأ يثير أحيانا العديد من التساؤلات خاصة فيما يتعلق بالعمليات الخاصة بالاستثمار التي تحتاج غالبا لمدة أطول من ولذلك فإن مبدأ سنوية الميزانية يكون مطبقا بشكل حازم في كل ما يتعلق بعمليات التسيير. أما في الجزء الثاني من الميزانية والمتعلق بالاستثمار فلا شك أن فترة السنة لا تلائم هذا الجانب خاصة إذا ما كانت عمليات الاستثمار تتم على عدة سنوات والسؤال الذي يطرح نفسه هو كيفية تحديد المبلغ الخاص بهذه السنة أو السنة الموالية.

### ثانيا : مبدأ شمولية الميزانية

ويقضي هذا المبدأ بإظهار كافة عناصر الإيرادات والنفقات بالاسم والمبلغ ومهما كان حجمها دون أن تتم مقاصة بينها وإظهار الرصيد المعير عن زيادة الإيرادات على المصروفات أو العكس . وبمعنى آخر، فإن مجموع عناصر الميزانية تسجل لزوما بقيمتها الحقيقية وبدون تقليص أو تخصيص ومن ثم يمنع على البلديات إخفاء نفقة وراء إيراد معين أو إيراد وراء نفقة معينة<sup>1</sup>، إلا أن هذا المبدأ يتضمن بعض الاستثناءات منها الإيرادات المقيدة بتخصيص أي الإيرادات الموجهة للنفقات معينة كالإعانات الممنوحة للمكفوفين ومنح المسنين ... الخ .

إن الهدف من هذا المبدأ الذي يصر على عدم إجراء المقاصة بين الإيرادات والنفقات هو إظهار العمليات المالية على حقيقتها حتى يسهل العمل الرقابي على المال العام من حيث جبايته أو إنفاقه ومن ثم لا يستطيع أي طرف أن يقوم بتحصيل أو إنفاق أموال دون إذن مسبق وذلك بسبب كون الميزانية إذنا بالتحصيل والإنفاق كما سبق الإشارة إليه.

### ثالثا : مبدأ وحدة الميزانية

يقضي هذا المبدأ بإدراج جميع تقديرات نفقات البلدية وإيراداتها في ميزانية واحدة مما يسمح معرفة المركز المالي للبلدية بسهولة عن طريق مقارنة مجموع الإيرادات مجموع النفقات و ثم إظهار العجز أو الفائض أو التوازن المالي المحقق في الميزانية. كما يفيد هذا المبدأ أيضا في تحقيق رقابة فعالة من طرف المجلس الشعبي البلدي على الميزانية إذ تعوق تجزئة الإيرادات والنفقات على أكثر من وثيقة أو ميزانية عملية الرقابة والمقارنة وكذلك تعوق ترشيد توزيع الإيرادات المتاحة على مختلف أوجه الإنفاق، ولذلك يجب أن تكون الترخيصات المالية الموافق عليها في وثيقة عامة واحدة أي تسجيل الإيرادات في عمود واحد والنفقات في عمود آخر في نفس الوثيقة وسيؤدي ذلك إلى تكريس مبدأ توازن الميزانية من جهة ويسمح بتقدير الخطوط العريضة للعمليات المالية للبلدية من جهة أخرى بالإضافة إلى تحديد الحجم الحقيقي للنفقات ومقارنتها بالمداخيل المقدرة. ويجب الإشارة هنا، أن هذا

<sup>1</sup> عبد القادر موفق ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2014-2015 ، ص 110.



المبدأ لا يعني أن ميزانية البلدية تتكون من وثيقة واحدة، بل يمكن أن تكون عدة وثائق تؤلف الميزانية معناها الشامل والموحد حيث تعدلها من فترة لأخرى خلال السنة المالية وبذلك نجد ميزانية البلدية ترتبط بمجموعة من الوثائق وهي<sup>1</sup>:

- الميزانية الأولية وهي الوثيقة الأساسية .
- الميزانية الإضافية .
- الترخيص الخاص أو الرخصة الخاصة.
- الحساب الإداري للأمر بالصرف وحساب التسيير المحاسب العمومي أو القابض البلدي .

#### رابعاً: مبدأ توازن الميزانية

ويقصد بهذا المبدأ مساواة نفقات البلدية الإيرادات المسجلة بالميزانية مساواة حسابية، وتأسيساً على ذلك لا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زادت النفقات على الإيرادات لأن ذلك يدل على وجود عجز في الميزانية. وتعني حالة عدم توازن الميزانية، أن القائمين على إعداد الميزانية لم يستطيعوا أن يقدروا الإيرادات أو النفقات بشكل سليم ودقيق سواء عن طريق سوء تقدير النفقات أو تضخيم الإيرادات أو كلاهما معا حيث يعتمد أحيانا إلى تضخيم الإيرادات عمدا حتى تتمكن من تقدير أكبر للنفقات مما يوازن الميزانية ولا يظهر أي عجز أو فائض مالي، ولذلك يخضع إعداد ميزانية البلدية واعتمادها إلى ضوابط قانونية وتقنية نعمل كلها على ضمان توازن الميزانية وتتدخل في تحديد الإيرادات والنفقات، ويعتبر هذا مؤشرا إيجابيا على الثقة في المالية المحلية والمحافظة على الاستقرار المالي للبلدية وتحقيق أهداف التنمية المحلية<sup>1</sup>.

#### خامساً: مبدأ عدم التخصيص

إن مجموع الإيرادات موجه لتغطية بمجموع النفقات باستثناء بعض الإيرادات التي تخصص بقانون نفقات معينة مثل تخصيص نسبة معينة من الدخل الجزائي لصيانة المساجد والمدارس... الخ. وبذلك

يمكن القول أنه بصفة عامة لا يمكن تخصيص نوع معين من الإيرادات لمواجهة نوع معين من النفقات، لأنه في حالة الابتعاد عن هذا المبدأ، فذلك يعني فقدان الميزانية لمرونتها، كما قد يؤدي إلى الإسراف في بعض البنود والتوفير في بنود أخرى. ويحدث الإسراف في الحالة التي يكون فيها إيرادات مورد معين أقل من مصروفات بند الإنفاق الذي خصصت لهما يعني عدم تحقيق الأهداف المرجوة . إن هذا المبدأ ضروري لإبقاء المساواة بين النفقات والإيرادات بحيث تكون مجموع النفقات المبرمجة مضمونه كلها بمجموع الإيرادات دون أي أفضلية لأي نفقة على أخرى .

#### سادساً: مبدأ الأسبقية المعلوم

<sup>1</sup>شريف رحماني : المرجع السابق ص02.

إن ميزانية سنة معينة يبدأ تحضيرها مسبقاً وتتم المصادقة عليها قبل انتهاء السنة المالية الحالية لكي يبدأ تنفيذها مع مطلع السنة المالية الموالية التي تبدأ في أول جانفي، ومعنى ذلك أن ميزانية سنة مقبلة تكون جاهزة قبل انتهاء السنة المالية الحالية وهذا ما يجعل عملية تقدير الإيرادات والنفقات بشكل عام غير دقيقة. ومن خلال ما سبق، يلاحظ أن مبدأ أسبقية تحضير ميزانية البلدية يضيف إلى المشاكل التي تنتج عن التوقعات المالية الغير مؤكدة خاصة وأن الإيرادات بشكل خاص يصعب التكهّن بها مسبقاً في مجملها لأنها مرتبطة أو تخضع لتصرفات أطراف خارجية هي التي تقوم بعملية التسديد<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: إعداد ميزانية البلدية

تعتبر ميزانية البلدية عند تحضيرها مشروع ميزانية لا غير نظراً لاعتمادها على مبدأ وضع تقديرات النفقات المتوقع تحملها، والإيرادات المتوقع تحصيلها من مختلف المصادر خلال السنة، ثم مقارنتها مع بعضها للحصول على توازن الاحتياجات المالية مع الموارد المالية للبلدية، ولا تصبح مشروع الميزانية مقبولاً وقابلًا للتنفيذ إلا بعد مصادقة المجلس البلدي عليه واعتماده من طرف الوصاية المعنية ممثلة بالوالي أو رئيس الدائرة.

تولى عملية إعداد مشروع ميزانية البلدية في الجزائر وفقاً للمادة 180 من قانون البلدية الحالي، للأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. ويتميز الأمين العام للبلدية، بصفته موظفاً دائماً في البلدية، بالإلمام الكافي بشؤون البلدية بالإضافة إلى معرفته لمختلف البيانات المتعلقة بمختلف القطاعات لوضع خططها المستقبلية

### الفرع الأول: التحضير و التصويت

بعد إتمام عملية إعداد مشروع الميزانية من طرف المعنيين بالأمر تعرض الميزانية على المجلس الشعبي البلدي كمشروع للتصويت عليها ومناقشتها وإثرائها، ولضمان التحضير الجيد لميزانية البلدية، يحرص رئيس البلدية باعتباره الأمر بالصرف والمسؤول الأول عن الشؤون المالية للبلدية، على توفر كافة الوثائق لإعداد الميزانية والمتضمنة فتح الاعتمادات والحساب الإداري للسنة المنصرمة بالإضافة إلى الرخص الخاصة وجداول بقايا الإنجاز، وتعتبر هذه الوثائق أكثر من ضرورية لإعداد ميزانية البلدية<sup>1</sup>

#### أولاً: مرحلة التحضير

<sup>1</sup> طارق الحاج، "المالية العامة، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999، ص 169  
<sup>2</sup> عبد القادر موفق: المرجع السابق، ص 112.

<sup>1</sup> عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 120.

وتكتسي هذه الخطوة أهمية كبيرة في إعداد ميزانية البلدية سواء كانت أولية أم إضافية حيث لا بد من توفر كافة المعطيات اللازمة لتقدير النفقات والإيرادات اللازمة والمزمع إدراجها في الميزانية الأطراف المعنية بتحضير الميزانية. فعند تقدير النفقات يتم ترتيب تقديرات النفقات باليوند والمصلحة مع إمكانية الاختيار من بينها حسب القدرات المالية للبلدية، ويتم تقدير نفقات التسيير بناء على تقييم النفقات الخاصة بالمصالح البلدية، والتي يمكن الوصول إليها عن طريق المقارنة باعتمادات السنة الماضية نظرا لكونها تحتوي على النفقات الضرورية أو الإجبارية، كنفقات الموظفين وغيرها، ثم استخراج الاقتطاع الفائدة قسم التجهيز والاستثمار الذي يساهم في تغطية نفقات هذا القسم ويكون الرابطة الأساسية بين هذين القسمين المكونين للميزانية، والذي يتغير معدله حسب قرارات السلطة الوصية (وزارة الداخلية حيث تتخذ نسبة الاقتطاع كل سنة عن طريق قرار وزاري مشترك بين وزارة الداخلية ووزارة المالية فيزيد أو ينقص هذا المعدل حسب سياسة الاتجاه نحو العمليات الأكثر إنتاجا ومردودية. أما بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار الأخرى، فيتم تقديرها بناء على البرامج المفتوحة واعتمادات الدفع الخاصة بها .

أما تقديرات الإيرادات، فيعتبر ذلك أسهل بكثير من تقدير النفقات نظرا لثبات معظمها في خزينة البلدية، وبذلك تعتبر إيرادات ثابتة مثل مداخيل إيجار العقارات التابعة للبلدية، وكراء الأسواق والمساحة... الخ، أما الإيرادات المتغيرة فتتمثل في الإيرادات التي تتغير من سنة لأخرى ولا يمكن التنبؤ كما بدرجة كبيرة الدقة وهي تشكل القسم الأكبر من الإيرادات الممنوحة من طرف الدولة والتي تمثل ناتج الجباية والإعانات الممنوحة من طرف الدولة للبلديات. وبعد الإحاطة بتقديرات الإيرادات والنفقات للسنة المالية المعنية، يتم توزيع الاعتمادات المالية على أقسام الميزانية مع مراعاة الأولوية القسم التسيير وبصفة خاصة النفقات التسيير الإجبارية والتي يمكن المساس بما بأي حال من الأحوال . ويتم تثبيت الموارد المالية للبلدية في الأبواب المخصص لها حيث تجمع بابا بابا وحسابا حسابا التحضير الميزان العام المقترح، وبعد ذلك يقوم رئيس البلدية بتثبيت النفقات حسب أولويتها على أن يرتبط ذلك بعدم تجاوز قيمة الموارد التي يمكن تحصيلها حتى تكون الميزانية متوازنة .

وبصفة عامة يمكن عند إعداد ميزانية البلدية يجب مراعاة ما يلي :

الخطوط العريضة للخطة الإنمائية للبلدية، إذ يجب على مسيري البلدية التقيد بالمنهج الذي تسلكه أجل تنمية شاملة مستدامة .

التعليمات والقرارات الصادرة عن الوصاية (وزارة الداخلية) والوزارات الأخرى (وزارة المالية) والمتعلقة بإدارة الشؤون المالية للبلدية .

وضعية الموارد التي في حوزة كل بلدية.

أن تكون تقديرات الميزانية سواء كانت متعلقة بالإيرادات أو النفقات صحيحة قدر الإمكان وبدون مبالغة فيها .

أن يكون توازن الميزانية حقيقية وليس خيالياً أي عدم تضخيم الإيرادات وتقليص النفقات<sup>1</sup>.

يجب مناقشة التقديرات الأولية مع المعنيين بالأمر داخل البلدية حتى تقترب مع الواقعية وقيل تقدمها في المجلس البلدي الذي أصبح بفضل التعددية الحزبية يشكل حجر عثرة في الكثير من الأحيان وفي الكثير من البلديات .

ويجب الإشارة هنا إلى أن هناك فرق جوهري بين إعداد الميزانية الأولية والميزانية الإضافية والذي يتمثل أساساً في أن الميزانية الإضافية باعتبارها ميزانية تصحيحية وترحيلية كما سبقت الإشارة إليه، تعتمد عند إعدادها على البيانات الفعلية المسجلة خلال السداسي الأول من السنة المالية وما تم تسجيله من عجز أو فائض مالي، وبذلك فهي تصحيح الأوضاع المالية البارزة في الميزانية الأولية، كما أن الميزانية الإضافية تأخذ بعين الاعتبار بواقعي الإنحاز للسنة المنتهية والتي تظهر في الحساب الإداري، و بالتالي تعتبر ترحيلية وهذا ما لا يتوفر في الميزانية الأولية. أما من ناحية الشكل، فالميزانية الإضافية تختلف على الميزانية الأولية في وجود أعمدة إضافية مخصصة لتعديل الاقتراحات المسجلة بالميزانية الأولية وكذا جدول الاعتمادات النهائية<sup>2</sup>

### ثانياً: مرحلة التصويت

عد انتهاء رئيس المجلس الشعبي البلدي من تحضير الميزانية بمساعدة الأمين العام للبلدية، يستدعي المجلس وجوباً للاجتماع ومناقشة مشروع الميزانية للتصويت عليها، فيقوم بعرض مشروع الميزانية على المجلس البلدي مبيناً الأسباب الداعية للاقتراحاته ومستشهاداً بكافة الوثائق والبيانات المرتبطة بهذا المشروع، حيث أن المجلس البلدي يتمتع قانونه بكافة الصلاحيات المتعلقة بالتصويت على مشروع الميزانية كلياً أو تعديله أو رفضه. وقد نصت المادة 181 من القانون البلدي الحالي على أنه "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون، ويصوت لزوماً على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها. أما المادة 182 من نفس القانون، فقد نصت على أنه "يصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> المنظمة العربية للعلوم الإدارية: "الموازنات الحكومية في الدول النامية، سلسلة البحوث والدراسات، بدون طبعة، عمان، 1987، ص99.

<sup>2</sup>براهيمي مرزوق، ميزانية البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق، جامعة الدكتور الطاهر مولاوي، سعيدة، 2015-2016، ص47.

<sup>1</sup>نضيرة دو بابي زوجة براشمي، "الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية في تخصص اقتصاد التنمية كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير و العلوم التجارية في جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2009، ص 41.

ومن خلال المادتين المذكورتين أعلاه، يقوم أعضاء المجلس نظرياً بمناقشة الاعتمادات المخصصة البنود الميزانية والتصويت عليها باباً وباباً ومادةً ومادةً، كما يمكنه تعديل الاقتراحات المسجلة بمشروع الميزانية حسب ما يراه مناسباً بشرط أن لا يكون مخالفاً للقانون. وبعد عملية التصويت، يقوم المجلس بكتابة تقريره ومداولته التي تتضمن رأي أعضائه الحاضرين حول مشروع الميزانية من تعديلات وحذف وإضافات. وبعد عملية المداولة والمصادقة على المشروع الميزانية، لا يمكن للسلطة التنفيذية تحويل الاعتمادات من باب الأخر إلا بموافقة المجلس البلدي نظراً لكون هذه العملية اختصاصاته كما حددها القانون البلدي السابق الذكر في مادته 182 والتي نصت على ما يلي: "يمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة" كما أنه يمكن الرئيس البلدية إجراء التحويلات بعد المصادقة على الميزانية من مادة إلى مادة أخرى من نفس الباب بموجب قرار. ويجب الإشارة هنا، أنه مهما كانت النصوص القانونية واضحة في كيفية التصويت على ميزانية البلدية، فالعرف الساري في معظم البلديات هو التصويت بالجملة على الميزانية وليس بالتفصيل وقد يرجع ذلك إلى الأغلبية التي يتمتع بها رئيس البلدية في المجلس البلدي أو للثقة المفرطة في الرئيس أو لعدم إلمام أعضاء المجلس الشعبي البلدي بأمور الميزانية وهو الأمر المرجح<sup>2</sup>.

ويجب الإشارة في الأخير إلى بعض الحالات الإستثنائية التي قد تواجهها عملية المصادقة على مشروع الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة أساساً في عدم التصويت على الميزانية بسبب خلافات حزبية أو سحب الثقة من الرئيس... الخ<sup>3</sup>، خاصة عند حلول السنة الجديدة المعنية بالتنفيذ، فإنه يستمر في إنجاز أو تنفيذ الإيرادات والنفقات العادية المسجلة في السنة المالية الأخيرة حتى تتم المصادقة على الميزانية الجديدة. إلا أنه لا يجوز الإلتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر في كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة وذلك ما نصت عليه المادة 185 القانون البلدي الحالي. أما خلافات بين المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس فإن الإدارة الوصاية الممثلة بالوالي هي التي تفصل بينهما.

### الفرع الثاني: المصادقة و التنفيذ

بعد المصادقة على ميزانية الدولة من طرف السلطة التشريعية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون المتعلق بالميزانية ونشره في الجريدة الرسمية، من أجل قيام الجهات والهيئات الإدارية المختصة بتنفيذها في الميدان، أي الانتقال من مجال التقدير والتوقيع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس في وقت حاضر.

### أولاً: مرحلة المصادقة على الميزانية من طرف الوصاية

<sup>2</sup>براهيمي مرزوق، المرجع السابق ص49.

<sup>3</sup>نفس المرجع، ص50.

