

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
المدرسة العليا للتجارة

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في علوم التسيير
تخصص: تنظيم و ادارة المؤسسات

موضوع المذكرة:

إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية
"دراسة حالة بلدية برج بوعريريج"

تحت إشراف الأستاذ:

د.توري.

من إعداد الطالب:

- مقدم بلال.

السنة الجامعية: 2017/2016

إهداء

إلى من قال الله في حقهما :

" واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رب ارحمهما كما

رباني صغيرا"

إلى من جعل تحت أقدامها الجنة روح القلب، قرة العين، رمز
الصبر والعطاء إلى الحبيبة الغالية ومنبع الرحمة و القلب الواسع

وسع البحر أمي أطال الله في عمرها وحفظها و أدامها لي .

إلى أعز ما أملك وأغلى ما وهبه الله لي في هذه الدنيا

في الحياة أبي حفظه الله لي وأطال في عمره .

إليهما أقدم كل الإمتنان والتقدير وخالص الشكر وأقدم إليهما

حصاد ما زرعت طوال سنين دراستي .

إلى إخواني حفظهم الله مفيدة آمال نبيل محمد فؤاد وليد

سمير وإلى كل اولادهم وأزواجهم وخاصة جمال توفيق .

إلى كل أهلي وأقاربي .

إلى مجموعة الرشيد الذين يستحقون إهداء حار وخالص من

أعماق قلبي إلى الأخ باباي محمد

إلى كل من يحمل لقب مقدم جلولي وبوقرة

إلى الذي يستحق إهداء خاص بركة منير الذي وجدته كلما

كنت في أحلك الظروف وكل عائلته

إليهم جميعا أقدم هذا العمل المتواضع .

Net.net



شكر وعرفان

مصداقا لقوله صلى الله عليه وسلم: "من لم يشكر الناس لم يشكر الله"

أشكر الله عز وجل الذي أعانني ووفقني على إنجاز هذا العمل المتواضع

كما أتقدم بالشكر والتقدير للأستاذة توري التي تفضلت مشكورة بالإشراف على عملي هذا وما قدمته لي من نصائح وإرشادات قيمة في سبيل إنجاز هذه الدراسة.

كما أشكر الأستاذ حومر وليد وكل موظفي مصلحة الميزانية ومصلحة المستخدمين وكل إطارات وعمال بلدية برج بوعريريج

أشكر كل من له الفضل في إتمام هذا العمل ولو بكلمة طيبة.

فهرس المحتويات

تشكرات	
اهداء.....	
ملخص.....	
فهرس المحتويات.....	
قائمة الجداول والأشكال العامة.....	
مقدمة عامة.....	أ-هـ.
الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للجماعات المحلية..... 22- 5	
المبحث الأول: ماهي التنمية المحلية والتمويل المحلي وأهم مميزاته.....	10
المطلب الأول: الولاية.....	10
المطلب الثاني: البلدية.....	18
المطلب الثالث الصندوق المشترك للجماعات المحلية	25
المبحث الثاني: البلدية والتنمية المحلية.....	31
المطلب الأول : ماهية التنمية المحلية والتمويل المحلي وأهم مميزاته	
المطلب الثاني: أهداف التنمية المحلية.....	40
المطلب الثالث: التنمية المحلية.....	48
المبحث الثالث: افاق التنمية المحلية.....	

المطلب الأول: تنمية المجال الاجتماعي والثقافي:.....

المطلب الثاني: تنمية المجال الإقتصادي.....

المطلب الثالث: توازن الأعباء المحلية مع المصادر الجبائية.....

الفصل الثاني: الموارد المالية للبلديات واشكالية تسييرها..... 24-53

المبحث الأول: الموارد المالية للبلديات..... 58

المطلب الأول: الإيرادات الداخلية.....

المطلب الثاني: الإيرادات الخارجية.....

المبحث الثاني: ميزانية البلدية.....

المطلب الأول: مفهوم ميزانية البلدية وخصائصها.....

المطلب الثاني مضمون الميزانية المحلية وتشكيلها.....

المطلب الثالث: تحضير الميزانية المحلية والمصادقة عليها.....

المبحث الثالث: معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية وتأثيرها على الوضعية المالية للبلديات.....

المطلب الأول: أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية للبلديات.....

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

الفصل الثالث: دراسة تطبيقية لواقع تسيير الموارد المالية للبلدية برج بوعريرج..... 77-54

المبحث الأول : تقديم بلدية برج بوعريرج.....

المطلب الأول: الإطار الجغرافي.....

المطلب الثاني: الإطار التاريخي.....

المطلب الثالث الإطار الاقتصادي.....

المبحث الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية برج بوعريريج.....

المطلب الأول : رئيس المجلس الشعبي البلدي

المطلب الثاني :الأمانة العامة.....

المطلب الثالث: المديرات والمصالح العامة.....

المبحث الثالث: تحليل واقع تسيير الموارد المالية لبلدية برج بوعريريج.....

المطلب الأول: تحليل قسم التسيير لبلدية برج بوعريريج خلال الفترة 2013-2015.....

المطلب الثاني: تحليل قسم التجهيز لبلدية برج بوعريريج خلال الفترة 2013-2015.....

المطلب الثالث: دراسة مقارنة بين قسم التسيير وقسم التجهيز والإستثمار لبلدية برج بوعريريج.....

الخاتمة

قائمة المراجع :

أولا المراجع باللغة العربية:

الكتب:

1. كمال التابعي، تعريب العالم الثالث (دراسة نقدية في علم الاجتماع والتنمية) القاهرة، دار المعارف 1993 ص23
2. رشيد احمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، 2002، ص19.
3. دنيدي يحيى ، المالية العمومية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2010، ص135 .
4. لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص85.
5. د. ايلس شاوس بشير ، المالية العامة، مبادئ المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2008، ص58.
6. بوعيشة احمد، المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1991، ص51.
7. عبد الرحمن المالكي: "السياسة الاقتصادية المثلى"، جدار الكتاب العالمي للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، 2006، ص242.

الرسائل والمذكرات:

1. مسعود شيهوب، أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص170.
2. سودانية عبد المالك ، الجباية المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس، المعهد الوطني للمالية، 1992، ص84
3. غربي احمد ، أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، جامعة المدية ، العدد 4 ، 2010.
4. خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وافاق، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 3، 2011.
5. لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم

في العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، 2014

6.عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصورة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبو بكر بلقاسم تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية ، ص37.
القوانين، المراسيم الأوامر والتعليمات:

المواد 15،16 من الدستور 1989-02-23 الخاصتين بقانون البلدية والولاية

القانون 90-09 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتعلق بالولاية مادة 17_25.

قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/07/22

قانون الولاية المادة85، 102

قانون البلدية المادة 15،16،26،41،48.179.184

موجب المرسوم 134/73 المؤرخ في 09أوت 1973 تطبيقا للمادة 27 من قانون المالية 1973.

المرسوم266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986.

المادة 05 من المرسوم رقم 380/81

المادة 86 من القانون 08/90

وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة، الجزائر، المطبعة الرسمية 1991

المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، نشرة2002، المادة 217 ، ص 81.

قانون 08/90 المؤرخ في 17 /04/ 1990

266/66 المؤرخ في 1986/11/04 المرسوم رقم

المجالات والدراسات:

1-لخضر مزغاد،الايادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر،مجلة العلوم الانسانية،العدد السابع، جامعة محمد خيضر بسكرة،2005.

2- أحمد رحماني: "تسيير الموارد البشرية،التصنيف النموذجي للجماعات المحلية،التحولات الاقتصادية المحلية،مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاص بالسكان والتنمية الجزائر،1999،ص 146.

3-مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري،المجلة الجزائرية:العلوم القانونية السياسية والاقتصادية،الجزء 34،1996، ص 365

4-أكلي حسين، محاضرات ملقاة في مقياس المالية المحلية لطلبة التكوين مابعد التخرج،تخصص التسيير العمومي المحلي الدفعة الثانية ، ، الجزائر 1994، 1995.

المداخلات:

1.مداخلة بعنوان:واقع الجماعات المحلية في ظل الاصلاحات المالية افاق التنمية المحلية: الموقع Dr,Moussa@wissal.dz، 22/05/2017، 19:11.

2.محمد علي ابراهيم، الفساد الادراي والمالي ومكافحته، ورقة عمل مقدمة في المنتدى العربي الثالث بعنوان: اليات حماية المال العام والحد من من الفساد الادراي،المنعقد بالرباط،2008، ص139

المراجع باللغة الفرنسية

-1Rahmani(A) « Essai d' analyse des finances d' evolutionde la gestion du personnel de la fonction publique »,revue Idara,alger,1997,p18

-2 «etude surl ' évolution des ressources humaines dans les communes »,rapport préliminaires,Alger,1990.p01

مقدمة عامة:

تؤدي الجماعات المحلية دورا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية الشاملة وتلبية حاجيات المواطنين المتزايدة، بالإضافة إلى أنها تجسد دور الوسيط بين الدولة والمواطن، كما أنها تعتبر أداة تنفيذ للسياسة العامة للدولة.

وبما أن الجماعات المحلية في الجزائر تتكون من الولاية والبلدية، وباعتبار هذه الأخيرة هي عصب التنمية المحلية والقاعدة الرئيسية للنسيج الاقتصادي والاجتماعي لأي بلد، فهي تقوم بالعديد من الأنشطة والمهام الملقاة على عاتقها كتوزيع مياه الشرب، الإنارة العمومية، التهيئة الحضرية، ودعم فرص التشغيل... الخ، هذا ما يتطلب موارد مالية تتسم بالوفرة، والديمومة من أجل تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

وإذا علمنا أن الوضعية المالية للبلديات في الجزائر تطورت بشكل كبير في العقد الأخير بسبب زيادة نفقاتها، وأصبحت تشكل عبئا ماليا معتبرا على ميزانية الدولة، لكن في المقابل نجد عجزا متناميا في معظم البلديات الجزائرية؛ وتأخر كبير في برامج التنمية وعدم فعاليتها في كثير من الأحيان، إضافة إلى عدم ارتقاء الخدمات المقدمة من البلديات إلى حجم الأموال التي تصرفها هاته الأخيرة بالإضافة إلى سوء التسيير المالي وإهدار المال العام .

وفي ظل التطورات الاقتصادية التي تشهدها البلاد من حيث تراجع الموارد المالية للدولة، وتقليص حجم الإنفاق العام واتخاذ الحكومة حزمة من الإجراءات التقشفية في سبيل ترشيد النفقات العامة والاستغلال العقلاني لهاته الموارد؛ هذا ما ينعكس على ميزانيات البلديات هذا إذا علمنا أن موارد البلديات ضعيفة ومرتبطة أساسا بالمساعدات التي تأتيها من الإدارة المركزية وبحصتها من الضرائب والرسوم المحلية، فكون الموارد المالية للبلدية تبقى دون المستوى المطلوب فان ذلك يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤونها، حيث لا تمنح المساعدات المالية لها سواء التي تأتيها من الدولة أو من الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا بسلسلة من الشروط التي تقيدها.

انه وبالرغم من الإصلاحات المتعددة التي قامت بها الدولة الجزائرية في سبيل حل إشكالية تسيير البلديات الجزائرية، بدءا بالتعديلات الجبائية على فترات زمنية متعددة مروا بتأسيس الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فان هاته المعضلة لا تزال معقدة ومحل الدراسة وهو ما يذهب إليه الكثير من المختصين في هذا المجال، الأمر الذي يؤدي بنا إلى التطرق لإشكالية تسيير الموارد المالية

مقدمة

للبلديات الجزائرية، والتي تعنى بتحسيد الفعالية والكفاءة في تحصيل الإيرادات وتوجيهها نحو الإنفاق الأمثل والرشيد خاصة مع الظروف الاقتصادية الحرجة التي تمر بها البلاد. وهو الموضوع الذي سنحاول الغوص فيه من خلال هذا البحث بنوع من التفصيل.

إشكالية البحث:

تتلخص مشكلة البحث في الموارد المالية للبلديات، والمتغيرة بشكل دائم تبعا للظروف المحيطة بالبلدية، فعدم تسيير تلك الموارد بالشكل الكفء يعد من المشاكل التي تعاني منها البلديات الجزائرية، مما يؤدي إلى نتائج تنعكس بشكل مباشر على مصلحتها العامة، ويؤدي ذلك لعدة عوامل أهمها؛ عدم إتباع أسلوب فعال لاستغلال تلك الموارد بالشكل الأنجع لتمويل الخدمات التي تقدمها البلدية للمواطنين.

ومنه يمكن حصر إشكالية البحث فيما يلي:

ماهو واقع تسيير الموارد المالية للبلديات في الجزائر؟

ومن خلال طرح الإشكالية الأساسية يمكن أن نطرح عدة أسئلة ونحاول الإجابة عليها من خلال هذا البحث وهي:

- تجاوبا مع الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، و اعتبار البلدية جزء من نظام الإدارة المحلية القائم، هل يمكن الحديث عن هذه الهيئة دون التطرق إلى الإطار التنظيمي لها ؟
- فيما تكمن خصائص التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات ؟ وما هي أهم محددات التسيير الأنجع ؟
- ماهي أبرز مصادر التمويل المحلي للبلديات الجزائرية؟.
- ماهو أثر سوء تسيير الموارد المالية على الوضعية المالية للبلديات ؟
- ماهي الإجراءات والسبل والاستراتيجيات اللازمة لتحسين تسيير الموارد المالية للبلديات والتي تمكن بدورها الاستغلال العقلاني لها ؟

فرضيات البحث:

- ومن خلال طرح الإشكالية يمكن وضع فرضيات الإجابة على التساؤلات يمكن الانطلاق منها وهي:
 - تعاني البلديات الجزائرية من مشاكل تتعلق بماليتها المحلية، مرتبطة بشكل أساسي في افتقارها للأسلوب الأنجع لتسيير مواردها المالية؛
 - قد تكون الموارد المالية الموضوعة تحت تصرف البلديات غير كافية لتغطية كافة نفقاتها واحتياجاتها؛
 - قد يكون هناك نوع من الإهمال فيما يخص عدم احترام القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكم التصرف الجيد في ميزانية البلدية؛
 - التسيير العقلاني لموارد البلدية أمر ضروري لسلامة الوضع المالي للبلدية ولاجتناح العجز؛
 - يمكن اعتبار تامين النفقات وترشيد النفقات والاهتمام بالعنصر البشري من بين الحلول التي من شأنها التسيير الكفء والفعال لمالية البلديات الجزائرية؛

أسباب اختيار الموضوع:

- من بين الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار موضوع "إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية" نذكر مايلي:
- يمس هذا الموضوع ظاهرة واقعية تعيشها العديد من البلديات؛
 - يواكب هذا الموضوع جملة الإصلاحات التي شرعت فيها الدولة والتي تمس الجماعات المحلية بصفة عامة؛
 - ندرة الدراسات التي تناولت هذا الموضوع، وإن تطرقت إليه فإنها تهتم بالبلديات كهيئة إدارية، أي التركيز على الشق الإداري ومهام هذه الهيئة فقط؛
 - أهمية هذا الموضوع بالنسبة لتخصصنا خاصة انه يعالج من التسيير المتعلق بالمالية العمومية؛
 - إن السباق المحموم بين مختلف المرشحين للظهور في القوائم الانتخابية لانتخابات المجالس الشعبية البلدية رغم تدني مستوياتهم مع الأحزاب الكبيرة يثير الكثير من التساؤلات عن الكيفية التي يدار بها المال العام في البلديات بشكل خاص نظرا لدورها في التنمية المحلية، خاصة ونحن على مقربة من تجديد المجالس الانتخابية؛

مقدمة

➤ الفرق الكبير بين إدارة الأموال العمومية والواقع الذي تعيشه البلديات فالإدارات القائمة في معظم بلدياتنا من

موظفين ومنتخبين مازالت غير مؤهلة لتحمل الأعباء المرجوة منها.

أهمية وأهداف الدراسة:

نسعى من خلال هذه الدراسة إلى تبيان الواقع الحقيقي لتسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية و كعينة للدراسة بلدية برج بوعرييرج لما في ذلك من أهمية عظمى تعود على البلديات لقيامها بواجباتها أمام المجتمع و يساعدها في حماية مواردها وزيادة فعاليتها وكذلك ضمان تدبير الموارد المالية لمواجهة المتطلبات المستقبلية بشكل صحيح مما يساهم في تنمية الثروة الذاتية للبلديات و بالتالي وضع الحلول المناسبة للمشكلات التي تواجهها أو على الأقل التخفيف من حدتها، وإبراز التحديات والعراقيل التي تواجه البلديات في أداء مهامها ولتكون مرجع لإطارات البلدية و المنتخبين المحليين و للاسترشاد بها وقت الحاجة.

المنهج المتبع في الدراسة :

سوف نقوم باستخدام المنهجين الوصفي والتطبيقي، حيث سنقوم باستخدام المنهج الوصفي من اجل دراسة المفاهيم العامة حول الجماعات المحلية والمالية المحلية و مميزاتهما، كما سنقوم باستخدام المنهج التطبيقي، حيث عرضنا واقع ميزانية وإيرادات ونفقات البلدية محل الدراسة بنوع من التحليل الكمي والنسبي.

كما سنعمد في دراستنا على الإحصائيات التي تنشرها الهيئات الرسمية، كما سنعمد على القوانين والتشريعات المعمول بها.

صعوبات الدراسة: واجهتنا عدة صعوبات عند قيامنا بالبحث وهذا نظرا لطبيعة الموضوع وحساسيته ونذكر منها:

➤ نقص المراجع التي الحديثة التي تتناول الموضوع وعدم توفر كافة المعطيات العلمية والموضوعية اللازمة لمعالجة الموضوع

بصفة معمقة؛

➤ صعوبة الحصول على البيانات والإحصائيات وغياب الوثائق والتقارير الإحصائية التي تتكلم عن الموضوع في مكتبة

المدرسة؛

➤ الإنشغالات الكبيرة لمسؤولين مصلحة الميزانية الأمر الذي حد من حصولنا على جميع البيانات اللازمة لإجراء

الدراسة رغم عدم بخلهم علينا بتوجيهاتهم ونصائحهم.

محتويات الدراسة:

تحتوي هذه الدراسة على مقدمة عامة يتبعها ثلاثة فصول، ثم نتائج الدراسة على النحو التالي:

الفصل الأول: مدخل مفاهيمي للجماعات المحلية

وقمنا بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى تقديم مدخل للجماعات المحلية أما المبحث الثاني فقد تناولنا فيه البلدية والتنمية المحلية والمبحث الثالث تناولنا فيه آفاق التنمية المحلية.

الفصل الثاني: الموارد المالية للبلديات وإشكالية تسييرها

وذلك من خلال ثلاث مباحث حيث شمل المبحث الأول الموارد المالية للبلدية، أما المبحث الثاني فقد خصصناه لميزانية البلدية من حيث مفهومها وخصائصها ومضمونها وتشكيلها، أما المبحث الثالث فقد خصصناه لاستعراض أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية وتأثيرها على الوضعية المالية للبلدية.

الفصل الثالث: دراسة تطبيقية لواقع تسيير الموارد المالية لبلدية برج بوعريبرج

من أجل إعطاء صورة أكثر وضوحا حول وضعية المالية المحلية ارتأينا التطرق إلى دراسة واقع بلدية برج بوعريبرج وقد قمنا في المبحث الأول بتقديم بلدية برج بوعريبرج أما المبحث الثاني فقد خصصناه لتحليل الهيكل التنظيمي للبلدية، وأخيرا المبحث الثالث فقد قمنا فيه بتشخيص وضعية الموارد المالية وهذا بعد استعراضنا للحساب الإداري للبلدية للسنوات 2013، 2014، 2015 بنوع من التحليل والدراسة، وصولا إلى تقييم عام وشامل عن نوعية التسيير المنجز من طرف البلدية بخصوص ماليتها.

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

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

تمهيد:

إن الجزائر ومنذ عدة سنوات مضت حاولت إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية سواء على المستوى المحلي أو الوطني، ويتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية عبر الإصلاحات المستمرة وذلك في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وغيرها من الإصلاحات الجارية في إطار التحول إلى اقتصاد السوق، وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي .

ولهذا ارتأينا التعرض إلى جانب الجماعات المحلية ودورها في التنمية المحلية وهذا من خلال التعرف على الجماعات

المحلية والتنمية المحلية والبرامج والمشاريع الخاصة بها.

حاولنا تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث وهي:

المبحث الأول: مدخل للجماعات المحلية

المبحث الثاني: البلدية والتنمية المحلية

المبحث الثالث: آفاق التنمية المحلية

المبحث الأول: مدخل للجماعات المحلية

في إطار أحكام المادتين 15 و16 من الدستور 1989-02-23 تم إصدار قانون البلدية وقانون الولاية كوسيلتان للتنظيم الإداري المحلي ومشاركة المواطن الجزائري في إدارة شؤونه العامة من خلال المجالس الشعبية المنتخبة .
ومن خلال هذين القانونين يمكننا التعرف على كل من البلدية والولاية كهيئتين مكونتين للجماعات المحلية.

المطلب الأول: الولاية

حسب القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية تعرف الولاية بأنها: "هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية واستقلال المالي كما أنها تشكل مقاطعة إدارية للدولة وتنشأ بموجب قانون بالإضافة إلى أن الولاية هيئتان وهما: المجلس الشعبي الولائي والوالي".

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي

هو هيئة المداولة في الولاية ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوما على الأكثر ويمكن تمديدها عند الاقتضاء بقرار من أغلبية أعضائه لمدة لا تتجاوز 7 أيام أو بطلب من الوالي، وتنعقد هذه الدورات خلال أشهر مارس، جوان وسبتمبر وديسمبر كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورة استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي، ولا يمكن أن يعقد اجتماعاته إلا بحضور الأعضاء المنتخبين وإذا لم يعقد اجتماعه لعدم اكتمال النصاب القانوني بعد استدعائين متتابعين يفصل بينهما 3 أيام على الأقل فإن مداولات المجلس المتخذة بعد الاستدعاء الثالث تصبح صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين وتكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علانية ويمكن للمجلس أن يقرر الاجتماع في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين¹:

• دراسة حالات تأديبية بالمنتخبين؛

• المسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام.

يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصه عن طريق المداولة إذ يتداول بشأن المهام والاختصاصات التي تحددها له القوانين والتنظيمات وعموما يتداول كل قضية تم الولاية ترفع إليه باقتراح يقدمه ثلثي أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي وتشمل هذه الاختصاصات بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة وترقية خصائصها

¹ القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية مادة 17_25.

النوعية، وينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسا من بين أعضائه للفترة الانتخابية، ويجري إنتخاب الرئيس بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدورة الأولى من الاقتراع، تجري دورة ثانية ويتم الانتخاب بالأغلبية النسبية وفي حالة تساوي الأصوات يعلن عن انتخاب أكبر المرشحين سنا.

ويختار رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدا أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس للموافقة عليهم.

الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية (الوالي)

الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية ويجب عليه أن يقيم في عاصمة الولاية.

وهو بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي يقوم بحضور اجتماعات المجلس وتنفيذ القرارات التي تسفر عن مداوات هذا الأخير فهو يقوم بتمثيل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية تحت مراقبة المجلس.

وكما يقوم الوالي بتقديم عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي تقرير حول حالة تنفيذ المداوات وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أباهاها المجلس.

كما يقوم باطلاع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية¹.

المطلب الثاني: البلدية

عرف قانون البلدية رقم 10/11 المؤرخ في 2011/07/22 البلدية بما يلي "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحديث بموجب قانون"، بالإضافة إلى أن لهذه الأخيرة إقليم ومركز كما أنه يديرها مجلس بلدي منتخب وهو المجلس الشعبي البلدي ويمثل هيئته التنفيذية

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

يشمل المجلس الشعبي البلدي في الهيئة المنتخبة من طرف سكان البلدية لمدة 5 سنوات لتسيير شؤون المواطنين في البلدية.

● **عمل المجلس:** يشكل المجلس الشعبي البلدي إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة لامركزية ومكان مشاركة

المواطنين في تسيير الشؤون العمومية فهو يعالج من خلال مداواته الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة للبلدية

ويجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو من الوالي .

¹قانون الولاية المادة 85، 102

ولا يصح اجتماع المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور أغلبية أعضائه المنتخبين ومشاركتهم في الجلسة وإذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي لعدم بلوغ النصاب بعد استدعائين متتاليين بفارق ثلاث أيام على الأقل فعليه تكون مداوات التي تتخذ بعد الاستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين¹.

تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية إلا في حالتين وهما :

* فحص حالات المنتخبين الانضباطية؛

* فحص المسائل المرتبطة بالأمن.

● اللجان

يحق للمجلس الشعبي البلدي أن يكون من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة قصد دراسة القضايا التي تم البلدية في المجالات التالية²:

-الاقتصاد والمالية؛

-التهيئة العمرانية والتعمير؛

-الشؤون الاجتماعية الثقافية.

● نظام المداوات:

تتخذ مداوات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين وفي حالة تساوي عدد الأصوات يرجع صوت الرئيس تسجل المداوات حسب ترتيبها الزمني في سجل يرقمه ويؤشره رئيس المحكمة ويوقع اثر الجلسة جميع منتخبي البلدية الحاضرين، تنفذ المداوات بعد خمسة عشر (15) يوم من يوم أدائها لدى الولاية³.

الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية

تشكل الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي ويمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر وتكلف الهيئة بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي.

¹ قانون البلدية، المواد 15، 16.

² قانون البلدية المادة 24.

³ قانون البلدية المادة 41.

● تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي

يقوم أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد بتعيين عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي وهذا للمدة الانتخابية للمجلس ويتم تنصيب هذا الأخير في مدة لا تتعدى ثمانية (8) أيام بعد الإعلان على نتائج الاقتراع.¹

● تعيين نواب المجلس:

يعين رئيس المجلس الشعبي البلدي عملا بأحكام المادة 47 من قانون البلدية أن يختار ويعرض على المجلس الشعبي البلدي المصادقة على اختيار نائب أو عدة نواب لا يتجاوز عددهم ما يلي:

➤ -اثنان بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 07 إلى 09 منتخبين؛

➤ -ثلاثة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 11 إلى 12 منتخب؛

➤ -أربعة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 23 منتخب؛

➤ - ستة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 33 منتخب.

الفرع الثالث: صلاحيات البلدية

حدد القانون 10/11 المتعلق بالبلدية مهام البلدية في ممارسة صلاحياتها في المجالات التالية:

● التهيئة والتنمية: من المهام الأساسية للمجلس الشعبي البلدي إعداد برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة

عهدته، ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة

والتنمية المستدامة للإقليم وكذلك المخططات التوجيهية القطاعية.⁽¹⁷⁾

كما يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، من خلال وضع

المخططات التنموية والعمرانية على الصعيد المحلي، والمشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات

الخضراء.

كما أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي حق المبادرة أو عمل ما من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية

تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي.

¹قانون البلدية المادة 48.

- **التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:** تتولى البلدية في هذا المجال التأكد من: (18)
 - احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها؛
 - السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن؛
 - السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة البناءات الهشة غير القانونية، وذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة؛
 - إضافة إلى حماية التراث العمراني بالعمل على المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية. وحماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية إضافة إلى وجوب قيامها بتسمية كافة المنشآت والتجهيزات والتجمعات السكنية والشوارع والفضاءات المتواجدة داخل إقليم البلدية؛
 - كما تساهم إلى جانب الدولة في التحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية لاسيما منها تلك المتعلقة بالثورة التحريرية.
- **نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة:** تقوم البلدية في هذا المجال بكافة الإجراءات قصد: (19)
 - إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها؛
 - إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك؛
 - اتخاذ عند الاقتضاء، وفي إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، كل التدابير الموجهة لتربية تفتح الطفولة الصغرى والرياضة وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني؛
 - المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة؛
 - تقديم مساعدتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسليّة؛
 - المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسليّة ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها؛
 - تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل؛

➤ حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو المهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية؛

➤ المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

➤ تشجيع ترقية الحركة الجموعية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليية وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

● **النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:** تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة في مجال الصحة والنظافة العمومية والطرق البلدية على القيام بمايلي: (20)

➤ توزيع المياه الصالحة للشرب.

➤ صرف المياه المستعملة ومعالجتها.

➤ جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.

➤ مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة.

➤ الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

➤ صيانة طرق البلدية.

➤ إشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.

● الميدان السياحي :

إذا كانت البلدية تمتلك طابعا سياحيا ، فإن دورها في هذا المجال و المخول لها قانونا يكمن في القيام بكل عمل من طبيعته أن يضمن ترقية السياحة و ازدهارها في المناطق التابعة لإقليمها .

بالإضافة إلى ذلك فهي في تساهم تحديد منطقة التوسع السياحي و إعداد المخطط الرئيسي للتهيئة السياحية ، لاسيما في تخصيص الأراضي و استصلاح الأماكن، و القيام بالأشغال الخاصة بالهياكل الأساسية و التجهيزات الجماعية ، كمنابع الحمامات المعدنية .

كما تقوم البلدية في المجال السياحي بالآتي :

- تنظم التنشيط السياحي لاسيما في المؤسسات السياحية بالاتصال مع الهيئات المختصة .
- تسهر بالاتصال مع مصالح الولاية ، على الأماكن السياحية و منابع المياه المعدنية و احترام القواعد التي تحكم المؤسسات السياحية؛
- تساهم في التعريف بطاقتها السياحية ، لاسيما باستعمال الوسائل الإشهارية؛
- اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.

المطلب الثالث: الصندوق المشترك للجماعات المحلية

تم إنشاء هذا الصندوق بموجب المرسوم 134/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 تطبيقا للمادة 27 من قانون المالية 1973 وبعد التقسيمين الإداريين لكل من 1974 و 1954 أعيد تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بموجب المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986.

الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات الطابع الإداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويعمل تحت وصاية وزارة الداخلية يشرف عليه مدير وله مجلس توجيه يرأسه وزير الداخلية أو ممثله¹ . ويتكون هذا الصندوق من²:

- 7 رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملائهم مدة عضويتهم؛
- 3 رؤساء مجالس شعبية ولائية ينتخبهم زملائهم مدة عضويتهم؛
- واليان يعينهما وزير الداخلية؛
- 4 ممثلين عن وزارة الداخلية؛
- ممثلين عن وزارة المالية؛
- المدير العام للوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية.

ويضم هذا الصندوق نوعين من الصناديق: صندوق الضمان وصندوق التضامن.

¹ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ص 170.
² سودانية عبد المالك، الجباية المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس، المعهد الوطني للمالية، 1992، ص 84

الفرع الأول: صندوق التضامن

وينقسم بدور إلى قسمين هما:

- صندوق التضامن الولائي؛
- صندوق التضامن البلدي.

ويشكل صندوق التضامن الهيئة الأكثر أهمية ضمن الصناديق المشتركة للجماعات المحلية بحيث يتلقى هذا الصندوق ما يقارب 25% من مجموع العائدات الجبائية .

كما يتلقى صندوق التضامن البلدي وصندوق التضامن الولائي موارد مشتركة بينهما وموارد خاصة ولقد نص المرسوم 266/86 على أن يقوم صندوق التضامن بالدفع للولايات والبلديات ما يلي:

- تخصيصات الخدمة العمومية الإجبارية؛
- تخصيصات توزيع الضرائب المتناوبة؛
- الإعانات المالية الاستثنائية للتوازن؛
- الإعانات المالية لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة.

ويقوم مجلس التوجيه للصندوق المشترك للجماعات المحلية بتوزيع الموارد المشتركة بين صندوق التضامن البلدي وصندوق التضامن

الولائي كما يلي:¹

- 75% لفائدة الصندوق التضامن البلدي؛
- 25% لفائدة الصندوق التضامن الولائي.

وتوزع الموارد التي تعود إلى أحد الصندوقين بحسب الأعمال التي يقومان بها كما يلي:

تخصيص الخدمة العمومية وتخصيص الضريبة المتساوية 55%

- مساعدات استثنائية 05%؛
- مساعدات التجهيز والاستثمار 40%.

¹سودانية عبد المالك، مرجع سابق ص85.

وللتقليل من حدة الفوارق الجهوية بين الجماعات المحلية الناتجة بصفة أساسية عن تركز الثروة في المناطق دون أخرى يقوم صندوق التضامن بعملية تخصيص الضريبة المتساوية اعتمادا على نظام تكميلي يأخذ بعين الاعتبار مايلي:

المعامل البلدي: مجموع عائدات البلدية / عدد سكان البلدية؛

المعامل الوطني : مجموع عائدات الوطن/مجموع السكان .

وكل بلدية يكون معامل ثروتها اقل تتلقى حصة مساعدة أكثر، إلى جانب حصص الضريبة المتساوية يقوم صندوق التضامن بمنح إعانات استثنائية للبلديات والولايات التي تمر بوضعية مالية صعبة لتحقيق توازن ميزانيتها، كما انه في الحالات الطارئة والكوارث غير المتوقعة يمكن أن تمنح للبلديات أو الولايات إعانات استثنائية من اجل مواجهة النفقات الطارئة مع الإشارة إلى أن هذه الإعانات قد تمنح أو ترفض من قبل لجنة الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالنظر إلى التقرير المفصل من طرف البلديات والولايات والذي يبين :

- طبيعة ونتائج الكوارث والحوادث غير المتوقعة، كما يمنح كذلك صندوق التضامن إعانات التجهيز والاستثمار للجماعات المحلية التي تبذل جهودا خاصة في مجال الاستثمار والتجهيز بغرض تطوير مناطقها في إطار التوجيهات المحددة من قبل المخطط الوطني للتنمية.

الفرع الثاني: صندوق الضمان

يأتي في المرتبة الثانية من حيث الأهمية بعد صندوق التضامن بالنسبة للصناديق المشتركة للجماعات المحلية تتمثل وظيفة صندوق الضمان الأساسية في دفع النفقات المتعلقة بالضرائب المباشرة التي تعود الى الجماعات المحلية فهو يتكفل ب¹:

- النقص في الموارد الجبائية والنتائج عن تخفيضات الضرائب والرسوم المحلية التي تقرر خلال السنة المالية؛
- نقص تقديرات الضرائب بالنسبة إلى تقديرات البلديات والولايات .
- ولكي يستطيع القيام بهذه المهام يتلقى صندوق الضمان إيرادات في شكل:
- مساهمات البلديات والولايات التي تحدد كل سنة بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية مع الأخذ بعين الاعتبار نفقات وإيرادات الصندوقين؛
- حاصل الجداول الإضافية وجداول تسوية الضرائب المباشرة التي تعود أصلا للجماعات المحلية.

¹ سويدانية عبد المالك، مرجع سابق، ص 89.

• مبالغ فائض قيمة تقدير الضرائب بالنسبة إلى تقديرات البلديات أو الولايات وتوزع هذه الإيرادات بنسبة:

➤ 20% لفائدة الصندوق الضمان الولائي؛

➤ 80% لفائدة الصندوق الضمان البلدي.

لقد ساهم الصندوق المشترك للجماعات المحلية ومنذ إنشائه بنسبة كبيرة في التخفيف من حدة الفوارق الجهوية بين الجماعات المحلية لهذا فقد أصبح يعتبر من أهم الوسائل الفعالة لتحقيق التضامن المحلي ولهذا ينبغي تدعيمه أكثر بالوسائل والإمكانات المادية حتى تكون تدخلاته مصدر تنشيط ودعم للجماعات المحلية التي تعاني صعوبات مالية.

المبحث الثاني: البلدية والتنمية المحلية

ظل مفهوم التنمية مرادفا لمعنى النمو إلى غاية السبعينات، لكن كشفت الحقيقة أن التخلف لا يرجع فقط إلى قلة الأموال المطلوبة للاستثمار، وإنما يرجع ذلك إلى عوامل أخرى غير اقتصادية ومهمة في التنمية وفي مقدمتها الجانب الاجتماعي المرتبط بعدالة التوزيع والجانب السياسي المرتبط بالحريات وديمقراطية نظام الحكم إلى الجانب الثقافي.

فإذا كانت جهود الدولة تمثل عاملا مهما لتحقيق التنمية الوطنية، فإن الجهود الذاتية من قبل المنتخبين المحليين (المجلس المحلي) والمجتمع المحلي والمؤسسات لا تقل أهمية عن ذلك وهذا من أجل تحقيق التنمية المحلية.

المطلب الأول: ماهية التنمية المحلية والتمويل المحلي وأهم مميزاته

الفرع الأول: تعريف التنمية المحلية

ولهذا ظهرت عدة تعريفات للتنمية المحلية نذكر منها:

عرف الأستاذ كمال التابعي التنمية المحلية على أنها: " مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاقتصادية والاجتماعية، وهذا الأسلوب يقوم على أحداث تغير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن إثارة وعي البيئة المحلية، وان يكون ذلك الوعي قائما على أسس المشاركة في التفكير والإعداد والتنفيذ من جانب أعضاء البيئة المحلية جميعا في كل المستويات عمليا وإداريا"¹.

وهناك من عرف التنمية المحلية على أنها "هي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطات العمومية (الدولة) لارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا، اجتماعيا، ثقافيا، حضريا من منظور تحسين نوعية الحياة في منظومة شاملة ومتكاملة"².

من خلال التعريفين السابقين، نلاحظ أننا ركزنا على عنصرين أساسيين :

أولهما يتعلق بالمشاركة الشعبية في جهود التنمية المحلية، إما العنصر الثاني فيتمثل في توفير مختلف الخدمات.

وهناك من يعرفها "على أنها حركة تهدف إلى تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع في مجمله على أساس المشاركة الإيجابية لهذا المجتمع، وبناء مبادرة المجتمع إن أمكن ذلك، فإذا لم تظهر المبادرة تلقائيا تكون الاستعانة بالوسائل المنهجية لبعثها بطريقة

¹ كمال التابعي، تعريب العالم الثالث (دراسة نقدية في علم الاجتماع والتنمية) القاهرة، دار المعارف 1993 ص23.

² عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية الإسكندرية 2001 ص13.

تضمن لنا استجابة حماسية فعالة لهذه الحركة¹

- من خلال التعاريف السالفة الذكر، نستخلص التعريف الآتي:

"لتحقيق التنمية المحلية، لا بد من التغيير كضرورة لمسايرة ومواكبة التحولات والتحديات التي فرضتها العولمة، هذا التغيير لا بد أن يتم في إطار سياسة محلية عامة تعبر عن احتياجات الإدارة "البلدية" من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين بالمشاركة الشعبية، والاستفادة من جميع الطاقات، حقيقة الإدارة المحلية أو إدارة المورد البشرية المحلية تواجه تحديات في ظل هذه التغيرات "مرحلة المعرفة" والتي تكافئ رأسمال البشري والذي بات ميزة تنافسية، وعليه فتحقيق تنمية محلية شاملة يتطلب تنمية بشرية".

الفرع الثاني: مفهوم التمويل المحلي للبلديات:

تعتبر مشاكل التمويل المحلي من العقبات التي تقابل الإدارة المحلية في كافة مراحلها من بداية نشأتها إلى الآن ويمكن إعطاء تعريف للتمويل المحلي على النحو التالي:

-**تعريف التمويل المحلي:** يعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية الناتجة أو المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة².

من خلال التعريف تتضح العلاقة الطردية بين التنمية المحلية والتمويل المحلي، فكلما زاد التمويل المحلي زادت معدلات التنمية، هذا من جهة، وكلما زاد التمويل المحلي زادت درجة استقلالية الإدارة المحلية من جهة ثانية، إذن التمويل المحلي الذاتي قد تقاس به درجة الاستقلالية المالية، وعلى ضوء ذلك تقسم مصادر التمويل المحلي إلى³:

1- مصادر مالية ذاتية؛

2- مصادر مالية خارجية (تمويل خارجي).

أولاً: مصادر مالية ذاتية : نذكر منها:

● الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم (مداخيل الجباية والرسوم)؛

¹ رشيد احمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية، المكتبة الجامعية، 2002، ص19.

² عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سبق ذكره ص23.

³ وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة، الجزائر، المطبعة الرسمية 1991

- الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل استثمارات المرافق المحلية (مداخل الممتلكات)؛
- الإعانات والقروض.

ثانيا: موارد مالية خارجية (تمويل خارجي) وتتمثل في:

- إعانات الدولة؛
- القروض المحلية؛
- موارد أخرى.

الفرع الثالث: مميزات التمويل المحلي

يتضح أن للتمويل المحلي دور كبير في تحقيق التنمية المحلية، وهذا في حالة توافر الموارد المطلوبة، ومن أهم الموارد الذاتية للمحليات هناك مورد الضرائب، إذ أن الإصلاح الضريبي لسنة (1991-1992) لم يأتي إلا للقضاء على العراقيل والتعقيدات المختلفة، ولذلك فإن اتجاهات هذا الإصلاح ركزت على أهداف تقنية وأخرى اقتصادية ومالية واجتماعية. ففي هذا السياق يمكن أن نحدد الشروط الواجب توافرها في المورد المالي المحلي من خلال تميزه عن غيره ومن أهم هذه الشروط:¹

- محلية المورد: أي المورد يقع في نطاق الإدارة المحلية؛
 - ذاتية المورد: من حيث استقلالية المورد في تقدير سعره وتحصيله في حدود معينة؛
 - سهولة تسيير المورد: بتقديره وكيفية تحصيله وتكلفة تحصيله.
- ونفس السياق ينص قانون البلدية ينص قانون البلدية في مادته رقم 179 على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار حيث يستهدف هذا الاجراء ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات.

¹ عبد المطلب عبد الحميد؛ مرجع سابق؛ ص 65.

المطلب الثاني: أهداف التنمية المحلية

تعتبر التنمية المحلية عملية تغيير تغيير في البنية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية للمجتمع وفق توجهات عامة بغية تحقيق اهداف محددة ومسطرة ومن جملة هذه الأهداف ما يأتي¹:

1- أهداف اجتماعية:

- ❖ تنمية المجتمع المحلي وتوفير وتطوير الخدمات المقدمة لهم؛
- ❖ تلبية وتزويد الخدمات بشكل سريع ونوعي لكل من يطلبها؛
- ❖ الحصول على رضا أفراد المجتمع المحلي؛
- ❖ زيادة درجة الاكتفاء الذاتي بالنسبة للمجتمع المحلي؛
- ❖ تحقيق رفاهية الإنسان على المستوى المحلي وخاصة في مجال (السكن، الصحة، الشغل، التعليم).

2-أهداف اقتصادية:

- ❖ تنمية المؤسسات الاقتصادية والاهتمام بجميع النشاطات الاقتصادية؛
- ❖ رفع مستوى القوى العاملة من خلال التدريب والتعليم، رفع الأجر، تخفيض ساعات العمل؛
- ❖ تعمل على ترقية التعاون اللامركزية وجعله أداة ناجحة لاستقطاب الاستثمار المحلي؛
- ❖ زيادة مداخيل الجباية المحلية بما يكفل إمكانية تحسين وزيادة الخدمات المقدمة للأفراد المجتمع المحلي؛
- ❖ تعمل على زيادة أسواق واختراقها، وإضافة أسواق جديدة محلية.

3-أهداف ثقافية:

- ❖ اكتساب ثقافة مالية محلية تؤدي إلى ترشيد استخدام الأموال العمومية؛
- ❖ تعزيز وحدة التصور الثقافي والقيادة لضمان الانضباط الضروري بشكل منظم وتعزيز الديمقراطية المحلية؛
- ❖ التخلص من مظاهر الضعف الإداري وسوء الانتماء أو مظاهر الفساد؛
- ❖ إحياء النشاطات والجمعيات الثقافية مما يؤدي إلى الاهتمام بالإطارات الفنية؛
- ❖ السعي إلى رفع مستوى الثقافي والتكوين الاقتصادي لدى المكلفين بالتطبيق.

¹ محسن يخلف، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة شهادة الماستر في العلوم السياسية، جامعة بسكرة ،ص45

4- أهداف حضارية:

- ❖ تحقيق مظهر جميل ومغاير على المستوى المحلي بما يشمل ذلك من مستوى نوعي لمرافق البنية التحتية بمختلف مجالاتها؛
- ❖ زيادة المشاريع التطورية بالإضافة إلى مجالات جديدة وفق خطة أولويات من شأنها أن تنهض بالمجتمع المحلي نحو آفاق أفضل؛
- ❖ رفع المستوى الحضاري، بحيث يخلق ظروف ماثلة للرفي الاجتماعي عبر سائر المستوى المحلي؛
- ❖ إعطاء القيمة الحقيقية للطاقات البشرية والمالية ولو لمدة مؤقتة.

المطلب الثالث: التنمية المحلية وكيفية تجسيدها في البلدية

تؤدي البلدية دورا هاما في التنمية المحلية والوطنية، باعتبارها الخلية الأساسية للدولة ولهذا يجب على كل بلدية ان تعد مخططاتها التنموي بمختلف اطواره وان تصادق عليه وتسهر على حسن تنفيذه في اطار الصلاحيات المسندة بنص القانون، كما ينبغي أن تكون مخططات التنمية المحلية في حدود الموارد والوسائل الموجودة تحت تصرف البلدية، فهذه المخططات البلدية للتنمية هي واحدة من ادوات سياسة التنمية الاقتصادية التي تستخدمها الدولة على المستوى المحلي من أجل تحقق التنمية بالمحلية بكل بلدية. ويتم تجسيد التنمية المحلية في البلدية من خلال نوعين من البرامج التنموية، تتمثل في برامج التجهيز ، والبرامج المدعمة للإصلاحات الاقتصادية.

الفرع الاول: برامج التجهيز¹:

حسب ما قضت به المادة 05 من المرسوم رقم 380/81 هناك نوعين من المخططات تقوم بها الجماعات المحلية في مجال التنمية، أحدهما بلدي على مستوى البلدية (PCD) والآخر قطاعي يتم على مستوى الولاية (PSD) وسنوضح كلا من المخططين:

● **المخطط البلدي للتنمية :**

هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية وهو الأكثر تجسيدها للامركزية على مستوى الجماعات المحلية ومهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين المحليين، ودعمها للقاعدة الاقتصادية ومحتوى المخطط عادة يشمل التجهيزات الفلاحية

¹ مداخلة بعنوان: واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية افاق التنمية المحلية: الموقع Dr,Moussa@wissal.dz، 2017/05/22، 19:11.

والقاعدية وتجهيزات الأنجاز والتجهيزات التجارية، وتنص المادة 86 من القانون 08/90 على انه على البلدية إعداد مخططاتها والسهر على تنفيذها وتسجيل المخطط البلدي للتنمية يكون باسم الوالي، بينما يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي السهر على تنفيذه ويشترط في هذا المخطط أن يكون متماشيا مع المخطط القطاعي للتنمية وكذا المخطط الوطني للتنمية .

• المخطط القطاعي للتنمية¹:

هو مخطط ذو طابع وطني حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها، ويتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي، والذي يسهر على تنفيذه كذلك. ويكون تحضير المخطط القطاعي للتنمية بدراسة اقتراحات مشاريعه في المجلس الشعبي الولائي والذي يصادق عليه بعد ذلك ، ثم تكون دراسة الجوانب التقنية من طرف الهيئة التقنية بعد إرسال المخططات لها .

الفرع الثاني: البرامج المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية

وهي برامج تستجيب لوضعيات معينة، فهي بذلك ترمي إلى التكفل بتلك الوضعيات لتجاوزها من أهم هذه البرامج:

• برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي²:

هو برنامج بادر به رئيس الجمهورية يمتد على مدى اربع سنوات (2001-2004) ويتمحور حول الأنشطة المختصة لدعم المؤسسات، والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها إلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشات القاعدية وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية .

• برنامج الصناديق الخاصة³:

هو برنامج تهدف من خلاله الصناديق إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات عبر ولايات الوطن المتخلفة بالمقارنة مع ولايات أخرى في إطار محاربة الفوارق الجهوية بالإضافة إلى صناديق أخرى نذكر منها :

➤ الصندوق الوطني للضبط؛

➤ صندوق التنمية الفلاحية؛

¹ عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية، مصر، الدار الجامعية، ص184، 2011

² (http://montada.echoroukonline.com) تم الإطلاع عليه 2017/05/22.

³ عبد المطلب عبد المجيد، مرجع سابق، ص190.

➤ صندوق الكوارث الطبيعية.

