

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة وهران - السانية

كلية العلوم الإقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية  
تخصص تسيير المؤسسات

تحت عنوان

العجز المالي للبلديات  
وسبل معالجته

إشراف الأستاذ:  
\* الأستاذ: أبويعقوب

تقديم السيدة:  
\* شادلي زهرة

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة وهران	أستاذ محاضر	أ/ شوام بوشامة
مقررا	جامعة وهران	أستاذ محاضر	أ/بويقوب أحمد
مناقشا	جامعة وهران	أستاذ مكلف بالدروس	أ/كوريالي بغداد
	جامعة وهران		أ/سنوسي بن عبو

السنة الجامعية : 2010-2009

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

# إهداء

إلى التي حملتني تسعا ولم تضجر، إلى التي سهرت لأنام، وتعبت لأرتاح إلى نبع الحنان  
أمي حفظها الله.

إلى روح والدي، رحمه الله، والذي مهد الطريق ورسم الآفاق.

إلى ابني محمد الشريف، رعاه الله وحفظه.

إلى الذي كان لي سندا في الشدائد والمحن والذي كان لي ينبوع الرحمة والحنان، إلى زوجي

تقديرا للتضحية والتشجيع على الإستئناف والمواصلة.

إلى كل الإخوة والأخوات خصوصا إلى الطيب الذي علمني كيف أواجه المصاعب بصبر

المؤمن وعنفوان الثائر.

إلى كل الأصدقاء والأحبة أهدي هذا العمل المتواضع.

# شكر وتقدير

أتقدم بالشكر الجزيل:

إلى كل من كان سندا لي في هذا العمل وساعدني على إنجازه

إلى الأستاذ المحترم بويعقوب أحمد الذي أشرف على هذا العمل ووجهني أحسن توجيه.

وعملا بالحكمة التي تقول:

**"من علمني حرفا صرت له عبدا"**

الشكر والتقدير لكل المعلمين والأساتذة الذين أشرفوا على تدريسي.

## الفهرس

مقدمة عامة.

I- الفصل الأول: البلدية، طرق تسييرها، ودورها في التنمية.  
مقدمة الفصل.

- المبحث الأول: تعريف البلدية.

-المطلب الأول: البلدية عبر المراحل التاريخية.

\* الفرع الأول : البلدية في الجزائر قبل الإستقلال.

\* الفرع الثاني: البلدية في الجزائر بعد الإستقلال.

1-التقسيم الإقليمي لسنة 1969.

2-التقسيم لسنة 1984.

- المطلب الثاني : أجهزة تسيير إدارة البلدية .

\* الفرع الأول : المجلس الشعبي البلدي.

أولا: تأليف المجلس البلدي .

ثانيا : تسيير المجلس.

ثالثا : محالات نشاط المجلس الشعبي البلدي.

رابعا: صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

\* الفرع الثاني : الجهاز التنفيذي.

أولا: إختصاصات رئيس المجلس الشعبي بصفته ممثلا عن الدولة.

ثانيا: إختصاصات رئيس المجلس الشعبي بصفته وكيل عن الدولة.

\* الفرع الثالث: الجهاز الإداري.

- المبحث الثاني: دور البلدية في عملية التنمية.

- المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية.

- المطلب الثاني: دور البلدية في التنمية المحلية.

خلاصة الفصل.

II- الفصل الثاني: الموارد المالية.

مقدمة الفصل .

- المبحث الأول: تصنيفات المصادر المالية.

- المطلب الأول: التصنيف المحاسبي.

- أولا: الموارد المالية العادية .

- ثانيا: الموارد المالية الغير عادية أو الإستثنائية.

- المطلب الثاني: التصنيف الجبائي .

- أولا : المصادر المالية الجبائية .

- ثانيا : المصادر المالية الغير جبائية.

- المطلب الثالث: التصنيف الإداري .

- أولا: المصادر الذاتية أو الداخلية.

- ثانيا: المصادر الخارجية.

- المبحث الثاني: طبيعة المصادر المالية للبلديات.

- المطلب الأول: المصادر المالية الداخلية.
- \* الفرع الأول: الموارد الجبائية.
- أولاً: الموارد الجبائية التي تعود كلياً للبلديات.
- ثانياً: الموارد الجبائية التي تشارك فيها البلدية مع غيرها.
- \* الفرع الثاني: الموارد الغير جبائية.
- المطلب الثاني: المصادر المالية الخارجية.
- \* الفرع الأول: مساعدات الدولة.
- \* الفرع الثاني: مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- \* الفرع الثالث: مساعدات ميزانية الولاية.
- \* الفرع الرابع: القروض.