بعد الانتهاء من إعداد الميزانية والتصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي، لا يعتبر مشروع الميزانية قابلاً للتنفيذ إلا بعد اعتماده من طرف الجهة الوصية على البلدية، حيث ترسل الميزانية المصادق عليها في البلدية إلى جهة الوصية (الوالي) مرفوقة بكافة الوثائق الضرورية مثل محضر المداولات ودقتر الملاحظات المتضمن توضيحات تخص النفقات ومصادر الإيرادات ومختلف الكشوفات المتعلقة بأجور الموظفين ومنح المسنين ... الخ<sup>1</sup>. وبعد دراستها والتأكد من توازها واحترام القانون والتعليمات المرتبطة بها، يمكن ردها إلى البلدية مع تسجيل الملاحظات الضرورية وإعطاء الأوامر بتصحيحها قبل بدء التنفيذ. أما إذا ترتب عن دراسة مشروع الميزانية بعض الملاحظات السلبية التي تنعكس سلباً على تنفيذ الميزانية خاصة إذا كان هناك عجز في الميزانية الأولية، فإن الوالي يرجعها خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي استلامها إلى رئيس البلدية الذي يطرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي وذلك في غضون عشرة (10) أيام، وإذا ما صوت عليها مجدداً بدون توازن يتولى ضبطها تلقائياً وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 183 من القانون البلدي الحالي، كما يمكن للوالي أن يسجل تلقائياً النفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس البلدي في ميزانية البلدية طبقاً للتشريعات السارية المفعول.

أما إذا لم تصادق السلطة الوصية على الميزانية في أجل أقصاه 20 يوماً فإنها تصبح نافذة بموجب القانون. ويجب الإشارة أن الأمر يختلف فيما يتعلق بالمصادقة على الميزانية الإضافية، فإذا ما وجدت البلدية نفسها أمام عجز مالي لا مفر منه بسبب العجز البارز في الحساب الإداري المتعلق بالسنة الماضية أو بسبب بروز نفقات جديدة لم تكن متوقعة عند تنفيذ الميزانية الأولية، فإنه يمكن تسجيل العجز بالميزانية الإضافية وطلب منحة إعادة التوازن من الوصاية (وزارة الداخلية مرورا بالوالي) حيث يرفق هذا الطلب بالوثائق التالية:

- الميزانية الإضافية.
- الحساب الإداري للسنة المنتهية
- حساب التسيير الأمين الخزينة.
- مداولة المجلس الشعبي البلديين
- تقرير مفصل ومبرر لأصل العجز.
- جدول الموظفين بكافة أصنافهم.

بعد المصادقة عليها من طرف الوصاية و قبول مبررات العجز وتقامع منحة العجز تعاد الميزانية الإضافية إلى البلدية من أجل تنفيذها. أما في حالة عدم قبول هذه المبررات، فإن الوصاية تحدد الإجراءات الواجب اتخاذها أجل القضاء على ذلك العجز والذي قد يكون ناتجاً بسبب سوء التسيير أو عدم الإلمام ببعض الأمور المالية في ميزانية البلدية<sup>1</sup>. وقد نصت المادة 184 القانون البلدي أنه عندما

<sup>1</sup>نصيحة دو بايي زوجة براهيم، المرجع السابق، ص 42.  
<sup>1</sup>علي محمد الخلايلة، "الإدارة المحلية"، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2009، ص 127.

يبين تنفيذ الميزانية عجزا يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ اللازمة لامتناس وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية، جاز للوالي اتخاذها والإذن بامتناس العجز في مدى سنتين ماليتين أو من 65 من التدابير أكثر.

وعلى العموم، عند مراقبة الميزانية للمصادقة عليها، يتم التركيز على الأمور التالية :

احترام القوانين والتعليمات والمنشورات المتعلقة بالموضوع وعلى رأسها قانون البلدية وقانون المحاسبة العمومية والمنشور الوزاري السنوي المشترك بين وزارتي الداخلية والمالية والذي يرسل سنويا إلى البلديات والذي يوضح الخطوط العريضة لإعداد الميزانية والواجب التقيد بها.

المراقبة المحاسبية التي تعني مراقبة عملية التقيد لكل بالاعتمادات المسجلة سواء فيما يخص النفقات والإيرادات .

مراقبة التوازن المالي الذي يعني تساوي النفقات بالإيرادات <sup>2</sup>.

تعتبر البلديات أقرب المؤسسات للمواطن، فهي ملزمة بتوفير جل حاجياته و مقابلة كل طلباته على عكس المؤسسات المركزية التي تركز إهتماماتها على الأهداف الإستراتيجية للوطن و تجسيد المخططات الكبرى لكامل التراب الوطني وفق الخطة الإنمائية الشاملة، ونظرا للدور الذي تلعبه البلديات في جميع مجالات الحياة الاقتصادية، الاجتماعية الثقافية وغيرها ونظرا لعظمة المهام الملقاة على عاتقها.

### المبحث الثاني: مفهوم العجز المالي و أسبابه.

بما أن ميزانية البلدية هي تقديرات لإيرادات و نفقات هذا المرفق العمومي المحلي خلال السنة، وبما أن تطبيقها يفرز لنا موازنة نهائية تظهر فيها الإيرادات المحصلة و النفقات المترتبة فعليا خلال هاته السنة، نجد أن هذه النتيجة المتحصل عليها و المتمثلة في الموازنة النهائية تخضع لمفهوم الموازنة العامة أي الفرق بين إجمالي الإيرادات المحصلة و النفقات المنفذة. هاته الإيرادات ترتفع و

<sup>2</sup>نضيرة دو بابي زوجة براهيم، المرجع السابق، ص 44.



تتخضع تأثراً بظروف محلية وإقليمية ودولية إختيارية وقصرية، أما بالنسبة للنفقات المحلية فتلعب النفقات الإلجبارية دور العبء الذي لا يمكن التملص منه نظراً لوجود التشريعات والقوانين العامة التي تفرض على البلدية تسديده قصراً. هذا الإختلال في الإيرادات و النفقات حين تكون النفقات أكبر من الإيرادات نكون امام العجز المالي للميزانية ومن هنا سنتناول في هذا المبحث مفهوم العجز المالي وأسبابه حيث سنتطرق في المطلب الأول إلى تعريف العجز المالي اما في المبحث الثاني سنتطرق الى الأسباب التي تؤدي الى هذا العجز.

### المطلب الأول : مفهوم العجز المالي

للتعرف على ماهية العجز المالي عند الحديث عن عجز الميزانية ، لابد من تحديد مفهوم دقيق للعجز، والبحث عن مقاييس مناسبة تتفق والموضوع المراد قياسه، غير أنه لا يوجد مقياس واضح وكامل للعجز المالي، وانما توجد مجموعة من المقاييس، كل مقياس يفي بوظيفة معينة، ويقتصر على جوانب محددة.

### الفرع الأول : تعريف العجز المالي

لغة:عجز عن الشيء أي لم يقدر عليه وعجز، عجزاً، وعجزاً، ومعجوزاً، ومعجزة، يعني ضد حزم، بمعنى ضعف ولم يقدر عليه<sup>1</sup>.

اصطلاحاً : عجز الميزانية هو إخلال بمبدأ التوازن ، الذي تتميز به الميزانية ، أي هو الحالة التي تكون فيها النفقات أكبر من الإيرادات<sup>1</sup>.

### تدقيق مصطلحي :

لا ينبغي الخلط بين عجز الميزانية والمديونية العمومية، حتى وان كان العجز يترجم بالضرورة كدين إضافي إذ أن العجز عبارة عن تدفق (Flow) من حيث إنه حصيلة ميزانية سنة مالية واحدة، أما الدين العمومي فهو عبارة عن مخزون (stock) أي تراكم لعدة سنوات من العجز.

كما لا ينبغي الخلط أيضاً بين عجز الميزانية والعجز العمومي، فهذا الأخير أعم وأشمل من الأول لأنه يحوي فضلاً عن عجز الميزانية، عجز الجماعات الترابية المختلفة (المجالس المحلية و الجهوية ) وعجز صناديق التقاعد ومنظمات الحماية الإجتماعية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> القاموس الجديد للطالب معجم عربي، طبع بمصنع الكتاب للشركة التونسية للتوزيع، قرطاج، تونس، جويلية 1999، ص652

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 652

<sup>2</sup> بوهالي خالد، دور المالية المحلية في عجز ميزانية البلديات، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2018-2019، ص42



## الفرع الثاني: مقاييس العجز المالي

عند العودة إلى كتابات المالية العامة، وبالرجوع إلى المنظمات والهيئات المالية الدولية وعلى رأسها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير؛ نلاحظ أنه لا يوجد تصور واضح حول قياس العجز المالي، بل توجد مقاييس مختلفة؛ باختلاف الغرض المراد قياس العجز المالي من أجله، لكن الأغلبية من الحكومات اعتمدت قياس العجز المالي على أنه الموارد المالية المستخدمة من طرف الحكومات خلال السنة المالية، والتي تحتاج إليها لتمويل الإنفاق العام بعد استيفاء الإيرادات العامة. وفيما يلي أهم المقاييس المستخدمة في تعريف العجز المالي :

### العجز التقليدي:

ويسمى أيضا العجز الشامل أو الإجمالي؛ ويعرف بأنه الفرق بين إجمالي النفقات الحكومية النقدية بما فيها الفوائد المدفوعة على الدين العام مع استبعاد مدفوعات اهتلاك الديون الحكومية، وبين إجمالي المتحصلات الحكومية النقدية الضريبية وغير الضريبية مضافا إليها المنح مع استبعاد حصيلة القروض، ويستهدف قياس العجز على هذا النحو تزويد المسؤولين بمؤشر عن حجم الموارد الإضافية التي ينبغي على الحكومة أن تقتربها من القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي أو من الاقتراض من البنك المركزي، غير أن الأخذ بهذا المفهوم يستبعد عاملا خطيرا من عوامل عجز الميزانية العامة للدولة في البلاد المتخلفة، ألا وهو مدفوعات الفوائد على الديون الخارجية التي أصبحت الآن عبئا كارثيا على هذه الدول، ويوحى الأخذ بهذا المفهوم إلى نتيجة معينة تهم الدائنين وفحواها أنه لا بد للميزان الرئيسي في آخر المطاف أن يصير ميزانا إيجابيا لكي يغطي ولو جزء من فوائد الدين الجاري<sup>1</sup>.

### العجز الجاري :

يعبر عن صافي مطالب القطاع الحكومي من الموارد، والذي يجب تمويله بالاقتراض، ويقاس بالفرق الإجمالي بين مجموع أنواع الإنفاق والإيرادات لجميع الهيئات الحكومية مطروحا منه الإنفاق الحكومي المخصص لسداد الديون المتركمة من سنوات سابقة. وهناك من يرى بأن العجز الجاري يعبر عن الفرق بين المصروفات الجارية والإيرادات الجارية، وهو بهذا الاعتبار يعطي وزنا مقداره صفر للمصروفات الرأسمالية والإيرادات الرأسمالية مثل بيع الأصول، والمنطق الكامن في ذلك هو أن زيادة الإنفاق الحكومي على الإيرادات الحكومية في مجال الاستثمار لا تغير وضع صافي الأصول للحكومة، وذلك لأن الدين الجديد تقابله أصول حكومية جديدة، وفي الستينات من القرن السابق كانت القناعة السائدة هي أن الإنفاق الجاري ينبغي تمويله من خلال الضرائب<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> د.صبرينة كردوي، أساليب تمويل عجز الميزانية العامة وال، مجلة نور للدراسات الاقتصادية، العدد 7، 2018، ص 192

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 193

### العجز التشغيلي:

ويسمى أيضا بالعجز المصحح للتضخم لأنه يقيس العجز في ظروف التضخم، ويتمثل العجز هذا في متطلبات اقتراض الدولة ناقصا الجزء الذي دفع كفوائد لتعويض الدائنين (للدولة) عن الخسارة التي لحقت بهم نتيجة للتضخم، هذا الجزء يعرف بالمصحح النقدي للتضخم<sup>3</sup>.

### العجز الهيكلي:

إن هذا العجز يحدث إذا لم تغطي الإيرادات العامة النفقات العامة بصفة مستمرة فيصبح بذلك دائما ولا يترجم بمجرد عدم التوافق بين الإيراد والنفقة، ولكن بعدم توازن الجهاز المالي كله، ويرجع هذا الوضع في العادة إلى زيادة النفقات العامة بمعدل يزيد عن القدرة المالية للاقتصاد الوطني ككل بجميع مصادره، أي مقدرة الدخل الوطني على تحمل الأعباء العامة بمختلف صورها، وهو ما ينبئ بوجه عام عن كل خلل في هيكل الاقتصاد القومي نفسه إذ قد لا يكون الإنفاق العام منتجا إنتاجا كافيا<sup>4</sup>.

### المطلب الثاني: أسباب العجز المالي

إن ظاهرة العجز في ميزانية البلديات أصبحت الميزة الرئيسية لأغلب بلديات الجزائر وقد عرفت تفاقما رهيبا منذ سنوات التسعينات وهذا راجع إلى عدة أسباب يمكن تقسيمها إلى أسباب قانونية وتنظيمية وأسباب وظيفية.

### الفرع الأول: الأسباب القانونية والتنظيمية

تخضع البلديات في تسييرها إلى مجموعة من القوانين و النصوص التشريعية التي تنظم جل الأنشطة و المهام المخولة لها .

وقد ترجع أسباب العجز إلى هذه الجملة من النصوص التنظيمية التي غالبا لا تنفق مع التحولات السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية التي تحدث في محيط البلديات بوتيرة سريعة ما قورنت بتاريخ صدور هذه النصوص كما أنها قد لا تحكم فلي التنوع الإقليمي الجغرافي الواسع للبلديات ووضع

<sup>3</sup> المرجع نفسه ، ص194

<sup>4</sup> المرجع نفسه ، ص 194

خاصية نمطية موحد لها نظرا لاختلال في الخصائص الجغرافية، نوعية الأنشطة، طبيعة السكان و تتمثل أسباب العجز القانونية و التنظيمية في:

- إشكالية التقسيم الإداري.

- إشكالية النظام الجبائي.

- إشكالية توسع الصلاحيات و الاختصاصات.

### أولا: إشكالية التقسيم الإداري لسنة 1984

لقد ضاعف التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984 عدد البلديات الموجودة على المستوى الوطني، وارتفع عددها من 704 إلى 1541 دون أن يراعي إمكانياتها المتاحة لرفع مستوى التنمية المحلية، وبذلك خلق بلديات دون أية حيوية اقتصادية<sup>1</sup>.

انطلاقا مما سبق سوف نحاول أن نعالج هذا الفرع من خلال نقطتين هما:

#### أ : مضمون التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984.

عرفت البلديات في الجزائر تطورا ملحوظا منذ الاستقلال ، ففي سنة 1962 وجدت 1536 بلدية موروثة عن العهد الاستعماري أغلبها تعاني من ضعف في الإمكانيات البشرية والموارد المالية، وبصدور المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963 تقلص عدد البلديات ليصبح 632 بلدية، لاغيا بذلك أكثر من نصفها ، ثم جاءت سلسلة من النصوص اللاحقة المكملة للمرسوم السابق ، والتي أضافت عدد قليل من البلديات ، حيث انتقل هذا العدد من 632 بلدية إلى 703 بلدية سنة 1977 وبقي الوضع على حاله إلى غاية سنة 1984 ، حيث ظهر على إثر ذلك القانون المتضمن إعادة النظر في الحدود الإقليمية للولايات والبلديات ، والذي رفع عدد الولايات من 31 إلى 48 والية وعدد البلديات من 703 إلى 1541 بلدية<sup>1</sup>.

واستنادا للنصوص القانونية المنظمة للإقليم الجزائري نلاحظ أن هذه الأخيرة قد استهدفت تحقيق المبادئ الإدارية التي تحكم أحجام الوحدة المحلية، عندما ضمت أكثر من نصف البلديات رغبة في تحقيق الأهداف المتعلقة بتقريب الإدارة من المواطن<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> العمري بوحيط ، المرجع السابق ، ص 88

<sup>1</sup> القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04/02/1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 6 بتاريخ 07/02/1984، المادة 30 منه.

<sup>2</sup> الشريف رحماني، المرجع السابق، ص 87.

لكن في الواقع فإن أي تغيير أو مراجعة للتنظيم الإقليمي للبلديات، يجب أن يهدف إلى معالجة مسألتين هما<sup>3</sup>:

ومن هذا المنطلق ظهرت التقسيمات الإقليمية للبلديات، حيث كانت تهدف إلى توزيع أفضل لمجالات الأنشطة عبر الوطن، وكذا توفير الخدمات العامة وتقريب الإدارة من المواطن وتحقيق التماسك بين المواطنين على المستوى المحلي<sup>4</sup>.

و من أهم العناصر التي تجدر الإشارة إليها في التقسيم الإقليمي للدولة لسنة 1984 ما يلي<sup>5</sup>:

- أن التقسيم الذي طرأ في سنة 1884 قد أحدث تغييرا عميقا في توزيع البلديات على أساس الكم (عدد السكان).

- ظهور بلديات صغيرة ذات طبيعة ريفية لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور.

**ب: عدم مراعاة التقسيم الإداري لسنة 1984 لحجم مختلف البلديات.**

إذا كان الهدف من التقسيم الإقليمي لسنة 1984 هو التأقلم مع الوضع الجديد للبلاد خاصة فيما يخص النمو الديموغرافي الكبير، إلا أن الواقع يثبت أنه لم يراع التوزيع الأمثل للسكان حسب كل بلدية، والجدير بالذكر أن المشرع لم يراع عند إنشائه للبلديات الجديدة (837 بلدية) متطلبات اللامركزية، ذلك أن هذه الأخيرة يتحكم فيها عاملان هما عدد السكان والنطاق الجغرافي<sup>1</sup>.

**ج: بروز بلديات صغيرة وفقيرة لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور.**

في واقع الأمر إن من أصل 837 بلدية جديدة التي ظهرت بموجب التقسيم الإقليمي لسنة 1984 نجد 19 بلدية فقط مقراتها العامة (CHEF LIEU) (تدرج ضمن البلديات الحضرية وباقي البلديات كلها ريفية، أما الباقي فهي مختلفة<sup>2</sup>).

وفي الأخير نصل إلى أن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 قد ساهم في تدهور الوضعية المالية لأغلبية بلديات الوطن، ونجدها تختلف فيما بينها من حيث الطابع المميز لها ومن حيث إمكانياتها المالية وتعداد سكانها.

<sup>3</sup> مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على النظام البلدي والوالي في الجزائر، ط01، د.م.ج، الجزائر، 1986، ص95.

<sup>4</sup> الشريف رحمان، المرجع السابق، ص90.

<sup>5</sup> مسعود شيهوب، المرجع نفسه، ص96.

<sup>1</sup> محمد حسن بهلول، الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي، ط01، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1990، ص375.

<sup>2</sup> جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، بدون طبعة، د.م.ج، الجزائر، 1998، ص88.

<sup>3</sup> Houcine AKLI « cours des finances locales » Ecole d'administration Algerie 1998 p15 non publié

## ثانيا : إشكالية النظام الجبائي.

ترتكز مالية البلديات بشكل أساسي على مداخيل الوعاء الجبائي الذي يشكل نسبة 90% من ميزانية البلديات و هي نسبة كبيرة إذا ما قورنت بنسبة الإيرادات أمالكها التي تمثل 10%<sup>3</sup> فقط . في أهمية إشكالية النظام الجبائي تحدد بحجم نسبة الموارد إلى ميزانية البلدية.

تمثل الموارد الجبائية أهم عنصر لتمويل ميزانيات البلديات فهي تعتمد بشكل كلي على جملة من الضرائب والرسوم المباشرة و غير المباشرة والتي تؤسس على بعضها الأنشطة الصناعية والتجارية ونسبة من الدفع الجزافي، بينما تؤسس أخرى على العقارات المبنية وغير المبنية ورسا التطهير و الذبح والتي تشكل نسبة ضئيلة.