المبحث الثالث: آفاق التنمية المحلية

مازالت قضية التنمية من أهم القضايا التي يكثر النقاش حولها عبر سنوات عديدة من الزمن خاصة في الدول النامية مما يستدعي وجود هيكل تمويل محلي يساعد على إتخاذ القرارات لتنظيم الإدارة المحلية التي بدورها تقوم بتحقيق التنمية المحلية ذات الكفاءة والفعالية، بالرغم من العوائق التي تحول دون تحقيق التنمية المحلية والناجمة أساسا عن طبيعة العلاقة التي تربط بين الجماعات المحلية والدولة إلا أن كل ذلك يمكن إصلاحه في ظل إستراتيجية الإصلاحات الجذرية التي تندخل الجماعات المحلية خاصة البلدية كقطب قاعدي للتنمية المحلية بشكل يفتح آفاق وتطلعات جديدة لإنعاشها وذلك من خلال وضع برامج تنمية طموحة.

المطلب الأول: تنمية المجال الاجتماعي والثقافي

لا شك أن الهدف العام الذي تهدف إليه التنمية الاجتماعية هو الوصول بالمجتمع إلى أقصى درجة ممكنة من الرفاهية الاجتماعية وذلك من خلال التوافق بين برامج التنمية والحاجات الأساسية التي يعبر عنها الفرد باعتبار هذا الأخير هو القادر على تحديد احتياجاته ومطالبه، فالتنمية الاجتماعية هي عملية توجيه طاقات الفرد وترشيدها لخدمة المجتمع وتطويره عن طريق تزويد الأفراد بقدر من الخدمات الاجتماعية العامة كالتعليم والصحة والنقل والرياضة، بحيث يتيح لهم فرصة للمساهمة والمشاركة في النشاط الاجتماعي وذلك لتحقيق الأهداف الاجتماعية المنشودة.

إن استخدام جميع الموارد البشرية والمادية وكذا الموارد المحلية في المجتمع يؤدي إلى أحداث تغيرات اجتماعية بقصد وضع المجتمع المحلي في أحسن حال من خلال رفع وتنسيق مستوى معيشة الأفراد اقتصاديا واجتماعيا ورضا أفراد المجتمع المحلي وتطوير الخدمات المقدمة لهم.

ولتحقيق هذه الأهداف يجب أن يكون هناك هيئات أو جمعيات تسهر على تلبية وتحقيق هذه الرغبات للمواطنين وهنا يأتي دور الجماعات المحلية "البلدية والولاية" التي بدورها تقوم بوضع مخططات البرامج والمشروعات التي توصلها إلى إتخاذ قرارات رشيدة لتحقيق التغيرات الاجتماعية لأن عملية التخطيط الناجح من المهام الجوهرية لنجاح البرنامج الاجتماعي للتنمية الذي يحقق الأهداف المرجوة.

ولنجاح هذه البرامج والقرارات يجب تحقق النقاط التالية:

- وجود جهاز محلي قادر على خدمة المواطنين وتلبية رغباتهم والذي يعمل على:

أ-تحسين المستوى الصحي للأفراد: وذلك عن طريق:

* إقامة مراكز صحية ومستوصفات بالمناطق النائية؛

* مراقبة المياه الصالحة للشرب؛

* القضاء على البرك والمستنقعات؛

* السهر على نظافة المحيط .

ب- رفع المستوى الثقافي للأفراد: وذلك عن طريق:

* إنشاء مكتبات ومراكز ثقافية؛

* دعم الجمعيات الثقافية؛

* إنشاء مرافق عمومية ومساحات خضراء؛

* إنشاء مرافق رياضية وتدعيم الجمعيات الرياضية؛

- وجود موارد مالية مستمرة محليا تكفي لوضع خطة تنمية تعمل على تحقيق الأهداف المحددة غير إن هذه الموارد

تنقسم إلى موارد فرعية والتي تعتمد عليها الجماعات المحلية بالدرجة الأولى وهي:

أ- الضرائب والرسوم المحلية: وهي الأموال التي تقوم الدولة بمجابتها من الأفراد والمؤسسات والتي تصب في تحقيق أهداف

التنمية المحلية بحيث تعتبر أهم مورد مالي بالنسبة للجماعات المحلية.

ب- مداخيل ممتلكاتها:

وتتمثل في الإيرادات الناجمة عن تأجير محلاتها التجارية وكراء أسواقها إضافة إلى تأجير عتاها، إلا أن هذه الإيرادات تتميز

بضعف شديد مقارنة بالموارد الجبائية ويعود هذا الضعف إلى قانون سنة 1981 والمتعلق بالتنازل وبيع أملاك الدولة.

ج- الإعانات المالية:

وتتمثل في الإعانات التي تمنحها الدولة عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية "FccI" وإعانات تمنحها في إطار

التنمية المحلية "PCD" بالإضافة إلى الهبات والوصايا.

- مشاركة المواطنين والأفراد في تمويل برامج التنمية المحلية من حيث أفكارهم وفلسفتهم لأن مشاركتهم تعتبر هدف ووسيلة، فهي هدف لأن الحياة الديمقراطية السليمة تركز على اشتراك المواطنين في تحمل مسؤوليات التفكير والعمل، وهي وسيلة لأنه عن طريق المشاركة يشعر الأفراد والمواطنين بأنهم يمارسون طرق وأساليب تحقق رغبات المجتمع لان هذه العادات والسلوكيات ستصبح فيما بعد ثقافة وقيم يسير عليها أفراد المجتمع .
- وفي الأخير يمكن القول أن تفاعل العناصر الثلاث (جهاز محلي، موارد مالية، مشاركة الأفراد) وتكاملها مع بعضها البعض يؤدي حتما إلى تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والثقافية التي يستفيد منها الأفراد والمواطنين وهو جوهر ولب التنمية الاجتماعية .

المطلب الثاني: تنمية المجال الاقتصادي

إن الهدف الأول والأساسي للتنمية الاقتصادية هو رفع وترقية الاستثمار المحلي الذي يهدف إلى تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل ، إلا أن هذا الاستثمار للجماعات المحلية لم يطبق في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب وعليه يمكن للجماعات المحلية الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أو خواص وذلك في إطار مشروع تحدد فيه حقوق وواجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط والأعباء ومن أمثلة ذلك دخول المتعاملين في شراكة بالنسبة للأسواق مع البلدية غير أن هذه الأخيرة عليها توفير بعض الصلاحيات لدخول عدد كبير من المتعاملين في شراكة معها ومنها:

❖ تهيئة الأسواق الأسبوعية للمدن؛

❖ إنجاز قاعات كبيرة للمعارض؛

❖ تدعيم وتوفير تجهيزات الإنارة العمومية وصيانتها؛

❖ تعبيد الطرقات خاصة بين الأحياء؛

❖ تهيئة مواقف السيارات بالأسواق الأسبوعية.

وبالنظر إلى توفر هذه المقترحات فإن المتعاملين الاقتصاديين تكون لهم الرغبة في الدخول والشراكة مع الجماعات المحلية خاصة البلدية لأن هذه الأخيرة عليها أن لا تعتمد فقط على الموارد الجبائية التي تأتيها من إدارة الضرائب بل عليها تمويل نفسها بنفسها لكي تكون هناك كفاءة في العمل وإتقان لأن الخروج من التبعية المالية للدولة يعطيها نوعا من التحرر والاعتماد على نفسها.

كما يمكن للجماعات المحلية إنشاء شركة تكون فيها هي المسير والمالك الوحيد وتتحمل جميع المسؤوليات والأعباء والمخاطر التحي تقع على عاتقها.

كما يمكن أن تكون أيضا مساهمة في شركة ما عند تأسيسها أو عند افتتاح رأسمالها للجمهور وفي هذه الحالة فان الجماعات المحلية تصبح مسؤولة بحسب أهمية الأسهم التي ساهمت بها في رأسمال الشركة.

وعليه يمكن القول أن الاستثمار المحلي أحد دعائم التنمية المحلية في حالة ما إذا تدخلت الجماعات المحلية في ترقيته وتدعيمه بشكل فعال وناجح وفي ظل ما تقتضيه متغيرات اقتصاد السوق والعمولة وحرية التجارة.

المطلب الثالث: توازن الأعباء المحلية مع المصادر الجبائية

مع تعديل قانوني الولاية والبلدية 1990، تطورت وتكاثرت الأعباء على الجماعات المحلية، فظهرت كل جهة بمشاكلها ومطالبها والتي تمثلت في النمو الديمغرافي، تنوع الاحتياجات، إضافة إلى غلاء الأسعار، وزيادة التكاليف هذا من جهة، والتطور السريع للنفقات العمومية على المستوى الوطني من جهة أخرى، فالملاحظ أن الأعباء في تزايد مستمر، عكس المداخيل الناتجة أساسا من الضرائب والرسوم التي هي في تطور بطيء إذا لم تكن في تناقص نتيجة التهرب والغش الضريبي ونقص الثقافة المالية والضريبة لدى عامة الناس.

إضافة إلى انعدام وجود عدالة جبائية من حيث استفادة الجماعات المحلية للموارد الجبائية فمن حيث مداخيل الضرائب والرسوم فإنها تتفاوت من جماعة لأخرى وهذا ما أدى إلى ظهور مجموعتين مجموعة تعرف بالثراء المالي نتيجة استفادتها من عائدات جبائية ضخمة جعلت منها جماعات غنية في حين أن هناك مجموعة ثانية تعاني صعوبات مالية حادة نتيجة حصتها الضئيلة من الموارد الجبائية وهي التي تعرف بالجماعات الفقيرة.

فالتفاوت في الموارد الجبائية التي تعاني منه أغلب الجماعات المحلية يرجع إلى عدم تساوي مردود الضرائب التي تستفيد منها الجماعات المحلية و الأعباء التي تقع على عاتق الجماعات المحلية والتي هي في تزايد مستمر عكس المداخيل التي لم تستطع مواكبة ومسيرة هذا التطور.

فهذا الانعدام في التوازن بين الأعباء المحلية والمصادر الجبائية التي تستفيد منها الجماعات المحلية ينجز عنه آثار على الجماعات المحلية مما يؤدي بها إلى الحصول على إعانات وقروض من طرف الدولة.

خلاصة الفصل:

إن الجماعات المحلية هي وحدات إدارية تتكون من مجالس منتخبة لها استقلالية مالية وإدارية عن السلطة المركزية وهي تتكون من الولايات والبلديات التي تعتبر القسم الأكبر من هاته الجماعات بحيث تسند لها مهمة إدارة المرافق المحلية تعزز وتقوية التنمية المحلية في إطار شامل ومتكامل.

وينبغي أن نذكر أن هناك علاقة تبادلية بين التنمية المحلية والجماعات المحلية، فكما أن الجماعات المحلية تسهم في الإسراع بعمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فكذلك تسهم التنمية في دعم نظام الإدارة المحلية، ليس فقط عن طريق زيادة موارد الجماعات المحلية المالية، بحيث تجعلها قادرة على الاعتماد على ذاتها في التمويل المحلي ، ورفع كفاءة القائمين بالعمل المحلي.

كما ينبغي التنويه أن الولاية يقوم بتسيير شؤونها إدارة تنفيذية تعينها السلطة المركزية، أما البلدية فهي تسيير من خلال هيئة منتخبة من طرف الشعب، وبالتالي تجعلها أكثر تجسيدا للمركزية الإدارية من الولاية ، إلا انه رغم تمتع الجماعات المحلية بنوع من الاستقلالية ، لا تعد استقلالية مطلقة لأنها تخضع لي رقابة الإدارة المركزية وتدخل تحت سيطرتها لضمان سير أحسن للمصالح العامة ، وتطبيقا للقرارات السيادية للدولة . ولذلك لكي يكتمل هذا الاستقلال يلزم الجماعات المحلية موارد ذاتية كافية تمكنها من الاستقلالية المالية والتسيير الأحسن لشؤونها.

كما ينبغي أن نذكر حجم العبء الثقيل الملقى على عاتق البلديات وذلك من خلال كثرة الأعباء والمهام الملقاة على البلدية في مختلف مناحي ومجالات الحياة سواء الاجتماعية، الإقتصادية والإدارية الأمر الذي يجعلها ملزمة برفع رهان تحقيق التنمية المحلية وتحسين كم و نوعية والخدمات المقدمة للمواطن رغم الصعوبات والتحديات التي تعترضها في تحقيق ذلك .

تمهيد:

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

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

وانطلاقا من هذه الحقيقة يظهر لنا جليا مكانة الموارد المالية للبلديات إذ لا يعقل أن تتمكن البلدية من تلبية حاجيات ومتطلبات سكانها وتنفيذ برامجها التنموية دون أن تكون لها موارد مالية تمكنها من تحقيق ذلك.

فأمام حجم الموارد المالية المتاحة للبلديات فان النتائج المحققة حاليا على مستوى البلديات الجزائرية لا زالت دون المستوى المطلوب وتبقى قاصرة على لعب دورها في توفير فرص الانتعاش الاقتصادي والمالي لها خصوصا مع قلة وندرة الموارد من جهة وازدياد حجم المتطلبات من جهة أخرى، لاسيما مع انتقال الدولة نحو وضعية اقتصادية تتميز أساسا بتقليص حجم مساعداتها للجماعات المحلية وتبني ميكانيزمات السوق .

وأمام جملة هذه الانشغالات المطروحة حاليا بخصوص مصير ومستقبل التنمية المحلية بصفة عامة والبلديات بصفة خاصة سنحاول من خلال هذا الفصل أن نعالج واقع تسيير الموارد المالية للبلديات واهم معوقات التسيير الأنجع لها وما لذلك من تأثير على الوضعية العامة للبلديات بنوع من التحليل نظرا لما يعرفه هذا التسيير من الالعقلائية والاختلالات التي تعترض قيام هذه الموارد باعتبار هذه الأخيرة أداة جوهرية تسعى من خلالها البلدية إلى تجسيد الاستقلال المالي وتتطلع بها نحو الاستجابة لشروط ومبادئ اللامركزية.

المبحث الأول: الموارد المالية للبلدية

يؤكد القانون الصادر في 07 ماي 1990 المتعلق بالبلدية في مادته 146 على أن البلدية مسؤولة عن تسيير وسائلها المالية الخاصة والتي تتكون من: -مداخيل الضرائب والرسوم؛ مداخيل ممتلكاتها؛ الإعانات؛ القروض ويشمل مجال تدخل البلدية ميادين التهيئة والتنمية المحلية وال عمران والمنشآت القاعدية والتجهيز والمرافق الاجتماعية والنظافة والتعليم والصحة والبيئة والاستثمارات الاقتصادية.

إن إجراء تشخيص لموارد التمويل المحلي يعد عملا ذو غاية مزدوجة، فهو يساعد من جهة على تحديد الموارد، ويساعد على تقييم مدى نجاعتها ومردوديتها، وتعلق هذه الموارد بصنفين موارد خارجية وموارد داخلية.

تتكون موارد البلدية من صنفين هما موارد خارجية وموارد داخلية، وسنقوم بتعريفهما ومكونات كل منهما.

المطلب الأول: الإيرادات الداخلية:

وتتكون هذه الإيرادات من موارد ذاتية تتمول بها البلدية والإيرادات الجبائية التي تحصل عليها الدولة من الجباية المحلية والرسوم المحلية¹.

الفرع الأول الموارد الذاتية: التمويل الذاتي

ينص قانون البلدية والولاية من خلال المادتين 161 و 136 على التوالي على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، ويستهدف هذا الإجراء ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 و 20 % وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والمتمثلة فيما يلي:

- مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية
- الضرائب غير المباشرة (بالنسبة للبلديات).

¹ لخضر مزغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، العدد السابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005.

- الضرائب المباشرة (بالنسبة للولايات).

و تستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشآت الاقتصادية والاجتماعية، وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية.

الفرع الثاني: إيرادات وعوائد الأملاك

تتوفر البلدية على إيرادات أملاك متنوعة وهي تنتج عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأملاكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام أو تحصيل حقوق أو ضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص.

وفي هذا الصدد يمكن أن نذكر إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، وحقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق وعوائد منح الامتيازات.

وإضافة إلى تنوع الإيرادات فهي تتسم بقابليتها للتحدد فالإيرادات الناتجة عن تأجير العقارات عن طريق المزداد العلني مثلا يمكنها أن تتطور بسرعة نظرا لمرونتها، خصوصا في حالة اعتماد أسعار تنافسية.

الفرع الثالث: إيرادات الاستغلال المالي.

تشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها البلديات، تتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وقرتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية وتتكون هذه الإيرادات من ما يلي:

عوائد الوزن، الكيل، القياس، وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها إضافة إلى الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية والحظائر العمومية؛

رسوم الارصفة العمومية التي يستفيد منها اصحاب المحلات وحقوق تسليم العقود الإدارية.

الفرع الرابع: الضرائب والرسوم المحلية

من الإيرادات الضريبية ما هو مباشر وغير مباشر، ومن ضمن الضرائب المباشرة نذكر:

- الرسم العقاري (la taxe foncière)¹: والذي يعتبر مورد ضروري لميزانية البلدية وهو ضريبة عينية تمس العقارات المبنية والغير المبنية الموجودة على مستوى تراهما توجه حصيلته إجمالاً إلى ميزانية البلدية و تشير بعض الدراسات أن نسبته ضئيلة جدا وتوضح عجز التسيير العقاري.
 - الرسم على النشاط المهني (la Tap)²: والذي أحدث بموجب قانون المالية يطبق على الأشخاص الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو أنشطة غير تجارية بحيث يوزع بنسب معينة على الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وفي هذا الإطار فان التشجيع على إنشاء المهن الحرة والأنشطة الصناعية على المستوى المحلي ترفع من مدا خيل البلدية.
 - الرسم على القيمة المضافة : تضمنه قانون الرسم على رقم الأعمال الصادر سنة (1991) والمعدل بقانون المالية لسنة (1994) ، ويتم توزيعه بنسب مختلفة إلا أن النسبة التي تحصل عليها البلدية تقدر ب: 6 % وهي نسبة قليلة مقارنة بحصة الدولة 85 % و 9 % المتبقية للصندوق المشترك للجماعات المحلية.
 - الرسم على رفع القمامات المنزلية ورسم التطهير، رسم الذبح، الرسم على العروض، رسوم التعمير.
 - الدفع الجزائي (Vf) ويوزع على البلديات (30%) ، والصندوق المشترك للجماعات المحلية (70%) ، هذا الأخير يوزعه كما يلي (60 % للبلديات ، 20 % للولايات ، 10 % للتضامن .
- تعتبر الموارد السابقة والتي نسميها بالموارد الضريبية إلى جانب ناتج إيرادات الممتلكات غير كافية للسير العادي للجماعات المحلية، وعلى إثر ذلك فمساهمة البلدية في رفع هذه الموارد كالمساعدة في تحصيل الضرائب المحلية وإعادة التثمين للممتلكات بات أمرا ضروريا.

المطلب الثاني: الإيرادات الخارجية

عندما لا تستطيع الجماعات المحلية تغطية كافة حاجات سكانها بمواردها المالية الذاتية فان ذلك يستدعي البحث عن مصادر اخرى لتمويل وتادية الخدمات خارج نطاق الايرادات الذاتية.

1 خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وافاق، أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، 2011
 2 المديرية العامة للضرائب، قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، نشرة 2002، المادة 217 ، ص 81

الفرع الأول برامج التنمية الخاصة¹.

لقد تم إعداد البرامج الخاصة ابتداء من سنة 1966 من خلال اعتماد وتنفيذ ما يسمى ببرامج التنمية الريفية والاقتصادية، وقد تم تدعيم هذه البرامج سنة 1970 ببرامج التجهيز المحلي للبلديات، وبالرغم من أن هذه البرامج كانت تعبيرا عن جهود كبيرة لرد الاعتبار للريف الجزائري إلا أن طرق تمويلها اتسمت بمركزية مفرطة.

الفرع الثاني:المخططات البلدية للتنمية.

المخططات البلدية للتنمية هي برامج عمل تقرها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني، ويتم إنجازها عبر مراحل، حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريعها التنموية وترفعها للولاية ثم وزارة التخطيط في السابق، غير أنه ابتداء من سنة 1988 لم تعد هذه المشاريع تخضع لمصادقة وزارة التخطيط.

وتتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين كالمياه والتطهير والمراكز الصحية وغيرها، وبالتالي فهي بمثابة مكمل للاستثمارات التي تباشرها السلطات العمومية.

الفرع الثالث: الصندوق المشترك لتمويل الجماعات المحلية.

يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ويتمتع بالاستقلالية المالية وبالشخصية المعنوية وذلك بمقتضى المرسوم رقم 266/66 المؤرخ في 1986/11/04 الذي يحدد كيفية تسييره وتنظيمه، وقد تم إنشاؤه لتقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية².

الفرع الرابع : اللجوء إلى القرض البنكي.

لقد رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية اللجوء إلى القرض البنكي قصد الحصول على التمويل المناسب وذلك بموجب المادة 146 من القانون 08/90 الصادر في 1990/04 / 07 والمتعلق بالبلديات. والواقع أن الدولة كانت قد أنشئت

1 لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة وهران، 2014.

² مسعود شيهوب، مرجع سابق تم ذكره، ص170.

منذ سنة 1964 بنوكا عمومية تقدم قروضا لفائدة الجماعات المحلية. وكان أول بنك لعب هذه المهمة هو صندوق التوفير والاحتياط CNEP لكن بفعل تقلص الحاجة إلى التمويل طويل الأجل لم يعد في استطاعة هذا الصندوق تأدية هذه المهمة¹.

الفرع الخامس: التبرعات والهبات

تعتبر التبرعات والهبات موارد من موارد البلديات والولايات، وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنين، إما بشكل مباشر للجماعات المحلية أو غير مباشر عن طريق المساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية يتركها احد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها احد المغتربين لتخليد اسمه في بلده وتنقسم تبرعات موارد الجماعات المحلية إلى²:

- **التبرعات المقيدة بشرط :** وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية.
 - **التبرعات الأجنبية :** وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجنب.
 - **الهبات والوصاية:** وتعد الهبات والوصاية من موارد الجماعات المحلية وتنقسم إلى:
 - ❖ الهبات والوصاية التي لا ينشأ عنها أعباء ، أو يشترط فيها شروط ، أو تستوجب تخصيص عقارات أو تكون دعاء الاعتراض من قبل عائلات الواهبين أو الموصين؛
 - ❖ الهبات والوصايا التي ينشأ عنها أعباء أو يشترط لها شروط ، أو تقتضي تخصيص عقارات، أو تكون مدعاة للاعتراضات من قبل الواهبين أو الموصين.
- وهنا يمكن الإشارة إلى أن التبرعات والهبات لا تشكل شيئا كبيرا في موارد الجماعات المحلية، وهيا موارد استثنائية لا يعتمد عليها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية.

إن جملة الإيرادات العامة للبلديات رغم تنوعها، تبقى غير كافية لتلبية حاجات السكان المتزايدة، وتحقيق أهداف الجماعات المحلية، خاصة في غياب سياسة ترشيد النفقات وعدم متابعة تحصيل الإيرادات، وعدم توزيعها العادل بين الهيئات المركزية والمحلية.

¹ لمير عبد القادر، مرجع سابق تم ذكره، ص148

² لخضر مزغاد، الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص11

المبحث الثاني: ميزانية البلدية.

باعتبار البلدية الوحدة الإقليمية الأساسية في الدولة في الدولة فهي تباشر اعمال التنمية التي تخصها ضمن حدودها من خلال سياسة اللامركزية التي تتمتع بها فإنها تتكفل بمهام وخدمات عمومية كثيرة ومتنوعة وتلبي الحاجيات الأساسية للمواطنين المقيمين في إقليمها ومن اجل ذلك فان للبلدية كشخص معنوي مزودة بميزانية تتضمن موارد مالية والتي هي محل لنفقات تسمح لها التكفل بالمهام التي يؤولها لها القانون وتتطلب هذه الميزانية إطار وبنية محددتين ويخضع إعدادها لقواعد خاصة بالبلدية.

المطلب الأول: مفهوم ميزانية البلدية وخصائصها

تعد ميزانية البلدية المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة وهي بذلك تعكس الخطط والاتجاهات التنموية التي تعمل البلدية على تحقيقها.

الفرع الأول: تعريف ميزانية البلدية

لقد ورد تعريف ميزانية البلدية في المادة 149 من قانون البلدية لسنة 1990: " ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها و نفقاتها السنوية، و تشكل كذلك أمرا بالإذن و الإدارة يمكن من حسن سير المصالح العمومية."

و نستخلص من هذين التعريف التشريعي من أن الميزانية البلدية تتضمن الخصائص الثلاث التي تميز الميزانيات العامة و هي:¹

-الطابع التقديري؛

-الطابع الترخيصي؛

-الطابع السنوي.

وكون الميزانية المحلية هي وثيقة تقديرية و ترخيصية فهي لا تختلف في طبيعتها عن الميزانية العامة للدولة.