خلاصة الفصل.

الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات.

مقدمة الفصل .

- المبحث الأول: الأسباب القانونية والتنظيمية.
- المطلب الأول إشكاليات التقسيم الإداري لسنة 1984.
- \* الفرع الأول: المرحلة الأولى من 1962 إلى 1984.
- أولاً: التقسيم الإقليمي لسنة 1963.
- ثانياً: القانون البلدي لسنة 1967.
- \* الفرع الثاني: التقسيم الإداري لسنة 1984.
- المطلب الثاني: إشكالية النظام الجبائي .
- \* الفرع الأول: حدود الجباية المحلية.
- أولاً: مستوى التحصيل الجبائي.
- ثانياً: تفاوت التحصيل الجبائي.
- \* الفرع الثاني: تبعية النظام الجبائي للدولة.
- أولاً: من حيث الإعتماد.
- ثانياً: من حيث التحصيل.
- ثالثاً: من حيث الهيمنة.
- المطلب الثالث: إشكالية توسع الصلاحيات والإختصاصات.
- \* الفرع الأول: صلاحيات البلدية وفق القوانين المتتالية.
- أولاً: الصلاحيات وفق القانون البلدي لسنة 1967.
- ثانياً: صلاحيات وفق القانون البلدية لسنة 1990.
- \* الفرع الثاني: تضارب الصلاحيات.
- أولاً: التصادم مع برامج المنتخبين.
- ثانياً: التصادم مع مطالب المواطنين.
- ثالثاً: التصادم مع الخطط المحلية والمركزية.
- المبحث الثاني: الأسباب الوظيفية.
- المطلب الأول: تزايد النفقات المحلية.
- \* الفرع الأول: مرونة النفقات المحلية المتزايدة.

- \* الفرع الثاني: مرونة النمو النسبي للإيرادات المحلية.
- المطلب الثاني: ضعف منتوجات الإستغلال ومداخل الممتلكات.
- \* الفرع الأول: تدني نسب المداخل والممتلكات.
- \* الفرع الثاني: أسباب ضعف منتوجات إستغلال ومداخل الممتلكات.
- خلاصة الفصل.
- الفصل الرابع: سبل معالجة ظاهرة العجز المالي.
- مقدمة الفصل.
- المبحث الأول: إعادة هيكلة المنظومة التشريعية والتنظيمية.
- المطلب الأول: إعادة تنظيم البلديات.
- المطلب الثاني: إعادة تصحيح صلاحيات البلدية.
- \* الفرع الأول: إختصاصات ذات بعد محلي.
- \* الفرع الثاني: إختصاصات ذات بعد محلي.
- المطلب الثالث: إصلاح المنظومة الجبائية.
- \* الفرع الأول: ضرورة الإصلاح
- \* الفرع الثاني: إعتقاد نظام جبائي محلي أكثر ملائمة.
- المبحث الثاني: الرفع من النجاعة في التسيير.
- المطلب الأول: إعادة النظر في تامين موارد الأملاك المحلية.
- \* الفرع الأول: إحصاء وتحصيل مداخل الممتلكات.
- \* الفرع الثاني: إتباع أساليب سليمة للتسيير والإستغلال.
- المطلب الثاني: ترشيد الإنفاق والإستهلاك واللجوء إلى الإقتراض.
- \* الفرع الأول: ترشيد الإنفاق والإستهلاك.
- \* الفرع الثاني: الإقتراض.
- المطلب الثالث: الرقابة المالية على بلديات.
- \* الفرع الأول: أنواع الرقابة على البلديات.
- \* الفرع الثاني: تفعيل عنصر الرقابة بالبلديات.
- خلاصة الفصل.
- الخاتمة.

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة وهران - السانية

كلية العلوم الإقتصادية، علوم التسيير والعلوم التجارية

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية  
تخصص تسيير المؤسسات

تحت عنوان

العجز المالي للبلديات  
وسبل معالجته

إشراف الأستاذ:  
\* الأستاذ: أبويعقوب

تقديم السيدة:  
\* شادلي زهرة

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة وهران	أستاذ محاضر	أ/ شوام بوشامة
مقررا	جامعة وهران	أستاذ محاضر	أ/بويعقوب أحمد
مناقشا	جامعة وهران	أستاذ مكلف بالدروس	أ/كوريالي بغداد
	جامعة وهران		أ/سنوسي بن عبو

السنة الجامعية : 2010-2009

## المقدمة العامة

البلدية شكل من أشكال اللامركزية الإدارية تتنازل بموجبه الحكومة بجزء من سلطاتها الإدارية، تمثل السكان المحليين في إدارة مصالحهم الذاتية والتعاون مع الحكومة في تقديم الخدمات المحلية وإشباع الحاجات العامة.