إن تأسيس نسبة كبيرة من الموارد الجبائية على الأنشطة الاقتصادية يشكل إشكالا واسعا للبلديات من حيث محدوديته كما أن استناد المطلق على هذه الموارد يمثل إشكالا للبلدية ، هذه الإشكالية للنظام الجبائي والمطروحة على مستوى التسيير في البلديات تعد من أهم أسباب العجز بالرغم من الأهمية المصدر في تمويل و تدعيم ميزانيتها نظرا للاعتماد المطلق والتبعية الشبه التامة لهذه الأخيرة على الدولة وبالتالي تقليص صلاحيات البلديات في استقلالها المالي.

## ثالثا: إشكالية توسع الصلاحيات و الاختصاصات.

تتمتع البلديات باختصاصات واسعة أثقلت كاهلها بأعباء عديدة ومتنوعة، إضافة إلى اختصاصاتها التقليدية من إنشاء وتسيير وتنظيم المصالح العمومية الإجبارية كإصلاح الطرق، والأرصفة، وجمع النفايات المنزلية، اقتناء وتسيير الممتلكات أسندت للبلدية وفي إطار إشرافها اللامركزي عدة صلاحيات في مختلف المجالات الاقتصادية، التعمير، التعليم، الثقافة، والبيئة.<sup>1</sup>

وسوف نعرض جملة هذه المهام والصلاحيات التي أسندت للمؤسسات المحلية باعتبار البلدية الخلية الأساسية للدولة وفق التسلسل الزمني للقوانين .

### • صلاحيات البلدية وفق القوانين المتتالية:

#### أ: الصلاحيات وفق القانون البلدي لسنة 1967:

للبلديات صلاحيات متنوعة و كثيرة منذ أن خصها المشرع بقانون مستقل عن قوانين مؤسسات الدولة، ابتداء من أول قانون بلدي سنة 1967 إلى غاية القانون الثاني لسنة 1990 .

<sup>1</sup> RAYMOND Muzellec "finances publiques OPCIT 111 ،

عرف القانون البلدي لسنة 1967 البلدية «هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية.....» وهو التعريف الذي يحدد الاختصاصات الكبيرة للبلدية في كل مجالات الحياة.<sup>2</sup>

ويسند المشرع وفي نفس القانون صلاحيات عدة للبلدية في ثمانية فصول هي :

- التجهيز والإنعاش الاقتصادي
- التنمية الفلاحية
- التنمية الصناعية وتنمية الصناعة التقليدية
- التوزيع والنقل
- التنمية السياحية
- السكن والإسكان
- الإنعاش الثقافي والاجتماعي

من خلال عناوين القطاعات يتضح الأعباء الكبيرة التي تثقل ميزانية البلديات بحيث كل قطاع يحتاج إلى ميزانية خاصة به وإذا نظرنا إلى ضعف الموارد والضغط الديمغرافي على البلدية فإن تلبية الطلب على هذه الحاجيات أو القيام بجل المهام أمر بعيد المنال.<sup>3</sup>

ولأجل تقدير الاعتمادات الواجب توفيرها لتجسيد كل هذه الصلاحيات، عمدت اللجنة الوزارية المشتركة لأجل إصلاح الجباية المالية المحلية سنة 1985 إلى إعداد بطاقة استفسارية تخص البلديات تبرز فيها المبالغ المخصصة بكل نشاط من مواردها المالية الذاتية، والاحتياجات الحقيقية لكل نشاط منها، وإظهار نتيجة الفرق بينهما أي الموارد الذاتية والموارد الضرورية للتغطية الحقيقية لكلفة هذه المهام ولقد تم إعداد جدول ابتداء من هذه البطاقات الاستفسارية.

### جدول رقم 01 : إحتياجات تمويل البلديات سنة 1985 بالوحدات بالدينار الجزائري<sup>1</sup>

القطاعات	إعتمادات 1985	الاحتياجات الحقيقية	الانحراف
الهيكل الأساسية	107.907.079	444.952.160	343.045.141
النقل	108.110.507	298.500.811	190.390.304
السياحة	19.404.148	169.901.083	150.450.935

<sup>2</sup> الأمر رقم 24/67 المتضمن القانون البلدي 1967، ج ر ج ج، العدد 06، بتاريخ 08/01/1967، المادة 01.

<sup>3</sup> ESSAID TAIB note sur les problèmes de gestion de la commune bulletin du c.dra ena alger n 1 1990 P03.

<sup>1</sup> <http://dSPACE.univ-djelfa.dz>

205.025.380	347.028.171	142.002.791	الشؤون الدينية
262.881.320	483.858.905	220.977.185	النشاط الاجتماعي
833.823.873	2.036.431.058	1.152.607.185	الطرق الماء التطهير و الإنارة
423.910.481	513.044.222	89.133.731	الشباب الرياضة و الثقافة
271.424.087	1.061.153.142	790.329.055	التعليم
536.056.154	4.100.496.286	3.564.440.132	المستخدمين
00	421.738.666	421.738.666	أعباء أخرى
3.267.045.696	9.877.496.504	6.610.650.808	المجموع

المصدر: Abdelmajid yanat «les finances des collectivités locales essai de présentation»in « l'administration Territorial au Maghreb» ouvrage collectif publication CMERA ed guessous RABAT 1989 p :167.

أظهرت نتيجة هذا التحقيق أن كل القطاعات التي هي من صلاحيات البلديات لا تكفي موارد ذاتية لمواجهةها. وعلى ذلك فهي تحتاج موارد إضافية ضرورية لمواجهة أعباء كل هذه القطاعات إضافة إلى ذلك فلقد أنتجت هذه الأوضاع 73 حالة عجز استدعت تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية من أجل المساعدة وإعادة توازن ميزانيتها بمبلغ إجمالي يقدر ب 49.606.604 دج<sup>1</sup>.

فالجداول يبرز أن جل القطاعات المسندة إلى البلديات تحتاج إلى إعتمادات مالية تكون ضعف الاعتمادات المتوفرة لديها ولتأمين السير الحسن لأي قطاع ومواجهة أعباءه يحتاج إلى مساعدات كبيرة من الدولة. فعلى سبيل المثال البلديات تحتاج لإنجاز الهياكل الأساسية أربعة (4) أضعاف الاعتمادات المتوفرة لديها، إنجاز الطرق وجلب المياه الصالحة للشرب التطهير والإنارة العمومية تحتاج إلى قرابة الضعفين، النشاط الاجتماعي يحتاج إلى أكثر من الضعفين أما الشباب والرياضة فيحتاج إلى اعتمادات تفوق خمسة (5) أضعاف المتوفرة لديها، كما يلاحظ أنه من مجموع 6.610 مليار دج والتي تمثل جملة الاعتمادات المتوفرة لديها لمواجهة أعباء كل القطاعات يجب على الدولة

<sup>1</sup> <B> ABDELMAJID YANAT LES FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES ESSAIDE DE , PRESETATION OUVRAGE COLLECTIF PUBLICATION CMERA ed GUESSOUS



توفير ما يفوق 3.267 مليار دينار جزائري. وعليه يبقى بالرغم من وجود موارد مالية محلية كالمراد الجبائية ومنتجات الاستغلال ومداخيل الأملاك إلا أن القطاعات المكلفة بها تتطلب أكثر من الأموال المتوفرة لديها. ومن هذا المنطق يمكن القول أن توسع صلاحيات البلديات وكثرة اختصاصاتها ولد أعباء على كاهلها يستحيل تجسيدها كليا ويستحيل مواجهتها في ضل الموارد المحلية المحددة. ولعل هذا التعارض بين أعباء البلديات وبين مواردها المتاحة يرجع أساسا إلى الصلاحيات الواسعة المسندة إليها بموجب القوانين المعتمدة وهي لا تزال حديثة العهد بالاستقلال، واعتبارا لهذه الوضعية كانت ندرة الموارد المالية اتجاه الأعباء الموكلة إشكالية مطروحة في تسيير البلديات مما اضطر الدولة إلى الاعتراف بوجود فروق بين ندرة الموارد وحجم الأعباء الملقاة على عاتقها<sup>2</sup>.

### ب: صلاحيات البلدية وفق قانون 1990

نتيجة تسارع الأحداث، ومنها أحداث سياسية واقتصادية واجتماعية جاء دستور البلاد السنة 1989 والذي نص على التوجه الجديد نحو اقتصاد السوق واعتماد التعددية الحزبية صدر القانون البلدي سنة 1990 والذي ألغيت بموجبه صلاحيات وأضيفت أخرى، فأدرجت في بابه الثالث «صلاحيات البلدية» والمتمثلة في<sup>1</sup>:

- التهيئة والتنمية المحلية.
- التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز.
- التعليم الأساسي وما قبل المدرسي.
- الأجهزة الاجتماعية والجماعية.
- السكن.
- حفظ الصحة والنظافة المحيط.
- الاستثمارات الاقتصادية زيادة على مسؤوليتها على تسيير الإدارة العامة.

وإذا ما تم مقارنة هذه الصلاحيات مع القانون السابق ليس هنالك تغيير كبير في المهام والصلاحيات المخولة للبلدية، بحيث لو فصلنا في أي بند من هذه القطاعات لاستوجب منا التوقف لحساب مقدار الاعتمادات الواجب توفرها لتغطية نفقاته. الدراسة إشكالية توسع الصلاحيات وعدم كفاية الموارد المحلية لمواجهة الأعباء الملقاة على البلديات يجب علينا عرض وتوضيح المهام المخولة للبلديات وتحليلها تحليلًا دقيقًا يمكن البلديات من تأمين الموارد الكافية لمواجهة هذه الأعباء، فأنشاء دراسة مهام

<sup>2</sup> SAID BENAÏSSA l'aide de letat aux collectivites locales office des publication universitaire alger 1983 p 38 (2)

<sup>1</sup> القانون البلدي رقم (90/08) الصادر في 07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية العدد 37، 03 يوليو سنة 2011، الباب الثالث المتعلق بصلاحيات البلدية.



صلاحيات البلدية وقفنا على صلاحيات يعود نفعها محليا هي مهام تقليدية للسلطة العمومية، و أخرى ذات نفع عام أو وطني نحددها كما يلي:

1. مهام ذات نفع محلي<sup>2</sup>: مهام ذات النفع المحلي هي مهام تقليدية للسلطة العمومية أو المرافق العامة و منها:

- التنظيم و أمن الأشخاص و الممتلكات.
- جلب المياه الصالحة للشرب .
- صرف المياه القذرة.
- الطرق و الإنارة العمومية.
- النشاط الاجتماعي.
- صيانة أملاك البلدية.

2. مهام ذات نفع وطني: يمكن تمثيلها في المهام التالية:

- إنجاز و صيانة المؤسسات التعليمية الأساسية.
- إنجاز و صيانة المراكز الصحية.
- إنجاز و صيانة المراكز الثقافية
- الشبيبة و الرياضة.
- البيئة، الري، الفلاحة و الغابات.

وهي مهام بالرغم من بعدها الوطني إلا أنها تقع على عائق ميزانية البلديات فهي تمثل عبئا ثقيلا عليها و تثقل كاهلها بالنفقات التي غالبا ما تجد البلديات نفسها عاجزة في تمويلها. فلو تتبعنا النفقات المترتبة عن إشراف البلدية على هذه الأجهزة نجدها تفوق بكثير ما يكلفها من اعتمادات فلو أخذنا على سبيل المثال الأجهزة المدرسية و مرافقها و صيانة المساجد، نجد حجم العبء على البلدية في إشرافها على هذه المهمة يتمثل في إنجازها لكل الهياكل التعليمية و القيام بصيانتها على طول السنة خصوصا ما تعلق بالمؤسسات التربوية الابتدائية التي تتكفل البلدية إضافة إلى صيانتها بتقديم كل المساعدات لتوسيعها و تطويرها وترقيتها.

فحسب دراسة أجراها المركز الوطني للدراسات و التحاليل لأجل التخطيط CENEAP و التي مست 350 بلدية، خلص إلى أن النفقات المخصصة لصيانة المؤسسات المدرسية، و صيانة المساجد تفوق بكثير مبالغ الاعتمادات و المتمثلة في 1/10 من الدفع الجرافي المخصص لها حسب الجدول التالي:<sup>1</sup>

1996	1995	1994	طبيعة النفقة الإيراد
------	------	------	----------------------

<sup>2</sup> لشلاش محمد زكرياء، النظام القانوني للبلدية ما بين قانون 1990 وقانون 2011 ، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق، جامعة الطاهر مولاي، 2017-2018، ص52.

<sup>1</sup> <http://dspace.univ-djelfa.dz>

819.104.671	629.920.830	576.443.516	صيانة المؤسسات المدرسية و مرفقها
58.679.873	56.685.414	53.887.922	صيانة المساجد
877.784.544	686.606.244	629.326.438	المجموع
263.335.350	258.023.724	240.312.170	إيراد 10/1 من الدفع الجزافي
%30	% 39	% 38	نسبة التغطية

المصدر: CENEAP «Refonte du système fiscal » Alger 1997 documment nom publié, opcit, p : 11

وبهذا المثال يتضح جليا عدم تطابق الموارد مع الأعباء و هو الأمر الذي ينطبق على كل المهام و الصلاحيات الموكلة إلى البلديات .

حسب الجدول : بالرغم من تزايد نمو إيراد الدفع الجزافي خلال السنوات 1994، 1995، 1996 إلا أن هذه المبالغ تبقى عاجزة عن تغطية تكاليف صيانة المؤسسات المدرسية لوحدها فقط دون احتساب تكاليف صيانة المساجد. بحيث أن نسبة التغطية تتراوح ما بين 41% سنتي 1994 و 1995 و لا تتعدى 32% سنة 1996 فإذا كانت نسبة هذه الاعتمادات لا تغطي تكلفه قطاع واحد فلما يضاف إليها عبء آخر و تصبح عاجزة قانونا بالإفاق على صيانتها و يرجع الأمر في ذلك إضافة إلى نقص الموارد إلى سوء توزيع نسب تغطية الأعباء على القطاعات التي هي من صلاحيات البلدية<sup>1</sup>.

زيادة على عجز البلديات لمجابهة هذه الأعباء و إمكانية توفير الحد الأدنى للمصالح الخدمة المواطن، فقد أظهر آخر تقرير برنامج الأمم المتحدة للتنمية أن 47% من بلديات الجزائر فقط تتوفر على ظروف صحية ملائمة و أغلب هذه البلديات توجد في الشمال، بحيث توجد حوالي 168 بلدية تعاني من أوضاع صحية نصفها في الهضاب العليا، من أهم أعراض هذا التدهور، قلة الهياكل الصحية و نقص التأطير الطبي<sup>2</sup>.

وعليه فإن الآثار السلبية الناتجة عن توسع صلاحيات البلدية و إشرافها التام على جملة من المهام، أحدث خلا عميقا بين الموارد المتاحة و إجبارية الإنفاق على المرافق والهياكل الاجتماعية الجماعية، والتي لها علاقة مع خدمة المواطن و تحسين أوضاعه، الشيء الذي يبرز جليا ضرورة تدخل الدولة في عقلنة تحويل الصلاحيات حسب مقدرة الباديات المالية و أولوية المرافق.

<sup>1</sup>شادلي زهرة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية، تخصص تسيير المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، 2009، 2010، ص117.

<sup>2</sup>شادلي زهرة، المرجع نفسه، ص117.

فلكل بلدية خصوصية في نشاط معين و قطاعات معنية، حيث لا يمكن وضع مقاس نمطي موحد لجملة 1541 بلدية<sup>3</sup>.

### ج: صلاحيات البلدية وفق قانون 2011:

أشار القانون البلدي لسنة 2011 إلى صلاحيات البلدية في الباب الثاني حيث انها كانت نفس صلاحيات البلدية التي جاء بها قانون البلدية لسنة 1990 مع تعديلات أو تغييرات طفيفة ومن أهم ما جاء فيه<sup>1</sup> :

- التهيئة والتنمية المستدامة
- تهيئة الإقليم
- الإستثمار والتجهيز
- حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء
- التنمية الإقتصادية
- حماية التربة والموارد المائية
- السكن
- حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار
- صيانة المراكز الصحية وقاعات العلاج
- انجاز وصيانة مؤسسات التعليم الأساسي
- النقل المدرسي

ويجدر بنا الإشارة إلى أن القانون الجديد أجبر البلدية على ضمان توفير الموارد المالية اللازمة للمهام والأعمال المخولة لها في جميع الميادين ، حيث أن كل مهمة جديدة تحولها الدولة إلى البلدية يجب أن تكون مرفقة بالأموال الضرورية ، وكمثال على ذلك ان البلدية تستفيد من منتج ضريبي في حال خفض مداخيلها الضريبية جراء أي إجراء متخذ تتخذه الدولة ، كما يمكن النص الجديد البلدية من اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع إنتاجية ذات عائدات<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص118.

<sup>1</sup> القانون البلدي 10/11 المواد 107-121

<sup>2</sup> <http://law.joradp.dz>

إلا أنه ورغم ذلك لازالت البلدية تعاني من العجز المالي لتغطية هذه النفقات التي تنجر حين ممارستها لصلاحياتها الموكلة إليها.

### • تضارب الصلاحيات :

إن تعقد المهام و توسعها و تعدد التدخلات أدى إلى تضارب الصلاحيات في بعض الأحيان و هو الأمر الذي لا يمكن للبلديات من توفير التنسيق الضروري لبلوغ الأهداف المخولة لهذه الأخيرة من أجل تحسين شروط حياة المواطن<sup>1</sup>.

إن جملة هذه الأعباء و حجم هذه المهام، كثيرا ما يصطدم بمطالب و حاجيات، تستدعي المزيد من الإنفاق، إضافة إلى التعارض الذي وفقنا عليه بين الموارد الناقصة و المهام الجسيمة المخولة للبلدية هنالك اعتبارات أخرى تصطدم بهذا النقص كثيرا ما تؤدي إلى رداءة المصالح العمومية و إلى المساهمة في تشكيل العجز على مستوى ميزانيات البلديات ويمثل هذا التصادم في :

#### أولا : التصادم مع برامج المنتخبين

كثيرا ما تصطدم برامج المنتخبين مع حجم الأعباء المنوطة بالبلدية، هذه الأعباء المتمثلة في ضرورة توفير اعتمادات دائمة، وضبط السلطات الوصية المحلية و المركزية في أولوية تجسيد المهام المخولة للبلدية.

كثيرا ما يتعارض أو يضعف رغبة المنتخبين في تطبيق برامجهم التي على أساسها تم انتخابهم، لسبب قلة الموارد أو العجز الذي غالبا ما يصطدم به المنتخبون الجدد الأمر الذي يجعلهم يتخلون عن برامجهم أو عن البعض منها أو يرجئونها إلى وقت لاحق الشيء الذي يؤدي إلى تدمير المواطن و إفقاده الثقة في مصالح مؤسسات الدولة.

#### ثانيا: التصادم مع مطالب المواطنين

غالبا ما تصطدم صلاحيات و أعباء البلدية مع المطالب الملحة للمواطنين والأمر بضرورة تلبيتها لظروف طارئة كإنجاز شبكات التطهير، شبكات المياه الصالحة للشرب وغيرها من المشاريع التي

<sup>1</sup> CENEAP statistique financière des communes citp26

تحتاج إلى إتمادات مهمة معتبرة قد تؤدي بالمنتخبين بالتضحية عن مشاريع أخرى أو الاستنزاف من الميزانية الشيء الذي يوقع البلدية في عجز آخر السنة<sup>2</sup>.