الفرع الثاني: الخصائص العامة للميزانية

تخضع الميزانية المحلية للبلدية إلى المبادئ العامة التي تعالج الشكل، المحتوى و زمن الميزانية العامة. إلا أن هذه المبادئ تعرف خصائص لاصقة بطبيعة ميزانية الجماعة المحلية وهذا يدرك من خلال دراسة النقاط التالية:

1-مبدأ سنوية الميزانية :

تعتبر الميزانية عملا توقعيا لمدة سنة، وذلك لأنها تتبع مبدأ سنوية الضريبة ، لأن هذه الأخيرة تقتطع لمدة 12 شهرا، إذن توضع

¹ دنيدي يحي ، المالية العمومية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2010، ص135.

ميزانية الجماعة المحلية لسنة واحدة، أي أن الإيرادات والنفقات ، تقدر فقط لمدة سنة وهي السنة المدنية. إلا أن عملية التنفيذ تمتد إلى ما فوق السنة المدنية (عمليات التصفية والأمر بصرف النفقات تمتد إلى 15 مارس من السنة اللاحقة. أما عمليات تصفية وتغطية الصفقات ودفع النفقات، فتتبعها يمتد إلى 31 مارس) وهذا ما يميز مبدأ سنوية ميزانية البلدية، وهناك استثمارات تتجاوز السنة بحكم حجمها ومدة إنجازها ، ولذلك يلجأ المنتخبون مبدئياً إلى القيام بإسقاط نظام مالي في إطار برجة متعددة الأهداف المراد تحقيقها¹.

2-مبدأ وحدة الميزانية

فهنالك ما يعرف بالميزانية الابتدائية من جهة وما يعرف بالميزانية الإضافية من جهة أخرى والسبب في وجود هذه الازدواجية هو امتداد فترة التنفيذ إلى ما فوق السنة مما أوجب وجود ميزانية تضبط الميزانية الابتدائية. فمبدأ الوحدة هنا قائم والحكمة في ذلك هي الرقابة الفورية المترتبة عن الميزانية الإضافية².

الميزانية الابتدائية : le budget primitif

تمثل مالية الجماعة المحلية أساساً في وثيقة الميزانية وهي بمثابة الأصل ويصوت عليها الأول. فهي تشبه قانون المالية للسنة بالنسبة للدولة. تقدر وترخص كل النفقات وكل إيرادات السنة ويجب أن يصوت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة التي تطبق فيها . تحتوي الميزانية الابتدائية على جدول فيه خلاصة يسمح بالتأكد بأن الأقسام (les sections) متوازنة مع الجداول (états)

الميزانية الإضافية: le budget supplémentaire

تدخل هذه الميزانية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها وهي عبارة عن ميزانية تعديلية (ميزانية تمديد un budget de report) فأنشاء وضع الميزانية الابتدائية، لا يمكن إدراك نتائج الميزانية السابقة أي لا يمكن معرفة ما كانت هذه الميزانية في عجز أو في فائض. فإذا حققت عجز فإن الميزانية الإضافية هي التي تغطي هذا العجز وإذا حققت فائض فهذا يستعمل في الميزانية الحالية أي الابتدائية، وترتبط هذين الميزانيتين لتشكلا ميزانية موحدة للبلدية .

3-مبدأ الشمولية وعدم التخصيص:

ينبغي أن تقدم كافة العمليات الخاصة بالإيرادات والنفقات وفقاً لوثيقة تسمى قائمة الميزانية وينجم عن ذلك مانعان هما:

منع القيام بتعويضات بين الإيرادات والنفقات قصد تخصيص الحسابات الشاملة وحدها؛

عدم تخصيص الإيرادات لتغطية نفقات معينة.

¹ لعمامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 85.
² عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية- دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة أبو بكر بلقاسم تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية ، ص 37.

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

4-مبدأ التوازن:

وهو أهم قواعد التسيير البلدي حيث يهدف إلى المحافظة على التسيير المستقبلي للبلدية وعلى أن لا يكون المستقبل المالي لها رهنا للمشاكل والعراقيل فيما بعد.

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

المطلب الثاني: مضمون الميزانية المحلية وتشكيلها

الفرع الأول: مضمون الميزانية

إن ميزانية البلدية هي عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بها تحتوي هي الميزانية على قسمين، قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار. كل قسم ينقسم إلى إيرادات ونفقات¹.

1 نفقات البلدية: إن نفقات البلديات مصنفة إلى نوعين من النفقات : نفقات التسيير و نفقات التجهيز والاستثمار

• نفقات التسيير:

تحتوي هذه النفقات حسب قانون الولاية والبلدية على:

- ❖ نفقات أجور وتكاليف موظفي البلدية؛
- ❖ المساهمات المقررة في القوانين على أموال البلديات وإيراداتها؛
- ❖ نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية؛
- ❖ نفقات صيانة الطرق البلدية؛
- ❖ الحصص والأقساط المترتبة على البلديات؛
- ❖ نفقات تسيير المصالح البلدية؛

¹ د. ايلس شاوس بشير ، المالية العامة، مبادئ المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية ،طبعة2008، ص58.

- ❖ فوائد الديون؛
- ❖ الاقتطاع لنفقات التجهيز؛
- ❖ الاقتطاع لنفقات الاستثمار.
- نفقات التجهيز والاستثمار:

تحتوي هذه النفقات على:

- ❖ الأعباء الخاصة باستهلاك الدين.
- ❖ نفقات التجهيز العمومي.
- ❖ نفقات المساهمة برأسمال على سبيل الاستثمار.

2 إيرادات البلدية

تصنف الإيرادات البلدية إلى صنفين: إيرادات التجهيز والاستثمار.

- إيرادات التسيير:

تتكون إيرادات التسيير من مصالح الموارد الجبائية، محاصيل ومداحيل الأملاك البلدية، إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية، تنص المادة 163 من قانون البلدية على أنه:

تتكون إيرادات قسم التسيير مما يلي:

- ❖ محاصيل الموارد الجبائية التي تؤذن بقبضها لصاح البلدية.
- ❖ المساهمات ومبالغ التسيير التي تمنحها الدولة والجماعات والمؤسسات العمومية.
- ❖ رسوم وحقوق وأجور الخدمات التي أنجرت وأذنت بها القوانين والتنظيمات المعول بها.
- إيرادات التجهيز:
- ❖ لاقتطاع الحاصل من إيرادات التسيير؛
- ❖ محصول الامتيازات المتعلقة بالمصالح البلدية فائض المصالح العمومية المسيرة على شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري؛
- ❖ محصول المساهمات برأسمال؛
- ❖ محصول القروض المأذون بها وتخصصات الدولة والولاية وتخصصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وصندوق المساعدات والمساهمات في التجهيز بات والوصايا وجميع الإيرادات المؤقتة.

الفرع الثاني: تشكيل الميزانية

تشكل ميزانية الجماعات المحلية من وثيقتين على الخصوص: الميزانية الأولية، و الميزانية الإضافية¹.

• الميزانية الأولية

حسب المادة 150 من قانون البلدية 90-08 هي الوثيقة الأصلية التي يمكن أن تكفي لوحدها، تقدر فيها جميع النفقات و الإيرادات المتعلقة بالدورة التي وضعت من اجلها. و هي تحتوي على وثائق متعددة:

❖ الميزانية الأصلية ذاتها؛

❖ جدول تلخيصي يسمح التحقق من التوازن بين أقسام الميزانية؛

❖ جدول إحصائية ملحقه.

وتجدر الإشارة إلى أن الصفحة الأولى من الميزانية تعطي ملخصا عاما عن الوضعية الاقتصادية و السياسة المالية للجماعات المحلية.

لا بد أن يتم وضع هذه الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية الجديدة.

• الميزانية الإضافية

يتمثل دورها في إعادة النظر في الميزانية الأولية قصد تكميلها و تعديلها بإجراء معادله النفقات و الإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج تنفيذ ميزانية السنة السابقة. تعتبر إذن الميزانية الإضافية تصحيحا و تميما للميزانية الأولية.

وزيادة على الميزانية الإضافية يرخص للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ، في حالة الضرورة و بصفة استثنائية ، التصويت على انفراد على اعتمادات تسمى:

❖ الاعتمادات المفتوحة مسبقا: و هي اعتمادات تفتح قبل التصويت على الميزانية الإضافية؛

❖ الأذون أو الترخيصات الخصوصية: و هي الاعتمادات التي تقرر و تفتح بعد التصويت على الميزانية الإضافية.

و يجب التأكيد على انه مهما تعددت خلال الدورة الوثائق المالية المعدلة للميزانية المحلية، فانه لا توجد بالنسبة لهذه الدورة سوى ميزانية و واحدة تتشكل من:

✓ الميزانية الأولية؛

✓ الاعتمادات المفتوحة مسبقا إن اقتضى الحال؛

✓ الميزانية الإضافية؛

✓ الأذون الخصوصية إن اقتضى الحال.

¹ دنيدي يحي، المالية العمومية، مرجع سابق

المطلب الثالث: تحضير الميزانية المحلية والمصادقة عليها

في ما يخص تحضير الميزانية المحلية، تقوم المصالح الرئيسية تحت إشراف الأمين العام بوضع جميع تقديرات الإيرادات والنفقات لكل قسم من أقسام الميزانية غير أنه أثناء عملية التحضير يفرض احترام التوازن بين النفقات والإيرادات ويفرق بين نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.

الفرع الأول: التفرقة في الإعداد بين الميزانية المحلية وميزانية الدولة:

يمكن للدولة عكس الجماعة المحلية أن تستعمل ميزانية تظهر عجزاً، لذا نجد أحياناً أن البرلمان يصوت على ميزانية الدولة وحتى ولو كانت تدل على عجز، فالدولة هنا تمارس السيادة في المال العمومي وليس فوقها سلطة مسؤولة أمامها لكن الجماعة المحلية مجبرة بمراعاة بعض الشروط التي تفرضها عليها السلطة الوصية

• ضرورة احترام توازن الميزانية :

تعتبر ضرورة احترام توازن الميزانية من بين الخصائص الرئيسية التي تميز ميزانية الجماعة البلدية، غير أن مسألة التوازن تشترط التوازن التنفيذي أي الفعلي وليس التوازن التقديري أو التنبؤي.

❖ التوازن التقديري:

لا يمكن للجماعات المحلية التصويت على ميزانية غير متوازنة كما هو الحال بالنسبة للميزانية الدولة، فالتوازن هذا لا يجب أن يكون تقديري بل توازن فعلي وليس قائماً على نتائج تقديرية أو تنبؤية . لذا اشترطت المادة 139 من قانون 7 أفريل 1991 المتعلق بالولاية على أنه : " يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يصوت على ميزانية الولاية على أساس التوازن."

❖ التوازن التنفيذي:

عندما تنفذ الميزانية في غير توازن يجب على الجماعة المحلية أن تمتص العجز خلال سنوات اللاحقة ، وهذا ما اشترطته المادة 156 من قانون 7 أفريل 1991 المتعلق بالبلدية والتي جاء فيها أنه : " عندما يبين تنفيذ الميزانية عجزاً يتعين على المجلس الشعبي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية جاز للوالي اتخاذها والإذن بامتصاص العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر."

• وجوب التفرقة بين قسم التسيير وقسم الإستثمار والتجهيز:

إن قانون المالية يفرق بين العمليات المالية ذات الطابع النهائي والعمليات المالية ذات الطابع المؤقت ، أما بالنسبة للميزانية المحلية فالتفرقة الأساسية تقع بين عمليات التجهيز والإستثمار ، لذا نجد أن ميزانية كل جماعة محلية تنقسم إلى قسمين منفصلين تنص على كل من العمليات العادية (لتسيير) وعمليات التجهيز والاستثمار، فالتوازن إذن يجب أن يحقق على مستوى كل قسم من هذه

الأقسام (المادة 151 من قانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية و 136 من قانون 90- في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية).

الفرع الثاني: إعداد الميزانية البلدية والمصادقة عليها

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

• تحضير الميزانية المحلية

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي و بتحضير ميزانية البلدية التي يشرف عليها، وهذا بمساعدة الأمين العام و المصالح المختصة وفقا لتعليمات وزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية. و لتمكينها من تحضير ميزانيتها، يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولايات و البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية بمبلغ التحصيلات المنتظرة فيما يخص الضرائب و الرسوم التي تقوم مصالحه بتحصيلها لفائدة هذه الجماعات. و يتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على أساس آخر النتائج المعروفة للتحصيل.

وعندما يتم وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي المختص لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على المجلس الشعبي نفسه لمناقشته و التصويت عليه في جلسة علانية.

• التصويت على ميزانية البلدية

يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية ضمن شروط وهي:

❖ الشروط المتعلقة بالتصويت: خلافا لما هو معمول به بالنسبة لميزانية الدولة، يجب التصويت على الميزانية المحلية بصفة

إلزامية على أساس التوازن. لقد ورد النص على هذا المبدأ في المادة 151 من قانون البلدية: "تشمل ميزانية البلدية على قسمين: قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار و ينقسم كل قسم إلى إيرادات و نفقات تتوازن وجوبا". و المدير بالملاحظة أن المشرع لم يكتف بالنص على مبدأ التوازن، بل ذهب إلى ابعاد من ذلك بان حدد الوسائل القانونية الكفيلة بضمان احترام هذا المبدأ. في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي على الميزانية و هي غير متوازنة، تقوم السلطة الوصية المكلفة بالمصادقة عليها بإرجاعها خلال 15 يوما من استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي الذي يطرحها على المجلس للمداولة فيها من جديد و ذلك في غضون عشرة أيام، و إذا صوت عليها مجددا بدون توازن تتولى السلطة الوصية ضبطها. و يطبق نفس الإجراء إذا لم ترد الميزانية المحالة للمداولة الثانية لهذه السلطة في مهلة شهر واحد ابتداء من تاريخ إرجاعها من قبل السلطة.

❖ مواعيد التصويت على الميزانية المحلية

تشكل الميزانية المحلية من ميزانية أولية و ميزانية إضافية ، و لقد حددت تواريخ التصويت على هذه الوثائق المالية في المادة 152 من قانون البلدية و المادة 143 من قانون الولاية كالتالي:

- بالنسبة للميزانية الأولية يجب التصويت عليها إلزاميا قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها؛

- بالنسبة للميزانية الإضافية ، يصوت عليها قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق عليها.

و يجري التصويت على اعتمادات الميزانية البلدية باباً بآباً ومادة مادة.

ويمكن للمجلس الشعبي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم ، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب ، غير انه لا يجوز تحويل اعتماد مقيدة بتخصصات معينة.

أما عن ميزانية الولاية حيث يتم توزيع النفقات و الإيرادات في شكل فصول و فصول فرعية و بنود، فان التصويت عليها يتم فصلا فصلا (مادة 141 من قانون الولاية). غير انه يجوز للوالي أن ينقل الاعتمادات من بند إلى بند آخر داخل فصل واحد. و في حالة الاستعجال يمكن له نقل الاعتمادات من فصل إلى فصل بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي.

● المصادقة على الميزانية

إذا كان المبدأ أن تنفذ مداوات المجالس الشعبية المحلية بحكم القانون بعد 15 يوم من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية أو نشرها، فان المداوات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية.

و هكذا لا تكون الميزانية المحلية قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة التي تهدف إلى تمتيع السلطة الوصية بصلاحيه مراقبة مضمون هذه الميزانية . وتطرح المصادقة مشكلتين على الأقل: الأولى تتعلق بتحديد السلطة الوصية الممارسة للمصادقة، والثانية تتعلق بمضمون المصادقة.

❖ السلطات المختصة بالتصديق

بالنسبة للبلدية الأصل أن الوالي هو الذي يصادق على ميزانيتها غير أن هذا الأخير يستطيع أن يفوض هذه الصلاحية لرئيس الدائرة. ولذلك يكون التصديق حسب الأشكال التالية:

✓ رئيس الدائرة بنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50 ألف ساكن؛

✓ الوالي بنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 50 ألف ساكن.

وإضافة إلى ذلك فإن البلديات التي يقدر عدد سكانها بـ 300 ألف ساكن فأكثر لا يتم المصادقة على ميزانيتها إلا بعد عرضها على لجنة وزارية مشتركة مكونة من ممثلين عن وزارتي المالية و الداخلية.

• مضمون المصادقة

تشكل المصادقة على الميزانية إجراء إلزاميا يمكن السلطة الوصية من ممارسة رقابتها على مضمون الميزانية و من ثم مراقبة نشاط الجماعة المحلية ككل، لان الميزانية هي الأداة التي تتجسد بواسطتها هذا النشاط وتشتمل مهمة السلطة الوصية في التأكد أولا من مدى احترام الجماعة المحلية عند صياغتها للميزانية المبدأ توازن النفقات و الموارد، و إذا خرقت هذا المبدأ و تمسكت به بعد إرجاع الميزانية إليها لتصحيحها ، تحل السلطة الوصية محلها و تقوم بضبطها و إرجاع التوازن إليها.

وزيادة على ذلك، يدخل ضمن صلاحياتها إمكانية رفض بعض النفقات أو الموارد المقيدة في الميزانية أو تعديل. كما يمكن لها إضافة نفقات جديدة شريطة أن تكون إلزامية بالنسبة للجماعة المحلية المعنية. هذا ما أكدت عليه فعلا المادة 154 من قانون البلدية عندما نصت على انه: " يمكن للوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية طبقا لتشريعات السارية المفعول ". نفس الحل قرره المشرع بالنسبة لميزانية الولاية. وفي حالة عدم ضبط ميزانية البلدية أو الولاية قبل بدء السنة المالية الجديدة، لأي سبب من الأسباب يستمر في أنجاز المداخيل و النفقات العادية المقيدة في آخر سنة مالية لحين المصادقة على الميزانية الجديدة غير انه لا يجوز التعهد بالنفقات و صرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر عن كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة.

بعد المصادقة على ميزانية الجماعات المحلية، تصبح الميزانية جاهزة للتطبيق من حيث تحصيل الإيرادات و صرف النفقات ، وخلال عملية تحصيل الإيرادات و صرف النفقات، توجد هناك رقابة على هذه الميزانية.

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

للبلدية

إن مشكلة التسيير اللاعقلاني للموارد المالية للبلديات الجزائرية هي داء طال المالية المحلية الخاصة بها، ولأنها مشكلة متشعبة ذات علاقة بكافة الجوانب الإدارية السياسية، الاقتصادية، الثقافية والاجتماعية فان أسبابها لا تقتصر على ندرة الموارد المالية ومحدوديتها، أو على سوء تسيير الجباية المحلية، أو ممتلكات البلدية أو غيرها من الموارد المالية الأخرى بل يتعدى الأمر ذلك إلى عدم وجود عوامل أخرى أهمها التضارب بين حجم هذه الموارد والصلاحيات المفوضة للبلدية، عدم ترشيد نفقات البلدية أو سوء تخصيص الأمثل للإيرادات، عدم كفاءة العنصر البشري، وغيرها من العوامل التي تعتبر كحجر عثرة أمام الاستغلال العقلاني للموارد المالية للبلديات مما يؤثر سلبا على وضعيتها المالية، حيث أن اغلب بلديات القطر الجزائري تعاني من معضلة العجز الذي يمس ميزانيتها، بالرغم من انتهاج الدولة لسياسة مسح الديون، إلا انه يبقى عدم التحكم الجيد في تسيير أموال البلديات من الأسباب الجوهرية التي تؤدي إلى تآكل إيراداتها ونفقاتها مما يجعل البلديات في تبعية دائمة للدولة من خلال الإعانات المقدمة لها هذا ما يحد من استقلاليتها المالية الأمر الذي يجعلها عاجزة وقاصرة على النهوض بمشاريعها التنموية وسنحاول من هذا المبحث التوقف عند أهم معوقات التسيير الأمثل للموارد المالية للبلديات ومالها من تأثير على وضعيتها المالية.

المطلب الأول: أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية للبلديات.

تعاني البلديات الجزائرية بشكل عام من مجموعة من المعوقات والقيود التي تخص تسيير مواردها المالية الامر الذي جعلها قاصرة على تأدية التزاماتها وتدخل في دوامة من المشاكل الادارية والمالية التي تؤثر على السير الحسن لها

ومن اهم المعوقات نذكر ما يلي:

الفرع الأول: عدم التطابق بين الموارد و الأعباء:

لقد سبق وأن أشرنا في الفصل الاول من المذكرة إلى جملة المهام والصلاحيات الموكلة للبلديات القيام بها وفق القوانين والتشريعات المعمول بها، غير أن هذه الصلاحيات المتعددة والمتنوعة تفوق إمكانيات البلديات المتاحة سواء (المالية، البشرية أو المادية)، فأمام التطور المذهل لمهام البلديات فإن مداخيل هذه الأخيرة لم تعرف نموا يفي بالغرض

المطلوب وليس بمقدورها مجابهة جملة هذه الأعباء والصلاحيات، ومنه بدأ سوء التسيير يتجسد في تدني مستوى أداء المصالح العمومية وخدماتها ثم تجسد في عجز ميزانيتها.

لقد نصت المادة 184 من القانون البلدي لسنة 1990 على أنه: " تفرق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية، بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها". فهذا النص الصريح الذي يلح على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاح أي مهمة، بعيد كل البعد عن المنطق المتجسد في الميدان، فحسب ما أوردناه فيما سبق عن الأعباء والموارد يلاحظ جليا ذلك الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتوفرة لتسيير المصالح وبين الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بصفة صحيحة. إن هذه الحقائق تجبر المشرع الجزائري على إعادة النظر في الصلاحيات والاختصاصات وفق المصادر المحلية المتوفرة، والإمكانيات المتاحة، وبالنتيجة إمكانية السيطرة على القدرات المالية المحلية وتوجيهها بطرق سليمة نحو الأهداف الإنمائية المحلية المسطرة. إن كثرة هذه المهام إذن يمثل عبئا ثقيلا على البلديات، وبالخصوص على المنتخبين الذين ليس لهم خبرة تسيير الشؤون العمومية والتنمية وعلى هذا الأساس هناك بعض الاقتراحات المطروحة على هذه الانشغالات

المجسدة:

- بإمكان البلديات الاحتفاظ بكل المهام غير أنه على الدولة أن تؤمن تمويل الأعباء ذات النفع العمومي؛
- يمكن اشتراك القطاعات المعنية والمتعلقة بالمصالح ذات النفع الوطني مع البلدية في شكل اتفاقات برامج تتقاسم فيها الأعباء بالتساوي.

غير أن الغالب عند المتخصصين يرجحون الحل أو الاقتراح الثاني والذي مفاده أن تتكفل الدولة بتلك المصالح التي من صميم اختصاصاتها فلقد كتب أ. بوعشية أحمد¹ في مستهل أسباب تزايد نفقات الجماعات المحلية يقول: "تتحمل الجماعات المحلية بعض النفقات التي هي في الواقع من صلاحيات الدولة و تمويلها من اختصاص الوزارة المعنية مثل نفقات التعليم الخاصة بالبناء والتجهيز، وهي في الحقيقة من اختصاص وزارة التعليم الابتدائي والثانوي ونفقات الصحة التي هي من اختصاص وزارة الصحة... الخ". وخلاصة القول أن الصلاحيات الضخمة الموكلة

1 بوعيشة احمد، المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1991، ص51.

للبلديات يجب أن يعاد النظر فيها بعين الحكمة والبصيرة وإلا أصبحت ظاهرة سوء تسييرها ظاهرة مرضية مزمنة يصعب الخروج منها.

الفرع الثاني: ضعف الموارد البشرية:

يعتبر العنصر البشري عنصرا هاما وأساسيا في تمكين البلديات من تحقيق الاهداف المرجوة منها وتحسين نوعية الخدمات للأفراد وتحقيق التنمية المنشودة.