تتمتع بالشخصية المعنوية والتي تكفل للإدارة المحلية الديمومة والاستمرارية والكيان القانوني الثابت بالرغم من تغير الأشخاص المكونين لهذه الهيئة المحلية.

تتمتع البلدية بكافة الخصائص من الاستقلال المالي والإداري بما في ذلك الذمة المالية المستقلة والميزانية المستقلة والأهلية القانونية وحرية التصرف في إدارة شؤونها ضمن إطار القانون والأنظمة السارية المفعول.

تشرف البلدية على مجموعة من الاختصاصات لمواجهة طلبات المواطن وتلبية احتياجاته، لكن محدودية المصادر المالية وعدم تناسبها مع الأعباء والتوقعات المحلية المتزايدة حال دون ذلك وأدى بهذه المؤسسة إلى عدم إمكانية التكفل بكل المصالح العمومية بشكل جيد وفعال وأضعف من مقدرتها على التطور والرقى لخدمة المواطن بأحسن الأساليب وأجود الطرق.

الأمر الذي جعل جل البلديات تعيش حالة تذر من الناحية الاجتماعية، وحالة عجز مالي من جهة أخرى. لهذا كانت دراستنا لهذا الموضوع بغية الوقوف على أسباب هذه الظاهرة ونتائجها على اقتصاد البلدية ومن تم على الاقتصاد الوطني للوصول إلى السبل الكفيلة لمعالجتها.

فهل سوء التسيير هو العنصر المسؤول عن هذه الوضعية المزرية؟ أم أن النظام الجبائي المفروض لم يعد يستجيب للظروف التي أصبحت تملئها الأوضاع الاقتصادية الحالية؟ أم أن المشرع قد أثقل البلدية بمهام تفوق طاقتها المالية؟ أم هناك أسباب أخرى مرتبطة بظروف الاقتصاد الوطني؟



للإجابة على هذه الأسئلة انطلقنا من فرضيتين أولهما أن الأسباب التنظيمية عملت على إيجاد المناخ الذي ساعد على تفاقم هذه الظاهرة.

ثانيهما أن الأسباب الوظيفية زادت من استفحال هذه الظاهرة خصوصا مع غياب الرقابة الصارمة على المالية المحلية.

**إطار البحث:** حدد إطار البحث في هذه المذكرة إلى حصر الأسباب التي أدت إلى العجز المالي والبحث في سبل ملائمة للخروج من هذه الأزمة مع التعرض للعناصر الأساسية للموضوع بالتعريف والتحليل من خلال تعريف البلدية والمصادر المالية الموجهة للتمويل .

**إختيار الموضوع:** لقد كانت دوافع اختياري لهذا الموضوع مؤسسة على نقطتين: الأولى: أنني مشاركة في حل هذا المشكل من خلال إشرافي كأستاذة على رسكلة وتكوين مستخدمي الجماعات المحلية.

الثانية: استفحال ظاهرة العجز على جل البلديات ولاسيما النائية منها وتفاقمها بشكل يتطلب المساهمة بالدراسة الأكاديمية لإيجاد معالجة هذه الظاهرة والحد منها.

**منهجية البحث:** كانت منهجية البحث المستعملة في هذه المذكرة تقوم على تقسيم المذكرة إلى أربعة فصول :

خصصنا الفصل الأول إلى تعريف البلدية وأجهزة تسييرها والأسس والمبادئ التي تتركز عليها في أداء مهامها. فالفصل الأول يقوم على أسلوب السرد الوصفي لتعريف هذه المؤسسة. الفصل الثاني هو انطلاقة ممهدة لدراسة الموضوع من خلال تعريف كل المصادر المالية للبلدية حسب تصنيفاتها وطبيعة تقسيمها.

الفصل الثالث هو دراسة تحليلية للأسباب الحقيقية وراء ظاهرة العجز من أسباب تنظيمية للإدارة ذاتها وللمشرع والأجهزة المركزية وأخرى وظيفية تتعلق بسوء التسيير وعدم التحكم في استعمال المصادر المالية المتاحة.

الفصل الرابع حاولنا من خلاله عرض بعض السبل الكفيلة بمعالجة هذه الظاهرة من خلال خلق منظومة تشريعية فعالة والعمل على تحسين أدوات التسيير والتركيز على الرقابة الصارمة للأموال العامة.