### ثالثا: التصادم مع الخطط المحلية و المركزية

قد يحدث هنالك تعارض على حساب الإتمادات المحلية بين المشاريع أو الحاجيات المعبر عنها محليا عن طريق برامج المنتخبين والبرامج المحددة من قبل الأجهزة المركزية فبالرغم من المساعدات المقدمة لقاء تجسيد هذه البرامج المركزية إلا أن هنالك فرق سالب يسجل دائما بين الإتمادات الممنوحة والإحتياجات الحقيقية لتجسيد البرامج<sup>1</sup>.

فالأعباء الملقاة على البلديات تعتبر مهام تفوق طاقتها المالية بكثير، وعليه فمن الضروري إعادة النظر في المهام والأعباء هذه حسب الطاقة المالية، وخصوصية كل بلدية فيما يخص تطوير الموارد وإعادة تقييم الأملاك لتحسين الحالة المالية حسب طاقة كل بلدية سوف يتجسد في الإصلاحات المرتقبة لقانون البلديات المعلن عن إصداره قريبا.

### الفرع الثاني: الأسباب الوظيفية

لقد أوضحنا ما للأسباب التنظيمية من مقدار في تشكيل العجز على مستوى ميزانية البلديات و التي تتنامى في أصلها إلى الهيئات الخارجية، و لكن لا يمكن أن نغفل عن تسيير الجهاز الإداري على المستوى المحلي وماله من نتائج سلبية على التسيير المالي لاسيما الميزانية بحيث ضعفه هو أحد ركائز عجز هذه الأخيرة و قد نحدد هذه الحالة بالأسباب الوظيفية التي تحصر معالجاتها في (03) ثلاثة محاور أساسية هي :

أولا: تزايد النفقات نتيجة إنفاق الأموال العمومية جراء التسيير السنوي للمصالح والمرافق العمومية و علم تناسب هذا التزايد مع النمو النسبي للمصادر المالية

ثانيا : ضعف منتوجات الاستغلال و مداخيل الممتلكات و عدم قدرتها في مواجهة الأعباء الكبيرة و المستمرة للبلديات .

<sup>2</sup> طويسي منصور ، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منه، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق ، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2016/2017، ص29.

<sup>1</sup> طويسي منصور ، المرجع السابق، ص31

ثالثا: ضعف التأطير، الظاهرة المتعاكسة بين الجهاز الإداري التشريعي و الجهاز التنفيذي السياسي و ضعف الرقابة العنصر المصحح للأخطاء و الضابط الأسس التسيير بالرغم من توفر أجهزته

### أولا: تزايد النفقات المحلية

تعتبر النفقات المحلية من النفقات العامة التي تستهدف إشباع حاجة أو مصلحة عامة و تقوم بتنفيذها هيئة عامة على شكل مبالغ مالية تصرف لتقديم خدمة أو إنتاج سلعة من شأنها إشباع الحاجات العامة، أي أن هناك ثلاثة أركان أساسية للنفقة العامة هي وجود المبالغ المالية النقدية و صور النفقة العامة من الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة، و أن يكون غرض النفقة إشباع حاجة عامة<sup>2</sup> و ينطبق هذا التعريف للنفقة العامة و أركانها على الهيئات المحلية خصوصا البلدية لأنها تعتبر من قبل المؤسسات العامة و جزء لا يتجزأ من الكيان القانوني والدستوري العام الدولة وبالتالي فإن نفقات الهيئات المحلية هي نفقات عامة شكلا وموضوعا وأثرا .

تشمل النفقات المحلية مختلف أوجه النشاطات التي تمارسها الهيئات المحلية، وتستهدف من تنفيذها أداء واجباتها العامة وتحقيق أهدافها في خدمة المنطقة المحلية ويتضمن ذلك الجوانب الاقتصادية، والاجتماعية، الخدمية والصحية، الثقافية، البيئية وغيرها، ويمكن تصنيف النفقات المحلية على أساس الإعتبرات التالية:

1. من حيث الدورية هناك نفقات عادية متكررة وأخرى طارئة أو استثنائية تنفذ لمواجهة حالات وظروف غير عادية مثل الكوارث الطبيعية والأزمات الاقتصادية والاجتماعية أما النفقات العادية المتكررة فتشمل النفقات الجارية التي تحدث باستمرار وتشكل بنود ثابتة في كل ميزانية مثل النفقات على الرواتب والأجور وخدمات الكهرباء والمياه والتلفون والإيجارات وما إلى ذلك.
2. من حيث الأثر يمكن تقسيم النفقات العامة إلى فعلية وأخرى تحويلية أما الفعلية فهي تلك التي تتفق مباشرة من أجل تقديم خدمة أو مصلحة عامة مثل نفقات شراء المعدات والأجهزة و غيرها بينما النفقات التحويلية فهي تلك المبالغ التي تشكل تحولا في مصادر الدخل وترتب عليها أثارا توزيعية وهي تتمثل بمختلف أنواع الإعانات الاجتماعية مثل النفقات الاجتماعية والتأمين الصحي والضمان الاجتماعي وغيرها.
3. من حيث الوجوب هناك نفقات إلزامية وأخرى اختيارية فالنفقات الإلزامية تشمل جميع النفقات الأساسية التي تتعلق بالواجبات و المهام والاختصاصات التي تتولاها الهيئات المحلية كنفقات الخدمات العامة أما النفقات الاختيارية فتشمل مجالات واسعة من النشاطات التي من شأنها

<sup>1</sup>د/نائل عبد الحفيد العواملة، الإدارة المالية العامة بين النظرية و التطبيق، الطبعة الثالثة، مؤسسة زهران للنشر، عمان- الأردن، ص372  
<sup>2</sup>د/ نائل عبد الحفيد العواملة ، المرجع السابق، ص 374.

تحسين الخدمات المحلية و التوسع فيها كما ونوعا ونطاقا، غير أن التميز بين النفقات الإلزامية أو الإلزامية و النفقات الاختيارية أصبح من الأمر الصعب نتيجة توسع مهام الهيئات المحلية و صلاحياتها.

حيث أصبحت الأعباء شاملة لتحسين المستويات الاقتصادية و الاجتماعية فأصبح المعيار هو أن كل ما ينص عليه القانون يعتبر نفقات إلزامية و ما عدا ذلك يدخل في نطاق اختيار الهيئات المحلية<sup>2</sup>.

4. من حيث الوظيفة : حيث هناك نفقات تختلف حسب الوظيفة التي تؤديها فهي تشمل النفقات الاقتصادية و الصحية و الاجتماعية و الثقافية و البيئة و غيرها، و تتضمن أعداد من النفقات كتحطيط الطرق في المدن ، المجاري، المدارس ، الأسواق العامة ، نظافة البيئة النوادي و المكتبات و غيرها.

5. من حيث الطبيعة العامة للنفقة فهناك نفقات استهلاكية و أخرى استثمارية، فالاستهلاكية هي تلك المبالغ التي تنفق و تصرف و تستهلك خلال مدة زمنية قصيرة تكون عادة خلال فترة السنة المالية .

أما النفقات الاستثمارية فهي تلك المبالغ طويلة الأمد مثل مشاريع المياه و المجاري و الكهرباء و الطرق و مختلف نشاطات البنية التحتية و غالبا ما تعتمد الهيئات المحلية على القروض و المساعدات المركزية لتنفيذ بعض المشاريع المتعلقة بالنفقات الاستثمارية أما بالنسبة لنفقات البلدية فيمكن إجمالها بإيجاز في الفئات التالية و التي تتمثل في إطارها العام مع الأسس النظرية المذكورة.

- نفقات جارية على الرواتب و الأجور و الإيجارات و خدمات المياه و النقل و الكهرباء و التلفون و المواصلات و غيرها من النفقات الفعلية و الإدارية.
- نفقات رأسمالية تتمثل في المبالغ التي تصرف على شراء الأثاث المكتبي و التجهيزات و الآلات و الأدوات و السيارات و المعدات و المباني و ما شابهها
- نفقات على المشاريع الاستثمارية الهامة في مشاريع البنية التحتية و غيرها مثل مشاريع المياه و المجاري و الكهرباء و الطرق و الأسواق العامة و المواقف العامة و المنتزهات و غيرها.
- نفقات الخدمات العامة الصحية و الاجتماعية و التعليمية و الثقافية و غيرها.
- نفقات القروض العامة المحلية من أقساط ، تسليفات ، و فوائد و غيرها

و تقرر النفقات ضمن ميزانية البلدية بإعداد و إشراف تام من رئيس البلدية ثم يوافق عليها المجلس البلدي و يصادق عليها من السلطات المركزية و بالتالي تتولى الجهات الإدارية و المحاسبة المحلية تنفيذ الميزانية كما صودق عليها في إطار القوانين و الأنظمة المعمول بها .و نتيجة للمهام الكبيرة و الأعباء المثقلة التي تتصف بها البلديات، فقد عرفت نفقاتها تزايدا مستمرا ظهر جليا في نواتج ميزانيتها السنوية.

و لقد أثارت ظاهرة التزايد المستمر لحجم النفقات العديد من الدراسات أهمها دراسة الاقتصادي الألماني أو دلف فاغندر (1835-1917) الذي درس هذه الظاهرة في عدد من الدول الأوروبية و إنتهى

إلى القول بوجود اتجاه عام نحو ازدياد أوجه نشاط الدول مع التطور الاقتصادي للجماعة وصاغ هذا الاستنتاج في صورة قانون اقتصادي يعرف باسمه « قانون فاغنز » أو قانون التوسع المتزايد للنشاط العمومي « la loi de l'extension croissante » de l'activité publique

و يتلخص هذا القانون في أنه كلما حقق مجتمع من المجتمعات معدلا معنيا من النمو الاقتصادي رافق ذلك اتساع نشاط الدولة و بالتالي زيادة الإنفاق العام<sup>1</sup>.

وقد أعطى فاغنز تفسيراً ملاحظاته بدراسة أسباب اتساع نشاط الدولة ، و تعدد وظائفها، فمن ناحية يؤدي التصنع إلى تعدد الأنشطة الاقتصادية، الأمر الذي يتطلب من الدولة التدخل المتزايد عن طريق زيادة الإنفاق الإداري كما يؤدي من جهة أخرى إلى زيادة الدخل الفردي الذي يؤدي بدوره إلى الزيادة في طلب على الخدمات العامة و لا سيما التعليمية الصحية و الثقافية.

ولقد تجلت هذه الظاهرة واضحة في التقرير السنوي الذي قدمه مجلس المحاسبة السنة 1995 حول دراسة الظاهرة تزايد النفقات على المستوى الداخلي فقد لوحظ أنه ما بين سنتي 1979 و 1993 تضاعفت الإيرادات العامة بأكثر من 07 مرات في حين قد تضاعفت النفقات بأكثر من 14 مرة، أي أن حجم النفقات العامة قد تضاعف بمقدار مرتين الإيرادات العامة لنفس السنوات الشيء الذي أدى إلى إفساد توازن ميزانية الدولة.

فالإيرادات العادية لم تعد بإمكانها تغطية النفقات العادية بحيث أصبح جزء هام منها يمول بالاعتماد على موارد جبائية بترولية<sup>1</sup>.

وظاهرة تزايد النفقات لا تقتصر على الدولة بل تمس النفقات المحلية بالجماعات المحلية و هذا على المستوى العالمي إذ هي ليست خاصة ببلد دون غيره حيث نسبة الزيادة تتعدى 10% سنويا و تخص هذه النسبة كل من إكسمبورغ، بلجيكا و النرويج و تتعدها الجماعات المحلية اليابانية التي تصل 9,16% و الفرنسية التي تصل 2,14% أما في الولايات المتحدة فقد تعدت النسبة 5,12% ما بين 1955 و 1965<sup>2</sup>.

و على مستوى الجماعات المحلية بالجزائر، فإن ظاهرة تزايد النفقات مرتبطة بحجم الأعباء التي تقوم بها البلديات و الظروف الاقتصادية التي غالبا ما تثقل كاهلها وتجعلها تعيش في دوامة من المديونية يكون لها أثر سلبي واضح على ميزانية الدولة هذه الأخيرة التي تجد نفسها مجبرة على مد يد المساعدة و الإعانة.

<sup>1</sup> زينب حسن عوض الله، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ط02، بيروت، 1998، ص57.  
<sup>1</sup> "التدابير المتخذة في إطار عصرنة الإدارة الجبائية" التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995 الجريدة الرسمية رقم 76 (19/11/1997)، ص80.

<sup>2</sup> Said BENAÏSSA <aide l'etat aux collectivité ed opu 1983 Alger p 16.



وتتمثل ظاهرة زيادة النفقات على مستوى البلديات إشكال خصوصا إذا ارتبطت بالنمو النسبي للموارد المالية فعدم تناسب مرونة النفقات المحلية مع مرونة الإيرادات المحلية يرجع إلى تزايد الأولى بنسبة كبيرة باستمرار تلبية الأعباء والمتطلبات الشعبية ونمو الطلب على الخدمات العامة مع بقاء المصادر المالية المتاحة قاصرة عن مواكبة نمو النفقات.

### ثانيا : ضعف منتوجات الاستغلال ومداخيل الممتلكات

تخضع البلديات إلى قوانين ونصوص تشريعية تؤهلها إلى تسيير ممتلكاتها واستغلال منتوجاتها ومداخيلها وذلك بتعيين هذه المداخيل والممتلكات وتحديد نسبتها وأسعارها وكذا طرق تغطيتها وهذا خلافا للموارد الجبائية التي لا تمتلك أي سلطة لتسييرها.

كما يمكن لها تامين هذه الممتلكات بما يتناسب والظروف الاقتصادية و عليه تعتبر هذه المصادر بمثابة العناصر المتغيرة فهي تتطلب ترشيد وعقلنة وحسن سير عملية استغلالها. لكن تبقى هذه الموارد تشكل نسبة ضئيلة مقارنة بالمصادر الجبائية أو المساعدات الخارجية وفي أحسن الأحوال فهي لا تتعدى 10% من مجموع إيرادات ميزانية التسيير بالرغم من أن القانون البلدي لسنة 1990 قد أعطاه كامل الصلاحيات في تحديد تسعيرات محددة لقاء الخدمات المقدمة بحيث نصت المادة 147 على أنه: "يمكن للبلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها ومصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة ونوعيتها» فالملاحظة أن زيادة على مداخيل الممتلكات التي تتصرف فيها البلدية بكل حرية وسيادة هنالك مداخيل أخرى تأتي عن طريق استغلالها للمصالح العمومية التي تسعى من خلالها البلديات إلى تقديم الخدمات للمواطن<sup>1</sup>.

#### • تدني نسب المداخيل والممتلكات

من خلال الإحصائيات المقدمة من قبل المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط لسنتي 1991 و 1992 نجد أن النسبة لا تتعدى 9% على أكثر تقدير حسب الجدول أدناه .

<sup>1</sup> زرقين محمد الأمين، الآليات المادية والقانونية للحد من العجز المالي لميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة 2016/2017، ص 42.

جدول رقم 35: إيرادات الاستغلال والممتلكات لسنتي 1991 - 1992

المبالغ بالآلاف من الدينارات				طبيعة المداخيل
%	1991	%	1992	
%2.72	615.271	%3.01	625.288	منتوجات الاستغلال
%5.87	1.327.002	%6.24	1.297.187	مداخيل الممتلكات
%8.59	1942.273	%9.25	1.922.475	مجموع
22.587.292		20.769.344		المداخيل الحقيقية لقسم التسيير

المصدر: CENEAP étude statistique financière des communes» Alger 1997 document nom publié, opcit P37

يلاحظ بالرغم من النمو الحاصل في المداخيل الحقيقية لقسم التسيير وبالتالي تطور في المصادر إلا أنها تبقى غير مرضية خصوصا ونحن نلاحظ أن نسبة مداخيل الممتلكات تراجعت من 6.24% سنة 1991 إلى 5.87% سنة 1992 كما عرفت منتوجات الاستغلال تراجع واضحا من 3.11 سنة 1991 إلى 2.72 سنة 1992 ويحدث هذا بانعدام الطرق الصحيحة الكفيلة بالاستغلال الجيد لهذه الموارد.

أكد هذا الضعف مرة ثانية في دراسة لنفس المركز حول المبالغ والنسب لسنوات 1994، 1995، 1996 حسب الجدول التالي:<sup>1</sup>

<sup>1</sup>شادلي زهرة، المرجع السابق، ص132.

جدول رقم 04 : إيرادات الاستغلال والممتلكات لسنوات 1994 – 1995 - 1996 الوحدة بالدينار  
(الجزائري)

المبالغ بالآلاف من الدينارات						طبيعة المدخل
%	1996	%	1995	%	1994	
2.46	26.301.562	1.92	205.883.964	3.20	209.227.079	منتجات الاستغلال
5.54	605.500.028	4.25	455.237.785	7.07	461.090.807	مدخل الممتلكات
8.00	874.801.590	6.17	661.121.749	10.27	670.317.838	مجموع
10937.923444		10700.311.822		6520.396.822		المدخل الحقيقية لقسم التسيير

المصدر: CENEAP «refonte du systéine fiscal» Alger 1997 documment nom publié, opcit P18

لاحظ إذن تطور بسيط يكاد لا يذكر الموارد التسيير وهذا لضعف المدخل المالية المحصلة من هذه المصادر الحقيقية مفادها أن البلديات لم تجتهد لتثمين هذه الموارد حسب التطور الذي حدث في المنظومة الاقتصادية وفي محيطها الإقليمي.

ومن هذه المنطلق يمكن القول أن مسيري الجماعات المحلية لم يبذلوا أي جهد للرفع من كفاءة مردودية هذه الموارد، ولم يحاولوا إيجاد طرق فعالة لزيادة مردوديتها، بالرغم من تنوعها وكثرتها كالعقارات المبنية والغير مبنية المقاهي، المطاعم، المحلات وغيرها. وكذا منتجات الاستغلال التي بإمكانها أن تدر على البلديات مدخل معتبرة لارتباطها بالعديد من الخدمات التي لا تقدمها سوى مصالح ومرافق البلديات.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>زرقين محمد الأمين ، المرجع السابق ،ص 45

• أسباب ضعف منتوجات الاستغلال ومداخل الممتلكات

إن ضعف هذه الموارد في البلديات ونقصها مقارنة مع المصادر الأخرى يرجع إلى عدة أسباب نذكر منها:

1- **جهل الأملاك العمومية** : إن عدم جرد كل الأملاك العمومية التي تدخل في حوزة إقليم كل بلدية بعد خروج المستعمر الفرنسي جعل معظمها مهملا ومجهول وأدى إلى ضياع هذه الممتلكات و ضياع وثائقها وبالتالي ضياع موارد مالية هامة.

2- **عدم إحصاء الممتلكات** : تفتقد البلديات للآليات العملية والدقيقة الكفيلة بإحصاء كل الممتلكات بكامل أنواعها فهي تفتقد إلى فهرس عقاري بإمكانه إحصاء كل العقارات بكل أنواعها المبنية والغير مبنية كما تفتقد إلى الكيفية الصحيحة للتسجيل بسجل الجرد الذي يحصى كل الممتلكات المنقولة مهما كانت قيمتها وأهميتها وحتى إن توفر هذين السجلين بالبلديات فهما ناقصان ولا يبرزان كل الممتلكات.