إن الوضع الحالي لتسيير البلديات يكشف أن التدابير التي تحيط بعملية إختيار وتعيين ممثلي وموظفي الجماعات المحلية أصبحت لا تتجاوب إطلاقا مع الطرق الحديثة لتسيير الموارد البشرية. فعلى المستوى البلدي، ففي الوقت الذي تعاني منه البلدية من افتقارها للجانب النوعي، يأتي المرسوم رقم 91/26 المؤرخ في 02/02/1991، المتضمن القانون الأساسي لعمال البلديات في الاتجاه المعاكس ضاربا عرض الحائط مقتضيات الساعة وحاجيات البلدية الحقيقية متجاهلا أمر الواقع، إذ يمنح لرئيس البلدية صلاحية التعيين والتسيير فالتسؤل المطروح، ما الفائدة من منح هذه الاختصاصات في ظل غياب الموارد المالية الكافية لتغطية مثل هذه النفقات؟ إضافة إلى ذلك نتساءل هل ما يوفره سوق العمل يتلاءم وصلاحيات البلدية من حيث الكفاءة والاختصاص؟ فيإلى حد الآن فإن الشروط التي تحيط بعملية تعيين الأعوان الإداريين وجلب الإطارات المؤهلة لازالت محفوفة بكثير من الغموض، خاصة إذا علمنا بأن الإطارات تميل في غالبها إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية، أو لدى الخواص وتنبذ الالتحاق بالجماعات المحلية، وذلك بسبب إنسداد أبواب الترقية وغياب المحفزات التشجيعية، وهذا ما أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من التأهيل اللازم، أي ضعف مستوى التأطير الناجم عن إفتقار البلديات للمستخدمين ذوي الكفاءات المهنية والعلمية والشهادات الجامعية، ولعل الأرقام الموالية تعبر أحسن تعبير على التفاوت الكبير في نسبة التأطير بين الإدارات المركزية واللامركزية¹:

*على المستوى الوطني نسبة التأطير 12%؛

*على مستوى الإدارات المركزية، نسبة التأطير 17%؛

¹ Rahmani(A) « Essai d' analyse des finances d' evolutionde la gestion du personnel de la fonction publique »,revue Idara,alger,1997,p18.

* على مستوى الولايات، نسبة التأطير 11.85%؛

* على مستوى البلديات، نسبة التأطير 2.06%.

بالرغم من أن هذه النسب شهدت في السنوات الأخيرة تطورا ملحوظا، إلا أنها لم تبلغ بعد الحدود المرجوة.

فيما يخص تركيبة مستخدمي البلديات نجد أنها تتكون من ثلاثة أصناف هي كالتالي¹:

- أعوان تنفيذ: وهم الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة؛
- أعوان التحكم : وهم الموظفون المؤهلين الحاملين لدرجة (معاونين إداريين، كتاب إداريين، ملحقيين إداريين وتقنيين ساميين):
- الإطارات : وهم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة، الذين لهم القدرة على التطور وفهم النصوص وتفسيرها.

ولنا أن نرجع أسباب نقص الإطارات على مستوى البلديات الجزائرية إلى مايلي:

- عدم إحترام إجراءات التوظيف وإعتماد طريقة الترقية الداخلية أكثر من التوظيف الخارجي، مما يجعل مناصب كثيرة تشغل من قبل موظفين لهم معارف عملية في حين يفتقدون للمعارف العلمية ؛
- ضعف الموارد المالية المتاحة لدى الجماعات المحلية، ما يجعلها تفتقر إلى المحفزات المالية (رواتب جيدة، منح، إعانات ... إلخ) الكفيلة باستقطاب الكفاءات العلمية وأصحاب الشهادات العالية، و إفتقار معظم البلديات إلى جداول تقديرية خاصة بتسيير الموارد؛
- عدم برمجة دورات تكوينية للموظفين باستمرار، وإن وجدت فهي تقتصر على عدد قليل من المستخدمين، ويتجلى ذلك من خلال إلقاء نظرة على الدراسات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط على مستوى البلديات وهو ما نبيته في النسب الأتية:

➤ من جملة المسؤولين المحليين نجد:

¹ C.E.N.E.A.P: « etude sur l' évolution des ressources humaines dans les communes »,rapport préliminaires,Alger,1990.p01.

- 82% منهم لم يتابعوا دورات تكوينية؛
- 18% من المسؤولين من كان لهم الحظ في متابعة دورات تكوينية في التسيير المالي، الحالة المدنية، الموارد البشرية، الأرشيف والعمران.

➤ بالنسبة للموظفين الآخرين (أعوان التحكم وأعوان التنفيذ) نجد¹:

- 90% منهم لم يستفيدوا من دورات تكوينية؛
- 10% منهم فقط من استفادوا من دورات تكوينية في مجالات التقنيات الإدارية كالإعلام الألي، العمران، المالية، المنازعات، الأرشيف، الحالة المدنية ... إلخ.

الملاحظ في الأخير أن عمليات التعيين والتوظيف والتكوين عبر الكثير من بلديات الوطن لا تخضع إطلاقا للضوابط التقييمية المنصوص عليها في القانون، بل تخضع في غالب الأحيان لاعتبارات لا تتماشى والصالح العام، إضافة إلى وجود ارتفاع في عدد المستخدمين على مستوى البلديات دون أي اعتبار للكفاءة ومستوى المستخدمين الأمر الذي يؤدي إلى استهلاك مستخدمي البلديات لكتلة أجنبية مرتفعة حيث تجاوزت هذه الكتلة 70% من الإيرادات العادية²، وهذا دون أن تكون هناك مردودية للأداء.

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

الفرع الثالث: عدم ترشيد النفقات البلدية :

إن عملية التحكم في النفقات العمومية كان ولا يزال موضوع إهتمام الكثير من الباحثين في ميدان المالية العامة، فإن هذا الإجراء أثناء إعداد الميزانية الأولية أمر مهم للغاية، فهو يعمل في اتجاه تقليص نفقات وديون البلدية التي أصبحت

¹ C.E.N.E.A.P: « etude sur l' évolution des ressources humaines dans les communes »,op-cit ,p27.

² أحمد رحمانى: "تسيير الموارد البشرية، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات الاقتصادية المحلية، مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاص بالسكان والتنمية الجزائر، 1999، ص 146.

صعبة التحمل نظرا لتزايد الأعباء المتعلقة بصلاحيات الجماعات المحلية بصفة عامة والبلديات منها بصفة خاصة.

لقد جرت العادة على أن البلدية بحكم ضعف مسيرتها أو جهلهم أو الضغوطات التي تخضع لها تتدخل في كل شيء، حتى في الأمور التي لا تعنيها، أو ليست من صلاحياتها، أو التي لا يستفيد منها مواطنوها، وهذه التصرفات أوجدت أوضاعا خطيرة هددت كيان البلدية ومصداقيتها، بل هددت حتى وجودها بسبب تدخلاتها المتكررة في كل شيء أو أحيانا بدون مقابل. فكم فرضت على البلدية التكفل بمصاريف أو إنجاز أشغال أو تحمل وضعيات لم تتسبب فيها، ولا تدخل في نطاق مهامها وربما غير متواجدة حتى فوق ترابها، فنجدها مثلا، تتحمل مصاريف وأعباء هيئات لا تدخل حتى في نطاق المرفق العام، تقوم بأشغال لصالح إدارة عمومية تملك ميزانية مستقلة بها، وتساعد التكفل ببعض الانشغالات كتزويد المقرات بالعتاد؛ وميزانيتها لا تسمح لها بذلك، أو على حساب أمور أكثر أهمية، كما نجدها تتحمل مثلا صيانة ممتلكات الغير وترميم عمارات الغير، وتصليح ما أفسده الغير وغير ذلك من التجاوزات الخطيرة. و ما شهدناه كصورة معبرة عن سوء الإنفاق على مستوى العديد من بلديات الوطن إنشاء مراكز علاج في مناطق لا يتجاوز عدد سكانها 20 عائلة وكم سمعنا بمجمعات مدرسية لا يتعدى عدد التلاميذ بها في كل قسم ستة تلاميذ، وكم شاهدنا أعمدة الإنارة الريفية حوالي 100 عمود يتم إيصالها إلى قمة الجبل حيث لا توجد سوى عائلة واحدة، وكم فتحت طرقات ريفية معبدة لتجمعات سكانية قليلة جدا وأين حركة السيارات لا تتعدى سيارة في اليوم، وكل هذا مناقض لترشيد النفقات البلدية. إن الإنجازات التي على الدولة تحملها في هذا الشأن، لا بد وأن تلي معايير موضوعية علمية، لا شعبية، ولا لأغراض سياسية انتخابية وتؤدي خدمة حقيقية سواء في مجال حفظ صحة المواطن أو سلامته، أو استفادته من شروط الحياة الضرورية، ولكن في إطار العقلانية والتصرف المحكم والاستغلال الأمثل والحفاظة على الأموال العمومية.

من هذه الأمثلة البسيطة يتضح أنه لو تم صرف النفقات في الأمور الجادة والمواضيع التي هي من صميم صلاحيات البلدية، لتمكنت هذه الأخيرة من تجنب هذه المصاريف الضائعة دون هدف موضوعي وتمكنت من اقتصاد اعتمادات كبيرة تقلص من عبء مديونيتها، وعليه فعلى البلديات عند اعتماد الميزانية :

- التقييم الدقيق الذي يؤدي إلى عدم تجاوز الأغلفة المالية المحددة عند التنفيذ؛

- البرمجة الموضوعية للنفقات وعدم الاستعمال المزدوج للنفقات؛
- البحث الفاعل للأنشطة الاقتصادية ذات الأولوية الكبرى؛
- إتباع أسلوب المناقصات عند اقتناء البلدية للموارد والسلع والخدمات"، وفي حالة المقتنيات ذات القيم الصغيرة والمتوسطة فالبحث عن موردين يعرفون هذه السلع بأسعار منخفضة هو حتمية كذلك لا تقل عن سابقتها، كما يجب تفادي مظاهر التفاخر في تأييث المكاتب والالتزام بما تدعو الحاجة إليه ويؤدي المطلوب منه ؛ وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن الطريقة المثلى لتمويل المشاريع العامة هي أن ينظر في هذه المشاريع هل هي مما يحصل للأمة ضرر في حالة عدم القيام بها أما لا ؟ فإن كان عدم القيام بها لا يحصل للأمة ضرر، فإنه يبحث إن كانت هناك أموال في الخزينة فاضلة عن الإنفاق على الحاجات الضرورية ، فإن وجدت ينفق على تلك المشاريع منها، وإن لم تتوفر أموال فاضلة فلا يجب الإنفاق على تلك المشاريع، أما إذا كان عدم الإنفاق على هذه المشاريع يوقع ضرر بالأمة فإن البحث عن سبل أخرى للتمويل ولو بالاستدانة هو أمر مباح¹ ووفقا لهذا المبدأ يجب أن تتصرف البلدية الجزائية في إنفاق أموالها، أي الأخذ بعين الاعتبار بمعيار الأولوية في كل زمان ومكان، ما دام ترشيد النفقات يقصد به تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد و كفاءة استخدامها في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للبلدية وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها.

من هذه المعطيات يمكن البلديات التحكم في نفقاتها و ذلك بترشيد استعمالها، الاستغلال العقلاني لها فحتى لو حققت عجز يمكن استدراكه بشئ ء من التقشف.

الفرع الرابع: غياب الرقابة:

إن غياب عنصر الرقابة الفعلي أغرق العديد من البلديات في وحل الرشوة و الإختلاسات والتسيب والإهمال وهدر المال، حتى أصبح المسؤولون لا يتحرجون من الإعتراف بهذه الوضعية.

فإذا كانت الرقابة موجودة رسميا فما العبرة من هذا الموجود الغائب عن الميدان؟ وإن كان موجودة حقيقة في الواقع فما

¹ عبد الرحمن المالكي: "السياسة الاقتصادية المثلى"، جدار الكتاب العالمي للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الاردن، 2006، ص242.

مدى فعاليتها؟ وما مدى قوتها وصرامتها في كف المسؤولين عن إهدار الأموال العامة التي وصل بها الى خط ما فوق الأحمر؟ دون أدنى تحرك من المصالح الوصية لوضع حد لهذه الوضعية المزرية التي أوصلت أغلب البلديات إلى الشلل، ومطالبة الدولة أن تدفع عنها وباء المديونية التي أصبحت وباءا مزمننا يثقل كاهل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فغياب الرقابة إذن بالرغم من وجودها المادي قد يكون سببا في التصرف اللاعقلاني وفي اهدار المال العمومي المحلي، وعليه كيف يمكن أن يكون للرقابة دورا فعالا ؟

النقاط التي من شأنها تقليص التصرفات اللاقانونية اتجاه استعمال المال العام المحلي نذكر مايلي¹:

- اعتماد الشفافية والمساءلة كأدوات مهمة لكبح جماح الفساد والقضاء عليه،
- جعل المحاسبة البلدية تحت مجهر أجهزة الرقابة؛
- العمل على التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة المستخدمة من قبل إدارة البلدية، والتحقق من مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية بالسياسات المعتمدة؛
- التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف أنواعها:
- كشف الاختلاسات والتزوير والأخطاء الفنية، وكل ما يتنافى وقواعد المحاسبة العمومية"،
- التأكد من دقة العمليات الحسابية وصحة المستندات المؤيدة للصرف ؛
- التحقق من التسيير الفعال والاستهلاك العقلاني للوسائل المادية الموضوعة تحت تصرف المصالح البلدية ؛
- تفعيل الدور الرقابي المحاسبي وتوسعة هذا الأخير من خلال خلق غرف ولائية تتكفل بتشديد الرقابة على المالية المحلية، على أن يكون أعوان هذه الغرف من خارج الولاية، ويتم استبدالهم كل خمس سنوات وذلك لمصداقية أكبر؛
- تعزيز دور هيئات الرقابة العامة في الدولة بما يضمن الكشف عن حالات سوء الإدارة ، أو التعسف في استعمال السلطة، أو إساءة استخدام المال العام، وغياب الشفافية والنزاهة في الإجراءات المتعلقة بممارسة

1 محمد علي ابراهيم، الفساد الادراي والمالي ومكافحته، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث بعنوان: البيات حماية المال العام والحد من من الفساد الادراي، المنعقد بالرباط، 2008، ص 139

الوظيفة العامة.

- تعزيز دور هيئات الرقابة العامة في الدولة بما يضمن الكشف عن حالات سوء الإدارة ، أو التعسف في استعمال السلطة الوظيفة العامة.

الفرع الخامس: عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال

إن التقديرات على مستوى البلدية غير متماشية مع طرق إستعمال الموارد المسخرة لصالحها فتقديرات الميزانية غير مرتكزة على تقنيات حديثة والتي من الممكن أن توجه أصحاب القرار عند اختيارهم للمشاريع و معرفة الإجراءات الواجب إتخاذها لتحسين الموارد، فالممارسات الحالية في مجال التقديرات تجرنا إلى الحقائق والوضعيات التالية:

- تفاوت بين تقديرات الميزانية والتتائج المتضمنة في الحسابات الإدارية، إذ تلجأ البلديات إلى تضخيم تقديراتها باعتماد مناهج جزافية والتركيز على نتائج السنة المالية المنصرمة دون مراعاة المعطيات المتعلقة بتأثير الظروف الاقتصادية إيجابا أو سلبا؛
- عدم إنجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى، إذ لا تلجأ البلدية قبل إبرام الصفقات المتعلقة بالمشاريع إلى الدراسات التقنية والمالية والاقتصادية والاجتماعية للمشاريع المراد إنجازها، الأمر الذي يترتب عليه عدم قدرة البلديات على تقدير التكلفة الإجمالية للمشروع ومردوديته المالية والاقتصادية والاجتماعية مما يعرضها، كما هو الشأن بالنسبة للعديد من البلديات الجزائرية لتحملات مالية إضافية قد لا تتوفر على الإعتمادات اللازمة لتغطيتها وإنفاق موارد مالية ضخمة على إنجازها دون تحقيق المنافع والأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة¹. وتجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الدراسات تتجلى أهميته كونه يمكن من تقدير حجم وتكلفة المشاريع والخصائص التقنية التي سيتم التعاقد بشأنها ومدى أهمية المشروع المراد إنجازها من جهة ومن جهة أخرى رصد العراقيل التي قد تواجه البلدية أثناء تنفيذ المشاريع حتى تتمكن من التحكم في المخاطر وأجال التنفيذ الإجراءات اللازمة الكفيلة بتجاوز هذه المعوقات في حالة حدوثها وفي الوقت المناسب؛

¹ اكلي حسين، ، ص85.

- التأخر في إنجاز المشاريع البلدية، حيث تشرع هذه الأخيرة في إنجاز مشاريع إجتماعية وإقتصادية، يتم بعد ذلك إهمالها وإيقاف الأشغال بها في إحدى مراحل إنجازها مما يعرض مصالح البلدية ومواطنيها خاصة عندما يتعلق الأمر بمشاريع مدرة للمداخيل (كالأسواق الأسبوعية، المجازر، مواقف السيارات...)
- نادرا ما ترفق الميزانية بتقرير مفصل يحدد فيه الأهداف والأولويات؛
- غياب النظرة الصحيحة للبلدية في مجال التكلفة الحقيقية والدقيقة، حيث ينظر لها على أساس الأحكام الذاتية في التقدير أكثر ما ينظر إلى الحقيقة كما هي، فمن خلال الممارسات اليومية، لا يسعى المسؤول إلى المعرفة والبحث عن التكاليف الجزئية للتسيير والتجهيز مثلا (كم يكلف كلم واحد من الطريق أو القسم المدرسي الواحد...).

فإذا كان التقدير هو السبب في وجود الاختلالات، فحتى طرق الاستعمال في كثير من الأحيان لا تستند إلى قاعدة ثابتة أو مبدأ واضح.

إذن هي جملة وجيزة من الأسباب التي تعتبر حجر عثرة أمام ترشيد أموال البلديات والتي تنصب في إطار زيادة عجز البلديات، ان لم تكن سببا في ذلك كما تحد من إستقلاليتها وتؤثر على تنميتها.

المطلب الثاني: أثر سوء تسيير الموارد المالية على الوضعية المالية للبلديات

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

الفرع الاول: عجز ميزانية البلديات:

يتولد العجز المالي للبلديات نتيجة للعديد من الاسباب، ويعتبر العجز التسييري الناتج عن سوء التصرف في الأموال و سوء استغلالها إستغلالا عقلانيا من بين الاسباب الرئيسية لتحقيق حل البلديات لعجز مالي في ميزانيتها السنوية، فنجد مثلا بعض البلديات لها نسبة كبيرة من المداخيل (ضريبة، مداخيل الممتلكات، ناتج الإستغلال...) أو من أخرى البلديات، لكن مواطنوها يعيشون في مشاكل عويصة ولا تتوفر على أبسط مكونات الحياة. وعليه هذه الإختلالات تقع على عاتق المسؤولين المحليين وتوضح الواقع المالي الحقيقي للبلديات والعجز المالي لميزانياتها حتى وإن

كان هذا الأخير إنخفض مستواه في السنوات الأخيرة مقارنة بالسنوات السابقة ، إلا أن هذا الإنخفاض لا يعني أن البلديات الجزائرية كفتة في تخصيص أموالها أو التصرف فيها بطريقة كفتة وفعالة، وإنما هذا الإنخفاض جاء كما سبق وأن أشرنا إلى الإعانات المقدمة من طرف الدولة وإنتهاجها لسياسة مسح ديون البلديات.

الفرع الثاني: مشكلة التنمية المحلية

إن مشكلة التنمية المحلية ليست في إيجاد أو تنويع مصادر التمويل بقدر ما هي في سوء تسيير أموال للبلديات وغياب تنسيق الجهود والإمكانيات المتواجدة، فنجد مثلا برجة بناء وإنجاز قاعة علاج ممولة من برنامج التنمية المحلية دون استشارة للخريطة الصحية ولا للمصالح المختصة، ودون مراعاة للمقاييس في هذا الباب، ونجد مديرية الصحة تسجل مشروع إنجاز مركز صحي في إطار المشاريع القطاعية للتنمية دون معرفة وجود قاعة علاج في نفس المكان، لا لشئ إلا أن التنمية فهمها البعض أنها استقلالية دون مشاورة، وأنها انفرادية دون تكاملية، ومادام الوالي لا يستشار مسبقا من طرف الوزارات المعنية، ومادام المدراء المحليون لا يستشارون من قبل رؤساء البلديات، والعكس صحيح، فإن الجهود ستتبعثر ولن تحقق الإمكانيات الموجودة والأهداف المحددة، وهكذا تضيع الأموال التي هي بحوزة البلديات دون تحقيقها لأدنى الإحتياجات.

الفرع الثالث: أثر التمويل المركزي على استقلالية المالية للبلديات

لم يتوان المسؤولون المحليين عن إثارة إنتباه السلطة المركزية إلى الفرق الشاسع بين الموارد المالية المخصصة لهم والاحتياجات المتزايدة التي يجب عليهم تلبيتها، ومن هنا لا يبقى للجماعات المحلية سوى إعانات الدولة لتغطية نفقاتها خاصة منها نفقات قسم التجهيز والاستثمار المتصلة بعملية التنمية المحلية، غير أنه يمكن القول أن الإعانة المالية الواردة من خزينة الدولة لا تكون حيادية بل مشروطة، ويرجع ذلك أساسا إلى كون أنه على الدولة أن تحقق أهدافها الأساسية المتمثلة في كونها الضمان لكل مصالح المجموعة الوطنية، مثل العدالة الاجتماعية، حماية المال العام، المساواة على وجه الخصوص بين المواطنين ... إلخ¹. بمعنى أن الدولة عليها مراقبة أموالها وكيف يتم صرفها من طرف الجماعات المحلية المستفيدة من الإعانات، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في قيادة

مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية: العلوم القانونية السياسية¹ والاقتصادية، الجزء 34، 1996، ص 365.

التنمية المحلية، ومن هنا تكون مسألة التنمية موضوع مشترك يهتم الدولة والجماعات المحلية، مما يجعل هذه الأخيرة تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، لذلك نلاحظ أن الموارد المالية تعتبر عنصرا هاما من عناصر الاستقلال المحلي، بحيث إذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مالية مستقلة فإن استقلال هذه الوحدات يعتبر ناقصا ويجول دون ممارسة الاختصاصات. ومن هنا ونتيجة لنقص الموارد المالية من جهة وسوء استغلالها من جهة أخرى، تصبح ميزانية البلدية عاجزة مما يجعلها في حالة ماسة إلى إعانات (مركزية) الشيء الذي يجعلها تحت رقابة شديدة ويزيد من سلطة تدخل الدولة وإشرافها عليها، وبغية حل هذه الإشكالية من حدة تبعية المالية المحلية للبلديات للوصاية، لجأت الحكومة الجزائرية إلى رسم جملة من الحلول، حيث جاء على لسان الوزير السابق لوزارة الداخلية والجماعات المحلية يزيد زرهوني"، أن الحكومة تعتزم وضع صيغ جديدة لضمان مصادر تمويل للبلديات، ومن بين الصيغ التي درستها الدائرة الداخلية، كيفية تمكين المجالس المنتخبة من الحصول على قروض بنكية توجه لتمويل مشاريع التنمية ذات الطابع التجاري، في مقابل تقديم ضمانات عقارية من ممتلكات للمؤسسات المالية، ويأتي هذا المقترح من جملة المقترحات المتعلقة بإعاش موارد البلديات، التي جاءت في سياق مشروع يحدد جباية البلديات وهو بمثابة إطار قانوني يعمل على استحداث موارد مالية جديدة للبلديات تمكّنها من تسيير شؤونها، وحسب تصريح وزير الداخلية دائما فإن هذه القروض البنكية ستمكن البلديات من تمويل مشاريع التنمية الجوارية ويتعلق الأمر بالمشاريع التجارية، كبناء دور السينما والأسواق المغطاة، وكذا المرافق الرياضية على اعتبار أن استغلال هذه المشاريع سيوفر مداخيل للبلديات تمكّنها من تسيير شؤونها ومسح ديونها لدى البنوك.

من خلال تحليلنا لواقع تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، وانطلاقا من التشخيص الميداني لها، نلاحظ أن التسيير التقريبي والجزائي ولما لا نقول العشوائي لهذه الموارد هو السائد في أغلب بلديات القطر الوطني، كما يتم بعيدا عن المعايير العلمية والموضوعية الواضحة المعالم. فرغم تنوع المصادر المالية وتعددتها وامتلاك البلديات الحق في تسيير شؤونها المحلية، إلا أن الجهود المبذولة بخصوص تحسين إستغلال الموارد المالية خاصة الذاتية منها تبقى غير كافية للنهوض بالتنمية المحلية. كما أن حجم هذه الموارد يتناقض والمهام والصلاحيات المخولة للبلديات، وبهذا تصبح هذه الموارد غير قادرة على تلبية كل الإحتياجات مما يجعل جل بلديات الوطن في حالة عجز تنتظر إعانات الدولة أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية للنهوض بها. فأمام التحولات والظروف الراهنة، فإن البلديات الجزائرية ملزمة

أكثر من أي وقت مضى أن تبذل قصارى جهدها من أجل التحكم الجيد في التصرف في أموالها وتخصيصها تخصيصاً أمثل قصد بلوغ الأهداف التي وجدت من أجلها، والنهوض بالتنمية المحلية فالوطنية.