اختتمنا المذكرة على اعتبار أن قلة الموارد المالية ليست هي السبب الرئيسي بل هناك أسباب أخرى يجب التدخل السريع للآلية العلمية في دراستها من خلال دراسات أكاديمية للمختصين والخبراء، وتدخل أسرع للآلية القانونية من خلال الإسراع في خروج القانون البلدي الجديد إلى النور لعله يعالج ويصحح ما يمكن تصحيحه.

# الفصل الأول

البلدية : طرق تسييرها، و دورها في التنمية

## مقدمة الفصل الأول

### البلدية : طرق تسييرها، و دورها في التنمية

البلدية هي أسلوب و نظام إدارة محلية الغرض منه الوصول إلى أفضل أسلوب إداري لتسيير أمور و شؤون الدولة في أقاليمها ومناطقها المختلفة مع مراعاة الحفاظ على وحدة الدولة من ناحية وتنمية إمكانات وموارد كل منطقة من ناحية أخرى .

والبلدية يفترض فيها إتاحة المجال للمناطق المختلفة لتعبير عن إمكاناتها و مواهبها الطبيعية و البشرية باعتبارها الإدارة الأكثر قربا من المواطن، من مشاكله وشكاويه ومن هذا المنطلق فهي تعتبر الشريك الرئيسي لدولة في بلورة البرنامج التنموي المحلي.

وتظهر أهميتها في دفع عملية التنمية من خلال المرتكزات و الأسس التي تستند إليها. فهي تعمل على إيجاد موارد و إمكانات مالية محلية خاصة بالمنطقة والبلدية المعنية. كذلك تتطلب البلدية لأداء دورها وتحقيق أهدافها توفير التشريعات والأنظمة التي توفر البيئة والجو الملائمين لتحفيز السكان المحليين على المشاركة في إعداد وتنفيذ ومتابعة برامج ومشاريع التنمية المختلفة الملائمة للظروف والإمكانات المحلية .

وعلى هذا الأساس يتعين علينا تقديم هذه المؤسسة تعريفها، تحديد الصلاحيات المخولة إليها، كيفية تسييرها وإدارتها وكذلك معرفة طبيعة الخدمات التي تقدمها للمجتمع قصد حصر مجال البحث قبل الخوض في تفاصيل بنيتها المالية والعناصر المكونة لها بغية معرفة الإشكالية التي تتخبط فيها منذ فترة من الزمن.

## المبحث الأول

## تعريف البلدية

تعتبر البلدية الوحدة الأساسية للإدارة المركزية أنشأت بهدف تقريب الإدارة من المواطن و مساهمة الأفراد في إدارة شؤونهم و تمثل أيضا جماعة لها وظائف اقتصادية و اجتماعية تمارسها في إقليمها الخاص.

فما هو التعريف الذي يمكن أن تحمله هذه المؤسسة حسب ما نصت عليه النصوص و القوانين التشريعية و كيف وجدت في الجزائر عبر المراحل التاريخية من الفترة الزمنية الممتدة من الإستعمار الفرنسي إلى وقتنا الحالي وما هي التغيرات التي عرفتها في ظل التنظيمات الإقليمية المتتابعة.

لقد عرف قانون البلدية رقم 90 - 08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق 07 أبريل سنة 1990 البلدية بأنها «البلدية هي الجماعة الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي»<sup>(1)</sup> ولوزير الداخلية بناء على اقتراح من المجلس الشعبي البلدي تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله بموجب مرسوم يتخذ .

و من هذا التعريف يلاحظ أن المشرع قد حدد نطاق الشخصية المعنوية والاستقلال المالي من خلال الصلاحيات التي نص عليها لأجهزة البلدية و الرقابة الإدارية التي تخضع لها من السلطة المركزية، ولعل من أولى مستلزمات ذلك، أن يكون للبلدية تلك الشخصية المعنوية التي تتميز بمفهومها والنتائج المترتبة عنها عما عداها من أشخاص المرفق العام والمرفق الخاص على حد سواء.

والبلدية تتمتع بدورها بمجمل النتائج المترتبة على تمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة  
أهمها :

### • الأهلية وحق التملك :

إن الشخص المعنوي مؤهل لاكتساب الحقوق و الالتزام بالواجبات على أن هذه الأهلية لا تكون مطلقة و إنما تقوم في نطاق الحدود التي يضعها القانون.

<sup>(1)</sup> قانون البلديات 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990.

• حق التقاضي :

إن الأهلية التي يتمتع بها الشخص المعنوي في حدود القانون تتبع بممارسته لحق أساسي هو حق التقاضي، فالبلدية هي سيده أمرها فيما تلتزم به إتجاه الغير وبالنسبة لما يلتزم به الغير اتجاهها.