3- **عدم مراجعة أسعار الإيجار** : العديد من الممتلكات مستأجرة بأسعار رمزية لا تكفي حتى تكاليف صيانتها ومنها ما هو مؤجر بدون مقابل، فزيادة الإنفاق العمومي الذي صاحب ظاهرة التضخم وارتفاع الأسعار لم يصاحبه مراجعة في الأسعار الإيجارية للممتلكات.

4- **عدم الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية**: تمتلك البلديات مصالح ومرافق عمومية يمكن أن تكون مصدرا ماليا هاما إذا استغلت استغلالا أمثلا وهو الأمر الغير مطبق كون جل الخدمات المقدمة دون مقابل بالرغم مما تستهلكه هذه المصالح من مصاريف التسيير فالبلديات تمتلك مصالح النظافة والتطهير ومصالح للذبح وأخرى لحجز السيارات وغيرها، يمكن أن تكون مصادر للإيرادات باستغلال حقوقها كحقوق تسليم العقود الإدارية وغيرها والتي تقابل مشكلة تحديد التعريفة.

5- **إتخاذ القرارات الغير مبنية على دراسات مسبقة** : بالرغم من أن القانون البلدي لسنة 1990 يسمح بالتعاقد مع الخبرات والمختصين<sup>1</sup> للبحث في أي شكل من أشكال التسيير التي يستعصي أمرها على المسؤولين ، وأن العمل بهذه المادة نادرا ما يكون اللجوء إلى إرتجال القرارات المنبعثة من صميم التوجهات السياسية الإرضاء جهة معنية هو الغالب وغالبا ما يكون ذلك على حساب المصلحة العامة والمصلحة الإدارية للبلدية.

لعل هذه الأسباب التي تقف حجر عثرة أمام ترشيد مداخل الممتلكات و منتوج الاستغلال هي من دواعي الوضع الغير صحي لميزانية البلديات والتي تعيش حالة العجز المستمر إن لم نقل الدائم .

إن معاناة معظم البلديات من عجز في مواردها المالية الذاتية ينعكس سلبا على قدرتها على أداء مهماتها والمحافظة على مستوى ما تقدم للسكان من خدمات ومقدرتها على استقطاب الكفاءات البشرية اللازمة.

<sup>1</sup>المادة 13 من القانون البلدي 11/10،السالف الذكر.

ولانعدام إمكانية تصرف وتدخّل المسؤولين في تقدير الجباية المحلية تبقى مداخل الممتلكات الذاتية المنفذ الوحيد الذي يبرز من خلاله المسؤول الأول للبلدية مع مجلسه كامل صلاحياته وطاقاته لتطوير موارد ممتلكات البلدية في إطار ما يخوله له القانون والنصوص التشريعية المنظمة.

وللوصول إلى هذه الغاية على المسؤولين المحليين الاستغلال العقلاني والرشيد لهذه الموارد وإعادة تثمينها وذلك بإحصاء كل الممتلكات المتوفرة لديها بإجراء عملية جرد لكامل العقارات والمنقولات ثم اختيار الطرق المثلى لتسييرها.

# الفصل الثاني:

طرق معالجة العجز

المالي للبلديات

لقد سبق وأن استعرضنا في الفصل السابق أسباب العجز المالي الذي أصبح ينهك كاهل البلديات وحددناها بمحورين، محور تنظيمي وآخر وظيفي.

فتشابه أسباب هذين المحورين كبل البلديات ولم يترك لها فرصة الاعتماد على إمكانياتها المتاحة الشيء الذي انعكس عليها سلبا وأدى إلى جمود التسيير الداخلي، وقلة خبرة المنتخبين وضعف عنصر التأطير أوغل هذه المؤسسات بعدد من الانحرافات يصعب تجاوزها.

### المبحث الأول: إعادة هيكلة المنظومة التشريعية والتنظيمية.

تعمل الدولة كل ما في وسعها لمعالجة هذا العجز من خلال تطهير مديونية البلديات عبر قوانين المالية المتتالية إضافة إلى الإعانات المالية السنوية التي تمدها للبلديات العاجزة بغرض توازن ميزانيتها و هذا ما سنتطرق إليه على شكل التالي.

### المطلب الأول: إعادة تنظيم البلدية و تصحيح صلاحيتها

لقد سبق واستعرضنا جملة من الأسباب التنظيمية التي عرقلت مسار البلديات، ولهذا أصبح من الضروري على السلطات العمومية والهيئات التشريعية إعادة النظر في صياغة النصوص التشريعية التي تتماشى ومتطلبات العصر ووفق التوجهات الجديدة نحو الاقتصاد الحر وقوانين المنافسة، وذلك حتى تتمكن البلديات من أداء دورها الفعال في توفير الخدمات العمومية بالكيفية والكمية التي تتلاءم والتحويلات الاقتصادية الكبرى التي يعرفها المحيط الاقتصادي<sup>6</sup>.

ولهذا الغرض نرى أنه يجب على المشرع الجزائري أن يتخذ مجموعة من الإصلاحات إزاء البلديات نلخصها في ما يلي:

- إعادة تنظيم البلديات.
- تحديد الصلاحيات وفق الإمكانيات المتاحة.
- إعادة النظر في الوعاء الجبائي .

وسوف نتعرض إلى هذه النقاط بتفصيل من خلال هذا الفرع، وذلك على الشكل التالي:

<sup>6</sup>طويبي منصور، مرجع سابق، ص40.

### الفرع الأول: إعادة تنظيم البلديات

لم يكن بإمكان البلديات الإضطلاع بالأعباء والمهام المنوطين بها، لأن أغلبها تعاني من مشكلة العجز المالي في ميزانيتها، مما دعا إلى ضرورة التفكير في آليات أخرى تمكنها من الخروج من حالة الركود والجمود التي تعانيها والإلتفاف إلى أداء المهام المنوطة بها.

حيث عمدت الجزائر منذ 1963 إلى تعديل الخارطة الإقليمية للبلد وذلك بتجميع 1535 بلدية شبه مشلولة موروثه من الاستعمار الفرنسي إلى 676 بلدية بغية التحكم في تسييرها وإمكانية توفير الموارد المالية لتأدية خدماتها وكذلك إمكانية إيجاد صياغة عادلة لتوزيع الأثر القليلة عليها.

وقد استطاع الصندوق المشترك للجماعات المحلية أن يغطي العجز المالي الذي كانت تعرفه 704 بلدية وذلك إلى غاية 1984 وذلك بتوفير المصادر المالية التي كانت تقابل قسم التجهيز لهذه البلديات.

وبإضافة 837 بلدية أثر التقسيم الإداري لسنة 1984 وأغلبها بلديات لا تعتمد على إيرادات مالية ظهر ما يعرف بـ البلديات العاجزة هيكلية<sup>1</sup> وهي بلديات منعدمة الدخل تدخل الصندوق المشترك لتمويلها كل سنة خصوصا بتراكم العجز على مستوى ميزانية كل بلدية سنة 2000 حسب تقرير المجلس الاجتماعي والاقتصادي<sup>7</sup>.

وهو الأمر الذي يلزم السلطات المركزية في إعادة النظر بتنظيم البلديات من خلال تجميعها والتوسع بملحقات إدارية تمثلها في إقليمها.

إن التقسيم الإداري لسنة 1984 قام على توسيع البلديات بغية تقريب المواطن من الإدارة لكنه لم يراعي ضرورة توفير مصادر مالية ذاتية لها تمكنها من الاستقلال المالي النسبي كمؤسسة إدارية تمثل سلطة الدولة داخل الإقليم، الأمر الذي أصبح من الضروري التفكير في إعادة تجميع البلديات لتحكم في تسييرها.

وعليه أصبح من الضروري التفكير في تجميع هذه البلديات في حدود 900 بلدية و40 ولاية<sup>8</sup> وهذا التجميع سوف يقلل من نفقات التسيير والوصول إلى توازن الميزانية وبالإمكان صرف مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية في نفقات التجهيز.

<sup>1</sup> CENEAP : « Etude sur l'élaboration des budgets normatifs des communes» 1997, document interne, Non publié , p :2.

<sup>7</sup> لكناس "تقرير حول تسيير الجماعات المحلية" الخبر العدد 323 الصادر (2001-07-22) dspace.univ-tlemcen.dz

<sup>8</sup> GRABA Hachemi : «Les ressources fiscales des collectivités locale » ENAG – Alger 2000 P53.



وعلى سبيل المثال لو أخذنا عدد البلديات العاجزة لسنة 1999 والمقدرة بـ 1207 بمبلغ الاستفادة المقدر بـ 8.824.475.844 دج حسب حصيلة الصندوق المشترك للجماعات المحلية بسنة 1999 وأجرينا عملية حسابية لوجدنا أن كل بلدية تحتاج إلى:

$$7.311,081 = 1207 / 8.824.475,844 \text{ دج.}$$

وبعد حذف 641 بلدية للإبقاء على 900 بلدية، تكون النتيجة

$$4.686.403,491 = 641 \times 7.311,081 \text{ دج}$$

يمكن توفير أكثر من 04 ملايين دينار للصندوق يمكن له أن يعيد توزيعها لأغراض استثمارية.

يرافق تجميع البلديات مع فتح ملحقات إدارية تمثل سيادة الدولة على مستوى كل أقاليم البلدية، فهي عامل لتحقيق التنمية المحلية في هذه الأقاليم النائية حيث:

- **على المستوى المالي:** يعتبر تجميع البلديات عنصرا فعالا لحصر المصادر الداخلية والخارجية في مؤسسة واحدة على خالف ما هو عليه من تشتت في الموارد المالية بين البلديات بحيث لا تكفي الواحدة منها ميزانية تسييرها.<sup>1</sup>

- إن إجراء تجميع البلديات يوفر عناصر تراكم الأموال في جهة واحدة، تسهر بعد ذلك على توزيعها وفق احتياجات كل منطقة من الإقليم، كما يمكن الرجوع لمضاعفة الجهد إلى مصادر المخططات البلدية للتنمية والتي يمكن استغلالها لمجابهة تجهيز المناطق المعزولة في حالة نقص الموارد الداخلية

- **على المستوى الإداري:** يعتبر فتح ملحقات إدارية عبر مناطق البلدية هو الأصح في استيعاب هذه المناطق ذات السكان القليلون فعددهم لا يحتاج سوى لمصلحة الحالة المدنية، عقود الزواج، الميلاد، الوفاة... الخ. كما يمكن بهذه الطريقة الوصول إلى الأهداف السياسية المتمثلة في تقريب الإدارة من المواطن وتحسين أدائها بدون كثرة إنفاق سوى دفع أجور عمال هذه الملحقات من البلدية.

يعتبر ذلك إجراء سليم من حيث الشكل وفعال من حيث المضمون على أساس أن العمل الذي قد تقوم به بلدية معزولة يمكن أن تقوم به ملحقة فقط والنتيجة توفير نفقات كثيرة الشيء الذي يؤدي إلى فائض في الإيرادات يمكن استغلاله في إحداث تنمية المناطق المعزولة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ميلودي فتيحة، التقسيمات الإدارية وأثرها على الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة جماعات محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د.مولاي الطاهر سعيدة 2018/2017، ص 65

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 65.

ولقد أورد هذا الإجراء الأستاذ محمد أمين بوسماح في كتابه "المرفق العام في الجزائر" كما أوردته المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط في دراسته (فبراير 1997) والذي اعتبر أن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 إجراء خطأ تعيش نتائجه العديد من البلديات<sup>3</sup>.

خلص المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط إلى: "إن التحليل المعمق يبرز أن البلديات العاجزة هي أساس البلديات الريفية 57% و 18% من البلديات الحضرية. والحصة الكبيرة منها تشكلها تلك البلديات التي انبثقت عن التقسيم الإداري لسنة 1984 والتي أفرزت بلديات ذات أنشطة اقتصادية ضعيفة، وقدرة جبائية شبه معدومة<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: تحديد صلاحية البلدية

تحدد القوانين والتشريعات جملة من الصلاحيات و الاختصاصات للبلدية. غير أن هذه الصلاحيات تفوق المصادر المالية لها. وقد تتمثل هذه الاختصاصات في:

\*التهيئة والتنمية المحلية.

\*التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز.

\*التعليم المدرسي وما قبل المدرسي .

\*الأجهزة الاجتماعية والجماعية.

\*السكن.

\* حفظ الصحة والنظافة والمحيط.

\* الاستثمارات الاقتصادية<sup>2</sup>.

إن المصادر المالية المتاحة للبلدية تقف عاجزة في مجابهة هذه الأعباء ومنه يظهر تدني مستوى أداء المصالح العمومية وخدماتها كما يظهر جليا العجز في ميزانياتها وقد نصت المادة 184 من القانون البلدي 10/11 على أنه " عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ص 68

<sup>1</sup> CENEAP « La refonte du système Fiscal» cp cit p 55.

<sup>2</sup> طويبي منصور، مرجع سابق، ص 50.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.

● اختصاصات ذات بعد محلي:

اختصاصات ذات بعد محلي هي كل المهام التقليدية التي تؤدي إلى خدمة عمومية، ومن خلالها يتجسد دور الدولة وسيادتها في إقليم البلدية باعتبارها الخلية الأساسية للدولة ومنها<sup>1</sup>:

- أمن وسلامة الأشخاص والممتلكات.

- إنجاز شبكة التطهير وقنوات صرف المياه القذرة.

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب.

- الصحة والنظافة العمومية.

- الأنشطة والمساعدات الاجتماعية.

- صيانة ممتلكات البلدية.

إن اعتبار البلدية السلطة العمومية المتمثلة لجهاز الدولة، فهي المسؤولة على توفير احتياجات المواطن من مياه صالحة للشرب وصيانة قنواتها، ومراقبتها كما أنها المكلفة بصرف المياه القذرة تجنباً لانتشار الأوبئة والأمراض حفاظاً على صحة المواطن وسلامته.

كما أنها في إطار تسهيل تنقل المواطنين وممارسة أنشطتهم، فهي تسهر على تعبيد الطرق وإنارتها لضمان سلامة المواطن وتحفيزه على ممارسة الأنشطة الاقتصادية التي تكون مصدر أساسي لإيرادات البلدية من خلال المداخيل الجبائية.

إن هذه المهام التي تشرف عليها البلدية داخل إقليمها تدخل في إطار أدائها للخدمة العمومية ذات النفع العام لكامل السكان، فهي معنية إذن لاستغلال كل إيراداتها بل فتح مجالات أخرى لخلق مصادر جديدة للإيرادات، بغية استعمالها لمواجهة هذا العبء الكبير من المهام والصلاحيات ذات الطابع المحلي التي لا مفر للبلدية من الإشراف عليها.

غير أن البلديات تشرف أيضاً على مهام ذات بعد وطني تكلفها الكثير من الاعتمادات قد تجد نفسها عاجزة على مواجهتها.

● اختصاصات ذات بعد وطني:

<sup>1</sup>طويبي منصور، نفس المرجع السابق، ص51

هي اختصاصات أوكلها المشرع الجزائري للبلديات بالرغم من أن هناك مديريات قطاعية لها الأولوية في تسيير شؤون قطاعها. وهي اختصاصات تثقل كاهل ميزانية البلديات وسبب رئيسي في عجزها وهي:

-إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية.

- إنجاز وصيانة المراكز الصحية .

-إنجاز وصيانة المراكز الثقافية.

- الشبيبة والرياضة.

- الري ، الزراعة والغابات.

إن البلدية مسؤولة على إنجاز المؤسسات التعليمية للبلديات طبقا للمقاييس الوطنية والخريطة المدرسية<sup>1</sup> ، كما أنها تسهر على صيانتها بعد الإنجاز. وقد أسندت لها في المناطق النائية مهمة النقل المدرسي إضافة إلى تحفيز التعليم ما قبل المدرسي.

وهو عبء مالي يفوق بكثير نسبة 10 % من الدفع الجزافي المخصص لتمويل هذا القطاع، وغالبا ما تلجأ البلدية إلى أموالها الخاصة لتكملة التمويل.

أما إنجاز وصيانة المراكز الصحية<sup>2</sup> فتساهم البلدية بقسط كبير في تمويلها بالرغم من أنها من صلاحية وزارة الصحة والسكان.

كذلك المراكز الثقافية<sup>3</sup> التي هي من صلاحيات وزارة الثقافة إلا أن البلدية مطالبة بإنجازها وصيانتها.

الشبيبة والرياضة<sup>4</sup> قطاع له وزارته إلا أن المشرع أوكل مهمة صيانة الهياكل الرياضية وإنجازها إلى البلدية بل أنه أجبرها على المساهمة بنسبة 07 % من ميزانيتها<sup>5</sup>، لترقية قطاع الرياضة والشباب. وتمثل هذه النسبة اقتطاعا إجباريا لصالح الشبيبة والرياضة إضافة على إشرافها بإنجاز وصيانة الهياكل الرياضية من قاعات اللعب وممارسة الرياضة. وإذا ما استعرضنا الجدول أسفله نقف على الأعباء المالية التي تتحملها البلدية لصالح هذا القطاع.

<sup>1</sup> القانون البلدي رقم 11/10، المادة 122.

<sup>2</sup> القانون البلدي رقم 11/10، المادة 94.

<sup>3</sup> المصدر نفسه المادة 97.

<sup>4</sup> القانون البلدي رقم 11/10 المواد 77.

<sup>5</sup> القرار الوزاري المشترك المتعلق بمساهمة البلديات و الولايات في ترقية مبادرات الشباب وتطوير الممارسات الرياضية. التعليمية الوزارية رقم 47 المؤرخة في 18 سبتمبر 1989 والمتعلقة بتفسير كيفية اقتطاع 07 % من ميزانية البلديات والولايات لفائدة مبادرة الشباب وتطوير الرياضة.

جدول يمثل: الاقطاعات الخاصة بالصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب والرياضة

السنوات	2004	2005	2006
المبالغ	10.578.533.79	8931.356.99	8.851.899.75

أما المحافظة على البيئة والمحيط وتطوير الاقتصاد الفلاحي هو من الاختصاصات التي تجبر البلدية على دفع إعتمادات مالية هامة لترقية هذه القطاعات بالرغم من وجود وزارة للبيئة والسياحة وأخرى للفالحة.

على المشرع الجزائري إعادة النظر في الاختصاصات الموكلة للبلدية وفي قدراتها المحدودة والمعروفة، وذلك بغية التصحيح المالي للميزانية، ورفع كل التباس قد يعيق حركة التنمية في هذه البلديات. فإذا ما لاحظنا ميزانية بلدية بشار نقف على الفرق الكبير بين تقديرات النفقات وإنجازاتها لسنوات متتالية مما يدل على نفقات كبيرة تتحملها البلدية كأعباء جديدة تظهر خلال السنة المالية تفوق النفقات المقدرة خلال نفس السنة وهو ما يدفع الدولة بالتدخل من خلال الإعانات المالية لتسوية عملية التوازن بالميزانية.

إن حجم هذه الأعباء يمثل عبء ثقيل جدا على البلديات مما يستدعي إعادة النظر في تسيرها خصوصا ما يتعلق بضرورة إشراك القطاعات المعنية والمتعلقة بالمصالح ذات النفع الوطني في التكفل بمهامها. وتسعى إلى تطوير مصالحها بوسائلها المادية و المالية الخاصة بها، على أن تتكفل الدولة بالمهام المتعلقة بالسلطة العمومية وأن تؤمن تمويل الأعباء ذات النفع العمومي.