خلاصة الفصل الثاني:

تقتضي التغييرات المتجددة التي تعرفها المجتمعات إعادة تكييف دور الدولة بما يلائم أولويات ومتطلبات التنمية، يعني هذا السير نحو تسيير مثالي للمؤسسات العمومية ذات المنفعة العامة إضافة إلى الاهتمام بمشاكل الإدارة المحلية وبمواضيع التسيير العقلاني للموارد المالية، هذه الأخيرة تضبط وفقا لأسس ومواد تنظيمية لتصبح في شكل ميزانية، وكما أن للدولة ميزانيتها العامة، فالبلدية ميزانيتها كذلك، والتي تحوي الإيرادات المالية المتأتية في الغالب من الجباية أو عائدات الأملاك العمومية المحلية و القروض، وكون هذه المصادر تمثل المصادر الرئيسية لتغطية النفقات المتسمة بالارتفاع المستمر، فالأمر هنا يستوجب إعادة الاعتبار لهذه المصادر بدءا بالموارد الجباية المحلية، مما يؤدي إلى الرفع من مردودية الضرائب الموجودة إنطلاقا من اشتراك الجماعات المحلية في تحديد الوعاء الضريبي ونسبها وكيفية تحصيلها، وفيما يخص مداخيل الأملاك البلدية، فالملاحظ عليها اتصافها بالضعف والإهمال، وحتى المستغل منها لا يتم استغلاله وفق معطيات ميدانية وحقيقية، ولهذا فالتحكم الجيد في تسيير هذه الممتلكات هو حتمية لا يجوز الحياد عنها، لأن الأملاك العقارية و المنقولة معتبرة في حين أن الحصيلة ضعيفة، فالمتفحص الواقع تسيير الموارد المالية للبلديات بالجزائر، يلاحظ أن التسيير التقريبي لهذه الموارد هو السائد، كما يتم بعيدا عن المعطيات الموضوعية والعلمية في وضع ثقل فيه الوسائل القانونية والردعية التي تمكن المسؤولين المحليين من الحفاظ على الموارد المحلية.

لذلك، آن الأوان لبذل المزيد من الجهود لتحسين استغلال الموارد المالية البلدية بشيء من الصرامة والعقلنة، والنهوض بالموارد البشرية بغية التحكم الحسن في استعمال هذه الموارد والتخلص من حدة العجز المالي الذي تعاني منه البلديات الجزائرية أو على الأقل التخفيف من حجم الضعف الملازم للإيرادات مقارنة بالنفقات أو التوفيق بين حجم الموارد المالية ومهام البلدية.

تمهيد:

إن ما يميز المالية المحلية هو ظاهرة تزايد النفقات مقابل النقص الكمي والنوعي للإيرادات، إذ أضحت البلديات تفكر في كيفية تغطية هذه النفقات، دون الاهتمام الجدي بتطوير وتحسين الموارد المتاحة، أو البحث عن مصادر إضافية لتغطية هذه النفقات لذا نجد اغلب البلديات تعاني من صعوبات مالية تترجم إلى ضعف مالي، بالإضافة إلى هشاشة النظام المالي المحلي ومنه الجبائي وعدم استقرارهما، الأمر الذي فرض على معظم البلديات الاتكال على الإعانات المالية المقدمة من طرف الدولة هذا الواقع كان نتيجة لتراكم جملة من الأسباب والصعوبات التي أصبحت اليوم تفرض نفسها كدافع يجبر المهتمين المسؤولين منهم والمختصين على مراجعة نظام تسيير الجماعات المحلية وتشخيص الواقع تشخيصا علميا ودقيقا انطلاقا من متغيرات جديدة فرضت نفسها اليوم وسميت بمصطلحات جديدة كالحكم الرشيد، مكافحة الفساد، ترشيد نفقات التسيير العمومي، خاصة وان الجزائر تمر بمرحلة مالية صعبة، ما ترتب عنها نقص الإعانات المالية الممنوحة للبلديات الأمر الذي يجعل هاته البلديات في مهمة البحث عن مصادر تمويلية أخرى وهو رهان كبير لها.

ومن المتفق عليه أن البلدية هي القاعدة الأساسية في بنية الدولة، وأن نجاحها في ترجمة مهامها على ارض الواقع مرهون بمدى اعتمادها على مواردها المالية بالأخص منها المحلية، وتجاوبا مع أهمية الدور الذي تلعبه هذه الأخيرة ووفقا لما تم التطرق إليه في الفصول السابقة سنحاول في هذا الفصل تقديم دراسة تطبيقية لواقع بلدية برج بوعريريج فيما يخص استغلال الأموال الموضوعة تحت تصرفها، ومدى مردوديتها وكفايتها في تغطية مختلف نفقاتها، وذلك قصد تقييم نوعية التسيير المنجز من طرفها واكتشاف مواطن القوة والضعف وهذا من خلال تحليل بنية الميزانية (قسمي التسيير والتجهيز).

المبحث الأول: تقديم بلدية برج بوعريريج

لقد تم اختيارنا لبلدية برج بوعريريج نظرا للوضعية الهامة التي تكتسيها هذه الجهة من الولاية، وكذا لحجم الخدمات التي تقدمها للمواطنين، وعدد المشاريع التي تقوم بتنفيذها، وعليه فانه من الضروري التساؤل عن الكيفية التي تتعامل بها هذه البلدية مع المحيط ومع اهتمامات المواطن، ولعل أهم شيء بالنسبة لها هو كيفية استغلال الفرص المتاحة والمتعددة لاسيما الجانب المالي التي تشكل العصب الحيوي للجماعات المحلية بصفة عامة.

المطلب الأول الإطار الجغرافي :

تقع بلدية برج بوعريريج في الهضاب العليا الشرقية للجزائر تحتل مكان استراتيجي، حيث أنها مركز عبور، ونقطة ربط بين شرق الجزائر والعاصمة وبين شمال البلاد وجنوبها، كما أنها تتوسط العديد من الولايات، حيث يحدها من الشمال ولاية بجاية ومن الجنوب ولاية المسيلة ومن الغرب ولاية البويرة ومن الشرق ولاية سطيف كما أنها تبعد عن الجزائر العاصمة بـ 200 كم.

تبلغ مساحة البلدية 81 كم مربع كما يبلغ تعدا سكانها 168346 حسب آخر تعداد للسكان سنة 2008¹

وتتمثل الحدود الجغرافية للبلدية فيما يلي :

- بلدية سيدي امبارك شرقا؛
- بلديتي مجانة وحسناوة شمالا؛
- بلدية الياشير غربا؛
- بلديتي الحمادية والعناصر جنوبا.

يتسم مناخ المنطقة بأنه قاري شبه جاف يتميز شتاءا بالبرودة الشديدة، حيث تتساقط الأمطار والثلوج، بينما يتميز صيف المنطقة بالحرارة والجفاف حيث تسجل الحرارة أحيانا أدنى درجة ب -2° درجة، وترتفع صيفا إلى 40° درجة.

¹ الإحصاء العام للسكن والسكان، الديوان الوطني للإحصاء، 2008.

المطلب الثاني: الإطار التاريخي

يعود تأسيس مدينة برج بوعريريج إلى القائد العثماني حسن الدين باشا سنة 1552، الذي أقام حامية عسكرية إذ اختار أعالي هضبة منطقة البرج ليشيد قلعته، وتسمى هذه القلعة اليوم ببرج المقراني، وفي تلك الفترة بدأت تتوافد القبائل المجاورة إلى المنطقة وبدأت المدينة في الظهور والتشكل.

وتعود تسمية برج بوعريريج إلى عهد الأتراك العثمانيين، إذ تعني كلمة البرج المكان المرتفع المطل على مختلف الجهات المجاورة، وقد أطلق الأتراك بشكل واسع كلمة البرج على المناطق المرتفعة المخصصة للحراسة والمراقبة.

أما بوعريريج فكثيرا ما تم تداوله عند سكان المنطقة وأخذ في ذلك عدة تأويلات وروايات أشهرها:

لفظ برج بوعريريج مشتق من بابا عروج التركي، الذي قدم إلى الجزائر عام 1445 م وقيل أنه في عهده تم بناء برج وإقامة قواعده من جديد بعدما كان خربة مهملة، واحتفاء به سمي برج بوعروج، ونظرا لثقل اللفظ خفف إلى بوعريريج وهذا احتمال ضعيف لأن اسم بوعريريج جاء بعد بابا عروج بعدة سنوات.

أصل تسمية برج بوعريريج يعود إلى الحارس التركي في مكان البرج (قلعة) ، حيث كان يضع خوذة نحاسية فوق رأسه بما ريش على شكل عروج الديك، وكان الناس في البداية يطلقون على البرج اسم برج بوعروج ثم مع مرور الزمن تحول إلى صيغة تصغير باسم برج بوعريريج.

ويعمل البحث إلى ترجيح الرواية الأخيرة باعتبارها الأقرب إلى المنطق والأرجح عند البعض.

وتعتبر مدينة برج بوعريريج مهدا لثورة المقراني الشعبية، التي شملت تقريبا نصف البلاد كما أنها كغيرها من مدن الجزائر شهدت أعمال بطولية أثناء ثورة التحرير، فالكثير من أبنائها لبوا نداء الواجب الوطني بالإضافة إلى أنها أنجبت العديد من الشخصيات الوطنية و الدينية كالشيخ البشير الإبراهيمي والقائد محمد المقراني وغيرهم .

المطلب الثالث: الإطار الاقتصادي

تعرف بلدية برج بوعريريج نشاطا اقتصاديا في مختلف المجالات لعدة أسباب منها الموقع الاستراتيجي فهي نقطة التقاء وتقاطع العديد من الطرق الوطنية أهمها:

الطريق الوطني رقم 05 الرابط بين الجزائر العاصمة وقسنطينة؛

الطريق الوطني رقم 45 الرابط بين المدينة وولاية المسيلة ومنها إلى الصحراء؛

الطريق الوطني رقم 106 الرابط بين المدينة وولاية بجاية؛

الطريق السيار شرق غرب الرابط بين شرق البلاد وغربها والذي يحد المدينة شمالا.

هذا إضافة إلى خطي السكة الحديدية الجزائرية عنابة وبرج بوعريريج المسيلة الذين يعبران إقليم البلدية.

كما أن إقليم بلدية برج بوعريريج يضم منطقة نشاطات، ومنطقة صناعية كبيرة تضم 96 مؤسسة مشغلة تشغل أزيد من 10

آلاف عامل الأمر الذي أدى بالسلطات إلى استحداث منطقة صناعية أخرى بمساحة 500 هكتار تبعد عن وسط المدينة ب 5

كم، ستستوعب العديد من المشاريع وتعود بالنفع على كل من المواطن والبلدية التي ستفيد من الجباية الخاصة بهاته المنطقة الصناعية.

كما تضم البلدية أزيد من 29959 مؤسسة مابين الكبيرة والمتوسطة والصغيرة، إضافة إلى أنها تمثل عاصمة الصناعات الالكترونية

في الجزائر، حيث تضم العديد من المؤسسات الكبيرة في هذا المجال كمؤسسة

Condor ومؤسسة Géant وغيرهم.

إضافة إلى ذلك تمتلك البلدية سوق للبيع للسيارات وسوق كبير للجملة خاص بالخضر والفواكه وسوق المواشي إضافة إلى الأسواق

اليومية كل هذا جعل من بلدية برج بوعريريج قطبا اقتصاديا وصناعيا كبيرا وواحدة من أغنى البلديات في الوطن، وهذا ما

سيساعدنا في بحثنا وفي عملية تقصينا لتدني مستوى الخدمات بجاته البلدية رغم ما تمتلكه من مؤهلات مالية واقتصادية جد معتبرة.

المبحث الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية برج بوعريريج.

المطلب الأول: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمارس مهامه من خلال الاختصاصات التي يخولها له القانون البلدي كما أنه يمثل المجلس الشعبي البلدي في التظاهرات الرسمية والاحتفالات ويمثل البلدية في كل أعمال الحياة الإدارية والمدنية ضمن الشروط والإشكال المنصوص عليها في التشريع كما أنه يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي وينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف فيها.

المطلب الثاني: مصلحة الأمانة العامة

تقوم بإدارة الشؤون الإدارية المتعلقة والخاصة بالبلدية، وإعداد برنامج عمل المجلس الشعبي البلدي يسيرها الأمين العام للبلدية وتوكل إليه مجموعة من المهام أهمها الإشراف على مصالح البلدية وتوجيهها والإعداد لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي وكذا تنظيم العلاقات بين المصالح الإدارية والتقنية والتنسيق بينها وتضم الأمانة العامة لبلدية برج بوعريريج المصالح التالية:

مصلحة أمانة المجلس والبريد بحيث تضم مكتب أمانة المجلس ومكتب البريد؛

مصلحة الأرشيف وتضم مكتب التوثيق والتنسيق ومكتب الأرشيف؛

مصلحة الإحصاء والإعلام الآلي وتضم مكتب الإحصاء ومكتب الإعلام الآلي؛

مصلحة الصفقات: وتضم مكتب إعداد الصفقات ومكتب المتابعة.

مصلحة الموظفين تمثل دورها في إدارة الشؤون الإدارية والاجتماعية للموظفين والمستخدمين بالبلدية.

المطلب الثالث: المديرية

أولا : مديرية المالية و الوسائل العامة

تقوم هذه المديرية بتسيير أملاك البلدية و تمويلها بالعتاد اللازم و إعداد الميزانية، وتضم هذه المديرية ثلاثة مصالح هي كالاتي:

● مصلحة المالية: تتكون من المكاتب التالية:

- مكتب الميزانية : يتولى إعداد مختلف وثائق الميزانية و إعداد أجور العمال و رواتبهم؛
- مكتب التجهيز : يتولى هذا المكتب متابعة مختلف عمليات الاستثمار من طرف البلدية مكتب الصفقات : يقوم بإبرام الصفقات العمومية و العقود.

● مصلحة الوسائل العامة: تعمل هذه المصلحة على تمويل البلدية بجميع العتاد اللازم لتسيير و صيانة مصالح و أملاك

البلدية، و تضم هذه المصلحة ثلاثة مكاتب هي:

- مكتب صيانة بناءات البلدية : حيث يقوم هذا المكتب بصيانة كل ممتلكات البلدية؛
 - مكتب التسيير المباشر : يهتم بعمليات تمويل البلدية بجميع العتاد اللازم لسير مصالحها؛
 - مكتب التمويل و التخزين : يهتم بعمليات شراء العتاد و توزيعه على المصالح المعنية.
- مصلحة تسيير ممتلكات البلدية: تتولى تسيير كل ممتلكات البلدية سواء كانت عقارية أو منقولة، وتضم هذه المصلحة مكتبين هما: مكتب الممتلكات العقارية ومكتب الممتلكات المنقولة

ثانيا مديرية العمران و البيئة : وتضم هذه المديرية مصلحتين هما: مصلحة العمران ومصلحة النظافة والبيئة

مصلحة العمران: تقوم هذه المصلحة بتطبيق المخطط العمراني و تحضير الملفات التقنية للمشاريع وأنجاز وتوميم الطرقات داخل

تراب البلدية.

مصلحة النظافة والبيئة: تسهر هذه المصلحة على تنظيف الطرقات وتطهير المحيط واصلاح قنوات صرف المياه وصيانة المساحات

الخضراء والملاعب و محاربة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه وجمع القمامات وتفريغها وتضم مكتبين هما مكتب النظافة و

البيئة ومكتب حفظ الصحة البلدي.

ثالثا مديرية التنظيم و الشؤون الاجتماعية : و هي المديرية الأكثر تعاملًا مع بصفة مباشرة و دائمة، واستنادا لمبدأ الإدارة في خدمة المواطن، تم الاهتمام بها، حيث تضم أربع مصالح وهي كالتالي:

- **مصلحة التنظيم العام:** تتولى هذه المصلحة قضايا المنازعات القضائية بين البلدية والمواطنين من جهة وبين البلدية و الهيئات الأخرى من جهة أخرى وتمثل البلدية أمام مختلف الجهات القضائية وتضم هذه المصلحة مكتب المنازعات والشؤون القانونية
- **مصلحة الشؤون الاجتماعية:** وتتولى هذه المصلحة مهمة التكفل بمختلف الفئات المحرومة و المعوقين وتنشيط اللجان والجمعيات المختلفة والاهتمام بالشباب والرياضة والأنشطة الثقافية والسياحية على مستوى البلدية.
- **مصلحة الانتخابات والسكن:** ونضم هذه المصلحة ثلاث مكاتب هي:
 - مكتب التسجيل و الشطب : يقوم هذا المكتب بتسجيل المواطنين في القوائم الانتخابية، وشطب المتوفين أو الذين حولوا مقر إقامتهم خارج تراب البلدية؛
 - مكتب العمليات الانتخابية : يقوم هذا المكتب بمراجعة و ترتيب أسماء الناخبين و توزيعهم على مختلف المراكز الانتخابية،
 - مكتب السكن : يتولى استقبال ملفات السكن و دراستها.
- **مصلحة الحالة المدنية:** و تضم هذه المصلحة مكاتبين و هما:
 - مكتب الحالة المدنية: يشرف المكتب على مختلف سجلات الحالة المدنية من مواليد، وفيات، عقود زواج و إصدار نسخ منها؛
 - مكتب الشؤون العامة: يهتم هذا المكتب باستقبال ملفات بطاقات التعريف الوطنية و تحرير عقود السيارات و المصادقة على الإمضاء.

المبحث الثالث: تحليل واقع تسيير الموارد المالية على مستوى بلدية برج بوعريريج

إن دراسة تسيير الموارد المالية للبلديات في الواقع يقودنا إلى التحدث بلغة الأرقام والنسب هذه الأخيرة التي تسمح لنا بالحكم على الوضعية المالية للبلدية وكذا تقييم نوعية التسيير الخاص بها وذلك من خلال:

مقارنة النسب المحسوبة بالقيم المرجعية؛

المقارنة بين الانجازات المحققة والأهداف المحددة عند تحضير الميزانية؛

المقارنة بين حجم الموارد المتاحة والصلاحيات والمهام المخولة؛

تحديد مواطن الضعف والقوة في التركيبة الهيكلية المالية للبلدية؛

اكتشاف الانحرافات السلبية في الوقت المناسب ومعالجتها .

وقصد تقييم واقع تسيير الموارد المالية للبلديات وقع اختيارنا في هذه الدراسة على بلدية برج بوعريريج لتكون عينة نخضعها للدراسة مع عرض ميزانيتها نركز على نتائج الحساب الإداري خاصة بنوع من التحليل والتفصيل لكل من قسمي التسيير والتجهيز وتبيين تطورات كل من الإيرادات والنفقات وهذا خلال الفترة الممتدة من 2013 إلى 2015.

المطلب الأول: تحليل قسم التسيير لبلدية برج بوعريريج خلال الفترة 2013-2015.

قصد معرفة واقع تسيير الموارد المالية الخاصة بفرع التسيير على مستوى بلدية برج بوعريريج سنقوم بتحليل كل من الإيرادات والنفقات الخاصة بهذا القسم وذلك باستعراض أهم المصادر المالية التي تعتمد عليها البلدية في تغطية نفقاتها مركزين على طرق توزيعها على مختلف هذه النفقات وهذا خلال فترة تمتد بين سنة 2013 إلى غاية سنة 2015.

الفرع الأول: تحليل إيرادات التسيير لبلدية برج بوعريريج للفترة الممتدة من 2013 إلى 2015.

تحدد قدرة البلدية على تغطية نفقاتها بإيراداتها المحددة في الميزانية والتي يشترط وجوبا تحقيق التوازن بينهما أثناء تنفيذها-قاعدة التوازن الميزاني- وانطلاقا من الدور الذي تحظى به البلدية في المساهمة في تجسيد خطط التنمية على المستوى المحلي تشكل

الإيرادات المالية للبلدية المنهاج الحقيقي والفعال لدعم عصب التنمية على مستوى البلدية.

قبل القيام بتحليل إيرادات التسيير لبلدية برج بوعريرج سنقوم في المقام الأول بدراسة تطور هذه الإيرادات على طول فترة الدراسة.

الجدول رقم 01: تطور إيرادات التسيير لبلدية برج بوعريرج للسنوات {2013-2015/دج}

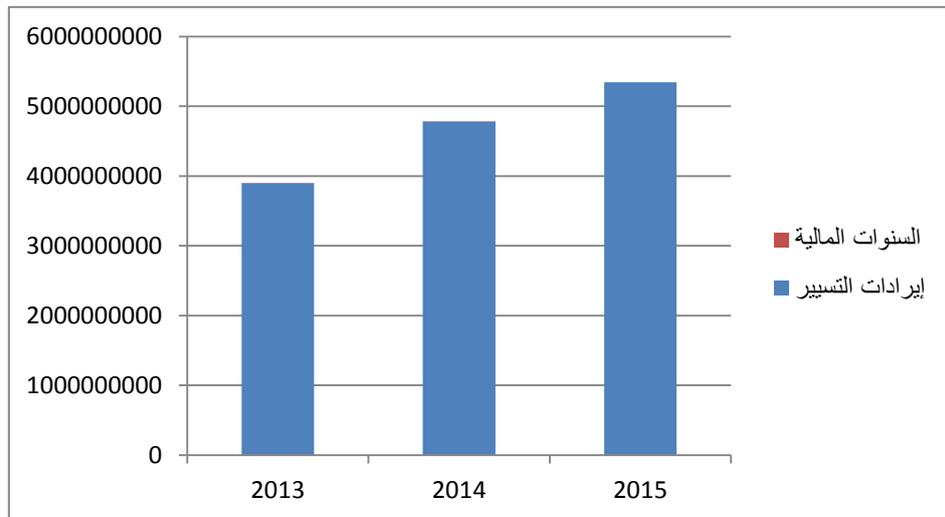
السنوات المالية	إيرادات التسيير
2013	3898430810,53
2014	4779277987,66
2015	5343944706,07

المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من سنة 2013 إلى سنة 2015 المقدم من طرف مصلحة الميزانية ومتابعة البرمجة

بلدية برج بوعريرج

وحتى تتضح الصورة أحسن سنقوم بتمثيل البيانات السابقة في الشكل أدناه ومن ثم نقوم بتحليلها

الشكل رقم 2 رسم بياني يوضح تطور إيرادات التسيير لبلدية برج بوعريرج 2013-2015.



بالنظر إلى مبالغ الحسابات الواردة في الجدول رقم 1 يتضح أن إيرادات التسيير لبلدية برج بوعريريج عرفت ارتفاعا معتبرا حيث انتقلت من حوالي 3.89 مليار دينار جزائري سنة 2013 إلى حوالي 5.34 مليار دينار جزائري سنة 2015 وهذا أمر طبيعي ناتج عن اتساع نشاط البلدية وتعدد مجالات تدخلها وكذا كبر حجم البلدية.

- دراسة النسبة: الإيرادات الجبائية / إيرادات التسيير تشكل الإيرادات الجبائية أهم وأهم مصدر تمويلي لميزانية البلدية ويمثل وزن هذه الإيرادات في مجموع الموارد المحلية المؤشر الأكثر تحديدا للاستقلال المالي للجماعات المحلية فهي بمثابة عامل مهم في بنية ميزانية البلدية إضافة إلى أنها مورد ضمان استمرارية تقديم الخدمات العمومية.
- الجدول رقم 02: نسبة الإيرادات الجبائية إلى إيرادات التسيير لبلدية برج بوعريريج (2013-2015/دج).

السنوات	إيرادات التسيير	الإيرادات الجبائية	نسبة الإيرادات الضريبية إلى إيرادات التسيير
2013	3898430810.53	1405030142.08	36.04%
2014	4779277987.66	1512305335.10	31.64%
2015	5343944706.07	1574664781.09	29.46%

المصدر: حساب التسيير الإداري لبلدية برج بوعريريج للسنوات 2013، 2014، 2015.

كما سبق واشرنا فان الإيرادات الجبائية تمثل مكانة هامة في ميزانية البلدية وتعد من أكبر مصادر التمويل لها لكن الجدير بالملاحظة هو انه رغم تزايد الإيرادات الجبائية لبلدية برج بوعريريج وتطورها في الفترة محل الدراسة إلا أن نسبتها لإيرادات التسيير تتناقص حيث كانت تمثل 36.04 بالمائة سنة 2013 لتتصير 29.46 بالمائة سنة 2015 ومن هنا يتبادر إلى أذهاننا أين هي مكانة الموارد الذاتية الأخرى للبلدية وما هو مدى مساهمتها في تمويل ميزانية البلدية بالإضافة إلى معرفة ما هو سبب تراجع نسبة الإيرادات الجبائية بالنسبة لإيرادات التسيير.