• استقلال المواطن :

إن للشخص المعنوي موطنه الخاص، بما له من كيان قانوني مستقل عن موطن الأشخاص الطبيعيين الذين يؤلفونه، فالبلدية موطننا مستقلا عن الآخر يمكنه من التعاقد و التقاضي بالاستقلال عن سواه و يعطيه مركز إقامة يختلف عن مركز إقامة الباقين ممن عداه

• الاستقلال المالي :

إن استقلال الشخص المعنوي عن سواه من الأشخاص المعنويين الآخرين و الأشخاص الطبيعيين، يظهر من استقلال ذمته المالية ووجود موازنة خاصة به تتعدى بالموارد المختلفة التي تتميز عن موازنة و واردات ما عداه.

بعد تعريف البلدية يجذر بنا إعطاء ولو لمحة و جيزة عن تاريخ هذه المؤسسة التي نشأت وترعرعت خارج التراب الوطني، بحيث كان منشؤها في فرنسا، ثم انتقل هذا التنظيم إلى جملة الدول التي غزتها واستعمرتها هذه الأخيرة و منها الجزائر بداية من سنة 1830. وسوف نستعرض في هذا المطلب، كيف وجدت البلدية في الجزائر عبر المراحل التاريخية من الفترة الزمنية الممتدة من الإستعمار إلى وقتنا هذا مرورا بمرحلة الإستقلال ثم التنظيمات الإقليمية المتتابعة.

**المطلب الأول : المراحل التاريخية للبلدية في الجزائر.**

**الفرع الأول: البلدية في الجزائر قبل الاستقلال:**

إن التنظيم الإقليمي الفرنسي في الجزائر عرف تغيرات من فترة إلى فترة ومن منطقة إلى أخرى، فكان أول تنظيم الإقليمي الفرنسي في الجزائر عرف بالمكاتب العربية (Bureaux

(arabes)<sup>(1)</sup> و التي كانت تسيير مباشرة من قبل جيش الاحتلال الذين كانوا يقومون بالإشراف السياسي على السكان و تحصيل مختلف الضرائب و تموين الجيش بالموارد الضرورية. في سنة 1868 ظهرت البلديات المختلطة (Communes mixtes)<sup>(2)</sup> في مناطق تواجد الجزائريين و كانت تتشكل من دواوير و مراكز تعمير لتتحول فيما بعد إلى مراكز بلديات. كانت تسيير هذه المراكز من الإدارة الفرنسية بواسطة موظف يعرف بمتصرف المصالح المدنية يساعده في ذلك القواد و هم موظفون جزائريون خاضعون لنفس الإدارة وأيضا تساعده لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين و أعضاء جزائريين معينين. إلى جانب البلديات المختلطة هنالك البلديات ذات التصرف التام أو البلديات المتمتعة بملء الحق في الممارسة (Communes de plein exercice)<sup>(3)</sup> في المناطق التي يسكنها عدد هام من الأوربيين ، وهي تسيير من طرف مجلس بلدي و رئيس بلدية منتخبين كما هو الحال في فرنسا وفق القانون البلدي الفرنسي الصادر في 05 أفريل 1884، وهي أحكام قانونية تطبق سوى لصالح الأقلية الأوروبية بالرغم من إلغاء البلديات المختلطة بموجب المرسوم 28 جوان 1956 تحت ضغط تلك المرحلة. أما المناطق الواقعة في الجنوب فكانت تخضع مباشرة لتسيير الإدارة العسكرية نظرا لخصوصية هذه المناطق.

وعليه يبقى نظام تسيير البلديات قبل الاستقلال نظام متفاوتا بين منطقة يطبق فيها القانون العادي و أخرى تخضع لنصوص خاصة و هو ما لا يحسب لنظام من ميزة ، فهو نظام فاشل لم يحقق أي فعالية<sup>(1)</sup> .

### الفرع الثاني البلدية بعد الاستقلال :

(1) الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي .

(2) المرجع نفسه.

(3) المرجع نفسه.

(1) أحمد محبو : محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا. ديوان المطبوعات الجامعية. الطبعة الثانية 1970 ص 125

بعد حصول الجزائر على استقلالها وجدت البلديات نفسها في وضعية حرجة لا سيما في جانب التأطير وهذا بعد مغادرة الأوروبيين الموظفين و النقص الكبير في الإطارات القادرة على تسيير شؤون البلديات. و هو الأمر الذي جعل هذه الأخيرة تعاني من مشاكل إدارية و مالية خطيرة، حيث أنه من أصل 1538 بلدية توجد أكثر من 1500 بلدية مشلولة عن العمل ماليا و تقنيا و إنسانيا كإجراء إداري، الأمر الذي وقع فعلا و عوض بلجان خاصة عين على رأسها رئيس يقوم بوظيفة رئيس البلدية بانتظار رئيس جديد لضمان سير الخدمات الإدارية، و اعتبر هذا الإجراء تدخلا و قائيا لتنفيذ استحفال هذا الخطر الذي كاد يعصف بجعل البلديات جراء تزايد الواجبات الاجتماعية و خاصة تلك المساعدات الممنوحة للمواطنين الذين تضرروا كثيرا من الأوضاع المزرية لحرب التحرير وكذا لعدم تمكن البلديات من تحقيق التجهيزات الاجتماعية الأولية.