كتب الأستاذ بوعشبية أحمد في مستهل أسباب تزايد نفقات الجماعات المحلية "تتحمل الجماعات المحلية بعض النفقات التي هي في الواقع من صلاحيات الدولة وتمويلها من اختصاص الوزارة المعنية مثل نفقات التعليم الخاص بالبناء والتجهيز، وهي في الحقيقة من اختصاص وزارة التعليم الابتدائي و الثانوي ونفقات الصحة التي هي من اختصاص وزارة الصحة..... إلخ."

وعليه تبقى البلديات تتحمل أعباء تفوق قدراتها المادية وحتى البشرية وهو ما يتطلب ضرورة التعجيل بالمصادقة بقانون بلدي جديد يأخذ بعين الاعتبار الطاقة المالية للبلديات وإلا أصبحت ظاهرة العجز، ظاهرة مزمنة يصعب الخروج منها، وتصبح لها آثار سلبية على الاقتصاد الوطني.

**المطلب الثاني: إصلاح المنظومة الجبائية.**

إن المنظومة الجبائية الحالية معقدة، إذ تصب فيها كل من الضرائب المحلية وضرائب الدولة المركزية، مما يعيب الجباية المحلية، وبالتالي ينجم عنها نظام جبائي مختلط تتعايش فيه جباية محلية وجباية وطنية يعاد توزيعها على الميزانيات المحلية<sup>1</sup>.

وعليه فإن الحل المقترح للقضاء على تعقيد المنظومة الجبائية المحلية، ال يكمن في التعديلات السطحية، بل في إستراتيجية شاملة وموضوعية، بحيث يجب إعادة النظر فيها، ويتسنى ذلك بمراجعة النظام الجبائي الحالي والذي سنتطرق إليه في فرع أول، والعمل على مكافحة التهرب الضريبي والذي نتناوله في فرع ثان.

### الفرع الأول: مراجعة النظام الجبائي الحالي.

يرى العديد من الفقهاء وعلى رأسهم آدم سميث Smith Adam، أنه حتى يكون النظام الجبائي فعال، يجب أن يتميز بالمرونة والعدل والبساطة<sup>2</sup>، وأن أي ابتعاد عن هذه المبادئ يؤدي حتما إلى منظومة جبائية ضعيفة وقليلة المردودية.

وفي نفس هذا الإطار، عرفت الجباية المحلية في فرنسا أزمة كبيرة مست الخاضعين أو المكلفين بدفع الضريبة من جهة، والجماعات المحلية التي تحصلها والدولة التي تسيروها من جهة أخرى<sup>3</sup> كما عرفت الجزائر بدورها ومنذ الاستقلال جباية معقدة وغير منتجة، انعكست آثارها على ماليتها المحلية بشكل كبير.

لقد سبق لنا وأن أبرزنا أهم الاختلالات التي يعاني منها النظام الجبائي الحالي و الآثار السلبية المترتبة عنها، والمؤدية إلى تفاقم العجز المالي، وعليه نرى أنه من المستحسن القيام ببعض الإجراءات لمحاربة هذه الوضعية، وهذا ما سنتطرق له من خلال العنصرين التاليين.

نتناول في العنصر الأول إشراك البلدية في الجباية المحلية، أما الثاني نتطرق فيه إلى الابتعاد عن التوزيع التمييزي لمنتوج الضرائب.

### أولاً: إشراك البلدية في الجباية المحلية.

<sup>1</sup> ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003، منشورات بغدادية، 2003، ص 84.  
<sup>2</sup> حبيبة دريس، عوامل نقص المردودية الجبائية، مذكرة شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000، ص 82.  
<sup>3</sup> كيراد خيراني، الجباية المحلية في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة لنيل الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية القليعة، 1996، ص 34.

لقد أصبحت السلطة التشريعية عائقا أمام الاعتراف بالسلطة الجبائية الحقيقية للبلديات، وهذا بسبب الصلاحيات المعترف بها للمشرع لتحديث القواعد المتعلقة بالضريبة، إذ ليس للبلدية سلطة إنشاء ضرائب محلية غير محددة في القانون، فإشياء الضريبة من اختصاص الدولة دون غيرها<sup>1</sup>، إذ أن النظام الجبائي يقوم على مبدأ "عدم استقلالية الضريبة"، ذلك أن غرض الضريبة هو مسألة وطنية تختص بها الدولة، أما المجالس المحلية فتقتصر سلطاتها على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع لأساس الضريبة المحلية<sup>2</sup>.

كما اتضح من الممارسة العملية وكنتيجة للطبيعة المركزية للنظام الجبائي وأثارها السلبية على المالية المحلية، ضرورة إشراك البلديات في تحديد نسب الضرائب، لأنها الأكثر علما بالخصائص المحلية، لذلك يتعين أن تسند للبلديات مسؤولية التصويت على معدلات (فرض الرسوم المحلية الرسم على النشاط المهني، رسم التطهير، الرسم على السكن، الرسم على الذبح) في حدود المقادير المحددة بموجب القانون<sup>3</sup>.

وفي هذا الإطار، ظهرت عدة أبحاث متخصصة تختص بتطوير الضرائب المحلية، مع منع أي اشتراك في توزيع منتوج الضريبة بين الدولة والجماعات المحلية و تقترح هذه الدراسات<sup>4</sup>:

- أ - أن يحول ناتج الرسم على القيمة المضافة (a,v,t) بكامله لصالح البلدية.
- ب - وفي مقابل الفكرة الأولى رفع قيمة الرسم على النشاط المهني من 4 % إلى 55.12% ويكون توزيع هذا الرسم على النحو التالي<sup>5</sup>:

المجموع	حق الصندوق المشترك للجماعات المحلية	حق البلدية	حق الولاية	الرسم على النشاط المهني
4 %	1.00 %	2.20 %	0.80 %	الكلية النسبة

<sup>1</sup> كيراد خيراني، المرجع السابق، ص 33.

<sup>2</sup> براج محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005، ص 19.

<sup>3</sup> راجح غضبان، المرجع السابق، ص 28.

<sup>4</sup> تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، سنة 2000، ص 18.

<sup>5</sup> المادة 06 من قانون رقم 01-12، المؤرخ في 2001/07/19، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 صادر في الجريدة العدد 38، بتاريخ 2001/07/21

الحق في النسبة المئوية	20 %	55 %	25 %	100%
------------------------	------	------	------	------

وحتى تستطيع الإدارة الجبائية تفادي انخفاض الرسم على القيمة المضافة (A،V،T)، تتصح هذه الدراسة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتجنب ارتفاع العبء الجبائي، نتيجة لارتفاع الرسم على النشاط المهني (P،A،T) المقترح.

وزيادة على ذلك فإنه تم تأييد التوجه الذي يرى أنه على الدولة أن تتنازل عن بعض الضرائب ذات الطابع المحلي للبلديات، كما هو الحال بالنسبة للضريبة على الرواتب والأجور<sup>1</sup>، حيث تصبح هذه الضريبة سهلة التحديد، بحيث يمكن تحويلها لصالح البلديات دون أي صعوبة تذكر. وعليه فإنه لا يكون للسلطة الجبائية للبلديات أي معنى، إذا لم تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل فئة من البلديات (بلدية ريفية، حضرية، جديدة، قديمة = وكذا القدرة الشرائية للمواطنين، وهذا حتى لا تلقى الضريبة الرافض منهم.

### ثانيا : الابتعاد عن التوزيع التمييزي لمنتوج الضرائب.

إن مشكل عدم المساواة في الموارد بين الجماعات المحلية، يطرح بحدة وخاصة بالنسبة للمجهودات، المطلوب من البلديات بذلها في مجال إنجاز التجهيزات الجماعية، كما أن البلديات التي توجد بها نشاطات صناعية وتجارية، تكون أكثر انتفاعا، كما تكون أكثر حظا البلديات التي يتواجد بها المكلفون بالضرائب نظرا لوجود مداخيل مرتفعة<sup>2</sup>.

غير أن عبء الديون يرفع رغم البلديات على رفع نسب الضرائب بشكل محسوس، وبذلك تكون البلديات الفقيرة في حلقة مفرغة، حيث تضطر إما إلى رفع نسب الضرائب بشكل مرهق وإما أن تكون عاجزة عن الاستثمار<sup>3</sup>.

والمفلة للانتباه هو أن بلديات ولاية الجزائر، قد استفادت من مبالغ مهمة جدا من خلال منتوج الدفع الجزافي، المقدر بـ: 30 % وهذا لكون الوزارات والمؤسسات الكبرى، تقع مقراتها المركزية على مستوى بلديات ولاية الجزائر، ويخضع للدفع الجزافي الأشخاص الطبيعيون والمعنويون والهيئات المقيمة في الجزائر وتمارس نشاطها فيها، وتدفع مرتبات وأجور وتعويضات ومعاشات وربوع عمرية وعلاوات، بما في ذلك الامتيازات العينية، ويبقى الدفع الجزافي على الدوام على عاتق المستخدم، ويحسب بتطبيق معدل نسبي، دون الأخذ بعين الاعتبار لوضعية كل أجير<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>حبيبة دريس، المرجع السابق، ص 89.

<sup>2</sup>حميد بوزيدة، التقنيات الجبائية، د.م.ج، 2010، ص150.

<sup>3</sup>مرجع نفسه، ص155.

<sup>4</sup>المادة 1/108 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.



وللتقليل من التفاوت في القدرات الجبائية للبلديات ، نعتقد أنه من الضروري مساعدة البلديات على تطوير وسائلها، قصد تحسين مستوى تحصيل الضرائب ومحاربة الغش والتهرب الجبائيين ، وبالتالي زيادة مواردها المالية وتشجيع البلديات على المشاركة في رأسمال المؤسسات والشركات الجديدة<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: مكافحة التهرب الضريبي.

إن من أهم أسباب ضعف الموارد الجبائية للبلديات، هو عدم قدرتها على تحصيل الضرائب والرسوم، وذلك نظرا للتهرب الضريبي ونقص الكفاءة، بالإضافة إلى وجود ثغرات في التشريع الضريبي، فكل هذه العوامل قلصت من الفعالية الجبائية للتمويل المحلي<sup>2</sup>.

ويعد التهرب الضريبي من العوامل الأساسية في خفض العائد الجبائي المحلي ، وبالتالي التخفيض من قدرة البلديات على أداء مهامها وهو الأمر الذي يتطلب ضرورة الإسراع في مكافحة لإيجاد و حلول له، فمكافحة التهرب الجبائي يعد عاملا أساسيا في دعم العدالة الجبائية ودعم الموارد المالية، من خلال تفعيل آليات الرقابة وفرض عقوبات صارمة على التهرب الجبائي، الأمر الذي من شأنه التقليل من استفحال هذه الظاهرة، أو على الأقل الحد من خطورتها، ذلك أن معرفة الأسباب التي تؤدي إلى التهرب الجبائي، تبقى غير كافية، في ظل غياب التحرك الصارم للإدارة الجبائية للحد من هذه الظاهرة<sup>3</sup>.

وللحد من هذه الظاهرة يجب إتباع إجراءات كفيلة بردعها، والتي سنتناولها في جزئين اثنين ، نتناول تدعيم الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة في جزء أول، ثم نتطرق إلى فرض عقوبات صارمة على التهرب الضريبي في جزء ثان.

#### أولا: تدعيم الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة.

إن التصريح هو العملية الأساسية التي تحدد وفقا لها قيمة المبلغ الواجب تسديده ، ومن خلاله يتم التهرب جبائيا، باعتباره أحسن وسيلة لذلك، وخاصة إذا تعلق الأمر بقيمة الممتلكات خاصة منها العقارية وكذا مقدار الائتمان، وهذه الظاهرة ما زالت مستفحلة رغم الإجراءات التي قامت بها لإدارة المركزية في هذا الاتجاه، والمتمثلة أساسا في التخفيضات الهامة التي جاءت بها بعض قوانين المالية ومنها على سبيل المثال ما قد نص عليه قانون المالية لسنة 2000<sup>4</sup>:

<sup>1</sup>رضا خالصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث، الجزء الأول، دار هومه، الجزائر، ص116.  
<sup>2</sup>خالد الخطيب، التهرب الضريبي، مجلة دمشق، كلية الاقتصاد، المجلة 16، العدد الثاني، 2000، ص170.  
<sup>3</sup>ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، ص35.  
<sup>4</sup>القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23/12/1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 80، بتاريخ 24/12/2000، المادة 06 منه.

- تخفيض نسبة ضريبة الشهر العقاري من 2 % إلى 1.1 % .
- تخفيض حقوق نقل الملكية الخاصة من 8 % إلى 5. %.
- تخفيض حقوق عقود نقل الملكية بالنسبة للعقارات الموجودة بالدول الأجنبية من 5 % إلى 3% وفي هذا الإطار أصبح من الضروري تفعيل دور الرقابة ، وذلك عن طريق تدعيم مصالح الضرائب بالوسائل الحديثة والإطارات اللازمة ، وكذا إعطاء صلاحيات محلية في ميدان الرقابة، أي على مستوى البلدية نفسها ، كونها أدرى بقيمة المعاملات التجارية التي تتم على إقليمها ، كما يمكن تقسيم الإقليم إلى مراكز تجارية مختلفة من حيث قوة النشاط وتحديد قيمة نظرية دنيا لرقم الأعمال الخاصة بكل منطقة<sup>1</sup>.

كما تعتبر الرقابة الجبائية من أهم الوسائل الناجعة لمكافحة التهرب الضريبي ، بحيث يمكن بواسطتها وضع حد لظاهرة التهرب الضريبي وهي من اختصاص الإدارة الجبائية، كما أن للرقابة الجبائية أشكال وطرقا عديدة يتوجب استعمالها في الوقت المناسب<sup>2</sup>، ومن أشكال هذه الرقابة نجد:

#### • 1- الرقابة في عين المكان :

تتم هذه الرقابة خارج مكاتب الإدارة الجبائية، على خالف كل من الرقابة الشكلية والرقابة على الوثائق، إذ تمارس كل منهما داخل مكاتب الإدارة الجبائية. وتمارس الرقابة في عين المكان من خلال التدخلات التي يقوم بها الأعوان المحققون، وذلك في الأمكنة التي يزاول فيها المكلفون بالضريبة لنشاطاتهم.

#### • 2- الرقابة الشكلية:

والتي تخص الأخطاء التي يرتكبها المكلفون أثناء كتابة التصريحات، كالتحقق من الهوية وعنوان المكلف بالضريبة.

من خلال مقارنتها بالوثائق التي تحوزها الإدارة عن الوضعية الحقيقية لكل مكلف.

#### ثانيا : فرض عقوبات على التهرب الجبائي.

تتمثل في فرض غرامات مالية على المخالفين، وقد جاءت التشريعات بعقوبات مالية كما هو الحال بالنسبة لنص المواد 113 و 116 من القانون التجاري رقم 05-217 المؤرخ في 1975/12/25

<sup>1</sup>حمدي رشيد، المرجع السابق، ص97.

<sup>2</sup>حمدي رشيد ، المرجع نفسه ، ص 97

والمتمم المعدل<sup>1</sup>، والتي تنص على أنه في حالة إثبات أن الشخص لم يسدد مستحقات للخزينة تفرض عليه غرامة قدرها 4 مرات قيمة الرسم المتهرب منه. وللغرامة الجبائية ثلاثة صور هي كالتالي:

- الغرامة بسبب عدم التصريح السنوي.

- الغرامة بسبب التأخير في تقديم التصريح.

- الغرامة بسبب النقص في التصريح.

### المبحث الثاني: الرفع من النجاعة في التسيير.

<sup>1</sup>الأمر رقم 59-75 المؤرخ في 1975/12/25 المتضمن القانون التجاري الصادر في الجريدة الرسمية، العدد رقم 101، بتاريخ 1975/12/19 المعدل والمتمم.

التسيير هو من العناصر الأساسية المؤثرة في القدرة المالية للبلديات، فكلما سعينا إلى تحسينه وترقية أدواته كان ذلك سبيل للوصول إلى الأهداف المسطرة وتجسيد للأساليب العلمية الأكثر ملائمة لطبيعة البلدية ومن ثم الوصول إلى أقصى مرودية للخدمة.

إن تحسين أدوات التسيير هو تحسين لتسيير الممتلكات لضمان إنتاجها بالكيفية الصحيحة والملائمة لواقع السوق والمحيط، وهو كذلك ترشيد النفقات وتوجيهها في المسار الصحيح والسليم لتقليل الأعباء والتكاليف.

فتحسين التسيير إذن هو الاستعمال الأمثل للأدوات المتاحة وتحقيق النجاعة الاقتصادية<sup>1</sup>.

### المطلب الأول: إعادة النظر في تثمين موارد الأملاك المحلية.

يعتبر تسيير الموارد المحلية من مسؤولية المسؤولين المحليين من حيث تحصيل الإيرادات والتصرف في استغلالها ومراجعة أسعارها على خالف المنتج الجبائي المفروض عن طريق النصوص التشريعية. وهو الأمر الذي يجعلها لا تشكل سوى 10 % من مجموع الإيرادات الشيء الذي يثبت عجز هؤلاء المسؤولين في التحكم في التسيير العقلاني والرشيد لهذه الموارد. ويؤكد غياب الاستغلال العقلاني لها كما يوضح الاتكال الكلي والمطلق على الموارد الجبائية التي أصبحت هي الأخرى غير كافية لتلبية كل المتطلبات نتيجة تقهقر الظروف الاقتصادية.

لإعادة تثمين هذه الموارد على المسؤولين المحليين السهر على إحصاء كل الممتلكات المتوفرة وذلك بإجراء عملية جرد لكامل العقارات والمنقولات والتحكم فيها من خلال اختيار الطرق المثلى للتسيير.

### الفرع الأول: إحصاء وتحصيل مداخيل الممتلكات.

إن مداخيل الممتلكات هي إيرادات دائمة قد تعتمد عليها البلديات لمواجهة العجز على مستوى ميزانياتها وهذا إذا ما لقت اهتماما كبيرا في تسييرها خصوصا في إحصاءها وتحصيلها.

وقد تعرف البلديات صعوبة في إحصاء هذه الممتلكات باعتبار أن أغلبها ضائع ومهمل لهذا البد من عملية جردها أولها<sup>2</sup>.

### أولا: جرد الممتلكات

<sup>1</sup> شادلي زهرة ، مرجع سابق، ص 153 .

<sup>2</sup> شادلي زهرة ، مرجع سابق، ص 154 .

في إحصاء الممتلكات يتعين على البلديات استعمال سجل أو فهرس المحتويات le consistance de sommier، حيث يعتبر بمثابة السجل الذي تدون فيه كل الممتلكات سواء المنتجة أو غير المنتجة للمداخل التي تتوفر عليها البلدية كما يحمل هذا الفهرس كل المعلومات الخاصة بطبيعته، عنوانه، مساحته، قيمته، وطريقة استغلاله (استغلال مباشر أو غير مباشر).

إن التشخيص الدقيق لهذه الأملاك عن طريق جرد تفصيلي يعد ضرورة ملحة، بهدف وضع بنك معلوماتي لغرض التحكم والتسيير والرفع من المردودية.