فبلدية برج بوعريرج بحكم موقعها ومكانتها التاريخية تحتوي على أملاك ذاتية وثروة عقارية من شأنها المساهمة بنسبة معتبرة في تدعيم الموارد المالية المحلية للبلدية وذلك لترك المجال للاستفادة من الإيرادات الجبائية في إقامة مشاريع استثمارية منتجة للمداخيل بدلا من ذهاب جزء كبير منها إلى تغطية نفقات التسيير .

وقصد معرفة مدى مساهمة مداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال في ميزانية البلدية نقوم بدراسة النسبة التالية:

• **مداخيل الممتلكات + نواتج الاستغلال / إيرادات التسيير** للتمكن من دراسة مساهمة موارد الاستغلال ونواتج

الأملك في إجمالي موارد التسيير للبلدية موضوع الدراسة قمنا بدراسة النسبة أعلاه والمعطيات في الجدول أدناه.

الجدول رقم 03: نسبة إيرادات الاستغلال ومداخيل الممتلكات إلى إجمالي إيرادات التسيير لبلدية برج بوعريرج للفترة {2013

-2015/دج}

السنوات	إيرادات التسيير	مداخيل الممتلكات		نواتج الاستغلال		مجموع مداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال	
		المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%
2013	3898430810,53	57687569,27	1,47	146000,00	0,003	57833569,27	1,48
2014	4779277987,66	60144359,01	1,25	488000,00	0,01	60632359,01	1,26
2015	5343944706,07	73231403,66	1,37	1335000,00	0,02	74566403,66	1,39

المصدر: تجميع الحساب الإداري لبلدية برج بوعريرج من 2013 إلى 2015 المقدم من طرف مصلحة الميزانية بلدية برج

بوعريرج.

بتحليل معطيات الجدول رقم يتبين لنا أن مداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال لبلدية برج بوعريرج يشكلان مورد جد ضعيف

لميزانية البلدية بالرغم من توفر البلدية على ممتلكات كأسواق الخضار والفواكه، المحلات، قاعات السينما، عقارات ذات الاستعمال

السكني أو التجاري، مذبح... الخ

ففي سنة 2015 حققت البلدية ما قيمته 1335000 دج كنتاج للاستغلال و 73231403,66 دج كمداخيل للممتلكات أي مانسته 1,39 بالمائة من إيرادات التسيير وهذا ما يعد ضعيفا وعلى شح هاته الموارد.

فبالرغم من الارتفاع النسبي في مداخيل الممتلكات والذي يفسر باتساع نشاط البلدية، إلا أن هذا الارتفاع لا يعني بالضرورة أن الممتلكات مستغلة أحسن استغلال، فقد تكون العديد من الممتلكات مهملة وتمسها عدة نقائص، ونضرب في ذلك مثلا عن محلات الرئيس في إطار تشغيل الشباب حيث تحصي بلدية برج بوعرييريج قرابة 500 محل لكن أغلب هاته المحلات مغلقة، ولا يتم الانتفاع بها سواء من الأشخاص المستفيدين منها، أو البلدية التي لا تستفيد من تحصيل مستحقات الإيجار لهاته المحلات التي صارت مفارغ للنفايات وأماكن تستقطب المنحرفين رغم الأموال الباهظة التي صرفت عليها وتعود مسؤولية إهمال هاته الممتلكات إلى المسؤولين المحليين الذين اختاروا إنجاز هاته المحلات في أماكن مهجورة وبعيدة نسبيا عن المناطق الحضرية إضافة إلى منح معظم المحلات إلى غير مستحقيها بطرق التوائية عوض تأجيرها للحرفيين والتجار وأصحاب المهن الحرة.

وعليه فان سوء تسيير أملاك البلدية وغياب إستراتيجية واضحة لتثمين هاته الأملاك يعدان من أسباب ضعف مداخيل الأملاك

العمومية ببلدية برج بوعرييريج

غير أن المتبع لسير البلدية والخدمات التي تؤديها يلاحظ أن هناك نقائص كبيرة في مقابل احتياجات متنامية، ومن هنا يمكن طرح

السؤال التالي: هل الموارد المالية الموضوعة تحت تصرف البلدية ناجعة وكافية لتغطية كل الاحتياجات ؟

• دراسة مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي إيرادات التسيير: تتمثل الإيرادات الأخرى المكونة لإيرادات التسيير

لميزانية البلدية في التحصيلات والإعانات والمساهمات، ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية إضافة إلى ناتج

السنوات المالية السابقة، والناتج المالي والناتج الاستثنائي.

الجدول رقم 04: مساهمة باقي الإيرادات إلى إجمالي موارد التسيير لبلدية برج بوعريريج {2013-2015/دج}

السنوات	إيرادات التسيير	تخصيلات وإعانات ومساهمات		ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية		ناتج السنوات المالية السابقة	
		المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%
2013	3898430810,53	293497511,9	7.52	371038573,0	9,51	1779724627,66	45,6
2014	4779277987,66	507534608,7	10,6	495434719,0	10,3	2208625618,49	46,2
2015	5343944706,07	266865373,3	4,99	480778573,0	8,99	2959288530,01	55,3

المصدر: تجميع الحساب الادراي المقدم من طرف مصلحة الميزانية لبلدية برج بوعريريج سنوات 2013،2014،2015.

بعد الاطلاع على معطيات الجدول نلاحظ ارتفاع ناتج أعباء السنوات المالية السابقة فهي بمثابة مداخيل لا يتم صرفها واستغلالها في السنوات المالية السابقة بحيث تتراكم هاته النواتج كل سنة وهي تمثل نسبة كبيرة من إيرادات التسيير ففي سنة 2015 نجد أن ناتج السنوات المالية السابقة يمثل مانسبته 55.3 بالمائة من إجمالي الإيرادات المخصصة لبلدية برج بوعريريج وهذا يدل على وجود موارد مالية كبيرة في خزينة البلدية لا يتم صرفها واستغلالها في تحقيق المنفعة العامة والارتقاء بنوعية وحجم الخدمات المقدمة للمواطنين بحيث تكون هاته الموارد ثابتة أو تتزايد عما كانت عليه مما يطرح العديد من الأسئلة وعلامات الاستفهام حول عدم إنفاق هاته الموارد بالشكل الكامل بالرغم من النقائص الكبيرة الملاحظة في البلدية محل الدراسة.

كما نلاحظ أن الإعانات الممنوحة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية تتزايد كل سنة ونسبتها تقريبا ثابتة بالنسبة لإيرادات التسيير، أما المساهمات والإعانات والتخصيلات الممنوحة للبلدية فإننا نلاحظ تراجع سنة 2015 تقريبا بالنصف عما كانت عليه في السنة السابقة وذلك بفعل تراجع دعم الدولة للبلديات بفعل سياسة التقشف حيث أمرت الدولة البلديات بالبحث عن مصادر تمويل أخرى والاعتماد على نفسها وبثمين الموارد المالية المتاحة.

الفرع الثاني: تحليل نفقات التسيير لبلدية برج بوعريريج خلال الفترة 2013-2015

لقد أوضحنا من خلال ما سبق أن بلدية برج بوعريريج نصيب من الإيرادات سواء الجبائية أو غير الجبائية فباستعراضنا لأهم هاته

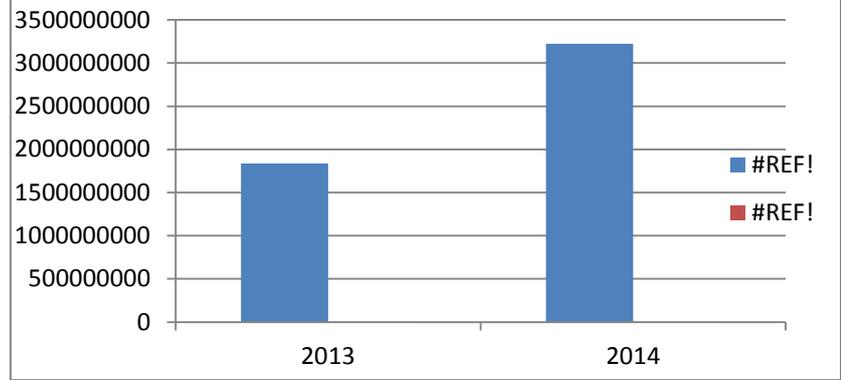
الموارد نطرح السؤال التالي كيف يتم توزيع وتوظيف هذا المورد؟ وما هي المصاريف التي تستهلك أكبر اعتماد؟

للإجابة على هذا السؤال، سنقوم بتحليل نفقات قسم التسيير لبلدية برج بوعريريج خلال الفترة الممتدة من سنة 2013 إلى غاية

2015 وسنعرض الجدول التالي حتى نتمكن من تحليل تطور نفقات هذا القسم في الفترة الزمنية محل الدراسة.

الجدول رقم 05: تطور نفقات التسيير لبلدية برج بوعريريج للسنوات التالية {2013-2015/دج}

السنوات المالية	نفقات التسيير
2013	1709415602,68
2014	1834698504,36
2015	3223542567,87



بتحليل المعطيات المدونة في الجدول أعلاه يظهر بوضوح أن نفقات التسيير لبلدية برج بوعريريج لها نفس الميل التطور مع إيرادات

التسيير نظرا لأن البلدية ملزمة بالالتزام بالتوازن في ميزانيتها.

بصفة إجمالية تسجل مجموع نفقات التسيير لبلدية برج بوعريريج خلال فترة الدراسة تطورا مستمرا حيث ارتفعت من 1,7 مليار

دينار جزائري سنة 2013 إلى ما يقارب 3,2 مليار دينار سنة 2015 .

إن هذه الزيادة الملحوظة في النفقات العادية للبلدية هي زيادة حقيقية ناتجة عن أتساع نشاط البلدية ونمو حجم الأعباء الملقاة على عاتقها والتي يمكن تلخيصها في النقاط الأساسية التالية:

- تزايد عدد المهام المنوطة بالبلدية؛
- الزيادة الكبيرة في عدد السكان وبالتالي زيادة الأعباء؛
- كثرة تدخلات البلدية في مجالات عديدة اجتماعية، ثقافية، واقتصادية... الخ؛
- تزايد الاقتطاعات من نفقات التسيير الموجهة نحو قسم التجهيز والاستثمار؛
- تحمل البلدية لبعض النفقات التي هي في الواقع ليست من إختصاصها بل هي من صلاحيات الدولة وتمويلها من اختصاص الوزارة المعنية، كتجهيز المدارس بالإنارة، التدفئة، النقل المدرسي والنفقات الخاصة بالمدارس التي هي في الحقيقة من إختصاص وزارة التربية الوطنية؛
- تقديم مساعدات للفئات المحرومة كذوي الاحتياجات الخاصة والأرامل وغيرهم.

وبغرض تحديد النفقات التي تستهلك أكبر حصة من نفقات التسيير على مستوى البلدية سنقوم بتحليل النسب التالية مستعملين الجدول أدناه رقم (5):

النسبة 1: نفقات المستخدمين / نفقات التسيير .

النسبة 2: الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار / نفقات التسيير .

النسبة 3: باقي النفقات / نفقات التسيير .

الجدول رقم 05: نسبة كل من مصاريف المستخدمين، الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار، وباقي النفقات الأخرى إلى

نفقات التسيير لبلدية برج بوعريرج 2013 - 2015

السنوات	نفقات التسيير		مصاريف المستخدمين		الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار		باقي النفقات	
	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%
2013	1709415602,6	38,1	652484256,8	34	581329615,5	27,8	475601730,3	27,8
2014	1834698504,3	30,4	558917986,2	38,7	700272429,3	30,9	575508088,7	30,9
2015	3223542567,8	20,5	661478373,2	59,4	1912806014,8	20,1	649258179,8	20,1

المصدر: تجميع الحساب الادراي لبلدية برج بوعريرج للسنوات 2013، 2014، 2015.

- دراسة النسبة مصاريف المستخدمين/ نفقات التسيير: بتحليل معطيات الجدول أعلاه يتضح بوضوح زيادة مصاريف المستخدمين ومنه الارتفاع القياسي لإجمالي نفقات التسيير وهو ما فرضته الكثير من المعطيات لعل أهمها الزيادة في عدد الموظفين و ارتفاع أجور بعض الموظفين والمستخدمين.

وإن دلت هذه النسبة فإنها تدل على أن حصة كبيرة من نفقات التسيير لبلدية برج بوعريرج تخصص لتغطية مصاريف المستخدمين وهذا أمر طبيعي كون البلدية تستخدم يد عاملة كبيرة لتسيير مصالحها بغض النظر عن طبيعة اليد العاملة سواء مؤقتة أو دائمة كما أن هذه الميزة تتميز بها جميع المرافق والمصالح العمومية من حيث كثرة اليد العاملة وقلة المرودية وهذا ما يؤثر سلبا على مسار التنمية في البلدية ويقلل من قيامها بالمشاريع نظرا لان الجزء الأكبر من نفقات التسيير يخص الموظفين

- دراسة النسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار/ نفقات التسيير: من خلال تحليلنا لجدول رقم تبين لنا

الاقتطاعات المخصصة لنفقات التجهيز والاستثمار في ارتفاع رهيب حيث كانت تقارب 581 مليون دينار جزائري

سنة 2013 لتضاعف تقريبا أربع مرات وتصير 1.9 مليار دينار جزائري كما أن نسبتها من نفقات التسيير في زيادة كبيرة حيث صارت تمثل ما نسبته 60 بالمائة من إجمالي النفقات الخاصة بقسم التسيير فهي تتجاوز بذلك الحد الأدنى المحدد بـ 10 بالمائة وهذا يدل على أن البلدية تولي اهتمام كبير لهذا الجانب وذلك بتخصيصها مبالغ مرتفعة لتمويل ميزانيتها كما أن هذه الاقتطاعات تخصص لتمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشآت الاقتصادية والاجتماعية وكذا الحفاظ على التوازن المالي للبلدية بين قسميها.

- دراسة النسبة باقي النفقات / نفقات التسيير: عموما نجد أن باقي نفقات التسيير والمشكلة من مصاريف التسيير العام المصاريف المالية أعباء استثنائية منح وإعانات أعباء السنوات المالية السابقة في تزايد ملحوظ كذلك وذلك طبيعي بفعل ازدياد عدد السكان وتوسع البلدية وتزايد عدد الجمعيات والفئات الاجتماعية التي تمنح لها البلدية منح وإعانات بالإضافة إلى التوريدات واللوازم التي تقتنيها البلدية كي تتمكن من تسيير مصالحها وفروعها.

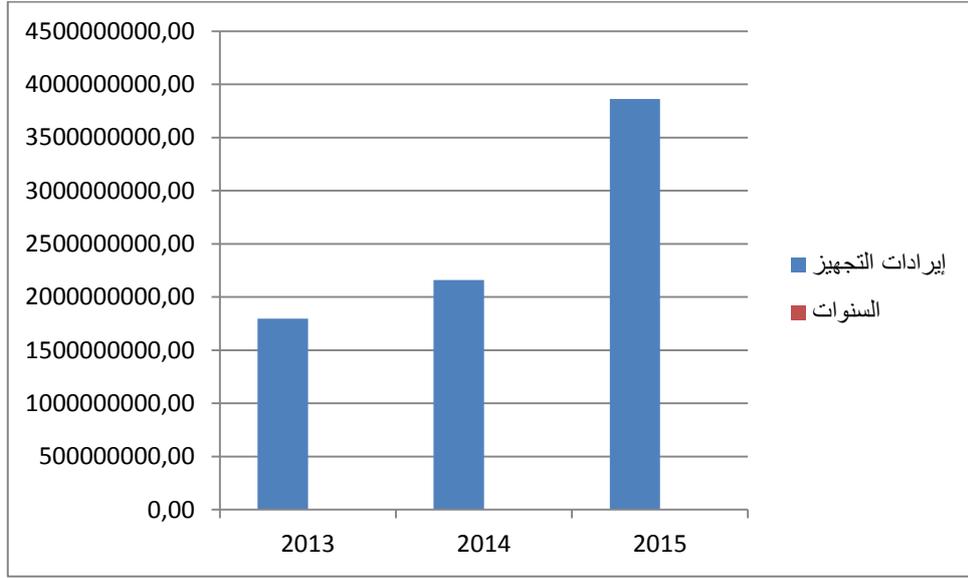
المطلب الثاني: تحليل قسم التجهيز لبلدية برج بوعريريج خلال الفترة 2013-2015.

إضافة إلى المهام التقليدية التي تقوم بها البلدية من أداء للخدمات العمومية للمواطنين تساهم البلدية في تجسيد التنمية المحلية من خلال المساهمة والدعم لمختلف المشاريع التنموية المقامة بالبلدية وهذا باستعمال مواردها المالية المحلية والخارجية. وقصد تحليل بنية قسم التجهيز لبلدية برج بوعريريج وتقييم نوعية تسييره، سنقوم بتحليل كل من إيرادات ونفقات هذا القسم خلال فترة الدراسة المحددة.

الفرع الأول: تحليل إيرادات التجهيز لبلدية برج بوعريريج للفترة 2013-2015

الجدول رقم 06: تطور إيرادات التجهيز لبلدية برج بوعريريج خلال الفترة الزمنية المدروسة {2013-2015/دج}

السنوات	إيرادات التجهيز
2013	1795340595,36
2014	2160046637,53
2015	3862812223,04



المصدر: تجميع الحساب الإداري للسنوات من 2013 إلى سنة 2015 المقدم من طرف مصلحة الميزانية لبلدية برج بوعريريج

نلاحظ من الجدول أعلاه الارتفاع الكبير لإيرادات التجهيز الخاصة بالبلدية حيث أنها تتزايد سنويا عما كانت عليه من قبل وفي سنة 2015 صارت هاته الإيرادات تمثل ضعف الإيرادات المخصصة لسنة 2013 بمبلغ إجمالي يقارب 3,86 مليار دج.

وبغرض تحديد وتحليل أهم الإيرادات التي تتركب إيرادات قسم التجهيز والاستثمار سنقوم بدراسة الجدول التالي:

الجدول رقم 07: مساهمة مختلف الإيرادات في تمويل نفقات قسم التجهيز والاستثمار لبلدية برج بوعريريج خلال الفترة

{2013-2015/دج}

السنوات	إيرادات التجهيز	الفائض المرحل		تزويدات		أموال عقارية ومنقولة	
		المبلغ	%	المبلغ	%	المبلغ	%
2013	1795340595,3	917923164,6	51,1	877417430,7	48,9	-	0
2014	2160046637,5	1197944808,3	55,5	951066537,2	44	11035092	0,05
2015	3862812223,0	1659852179,2	42,9	2202960043	57,1	-	0

المصدر: تجميع الحساب الادراي لبلدية برج بوعريرج لسنوات 2013 2014 2015.

يتضح لنا أن التزويدات والفائض المرحل يشكلان أهم إيرادات قسم التجهيز والاستثمار وإيراداتهما تتزايد سنويا وبشكل مستمر كما أن الأملاك العقارية والمنقولة إيراداتها تكون تقريبا معدومة وهذا يدل على عدم اهتمام المسؤولين المحليين بترميم إيرادات أملاك البلدية واستغلالها كمورد إضافي

والجدير بالملاحظة أن حصة الإيرادات العائدة من الفائض المرحل جد مرتفعة إذ تقارب نصف الإيرادات المخصصة للتجهيز وهي تمثل إعانات السنوات السابقة غير المستهلكة وبالتالي فهي موارد غير مستغلة والتي تولد فرص ضائعة للنهوض بالتنمية المحلية في البلدية وعلى عكس ذلك نجد أن الإيرادات العائدة من التصرف في الأملاك العقارية والمنقولة تمثل حصصا جد ضعيفة حيث نجدها في سنة 2014 تمثل نسبة 0,05 بالمائة من إيرادات التجهيز بينما سنتي 2013 و2015 نجد أنها لم تحقق أي إيرادات للبلدية وهذا ما يدل على عدم اهتمام المسؤولين المحليين بترميم إيرادات هذه الموارد وإهمالهم للأملاك البلدية عوض استثمارهم فيها.

الفرع الثاني: تحليل نفقات التجهيز والاستثمار لبلدية برج بوعريرج للفترة 2013-2015

حتى تتمكن من تحليل نفقات التجهيز والاستثمار سنستعرض الجدول الدول التالي

الجدول رقم 08: مساهمة مختلف النفقات في تكوين نفقات التجهيز لبلدية برج بوعريرج خلال الفترة {2013 -

2015/دج}

السنوات		نفقات التجهيز والاستثمار		أملاك عقارية ومنقولة		أشغال جديدة وتصليحات كبرى	
		المبالغ		المبالغ		المبالغ	
		%		%		%	
2013	597395787,05	108744582,37	18,2	488651204,68	81,8		
2014	500194258,28	17415180,43	3,5	482779077,85	96,5		
2015	752415310,97	20095613,67	2,7	732319517,30	97,3		

المصدر: الحساب الإداري لنفقات التجهيز والاستثمار لبلدية برج بوعريرج لسنوات 2013، 2014، 2015.

من خلال الجدول أعلاه نلاحظ أن نفقات التجهيز في تطور مستمر كما أن غالبية النفقات الخاصة بهذا القسم هي موجهة للأشغال الجديدة والتصليلات التي تأخذ حصة كبيرة وصلت سنة 2015 إلى 732 مليون دينار جزائري أي مايقارب 97,3 بالمائة من نفقات التجهيز والاستثمار ، وهذا راجع كون البلدية تقوم بأشغال صيانة لمؤسساتها وبمشاريع جديدة خاصة ببناء المرافق العمومية وتحديث شبكة الطرقات للمدينة وبنجاز شبكات التطهير وأعمدة الإنارة العمومية وغيرها .

أما بالنسبة لنفقات التجهيز الموجهة للأماك العقارية والمنقولة فهي تخص نفقات صيانة وتجهيز الأملاك الخاصة بالبلدية وهي تمثل نسبة ضئيلة من إجمالي نفقات التجهيز والاستثمار.

بعد تفحصنا لبنية إيرادات ونفقات قسم التجهيز لبلدية برج بوعريريج تبين لنا مايلي :

- مساهمة نسبة كبيرة من إيرادات الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار في إجمالي إيرادات التجهيز هذا مايدل على أن البلدية تعتمد على ذاتها في تمويل المشاريع المقامة على مستوى ترابها وتغطية مختلف نفقاتها؛
- عدم تخصيص الأمثل لإيرادات التجهيز حيث من المفترض توظيف الأموال في مشاريع تدر قيمة مضافة لسكان البلدية وتعود بالمنفعة العامة كأن يتم إقامة حظائر كبرى لركن السيارات تكون بطوابق وذلك لفك الخناق على حركة المرور في المدينة وأيضاً لتثمين موارد البلدية؛
- ارتفاع نسبة باقي الإنجاز أو ما يسمى الفائض المرحل وهذا أمر غير مرضي بالنسبة للبلدية لكون هذه الأخيرة تضيع فرص الاستفادة للعديد من المشاريع التنموية بسبب عدم استهلاكها لجميع الاعتمادات المفتوحة.

المطلب الثالث: دراسة مقارنة بين قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار

الفرع الأول: مقارنة بين إيرادات قسمي التسيير، والتجهيز والاستثمار لبلدية برج بوعريريج لسنوات 2015/2013

الجدول رقم 09: تطور إيرادات قسمي التسيير والتجهيز لبلدية برج بوعريريج للفترة {2013-2015/دج}

2015		2014		2013		
%	المبالغ	%	المبالغ	%	المبالغ	
58	5343944706	68,8	4779277987,6	68,4	3898430810,5	إيرادات قسم التسيير
42	3862812223	31,2	2160046637,5	31,6	1795340595,3	إيرادات قسم التجهيز
100	9206756929	100	6939324625,1	100	5693771405,8	مجموع الإيرادات

المصدر: من إعداد الطالب

من خلال تتبعنا لتطور كل من إيرادات التسيير وإيرادات التجهيز والاستثمار نجد أنهما في حالة تطور وزيادة مستمرة حيث كل

عام تتزايد الإيرادات الخاصة بالقسمين وهذا طبيعي بفعل توسع البلدية وتزايد مهامها وتزايد الحاجيات وعدد السكان

كما نلاحظ أن طيلة فترة الدراسة المحددة ب ثلاثة سنوات فإن إيرادات التسيير تبقى مهيمنة على الإيرادات المالية للبلدية رغم

تناقص نسبتها من 68,4 بالمائة سنة 2013 إلى 58 بالمائة سنة 2015 وهذا بفعل التزايد الكبير لنفقات التجهيز والاستثمار

الناجمة عن مختلف أشغال التعمير والتهيئة التي تقوم بها البلدية.