ومقابل هذا الإنفاق المتزايد انخفض حاصل الرسوم على النشاط المهني إلى النصف(2) الأمر الذي أدى إلى الانعدام الشبه التام للإيرادات الجبائية و الذي يؤول بدوره إلى فتور النشاط الاقتصادي عقب الاستقلال، الأمر الذي أدى إلى وضعية مالية خطيرة للبلديات. و عليه توجهت الدولة إلى كل الآليات التي من شأنها تحريك عجلة التنمية للبلديات و الرفع من قدراتها المالية لمواجهة هذا الوضع المالي. و كإجراء أولي عمدت الدولة إلى تنظيم فترات تدريبية خاصة و ملتقيات لصالح موظفي البلديات لمكافحة التخلف الإداري و سد تلك الثغرات التي تركتها المغادرة المفاجئة لموظفي البلديات الأوروبيين. و كإجراء مرحلي عمدت الدولة إلى تزويد الجماعات المحلية بالتجهيزات الاجتماعية و التجهيزات الاقتصادية

لإنعاش بعض القطاعات المحلية، و أهمها قطاع الفلاحة و هذا لغرض زيادة مالية للبلديات و دفع عجلة التنمية الاقتصادية المحلية التي تعتبر من الاهتمامات الأساسية للجماعات المحلية.

**1-التقسيم الإقليمي لسنة 1963 :** لغرض الإصلاح الإداري و التحكم أكثر في تسيير البلديات لجأت الجزائر إلى الإصلاح الإقليمي و إجراء عملية تجمع البلديات لتخفيف و بصورة محسوسة من تكاليف الإدارة و وضع أسس مالية و بشرية ناجعة لها.

(2) : الأمر رقم 84/67 القانون البلدي سبق ذكره



فمن أصل 1538 بلدية تقلص المجموع ليصبح 676 بلدية بمتوسط 18 ألف ساكن في البلدية و ذلك بموجب مرسوم إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات و الصادر بتاريخ 16 ماي 1963 حسب الجدول التالي :

**جدول رقم 01 : توزيع السكان حسب عدد البلديات لسنة 1963**

الرقم	عدد السكان	عدد البلديات
01	من 0 إلى 5000 ساكن	38 بلدية
02	من 5000 إلى 10000 ساكن	209 بلدية
03	من 10000 إلى 20000 ساكن	275 بلدية
04	من 20000 إلى 40000 ساكن	113 بلدية
05	من 40000 إلى 100000 ساكن	34 بلدية
06	أكثر من 100000 ساكن	07 بلدية
	<b>المجموع</b>	<b>676 بلدية</b>

المصدر : أحمد محيو : « محاضرات في المؤسسات الإدارية » ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية 1979 ص 179.

وكان لكل هذه التدابير آثار محدودة في حسن التسيير الإداري و المالي للبلديات وهذا لما لهذه الأخيرة من أهمية كبيرة في الاستقرار الاجتماعي و السكاني. لقد أخذت البلدية وتسييرها الاهتمام الكامل في الجزائر من خلال النصوص التشريعية الصادرة بعد الاستقلال حيث حاولت كلها إبراز أهمية البلدية على الساحة الاقتصادية والاجتماعية.

فقد تجسدت هذه الأهمية في دستور 10 سبتمبر 1963 حيث نصت المادة 09 منه على « أن المجموعة الإقليمية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية القاعدية هي البلدية » ومن ذلك برز دور البلدية على المجموعة الإقليمية خصوصا في الناحية الاقتصادية و الاجتماعية . ولقد تعززت البلدية لاحقا بإصدار القانون البلدي بموجب الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 و الذي يعرف البلدية في بيان الأسباب على أنها هي « الخلية الأساسية في تنظيم البلد ، هي قريبة جدا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية وفي أعمالهم بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري لبلدنا بحيث تكون قادرة بصفة خاصة على القيام بالإنجازات التي يجب أن تلبى الحاجات الأساسية للسكان » وهذا إبراز لمسؤولية البلدية اتجاه المواطنين وضرورة تلبية حاجياتهم بحكم قربها منهم، كما أبرز المشرع من ناحية أخرى تمثيل البلدية لدولة في بيان الأسباب « البلدية باعتبارها الخلية الأساسية للأمة هي وحدة مدمجة في الدولة من واجبها - لهذا الإعتبار- أن تكون في خدمتها، و هي مع ذلك لا مركزية مكلفة مباشرة بأعمال التنمية التي تخصها وحدها » .