كما أن المسلك الصحيح لهذا الفهرس والجرد الدقيق لكل الممتلكات وتحسين كل المعلومات والملاحظات يمكن القابض من المحافظة ومتابعة كل المداخل المكلف بتسييرها بطرق سهلة عن طريق تنفيذ مختلف العقود (إيجار، امتياز، بيع.....) التي يسهر على إعدادها الأمر بالصرف المسؤول على المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية في الميدان العملي، لكن جل البلديات تفتقد الفهرس العقاري الذي يحوي كل الأملاك وحتى البلديات التي تملكه فهو يشوبه نقص كبير في الإحصاء أو الجرد أو في مصداقية المعلومات المسجلة فيه.<sup>1</sup>

في أغلب الأحيان تتوفر معلومات عن الممتلكات العقارية التي آلت للبلديات بعد الاستقلال وبعضها تم إتلافه إراديا والباقي تدهورت قيمته بفعل الإهمال و اللامبالاة ليتم بيعه بأسعار رمزية لا تعكس قيمته التجارية.

تنص المادة 60 من لقانون البلدي 10/11 أنه: " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة.

يثبت بطلان هذه المداولة بقرار مغل من الوالي.

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي.

<sup>1</sup>شاذلي زهرة، مرجع سابق، ص154.

فهي مادة توضح أهمية المحافظة على الممتلكات وعدم إهمالها أو التفريط فيها وهو الأمر الذي تسعى إليه البلديات من خلال جردها وصيانتها والتخلص من أقدمها عديم المنفعة عن طريق البيع بالمزاد العلني.

لكن رغم هذه النصوص التشريعية ، فغالبا ما تقف مصالح التفتيش الوزارية التي تقوم بدورات تفتيش على جملة من البلديات قصد معرفة مدى تطبيق التعليمات التنظيمية على العديد من النقائص (نقص فادح في جرد الممتلكات والفهرس العقاري) وتسجل العديد من التحفظات على سجل الجرد نذكر منها:

- ملف ناقص، لم يتم ملء كل الأعمدة بالمعلومات المطلوبة.

- غياب ترقيم المنقولات الشيء الذي يصعب عملية الرقابة.

وعليه يبقى من المستحيل التحكم في تسيير الممتلكات بطريقة صحيحة ومضبوطة وتقدير فعلي لإيجارها.

فعلى المسؤولين المحليين إعادة تثمين ممتلكات بلدياتهم بشكل دوري وخاصة أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال المهني والتجاري عن طريق المزايدة حتى تتقارب نوعا ما مع الأسعار التجارية.

إن إعادة تثمين الممتلكات بشكل دوري يمكن البلديات من المحافظة على قيمة الملك دون تحمل فوارق الأعباء التي تحصل من جراء ارتفاع أسعار المصاريف الأخرى المتعلقة بها.

### ثانيا: تحصيل الإيرادات

يعتبر التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه تقليص الديون العمومية<sup>1</sup> وهو الإجراء الذي يقع على مسؤولية القابض البلدي المكلف بالتحصيل ومتابعة جميع الإيرادات التابعة للبلدية والتي هي بحوزة الآخرين. وهو ما نصت عليه المادة 173 من القانون البلدي 10/11 تقيد الاعتمادات المالية للتجهيز بعنوان مساهمات الدولة أو ميزانية الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وآل الإعانات الأخرى بتخصيص خاص..".

ويقوم هذا القابض بهذه العملية بصفته المحاسب العمومي للبلدية بأمر من رئيس المجلس الشعبي البلدي (الأمر بالصرف) بعد إصدار هذا الأخير لكامل الكشوفات والسندات الداعية لتحصيل.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 21/90 الخاص بالمحاسبة العامة، المؤرخ في 15 أوت 1990، الجريدة الرسمية العدد 24، 25 أفريل 2018. المادة 18.

فعلى القابض أن يتحقق من صحة وسالمة هذه السندات وصحة الوثائق المرفقة لسندات التحصيل. ليقوم بعد ذلك بتحرير إشعار للمدين يطالبه بتسديد مبلغ السند عن طريق النقد أو صك بريدي أو بنكي أو حوالة بريدية قبل استعمال أي إجراء تنفيذي إجباري لتحصيل.

كما هناك بعض الإيرادات المحصلة من طرف المحاسب قبل إصدار السندات كالإعانات والمساهمات، الهبات والوصايا. ثم يطلب المحاسب من رئيس البلدية إصدار سندات التسوية للمبالغ المحصلة.

وعليه يبقى تحصيل الإيرادات سبيل لتسيير أنجع للممتلكات خصوصا إذا تم بصرامة ومتابعة فعلية ومعرفة دقيقة لكل المستحقات وال يتأتى ذلك إلى بتشكيل خلية متابعة مشكلة من أعوان يسهرون على تعيين المستحقات وتحصيلها ومتابعة الممتنعين عن التسديد.

### الفرع الثاني: إتباع أساليب سليمة للتسيير و الاستغلال.

إن إتباع أسلوب تسيير صحيح أمر ضروري لتحقيق النجاعة الأمر الذي يجب أن يتبعه كل المسؤولين المحليين بعيدا عن الأفكار الحزبية وتحقيقا للمنفعة العامة للمواطنين. فالبلدية تشرف على تسيير مجموعة من الخدمات حسب ما نصت عليه المادة 132 من القانون البلدي 10/11 " يمكن البلدية أن تلجأ إلى خدمات خبراء ومستشارين عن طريق التعاقد من أجل إنجاز مهام ظرفية وفق الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

فالمشرع الجزائري لم يفرض على البلدية أسلوب تسيير معين لتكفل بهذه الخدمات العمومية وذلك لطرح طرق بديلة قد تكون أكثر نجاعة نذكر منها:<sup>1</sup>

أولا: أسلوب التسيير المباشر.

نصت المادة 134 من القانون البلدي 10/11 " تولى المندوبية البلدية ضمان مهام المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية للتكفل بها.

وينشط المندوبية البلدية منتخب يدعى المندوب البلدي ويعين بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيس المجلس.

ويساعده متصرف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من الأمين العام للبلدية.

<sup>1</sup>شادلي زهرة، مرجع سابق، ص 157.

كل البلديات تفضل الأسلوب المباشر في تسيير ممتلكاتها عن طريق الاستغلال المباشر دون وسيط من خلال المرفق البلدي، بغرض التحكم في التسيير وخصوصا إذا تعلق الأمر بالإيرادات الثابتة والسهلة التقييم.

ورغم اعتماد هذا الأسلوب من طرف الكثير من البلديات إلا أنه قد يقع فيه عدة تجاوزات وانحرافات مما يتطلب رقابة صارمة من طرف المحاسب البلدي. مما دفع البلدية لإيجار هذه المصالح إلى الغير مقابل مبالغ شهرية أو سنوية.

إن هذا النوع من التسيير جعل الجماعات المحلية تتخبط في الكثير من النفقات المتزايدة. مما دفع إلى إعادة تكيف هذا النوع مع الواقع الاقتصادي المعاش والتحويلات الكبيرة التي يعرفها المحيط الخارجي بغية الوصول إلى أكثر فعالية مع أقل التكاليف.

**ثانيا: أسلوب التسيير بواسطة المؤسسة العمومية.**

نصت المادة 136 من القانون البلدي لسنة 10/11 على " يحدد بموجب مرسوم عدد المندوبيات البلدية المنصوص عليها في المادة 134 أعلاه وحدودها بالنسبة لكل بلدية كبرى اعتمادا، بصفة خاصة، على الطابع الجغرافي والحضري لإقليمها ومقتضيات المرفق العام.

**• تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.**

يعتبر هذا الأسلوب من الأساليب المفضلة للجماعات المحلية لما يهدف من تدعيم مادي للبلديات بوسائل الإنجاز الضرورية وبالتالي تنفيذ لكل البرامج الاستثمارية كما يهدف إلى توفير مناصب شغل للأيدي العاملة المحلية.

وبعد التغييرات التي بدأت تعرفها الدولة في التوجه نحو اقتصاد السوق تحت ضغوط المؤسسات المالية الدولية ومنها العجز المالي التي بدأت تظهر بوادره في الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد في 1986 والتي كان من نتائجها تقلص الموارد المالية، الشيء الذي انعكس سلبا على المؤسسات العمومية سواء الوطنية أو المحلية. إذ لم يعد في وسع الدولة تمويل المؤسسات العاجزة هذه الأخيرة التي أصبحت بين خيارات حتمية محدودة انتهت بضرورة خوصصة هذه المؤسسات وحل المؤسسات العمومية التي تقوم بتسيير مرافق عمومية وعودتها إلى الاستغلال المباشر بجميع عيوبه.



ثالثا: أسلوب التسيير عن طريق الامتياز والتأجير

نصت المادة 138 من القانون البلدي 10/11 : عندما يكون من الصعب الاتصال بين المقر الرئيسي للبلدية وجزء منها لبعد المسافة أو للضرورة، يحدث المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة ملحقة إدارية ويحدد مجال اختصاصها، ويعين لها مندوبا خاصا.

• يعين المندوب الخاص من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويراعى قدر الإمكان في تعيينه أن يكون من المقيمين في ذلك الجزء المعني من البلدية ويتصرف تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتلقى باسمه تفويضا بالإمضاء.

قد يكون هذا الأسلوب الأكثر فعالية في تسيير المصالح ذات الاستغلال الطويل المدى المشرفة على استثمارات أو أشغال كبيرة تحتاج إلى وقت طويل لإهلاكها وتمكين المستثمر من استرجاع التكاليف وتحقيق الأرباح.

ولقد افترق هذا الأسلوب إلى التغطية القانونية نظرا أن القانون البلدي لم يفسر جانبه التنظيمي والإجراءات المؤدية إلى تنفيذه.

ولم تكن هناك تغطية قانونية سوى تعليمة وزارية تعرف امتياز وتأخير المرافق العمومية المحلية

" يعتبر عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عمومي و استغلاله لمدة معينة من الزمن بواسطة عمال وأعمال يقدمها صاحب حق الامتياز (الملتزم) على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار لنظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق<sup>1</sup>."

إذن يتضح من التعريف أن الالتزام عقد يربط طرفين. يتجسد موضوعه بإدارة مرفق عمومي تحكمه مجموعة من القواعد والأسس يكون هذا العقد لمدة محددة تنتهي بانتهاء مدة العقد كما أن أعباء المشروع وأخطاره المالية يتحملها الملتزم مقابل ذلك يتقاضى عن خدماته رسوما يحصلها من المنتفعين.

ويمكن اللجوء إلى أسلوب التأجير الذي يختلف في جوهره عن الالتزام إلا من حيث المدة و الاستئجار حيث أن مدة استغلال المصلحة العمومية بالتأجير لا تتعدى 12 سنة كما تنص عليه نفس التعليمة وال يسمح للمتعاقد إجراء أي تعديل أو استثمار في الهياكل التي يسهر على تأجيرها فهو ينتفع بأداء الخدمة مقابل رسوم.

<sup>1</sup>تعليمة-وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة و الإصلاح الإداري -رقم 94 842/3 المؤرخة 1994/09/07-امتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية ص5.

ويستند التعاقد حسب هذا الأسلوب إلى دفتر شروط أو أعباء، تحدد فيه الحقوق والواجبات بين المتعاقد القصد منه المحافظة على المصلحة العمومية وضمان استمرار أداء الخدمات.

ونادرا ما يستعمل هذا الأسلوب بالبلديات الجزائرية بالرغم من تبنيه من بلديات دول أخرى كالبلديات الفرنسية نظرا لتميزه في تقليص الأعباء الخاصة بالبلدية و الاقتصادية في الأموال العمومية.

فأسلوب الامتياز جدير بالاستعمال من طرف المسؤولين المحليين بالخصوص في قطاعات التجهيز و الاستثمار. كالتجهيزات الرياضية، الاقتصادية، السياحية، وغيرها التي تتطلب أموال هامة تعجز عنها البلديات.

إن التفتح على العالم الخارجي وضرورة تبني ميكانزمات اقتصاد السوق ضرورة توجه الدولة ومن تم البلدية إلى تسير مصالحها وأنشطتها مع الشريك الاقتصادي أي فتح مجال المناقشة لتحسين أداء المصالح العمومية و توجيه البلدية أكثر إلى وظائفها التقليدية.

### المطلب الثاني: الرقابة المالية على بلديات.

تعتبر الرقابة المالية من الوظائف الأساسية للإدارة المالية التي تهدف إلى التأكد من مطابقة التنفيذ والممارسات العملية للخطط التي من شأنها المحافظة على الأموال العامة والكشف عن الانحرافات والأخطاء والمشكلات واتخاذ القرارات لمعالجتها وتجنبها مستقبلا. وتأتي أهمية الرقابة على البلديات لضبط الاستقلال الممنوح لها ضمن الحدود التي تتطلبها المصلحة العامة، وتماسك وتناسق الجهود مع سائمة مختلف التصرفات المالية والإدارية. وال يقتصر هدف الرقابة المالية على كشف الانحرافات وتصحيحها بل يتعدى ذلك إلى تقييم الأداء الفردي والعمل على تطويره ورفع مستويات الكفاءة والفعالية المالية والإدارية<sup>1</sup>.

تتضمن الرقابة في مستوياتها المختلفة التأكد من عدم تجاوز المخصصات المالية والتقيد بالقيود القانونية والتنظيمية ومحاربة الفساد الإداري والمالي واتخاذ كل ما يلزم لاستخدام وتوجيه الأموال العامة بكفاية وفعالية وترشيد الإنفاق ومختلف التصرفات المالية.

<sup>1</sup>ثابتة بوحانة ، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان 2015، ص265.

## الفرع الأول: أنواع الرقابة على البلديات<sup>1</sup>.

هناك عدة مجالات للرقابة على البلديات وتهدف كلها إلى تنفيذ عقلاني للميزانية وإدارة محكمة للأموال العامة نوجزها في محورين، محور خاص بالرقابة الإدارية والشعبية وآخر خاص برقابة مجلس المحاسبة.

### أولاً: الرقابة الإدارية والشعبية

وفق هذا النوع هناك رقابة الإدارة على الأموال العمومية والمتمثلة في جملة الموظفين المنتميين إلى أسالك الرقابة الشعبية سواء كانت داخلية أو خارجية ثم الرقابة الشعبية والتي تتم عن طريق الشعب أو من ينوب عنه.

#### 1- الرقابة الإدارية:

تحدد الرقابة الإدارية في ثلاثة أجهزة:

#### - رقابة السلطة الوصية:

تعتبر السلطات الوصية على أعمال البلديات الجهاز المراقب القريب من حركة الأموال العمومية من حيث أنه لا يمكن أن يتم تنفيذ الميزانية دون المصادقة من طرف السلطة الوصية حسب ما نصت عليه المادة 42 من القانون البلدي 10/11 على " يرسل عضو المجلس الشعبي البلدي استقالته إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام..

وبالتالي فإن المصادقة على ميزانية البلدية هي من اختصاص الوالي والذي خوله القانون مدة شهر ليصدر قراره وإلا اعتبرت مصادق عليها.

تعتبر هذه الرقابة خارجية سابقة عن تطبيق الميزانية، كما يمكن لها أن تكون متزامنة مع تطبيق الميزانية عندما يتبين عند التنفيذ أن هناك عجز يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل التدابير لامتناعه وتأمين توازن الميزانية وإذا لم يتخذ المجلس هذه الإجراءات جاز للوالي اتخاذها وامتصاص العجز في مدى سنتين متتاليتين أو أكثر.

وهنا يبرز عنصر التقدير الذي غالباً ما يكون بعيداً عن الواقع المالي للبلديات ولكن تبقى أهمية هذه الرقابة<sup>2</sup> في كونها تبرز أهمية الوصاية في إعادة ضبط الأموال العمومية وضرورة عودتها إلى

#### - رقابة المحاسب العمومي:

<sup>1</sup> نفس المرجع السابق 269.

<sup>2</sup> المادة 156 من القانون البلدي 10/11 سالف الذكر.

ان المحاسب العمومي هو المسؤول عن صرف أو تحصيل أي اعتماد مالي للبلدية، وأن مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف يهدف أساساً إلى التركيز على عامل الرقابة التي يفرضها المحاسب من خلال رفضه أو قبوله دفع أي نفقة أو تحصيل أي إيراد.

فعلى المحاسب قبل التكفل بأي سند يصدره الأمر بالصرف أن يتحقق أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات<sup>1</sup>.

كما يجب أن يراعي المحاسب في دفع أي نفقة أنها تتم في حدود الاعتمادات المالية المتوفرة، وفي حدود المقاييس التي نصت عليها المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية وهي :

مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- شرعية عملية تصفية النفقات.

- توفير الاعتمادات.

- أن الديون لم تسقط أجلها أو أنها محل معارضة.

ومن هنا تبرز رقابة المحاسب العمومي وأهمية رقابته بالخصوص على أوامر المسؤولين المحليين

**رقابة المفتشية العامة:**

مارس هذه الرقابة من طرف المفتشية العامة للمالية وتحت سلطة وزارة المالية، فهذا الجهاز مكلف بمراقبة التسيير المالي والحسابي لمصالح الدولة والجماعات المحلية<sup>2</sup>. فهي رقابة خارجية بعدية أي أنها تتدخل بعد تنفيذ الميزانية للبلدية. تمارس هذه الهيئة عملها بواسطة مفتشين عامين للمالية ومفتشين ماليين ومساعدين، يتمثل دورهم في المراجعة والتحقق وتشمل ما يلي<sup>3</sup>:

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التسيير والوضع الماليين في المصالح أو الهيئات التي تجرى عليها المراقبة.

- صحة المحاسبة وسالمتها وانتظامها.

<sup>1</sup> المادة 35 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر.

<sup>2</sup> ينظم المرسوم رقم 53/08 المؤرخ في 1980/03/04 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، المادة 02.

<sup>3</sup> المادة 04 من المرسوم 53/08 أعلاه.

- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو لبرامج الاستثمار.
- شروط الاستعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة.
- تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات ومختلف المواد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين وكل مستند ضروري لهذه الرقابة، وبصفة عامة كل الأعمال التي يقوم بها المحاسبون العموميين وما شابههم.

كما يكون مجال رقابة المفتشية العامة خاصا أيضا بالأشخاص التاليين:

- رؤساء مناصب المحاسبة (المحاسب) ومندوبوهم.
  - كل شخص يتولى إدارة أموال عمومية (وكلاء القبض)
  - كل عون مكلف بمسك محاسبة نوعية أو تسيير مخزونات.
- بعد عملية الرقابة تقوم هيئة التفتيش بتحرير تقرير تلخيص بمجمل التقارير السابقة تبين فيه كل الملاحظات لتشكيل هذه العناصر مجتمعة في التقرير النهائي لعملية المراجعة والتحقيق، يحال هذا التقرير إلى السلطات الوصية وعلى مجلس المحاسبة.

### ثانيا : الرقابة الشعبية

الرقابة الشعبية هي إشراك المواطن أو من ينوب عنه في مراقبة الأموال العمومية وأوجه صرفها. فالمجالس الشعبية البلدية هي الجهاز المنظم لهذه المهمة والمكلف برقابة الأموال العمومية، والمصادقة على أوجه صرفها فيما يعود بالنفع على كافة المواطنين ويحسب الأولوية التي تقتضيها اعتماد أي مشروع يخصهم. وللمجلس الشعبي البلدي رقابة قبلية وبعديّة وأثناء وهي الهيئة الوصية التي تمثل الرقابة الداخلية، ولعل تصويت المجلس على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة هو رقابة على اعتماد الميزانية قبل تنفيذها.