الفرع الثاني: مقارنة بين نفقات قسمي التسيير والتجهيز لبلدية برج بوعريريج للسنوات 2015/2013

الجدول رقم تطور نفقات قسمي التسيير والتجهيز لبلدية برج بوعريريج للفترة {2013-2015/دج}

2015		2014		2013		السنوات
%	المبالغ	%	المبالغ	%	المبالغ	
81	3223542567,8	78,5	1834698504,3	74,1	1709415602,6	نفقات التسيير
19	752415130,9	21,5	500194258,2	25,9	597395787,0	نفقات التجهيز
100	3975939698,7	100	2334892762,6	100	2306811389,6	مجموع النفقات

المصدر: من إعداد الطالب بناء على المعطيات المتحصل عليها من الحسابات الادارية لميزانية بلدية برج بوعريريج لسنوات

2013،2014،2015.

من خلال تحليل الجدول أعلاه يتبين لنا أن نفقات التسيير والتجهيز لبلدية برج بوعريريج في تنامي مستمر بحيث تقريبا كل سنة

تزداد نفقات كل قسم على الموسم الذي قبله كما نلاحظ أن معظم النفقات هي موجهة أساسا لقسم التسيير حيث أن هذا

الأخير تزداد حصته من إجمالي الموارد المنفقة ففي سنة 2015 صارت نفقات قسم التسيير تمثل 81 بالمائة من إجمالي نفقات

الميزانية الخاصة بالبلدية ويعود سبب الارتفاع المفرد إلى حجم الاقتطاعات السنوية التي تقتطع من قسم التسيير لتعين قسم

التجهيز وهذا ما تطرقنا إليه في تحليل نفقات التسيير.

خاتمة الفصل

إن المحيط الذي أصبح يلتف حول البلدية جد متغير ومتشابك فالبلدية اليوم مطالبة بالتكيف مع هذا المحيط والاندماج معه برؤية إستراتيجية ووسائل أكثر فعالية ونجاعة، ومادامنا قد تحدثنا في عرضنا هذا عن واقع بلدية برج بوعريرج فيما يخص تسيير مواردها المالية فإنه من الأحسن إعطاء ما أمكن إستخلاصه:

بعد دراسة تطور ميزانية بلدية برج بوعريرج ومن خلال تحليلنا لنفقات وإيرادات البلدية خلال الفترة الممتدة بين (2013 إلى 2015)، تبين أن نفقاتها تزداد بشكل مستمر وهذا أمر طبيعي إذا ما نظرنا إلى الكثافة السكانية للبلدية وحجم الخدمات التي تقدمها وكذا قوة نشاطها في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، ويعود هذا الارتفاع أساسا إلى زيادة نفقات الموظفين وكذا تزايد الاقتطاع للتجهيز والاستثمار الذي يتزايد سنويا؛

بعد دراستنا للموارد الإجمالية للبلدية سواء المتعلقة بقسم التسيير أو التجهيز والاستثمار، تأكد لنا أن الإيرادات الضريبية تحتل الحصة الكبيرة في إجمالي الموارد؛

تتسم الإيرادات المالية للبلدية المتعلقة بمداخيل الممتلكات ونواتج الاستغلال بضعف مردوديتها وهذا راجع للإهمال الذي طال العديد من الممتلكات؛

عموما، وانطلاقا من التحليل السابق يمكن إعطاء صورة واضحة عن واقع تسيير بلدية برج بوعريرج لموارد المالية فبالرغم من عدم تحكم البلدية الجيد في تسيير مختلف ممتلكاتها وارتفاع حصيلة بواقي الانجاز للسنوات السابقة إلا أن ميزانية البلدية تتميز بتحقيقها وباستمرار لفائض حقيقي ومعتبر في الميزانية على طول فترة الدراسة.

وبناء على ما ذكرناه فإذا أرادت البلدية تحسين مواردها المالية فعليها استعمال الأسلوب الجديد للتسيير (المناجنت العمومي الجديد) الذي يركز على الكفاءة والمردودية واستعمال العنصر البشري المناسب في المكان المناسب، خاصة بالنسبة للمسؤولين الكلفين بتسيير الاموال وصرفها.

الخاتمة العامة:

حظيت الإدارة المحلية باهتمام متزايد في معظم بلدان العالم منذ النصف الثاني من القرن العشرين، وكان مرد الاهتمام هو أفضلية الإدارة المحلية كونه أكثر النظم تحقيقا للمشاركة الديمقراطية وأكثرها كفاءة في إشباع الحاجات العامة، ولهذا أقيمت على عاتق السلطات المحلية مهام كانت أساسا من المهام التي تضطلع بها السلطات المركزية، بل تجاوزت وظائفها أحيانا تلك الوظائف التقليدية التي كانت تعرفها طبيعة الدولة الحارسة التي سادت القرن الماضي، وبالتالي أصبحت الجماعات المحلية ركيزة من الركائز الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إذ أصبحت مسؤولة عن المشاريع على مستوى إقليمها، ومن هنا كان لا بد أن تكون قادرة إداريا وماليا على تحقيق الأمل المعهودة إليها.

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

إلا أنه وبالرغم من وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية للإحداث التغيير في السياسات والقوانين، حتى تتماشى والتحولت الاقتصادية والاجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الإدارة المحلية في الجزائر مازالت تعتمد في تعاملها على الإرث الإداري والتنظيمي الموروث و على النظام البيروقراطي عوض الاعتماد على مدخل إدارة التغيير ومردودية الوظيفة العمومية، وإدراكا من السلطات الجزائرية بأن تفعيل نظام اللامركزية صار ضرورة وأولوية لا مناص منها وليس خيارا يمكن الحياد عنده، فقد منحت للجماعات المحلية نوع من الاستقلالية وصنفتها كهيئات إدارية لا مركزية، إلا أنه وفيما يخص البلديات بالتحديد فإن هذه الحرية في التصرف بقيت عديمة الجدوى ذلك أن الاستقلالية في التسيير تقتضي استقلالية مالية وهما كل متكامل، الأمر الذي لم يتحقق. فكثير من البلديات

الجزائرية عاجزة عن تسيير مواردها المالية وعن التكفل بالمهام والمسؤوليات التي أوكلت لها، فالتحدي المطروح في مجال التنمية المحلية هو ضبط الموارد المالية واستغلالها استغلالا رشيدا.

و قصد فهم شتى ميكانيزمات التحكم الجيد فى تسيير و استغلال الموارد المالية انصب اهتمامنا حول دراسة موضوع إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية.

إن اختيارنا لدراسة إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات كموضوع للدراسة والتحليل مكثنا من الإطلاع والتعرف على مدى أهمية المكانة المالية التي تحتلها هذه الأخيرة في حياة البلديات من جهة وكذا الإطلاع على التركيبة الإجمالية لهذه الموارد وعلى حجم ونوعية المشاكل التي تقف حاجزا أمام بلوغها المستوى الذي يؤهلها لكي تحقق الملائمة والتناسب مع التطور الحاصل في حجم الإحتياجات المحلية التي تتزايد وتتوسع من حين لآخر مع مستجدات العصر وحالات الطبيعة المختلفة من جهة أخرى.

فحاجة البلدية إذن إلى مواردها المالية أمر جوهري وضرورة ملحة تفرضها طبيعة المهام والصلاحيات التي تمارسها نتيجة لمركزها السياسي والإداري، إذ لا يمكنها وبأي حال من الأحوال أن تتمكن من أداء مهامها وبطريقة حسنة ومقبولة والإستمرار في البقاء وتكون كطرف قوي في الساحة المحلية والمركزية، إلا إذا كان مركزها المالي معزز يتسم باليسر والمرونة.

وبناء على هذه الحقيقة، وحتى تتمكن البلدية فعلا من الإرتقاء وبأتم معنى الكلمة إلى مطاف الأشخاص المعنوية التي تتمتع بالإستقلال المالي واللامركزية الإدارية في الإدارة والتسيير، أن تبذل كامل عنايتها للحفاظ على مواردها المالية وتطورها كيفما كانت طبيعتها، وأن تعمل جادة على استغلالها استغلالا رشيدا وعقلانيا لتكون بذلك وسيلة فعالة تؤهلها لكي تنفادى الاختناقات المالية التي من الممكن أن تكون عرضة لها من حين لآخر. لكن ما يلاحظ في الحياة التطبيقية، ومن خلال ما رأيناه في السابق أن جهود البلديات ومساعدتها نحو بسط كامل سيطرتها على ما لديها من موارد مالية وعلى اختلاف أنواعها وكذا العمل على استغلالها ليس بالأمر السهل واليسير، وذلك

بالنظر إلى حقيقة الواقع الذي تعيشه أغلب البلديات حاليا والذي يمتاز أساسا بضعف الوسائل المتوفرة على مستواها ولا سيما المادية منها والبشرية وعدم استطاعتها الوصول إلى تحقيق الملائمة والتكافؤ بينها وبين حجم الحاجيات والمتطلبات وقلة الموارد المالية وندرتها وضعف نتائجها وتذبذبها، فسرعان ما نجد البلديات تصطدم بجملة من العراقيل والصعوبات التي تختلف وتتنوع من حيث مجالها وآثارها، الأمر الذي يجعل طرق تسيير واستغلال مواردها لا تصل إلى تحقيق النتائج المرجوة التي يقع الاعتماد عليها في تنفيذ البرامج التنموية والاستجابة لحاجيات المواطنين وتحسين خدمات المرافق المقدمة لهم.

ففيما يخص أسباب سوء تسيير الموارد المالية للبلديات، فكان من الطبيعي أن نبحت فيها ووجدنا أنها تتمحور في جملة وجيزة من العوامل، كون أن مسؤولية التسيير اللاعقلاني للموارد المالية تقع على عاتق الدولة والبلديات على حد السواء. فبالنسبة للدولة، بالنظر إلى إحتكارها للنظام الجبائي الذي يخضع لسلطتها، إذ يعاب عليه أنه موضوع على مقاس المالية العامة للدولة، وبالمقابل فهو جد مجحف في حق البلديات وماليتها المحلية لتوزيعه التمييزي للضرائب المنتجة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ترجع مسؤولية الدولة في سوء تسيير مالية البلديات إلى تكليف البلديات بمهام عديدة، منها ما يتعلق بالنفع المحلي ومنها ما يتعلق بالنفع العام، هذا ما نتج عنه عدم التوازن بين الموارد المتاحة والنفقات المتزايدة مما يولد ما يسمى باللغة المحاسبية "عجز الميزانية البلدية"، وهو ما تعاني منه أغلب بلديات القطر الجزائري، وإن كانت هذه الظاهرة متواجدة منذ ثلاثة عقود تقريبا إلا أن الجديد فيها أنها بلغت مستويات لا يمكن بأي حال من الأحوال التغاضي عنها، ففي سنة 1986 ومن مجمل 1541 بلدية على المستوى الوطني حققت 52 بلدية عجزا موازينا، ليرتفع هذا العدد ويبلغ مستوى قياسيا سنة 2000 ب 1280 بلدية عاجزة ماليا، الأمر الذي يدفع بالدولة إلى التدخل الدائم لتغطية هذا العجز، وهو من شأنه يؤثر على إستقلاليتها المالية من جهة ويخول دون تمتعها باستقلاليتها الوظيفية من جهة أخرى، إذ أن الدولة عن طريق أجهزتها المركزية متمثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية أو عن طريق أجهزة عدم التمركز مثلة في الولاية

والدائرة، غالبا ما تتدخل في التسيير المباشر لشؤون البلديات، وهي الوضعية التي ترهن لا محال مبدأ اللامركزية المزعوم.

أما بخصوص مسؤولية البلدية بشأن التسيير الالاعقلاني لمواردها المالية، فإنها ترجع بالدرجة الأولى إلى مشكل عدم ترشيد نفقاتها وعدم إلتزام المسؤولين المحليين عند قيامهم بعملية الإنفاق بالتقيد بالإعتمادات المالية المفتوحة انطلاقا من فكرة أن الدولة سوف تتدخل عاجلا أم آجلا بتحمل ديون البلديات، كان هذا من جهة ومن جهة مقابلة لعدم ترشيد نفقات البلدية نجد عدم تثمين إيرادات البلدية الذي يعود بالدرجة الأولى إلى عدم تحيين أسعار كراء الممتلكات البلدية بحسب ما هو مطبق في السوق وأحيانا أخرى إهمال الأملاك كلية، هذا بالإضافة إلى إغفال مبدأ العنصر البشري هو أساس الثروة.

إن الطريقة التي اتبعت ولا زالت إلى حد اليوم تتبع من طرف البلديات بخصوص تسيير واستغلال مواردها المالية، يجب أن يعاد النظر فيها لكي تتكيف مع المستجدات والتحويلات التي تشهدها الدولة بصفة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة ولا سيما البلديات منها، فالبلديات يجب أن تستعد لمواجهة هذه التحويلات وأن تجعل من مواردها المالية السلاح المالي الفعال الذي بواسطته تتمكن من ضمان بقائها كهيئة عمومية إقليمية فعالة، وأن تكون في حالة تأهب لمواجهة مختلف أصناف التحديات التي أصبحت تحيط بها وتهدد كيانها الاقتصادي والاجتماعي، ومن أبرز هذه التحديات نذكر على سبيل المثال وليس الحصر ما يلي:

- التحدي الذي يفرضه نظام اقتصاد السوق، و ما يفرضه من آثار في شتى ميادين الحياة كحرية الأسعار، المنافسة، التفتح الإقتصادي... إلخ، والتي يكون من غير اليسير على البلديات مواجهتها الا سيطرتها و بكل صرامة على كامل مواردها والرفع من مردوديتها باقصى قدر ممكن ؛
- التحدي الذي تقتضيه فعالية البلدية والذي وجد كضرورة حتمية نتيجة لطبيعة الصراع الهيكلي والتنظيمي الذي نشأ بين مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات القطاع العام، من أجل السيطرة على السوق وكسب

ثقة المواطن، وذلك عن طريق تحسين إطار تقديم الخدمات من حيث الجودة، النوعية، الوقت وطريقة التقديم... إلخ، الأمر الذي وضع البلديات في الخيار بين التغيير نحو الأحسن والأفضل، وإما الإبتعاد والتقهقر، ولا يكون للبلدية في مثل هذه الحالة، نظرا لمركزها الإداري والسياسي على الساحة المحلية إلا أن تقبل بهذا التحدي وتستعد لخلق الظروف المواتية لمواجهة وريح الرهان ؛ التحدي المفروض من طرف مطالب المواطن، هذا الأخير الذي اتسعت دائرة مطالبه وحاجياته فراها تتعاظم وتزايد يوما بعد يوم، الأمر الذي يحتم على البلدية الاستماع لانشغالاته والعمل على تلبية أقصى حد منها، ذلك ضمن ظروف لائقة ومقبولة، وسوف لن يتأتى لها ذلك إلا إذا كانت لها وضعية مالية معززة ؛

● التحدي الذي يفرضه مبدأ لا مركزية التسيير، فاستجابة البلدية لشروط هذا المبدأ يستدعي منها وبالضرورة أن تكون لها القدرة الكاملة والدائمة على مواجهة المستجدات الاقتصادية والاجتماعية، التي تبرز في شتى مجالات تدخلها وذلك بالاعتماد على مواردها المحلية دون اللجوء إلى طلب المساعدات الخارجية التي من جرائها يتقلص مجال حريتها ويتهدد مبدأ لامركزية تسييرها لشؤونها وتضعف امكانيات استقلالها المالي خاصة وأن الدولة تمر بأزمة مالية وقلصت العديد من الاعانات الموجهة للبلديات ما يحتم عليها الاعتماد على نفسها.

بالرجوع إلى الفرضيات الثلاث الأولى، ومن خلال النقاط التي وقفنا عليها كأسباب تكمن وراء الإستغلال اللاعقلاني للموارد المالية للبلديات الجزائرية، وانطلاقا من تحليلنا للواقع الحالي لتسيير الموارد المالية، يتضح أن الفرضيات الثلاث الأولى كانت على درجة كبيرة من الصحة.

وانطلاقا من فكرة خلو البحث من دراسة تطبيقية يفقد الكثير من القيمة، قمنا بدراسة ميدانية حول تشخيص واقع تسيير الموارد المالية لبلدية معسكر وهذا من خلال إستعراض ميزانية البلدية محل الدراسة للسنوات من 2006 إلى غاية 2010 بنوع من التحليل والتفصيل، مع إبراز حجم الإيرادات الذاتية والخارجية للبلدية وكيفية

توزيعها على مختلف النفقات، هذا مع تحديد النفقات التي تستهلك أكبر الإعتمادات في ميزانية البلدية، لنعرج في الأخير عن تقييم نوعية التسيير المنجز من طرف البلدية. بعد هذا كله، ومن خلال سردنا لأهم التحديات التي تواجه البلديات في مجال مباشرة مهامها على المستوى المحلي والتي يجب أن تعتبر كعنصر محفز يدفعها لبذل المزيد من الجهود وعلى رأسها العناية الجيدة لمواردها المالية عن طريق الرفع من مردوديتها وتحسين نتائجها والأهم من ذلك التخصيص الأمثل لها وبعد تشخيصنا لواقع التسيير الحالي لأموال البلديات الجزائرية وبلدية برج بوعريبرج خاصة، إرتأينا أن يكون الختام محاولة منا إعطاء جملة من الإقتراحات والتي نرجو أن تكون ذات فائدة ووسيلة فعالة من شأنها معالجة إعتلال المالية المحلية ومنه التحكم الجيد في التسيير.

ولنا أن نلخص هذه النقاط في شكل التوصيات على النحو التالي:

➤ يجب أن تكون أولى أولويات المسؤولين على البلديات أن يسعون جاهدين بالاهتمام بالموارد البشرية والاستثمار في هذا العنصر، كونه الحجر الأساس في تسيير زمام الأمور، ومعلوم أن هذا أمر مطلوب وغاية منشودة في كافة الميادين والقطاعات وليس البلديات فقط، ولا يخفي على أحد أن هذا يتحقق من خلال التحفيز (الزيادة في الأجور، التعويضات، المنح، وسط ملائم للعمل، توظيف الإطارات... إلخ)، بالإضافة إلى التكوين المستمر والرسكلة للإداريين والمحليين المنتخبين على حد سواء؛

➤ العمل على ترشيد إنفاق أموال البلديات في مشاريع تنمية ترتقي إلى مستوى تطلعات المواطنين وتساعد على دفع عجلة التنمية محليا هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا يقل أهمية عن ما سبق تامين الإيرادات البلدية، والاهتمام بالثروة العقارية وتسييرها والعمل على تحقيق قاعدة التخصيص الأمثل للموارد، كما أن البلدية مطالبة في هذا المجال بضبط وحصر كامل ممتلكاتها وتسييرها وفق شروط علمية وموضوعية؛

➤ ضرورة إصلاح النظام الجبائي الحالي، انطلاقاً من حتمية إشراك البلديات في الجباية المحلية وهذا من خلال إعطائها الصلاحيات في المشاركة في تحديد وعاءها الضريبي وتأسيسها لنسب توزيعها، بحكم أنها المستفيدة الأولى من هذه الضرائب المحلية، لذلك فهي ملزمة بالبحث عنها وتحصيلها، بالإضافة إلى الابتعاد عن التوزيع التمييزي الذي تطرقنا إليه فيما سبق، ولا يقل أهمية عن ذلك، العمل على تبسيط إجراءات النظام الضريبي الحالي الذي يتميز بالتعقيد نوعاً ما ومن شأن هذا أن يجابه ظاهرة الغش والتهرب الضريبيين ما يعني اليا إيرادات جبائية أكبر سواء للدولة أو البلدية ؛

➤ ضرورة الاعتماد على الوضوح في الأداء والتسيير وعصرنة الإدارة المحلية وتأهيلها لمواكبة التطورات والتغيرات الراهنة والاعتماد على أدوات التسيير العمومي من (المحاسبة التحليلية مراقبة التسيير، لوحة القيادة)؛

حتى يتم تدعيم الموارد المالية للبلديات، لا بد من إنشاء مؤسسات اقتصادية على المستوى المحلي وتأهيل البلديات لاستقطاب المستثمر المحلي وكذا الأجنبي، وهذا ما يساهم في تحسين المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي، ويسمح للبلديات الاستفادة من خبرات وتجارب القطاع الخاص في مجال التسيير المالي كما يسمح لها دخول ميدان الاستثمار، مما يضمن لها توفير عوائد مالية جديدة وتخليصها من سياسة التقوقع على نفسها و توسيع دائرة نشاطها،

➤ إقامة التعاون والتناسق ما بين البلديات Benchmarking" لتحقيق التعاون الجوّاري بما يتناسب مع التنمية الإقليمية والجهوية والوطنية؛

➤ عقلنة إختيارات الميزانية وتحديد مناهجها، أي ضرورة أن يرتبط تسيير الموارد المالية باختيار الوسائل الأنجع والأكفأ للوصول إلى تحقيق الأهداف بأقل التكاليف ؛

➤ من الأحسن أن يسعى تسيير الموارد المالية للبلديات على تحقيق الربط بين عملية التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية، وأن يكون هناك ارتباط مباشر مع المواطنين أو المؤسسات المجتمعية لمعرفة الاحتياجات المواطن واعتراضاته ؛

➤ عصرنة طرق وأنماط التسيير، إذ نقتح في هذا الإطار نموذج إستراتيجي يتمثل في " الحكم الراشد " الذي يقتضي بالإضافة إلى تقوية وتوسيع مجال اللامركزية، مشاركة كل الفاعلين بما فيهم المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، وهو الأمر الذي يسمح بإرساء دعائم حكم القانون وتحقيق الشفافية، المساواة والتوافق التي تهدف في الأخير إلى تحسين شؤون الأفراد وتنمية وترقية المجتمع؛

➤ إعتتماد التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال، التي تسمح للبلديات ربح واقتصاد الوقت بالإضافة إلى فتح قنوات الإتصال والمشاركة بين المواطنين ومثليهم في المجالس المنتخبة، فتحقيق الديمقراطية التشاركية بهذا الشكل، تسمح للبلديات بالمحافظة على مواردها المتاحة وتحقيق الرشاد في إنفاقها كما يمكنها من تقييم أدائها عن طريق إعتتماد مؤشرات الأداء؛

➤ تفعيل دور الأجهزة الرقابية على أموال البلديات؛

➤ إشراك المجتمع المدني وتحسين الشفافية، ولا شك بأن الأولى تحقق الثانية، بل هما وجهان لعملة واحدة، ويكفي للدلالة على فعالية هذا النهج أن الدول المتقدمة ألزمت مؤسساتها أيا كان مركزها أو نوعها بضرورة العمل في شفافية و تحت مراقبة جمعيات وهيكل المجتمع المدني. من خلال هذا التلخيص لبعض الحلول التي يراها الكثير أنها السبل المثلى للإستغلال العقلاني والرشيد للموارد المالية للبلديات، يتضح أن الفرضيتين الرابعة والخامسة على درجة كبيرة من الصحة والصواب.

وخلاصة لما تم التعرض إليه عبر مختلف محاور هاته الرسالة، نستطيع القول بأنه قد حان الوقت الذي لا بد فيه على البلديات الجزائرية أن تعمل جاهدة على التخصيص الأنجع لمواردها المالية والاعتماد على إمكانياتها

ووسائلها الخاصة التي كثيرا ما أهملتها ولم توليها أدنى اهتمام، وذلك نتيجة تعودها على سلوكيات منافية تماما لطبيعة مهامها ودورها على الساحة المحلية والمتمثلة أساسا في إعتماها على المساعدات والإعانات الخارجية التي نمت في نفسية مسؤوليها روح الاتكال والتبذير واللامسؤولية والإعتماد على الغير، وبذلك يكون لزاما عليها أن تفكر من الآن فصاعدا في التخلي عن مثل هذه السلوكيات وأن تعمل على إعادة الإعتبار لمواردها وترشيد نفقاتها بما يضمن لها فرص وإمكانيات الوصول إلى تحقيق الاستقلال المالي والاستجابة لشروط ومقتضيات اللامركزية، هذه الغاية التي سرعان ما بقيت مجرد شعارات بلا مضمون وحلم يراود ولمدة طويلة الجماعات المحلية خاصة البلديات، والتي تبقى مدعوة وباستمرار إلى تجسيد هذا الشعار وتحقيق حلمها على أرض الواقع.

وفي الأخير نتمنى أن نكون قد لامسنا جانبا من الصحة، وساهمنا ولو بوضع جزء يسير من حجر الأساس نحو البحث في هذا الموضوع الذي يكتسي قدرا كبيرا من الأهمية في أجندة الحكومات كونه يساعد المسؤولين المحليين في معرفة السبل والإستراتيجيات المثلى لتسيير وإستغلال الموارد التي بحوزتها بصورة عقلانية.