من هذا المنطلق يمكن استخلاص درجة أهمية البلدية في تمثيلها المزدوج، تمثيل الدولة على المستوى المحلي وتجسيد طموح المواطن في الميدان عن طريق الانتخابات ونظرا لهذا المجال الواسع الأهمية على المستوى المحلي أضيفت 15 بلدية بموجب المرسوم الصادر في 20 جانفي 1971 ليصبح مجموع البلديات 681 بلدية ثم اتبعته بعض التعديلات ليصبح عدد البلديات 704 بلدية عبر كامل التراب الوطني.

**2-التقسيم الإداري لسنة 1984 :** تميز تواجد البلديات بالاستقرار السياسي و الاقتصادي للبلاد على هذا النحو من التنظيم إلى غاية 1984، حيث قسمت البلديات القديمة و أحدثت أخرى جديدة لغرض تقريب الإدارة من المواطن تكريسا لمبدأ اللامركزية و الاستقلالية، فتضاعف عدد البلديات إلى 1541 بلدية وعدد الولايات من 36 إلى 48 بموجب قانون 04 فبراير 1984 ، و يبقى عدد البلديات و الولايات مستقرا إلى يومنا هذا إلا أن عدد الدوائر حدد بموجب المرسوم رقم 310/86 المؤرخ في ديسمبر 1986 بـ 229 دائرة و الخاص بقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة ليتضاعف هذا العدد إلى 522 دائرة بموجب المرسوم

التنفيذي رقم 306/91 المؤرخ في 24 أوت 1991 وهذا للإشراف الجيد والفعال للعدد الهائل للبلديات و المقدر بـ 1541 بلدية لتحسين مستوى الأداء بفضل تقريب الهيئة الوصية المشرفة على رقابة البلديات.

تبقى البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية في هيكل الدولة فهي الخلية القاعدية السفلى لهذا الكيان و أهم ركيزة تحتية له، كما أنها ذات شخصية معنوية وكيان مستقل بذاته يحمل إسم و مركز و إقليم يسكنه مجموعة من الناس، له استقلال مالي لمواجهة احتياجات هذه المجموعة التي يحكمها أو يسهر على تنظيمها .

إذن فوجود البلدية مرهون بتلبية مجموعة من الاحتياجات الجماعية أي أنه مرهون بموجب مجموعة سكنية تسعى إلى تنظيم نفسها الشيء الذي يولد عبر هذا التواجد مجموعة من الحاجيات أو الرغبات المشتركة بين الأفراد، الأمر الذي يحتم وجود طلب على سلع وخدمات متميزة تسعى البلدية إلى تلبيتها ضمن صلاحياتها المخولة لها قانونا.

وتجدر الإشارة إلى أنه قبل التطرق إلى صلاحيات البلدية و دورها في عملية التنمية المحلية وجب عرض طبيعة و إدارة تسيير هذا المرفق.

### المطلب الثاني : أجهزة تسيير إدارة البلدية

تخضع البلدية في تسيير أجهزتها إلى نظام يختلف عن نظام تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهذا خلافا للأنشطة التي يمارسها الأفراد، حيث أنها تخضع في تنظيمها للقانون العام الذي يحدد طبيعة علاقتها الداخلية والخارجية.

فبالنسبة لقواعد التنظيم فهي تخضع للقانون الإداري كونها مسيرة من طرف أشخاص عموميين يتمتعون بصلاحيات السلطة العمومية وبالنسبة لعلاقتها الداخلية فإن مستخدمي البلدية يخضعون لقانون الوظيف العمومي كما تخضع المنازعات الخاصة بهم للقانون الإداري<sup>(1)</sup>.

وعلى هذا الأساس تعتبر البلدية هيئة منظمة تسييرها أجهزة وفق مجموعة من التنظيمات وتتمثل هذه الأجهزة في :

☞ المجلس الشعبي البلدي.

(1) أحمد أمين بوسماحة المرفق العام في الجزائر ترجمة رجال بن عمرو رجال مولاي إدريس ، ديوان المطبوعات الجامعية 1995 ص130.

وهناك جهاز إداري يسهم على استمرارية البلدية والمتمثل في شخص الأمين العام.