تتمثل الرقابة البعدية في الحساب الإداري الذي يمكن المجلس من معرفة النتائج المتحصل عليها خلال السنة المالية بمقارنة التقديرات مع ما قد تم إنجازه حسب ما نصت عليه المادة 170 من القانون البلدي" تتكون الموارد الميزانية والمالية للبلدية بصفة خاصة، مما يأتي<sup>1</sup>:

- حصيلة الجباية،

- مداخيل ممتلكاتها،

<sup>1</sup>المادة 170 من القانون البلدي 10/11 سالف الذكر.

- مداخيل أملاك البلدية،
  - الإعانات والمخصصات،
  - ناتج الهبات والوصايا،
- زيادة على أن المشرع قد أجاز الجلسات العلنية أي حضور كل من يهمه الأمر إلا في الحالتين:
- فحص حالات المنتخبين الانضباطية.
  - فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي.

وأوجب في الأخير تعليق محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين.

### ثالثا: رقابة مجلس المحاسبة.

لقد أشار القانون البلدي في مادته 176 ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية. وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار<sup>1</sup>.  
يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم.

- رقابة صحة الحسابات وانتظامها ودقتها وقد تصل بالوسائل القانونية إلى اتهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

- التأكد من الامتثال للقوانين المالية وقواعد الميزانية وتبرير الإيرادات والنفقات العمومية وكل ما يتعلق بتسيير الأملاك العمومية.

- يدرس كل ملف يتعلق بالمالية العامة للدولة أو الجماعات الإقليمية وتشمل هذه الدراسات كل من الحساب الإداري الذي يعده الأمر بالصرف وحساب التسيير الذي هو من اختصاص المحاسب العمومي.

بعد نهاية هذه المهمة تحرر نتائج عمليات الفحص أو التحقيق كتابيا وتبلغ فورا إلى الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وعلى هذين الأخيرين أن يجيبا كتابيا في ظرف شهرين يمكن لمجلس المحاسبة من استدراج الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين نحو العدالة في الحالات التالية:

- دفع مصاريف تتجاوز الاعتمادات المخصصة في الميزانية.

- انعدام التأشير من جهة الرقابة.

<sup>1</sup>المادة 176 من قانون البلدية 10/11 سالف الذكر

- تنفيذ عمليات اتفاق خارجة عن مهمة الجماعات المحلية.
  - كل تهاون يسفر عن عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية.
  - إجراء عمليات الدفع بدون سند قانوني.
  - تأشيرة قبول صرف نفقة ممنوحة من هيئات رقابة غير معينة.
  - تغيير التخصيص الأصلي اعتمادات والمساعدات أو خصم غير قانوني للنفقات.
  - كل مخالفة صريحة للقواعد المتعلقة بتنفيذ العمليات المالية و المحاسبية.
- يبقى مجلس المحاسبة يتميز في رقابته بصلاحيات تفوق صلاحيات المفتشية العامة، هذه الأخيرة التي ينحصر دورها في كتابة التقارير وتبليغها إلى الهيئات الوصية بينما يمكن لمجلس المحاسبة رفع القضايا أمام المحاكم المؤهلة.

### الفرع الثاني : تفعيل عنصر الرقابة بالبلديات

- إن غياب عنصر الرقابة الفعلي أغرق البلديات في تجاوزات كبيرة جعلت هذه الأخيرة تتخبط في نتائج العجز وندرة الموارد المالية. ولقد كلفت هذه التجاوزات خزينة الدولة الملايير من الدينارات الإضافية والتي كان بالإمكان تجاوزها ومن تم التحكم في المشاريع منذ انطلاقتها. وأكثر المشاكل التي تعرفها البلديات في تسيير أجهزتها ومشاريعها<sup>1</sup>:
- تباطؤ انجاز عمليات المشروع وتجاوز آجاله .
  - تجاوز الخدمات التعاقدية.
  - أشغال باقية للانجاز مع أرصدة غير كافية.
  - مراقبة تقنية غير موثوق فيها.
  - دفع تسبيقات بشأن صفقات غير منفذة.
  - عدم تحصيل التسبيقات.
  - دفع غير قانوني لمبالغ خاطئة.

<sup>1</sup>شادلي زهرة، مرجع سابق، ص168.

- غياب تصديق لمبالغ خاطئة.
- مدفوعات متأخرة وتكاليف إضافية.
- تجاوز السقف القانوني المسموح به في إبرام الصفقة.
- غياب التكفل بالتجهيزات.
- أشغال منجزة قبل إبرام الصفقة.
- الإعفاء الغير قانوني من الكفالات.
- غياب الجرد وسوء حفظ التجهيزات.
- عدم مصداقية الرقابة التقنية.
- غياب التحكم التقني في المشاريع.
- تعداد مراكز القرار.
- عدم دقة الأهداف.

وغيرها من التجاوزات التي لا تتسع هذه المذكرة لسردها والتي تطالعنا بها الصحف والجرائد بشكل يومي بتحقيقات حول الجماعات المحلية.<sup>1</sup>

فغياب الرقابة إذن بالرغم من وجودها المادي قد يكون سببا في الكثير مثل هذه الأفعال، لهذا وجب تفعيل عنصر الرقابة ولاسيما من مجلس المحاسبة الذي له دور قوي دور الهيئة التي يخضع لها وهي رئاسة الجمهورية. كما أن قرارات الجهات الأخرى المعنية بالرقابة هو إبلاغ تقاريرها إلى الهيئات الوصية فقط أما مجلس المحاسبة فله دورا رقابيا صارما في مراقبة لم تباشر على النفقات فحسب وإنما على كل العمليات المالية بما في ذلك الإيرادات. إلا أنه يجب أن تطال عامل دراسة المشاريع ونضجها، لتحديد نفقاتها بدقة كبيرة.<sup>1</sup>

لهذا يجب إعطاء هيئة مجلس المحاسبة الكثير من الصلاحيات ولاسيما صلاحية استدراج مرتكبي المخالفات القانونية في حق الأموال العامة أمام العدالة، وبالتالي إعادة القداسة لهذه الأموال ألن القصد

<sup>1</sup> ثابتي بوحانة ، المرجع السابق، ص 274  
<sup>1</sup>شادلي زهرة، مرجع سابق ،ص170.



من تسليط العقوبة على المخالفين هو التقويم والتصحيح والاعتبار ومنه الامتثال إلى جادة الصواب حتى تصبح مسؤولية تسيير الأموال العامة تكليفا وليست تشريفا.

لعل انتشار هذه المؤسسة انتشار على كافة التراب الوطني بشكل غرف جهوية أمر ناجح وقد أتى بثماره في ضبط ولو بشكل نسبي الترتيبات المالية للجماعات المحلية والصرامة لدى المسؤولين المحليين خوفا من الإجراءات العقوبية التي تلحق بهم في حالة أي تجاوز.

توسع أجهزة الرقابة أكثر وقربها من الإدارة والمواطن يعتبر عامل ضبط وحراسة. ومن تم يمكن تصحيح الأخطاء قبل وقوعها لكي تصبح الرقابة لا تشمل فقط التنفيذ والأداء الفعلي لسير المصالح وفقا للنصوص بل تتعداه إلى تحليل المشاكل قبل التنفيذ والقيام بعمليات تصحيحه قبل تفاقم حدوث الأخطاء بغرض فرض العقاب. وهذا يهدف إلى التحقيق من صحة الأداء وتقويمه في حال اعوجاجه<sup>2</sup>.

وبهذا يمكن أن تكون الرقابة الخارجية حافزا هاما يؤدي بالمسؤولين على البلديات إلى اعتماد الطرق الكمية العلمية في اعتماد المشاريع قبل انطلاقها حرصا من عدم الوقوع في الأخطاء التي قد تؤدي إلى إهدار اعتمادات زائدة دون أي مردود. خالصة القول فإن الرقابة المالية والإدارية بأنواعها المختلفة تستهدف الحفاظ على كفاءة وفعالية استخدام الأموال العامة وتوجيهها للنفع العام، وتهدف أيضا إلى التأكد في انسجام مختلف تصرفاتها المالية والإدارية مع السياسة الوطنية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية الإدارية وعلى حسن سير الأعمال المحلية وإدارتها بأفضل الوجوه والأساليب وفقا للمبادئ القانونية والدستورية والتنظيمية وضمن إطار المسؤولية العامة.

<sup>2</sup>بن مالك محمد "ميزانية البلدية"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1995، ص148.

# الختامة

إن وجود البلدية يقوم على أساس عالقة قانونية ووظيفية وإدارية وتنظيمية مع السلطات المركزية في الدولة، حفاظا على تماسك النظام العام ووحدة السياسة والأهداف.

تتولى هذه البلدية اختصاصات واسعة وشاملة في إدارة الشؤون المحلية وتقديم الخدمات العامة لسكان المنطقة المحلية تحت إشراف السلطات المركزية.

لقد سعينا في هذه المذكرة إلى تعريف هذه المؤسسة وأسلوب وطريقة تسييرها ونوعية المنتج الذي توفره وطبيعته، وقصد توفير هذه الخدمات تحتاج البلدية إلى موارد مالية هامة تضمن لها النجاح في مهامها وواجباتها العامة وتفعيل دورها في التنمية المحلية والوطنية

لقد أسند المشرع الجزائري لها عدة مصادر للتمويل بغية القيام بمهامها في أحسن وجه. ولكن رغم هذا أصبحت ظاهرة العجز المالي تستفحل جل بلديات الوطن لاسيما الضعيفة منها. لهذا وجب دراسة هذه الظاهرة وتقصي أسبابها وسبل معالجتها

لقد أظهر الواقع أن للعجز أسباب مختلفة منها ما هو ذاتي تتحمله البلدية ذاتها ومنها ما هو خارجي نتج عن النصوص التشريعية التي أثقلت كاهلها بصلاحيات واختصاصات واسعة، فالعجز إذا ال يرجع إلى قلة الموارد المالية بقدر ما يرجع إلى كثرة الصلاحيات وقلة الموارد البشرية المؤهلة فالعجز المالي لميزانية البلدية ظاهرة تعاني منها أغلب البلديات ، حيث يتضح لنا أن مالية البلديات ليست جامدة، ويستحق تطويرها عناية دائمة، الأمر الذي يعد من أكبر التحديات التي تواجهها البلديات لدفع عجلة التنمية.

على المشرع إعادة النظر في جملة الاختصاصات التي أوكلها للبلدية والتي غالبا ما تقف عاجزة في انجازها نتيجة عدم توفر الاعتمادات المالية الكافية لذلك.

إضافة إلى هذا فان وجود صيغة واحدة لنظام جبائي محلي لم يراعي فيه خصوصيات كل بلدية وتنوعها الطبيعي والجغرافي، واستحداث 1541 بلدية دون موارد مالية أو أنشطة إقتصادية كان له آثار وخيمة على الوضعية المالية لهذه البلديات والمؤدية للعجز المتراكم الذي لم تستطيع إعانات

الدولة والمساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية معالجته، و رغم كل هذا يبقى للبلدية يد في المشاكل التي تتخبط فيها خصوصا ما تعلق بالإنفاق المتزايد والخارج في بعض الأحيان عن حدود الاعتمادات المالية المتوفرة وعدم التثمين الحقيقي والفعلي للممتلكات ومنتجات الاستغلال.

وعليه للخروج من هذه الأزمة يجب تجاوز كل هذه العراقيل ابتداء من المشاكل التنظيمية إلى المشاكل الوظيفية المنوطة بالبلدية.

- كما يجب تقريب الإدارة من المواطن عن طريق الملحقات الإدارية وإلغاء الأعباء التي هي من صلاحيات مديريات مستقلة تابعة لوزارات معينة، والعمل على إيجاد نظام جبائي محلي يدرج كل الأنشطة الاقتصادية التي تتوفر عليها كل بلديات الوطن.
- كما يجب أن تخضع المالية المحلية إلى رقابة صارمة للأموال العامة وبأن تصرف فيما يعود بالنفع العام.

خلاصة القول أن البلدية ونتيجة لدورها الريادي على المستوى المحلي من حيث تمثيلها للدولة كخلية أساسية، يجب إيجاد صيغة جديدة تؤهلها إلى ممارسة مهامها بأساليب علمية صحيحة وإسناد تسييرها إلى أشخاص مؤهلة كالأمناء العامون الذين يخضعون إلى دورات تربية لتحسين من مستواهم والرفع من كفاءتهم.

# قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر المراجع

أولاً: المصادر

(1) القوانين:

- 1- القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04/02/1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 6 بتاريخ 07/02/1984.
- 2- القانون البلدي رقم 8/90 الصادر في 07 أبريل 1990، ج ر ج ج، العدد 15، بتاريخ 11/04/1990.
- 3- القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23/12/1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 80، بتاريخ 24/12/2000
- 4- القانون رقم 01-12، المؤرخ في 19/07/2001، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 صادر في الجريدة العدد 38، بتاريخ 21/07/2001.
- 5- القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام، 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 37، الموافق ل 03 جويلية 2011.

(2) الأوامر:

- 1- الأمر رقم 67/24 المتضمن القانون البلدي 1967، ج ر ج ج، العدد 06، بتاريخ 08/01/1967
- 2- الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 25/12/1975 المتضمن القانون التجاري الصادر في الجريدة الرسمية، العدد رقم 101، بتاريخ 19/12/1975 المعدل والمتمم.

(3) المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 21/90 إخلاص بالمحاسبة العامة، المؤرخ في 15 أوت 1990.



ثانيا: المراجع

1) الكتب:

أ- الكتب العامة:

- 1- حسين مصطفى حسين، "المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 2- خالدة شحادة، أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة" دار وائل للنشر، الأردن، 2003.
- 3- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1998.
- 4- د/ نائل عبد الحفيد، الإدارة المالية العامة بين النظرية و التطبيق ، الطبعة الثالثة ، عمان- الأردن.
- 5- زينب حسن عوض الله، "مبادئ المالية العامة"، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1998.
- 6- طارق الحاج، "المالية العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 1999.
- 7- علي خليل، سليمان اللوزي، "المالية العامة"، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2001.
- 8- علي محمد الخلايلة، "الإدارة المحلية"، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2009.
- 9- مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على النظام البلدي والوالي في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1986.
- 10- القاموس الجديد للطالب ، معجم عربي ، طبع بمصنع الكتب للشركة التونسية للتوزيع، قرطاج ، تونس ،جويلية 1999.



ب - الكتب المتخصصة :

- 1- خالد الخطيب، التهرب الضريبي، مجلة دمشق، كلية الاقتصاد، المجلة 16 ،العدد الثاني، 2000.
- 2- شريف رحمانى، مالية البلديات الجزائرية، دار النشر القصبية، الجزائر، 2002.
- 3- رضا خالصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث، الجزء الأول، دار هومه، الجزائر.
- 4- محمد حسن بهلول ، الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر، 1990.
- 5- ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر.

(2) الرسائل و المذكرات:

- 1- ثابتي بوحنة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية و الرقابة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، 2014-2015.
- 2- عبد القادر موفق ، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2014-2015.
- 1- براهيم محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005.
- 2- بن مالك محمد "ميزانية البلدية"، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 1995
- 3- بهية عمراني، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، بن عكنون الجزائر، 1991.
- 4- حبيبة دريس، عوامل نقص المر دودية الجبائية، مذكرة شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000.
- 5- شادلي زهرة، العجز المالي للبلديات و سبل معالجته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.

- 6- كيراد خيراني ، الجباية المحلية في الجزائر ، مذكرة نهاية الدراسة لنيل الدراسات العليا في المالية ، المعهد الوطني للمالية القليعة ، 1996.
- 7- نضيرة دو بابي زوجة براشمي، "الحكم الراشد المحلي و إشكالية عجز ميزانية البلدية ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية في تخصص اقتصاد التنمية كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير و العلوم التجارية في جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2009-2010.
- 8- براهيم مرزوق ،مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،تخصص إدارة الجماعات المحلية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة د الطاهر مولاي سعيدة ،2015-2016 .
- 9- زرقين محمد الأمين، أليات المادية و القانونية للحد من العجز المالي لميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق، جامعة الجلفة، 2017.
- 10- طويبي منصور، حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وكيفية الحد منه، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة ومالية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة زيان عاشور الجلفة ،2016- 2017.
- 11- لشلاش محمد زكريا ،النظام القانوني للبلدية مابين قانون 1990 وقانون 2011 ، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة د.مولاي الطاهر سعيدة 2017-2018.
- 12- ميلودي فتيحة، التقسيمات الإدارية وأثرها على الجماعات الإقليمية في الجزائر ،مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق تخصص إدارة جماعات محلية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية سعيدة 2017/201.

### (4) المواقع الإلكترونية :

1- <http://dspace.univ-djelfa.dz>

2- <http://law.joradp.dz>

### (5) المراجع باللغة الأجنبية:

- 1- Houcine AKLI « cours des finances locales » Ecole d'administration  
Algerie 1998.

- 2- ESSAID TAIB note sur les problèmes de gestion de la commune  
buletin du c.dra ena alger n 1 1990.
- 3- SAID BENAÏSSA l'aide de letat aux collectivites locales office des  
publication universitaire alger 1983.
- 4- GRABA Hachemi : «Les ressources fiscales des collectivités locale »  
ENAG – Alger 2000

# الفهرس

رقم الصفحة	العنوان
	شكر و تقدير
	إهداء
أ	مقدمة
01	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للعجز المالي للبلدية
02	المبحث الأول: ميزانية البلدية و إعدادها
02	المطلب الأول مفهوم الميزانية البلدية
02	الفرع الأول: مفهوم الميزانية
03	الفرع الثاني: خصائص الميزانية
05	الفرع الثالث: مبادئ التي تحكم
08	المطلب الثاني: إعداد ميزانية
08	الفرع الأول: التحضير و
12	الفرع الثاني: المصادقة و التنفيذ
14	المبحث الثاني: مفهوم العجز المالي للبلدية و أسبابه.
15	المطلب الأول: الأسباب القانونية و التنظيمية
15	الفرع الأول: إشكالية التقسيم الإداري لسنة 1984
17	الفرع الثاني : إشكالية النظام الجبائي.

17	الفرع الثالث: إشكالية توسع الصلاحيات و الاختصاصات.
25	المطلب الثاني: الأسباب الوظيفية
25	الفرع الأول: تزايد النفقات المحلية
29	الفرع الثاني : ضعف منتوجات الاستغلال ومداخيل
33	الفصل الثاني: طرق معالجة العجز المالي للبلديات
34	المبحث الأول: إعادة هيكلة المنظومة التشريعية
34	المطلب الأول:إعادة تنظيم البلدية و تصحيح
35	الفرع الأول: إعادة تنظيم البلديات
37	الفرع الثاني: تحديد صلاحية البلدية
41	المطلب الثاني: إصلاح المنظومة الجبائية
41	الفرع الأول: مراجعة النظام الجبائي الحالي.
44	الفرع الثاني: مكافحة التهرب الضريبي.
47	المبحث الثاني: الرفع من النجاعة في التسيير.
47	المطلب الأول: إعادة النظر في تثمين
53	المطلب الثاني: الرقابة المالية على
54	الفرع الأول: أنواع الرقابة على البلديات.

58	الفرع الثاني : تفعيل عنصر الرقابة
62	الخاتمة
65	قائمة المصادر والمراجع
70	الفهرس