### الفرع الأول : المجلس الشعبي البلدي

يدير البلدية جهاز للمداولة يسمى بالمجلس الشعبي البلدي، بحيث أنه الصورة المثلى لتجسيد اللامركزية على المستوى المحلي ذلك أنه يعبر عن مشاركة المواطنين في إدارة البلدية ويجسد مبدأ المشاركة الشعبية في إتخاذ القرار كما يعتبر أعلى هيئة في البلدية وجهازها الأساسي.

**أولاً : تأليف المجلس البلدي :** يتألف المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح «حسب حجم البلديات من 07 إلى 33 عضو منتخب»<sup>(2)</sup> ويتم اختيار وانتقاء كل أعضائه بواسطة الاقتراع العام الشامل والسري من قبل سكان البلدية ولمدة 05 سنوات.

**ثانياً : تسيير المجلس** يعمل المجلس الشعبي البلدي ضمن اجتماعاته في دورات عادية كل 03 أشهر كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت الضرورة ذلك سواء بطلب من رئيس المجلس أو ثلث من أعضائه أو بطلب من الوالي. ولصحة عقد الدورة يشترط القانون البلدي حضور أغلبية أعضاء المجلس إلى الجلسة بناء على استدعاءات كتابية يوجهها الرئيس إلى مقر سكن الأعضاء قبل 10 أيام من موعد الاجتماع، ويمكن تخفيض هذه المدة في حالات الاستعجال على أن لا تقل عن يوم واحد.

وإذا لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد استدعاءين متتاليين بفارق ثلاثة أيام على الأقل بينهما تكون المداولات التي تتخذ بعد الاستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين وتكون «جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية كما يمكن أن تكون مغلقة»<sup>(1)</sup> في حالتين كما حددها القانون البلدي هما:

٥٣ فحص حالات المنتخبين الانطباعية .

٥٤ فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي.

وتتداول أعمال المجلس الشعبي البلدي على محورين إداري ومالي :

(2) -المادة 50 من القانون البلدي 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 .

(1) - المادة 19 من القانون البلدي 08/90 سبق ذكره.

**المحور الإداري :** وهو الاختصاص الإداري الذي يمارسه المجلس الشعبي البلدي ويتمثل أساسا في التصويت على الأعمال الإدارية المتعلقة بالبلدية، حيث يصوت المجلس على الصفقات العمومية ومخططات التهيئة العمرانية للتصرفات والأعمال المتصلة بنقل الملكية العقارية، قبول أو رفض الهبات والتبرعات لفائدة البلدية وكذا التصويت على مختلف العقود المبرمة مع الخارج ( الشركات، مكاتب، دراسات، تعاقد مع أخصائيين..... ).

**المحور المالي :** وهو الاختصاص المالي الذي يمارسه المجلس البلدي ويصوت من خلاله على الميزانية الأولية التي يعدها الرئيس قبل 31 أكتوبر والميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية، كما يقوم الرئيس بإعداد الحساب الإداري في 31 مارس من السنة الموالية لسنة التنفيذ والذي يعتبر كبيان ختامي لجملة النفقات والإيرادات وتحديد النتيجة السنوية، كما يتداول المجلس حساب التسيير الذي يقوم بإعداده المحاسب البلدي والذي يجيء مطابقا لنتائج الحساب الإداري، تلك هي المهام الأساسية للمجلس الشعبي البلدي وكل إجراء أو تصرف يصدره خلافا لأحكام وقواعد القوانين المنظمة يكون باطلا وقابلا للطعن فيه إداريا وقضائيا<sup>(1)</sup>

**ثالثا : مجالات نشاط المجلس الشعبي البلدي** تتعدد مجالات نشاط المجلس البلدي بشساعة إقليم البلدية وخصوصياتها وطبيعة نشاط ساكنيها وأهم المجالات المشرف عليها :

٥٢ المجال الفلاحي

٥٢ المجال الصناعي

٥٢ مجال النقل والتوزيع

٥٢ المجال السياحي

٥٢ المجال الإجتماعي والثقافي

وتبقى كلها مجالات حيوية تجسد دور البلدية في الإقليم وأهميتها في تفعيل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار الصلاحيات التي يخولها لها القانون .

**رابعا : صلاحيات المجلس الشعبي البلدي** البلدية جزء من جهاز الدولة الإداري وهي تمارس أعمال و مصالح وحاجات تهم السكان في منطقة محلية معينة دون سواهم، وبذلك فهي مختلفة عن المهام القومية ذات الأهداف التي تتعدى المستوى المحلي، فمسئوليتها تتحدد أساسا في

1) – المادتين 44 و45 من القانون البلدي سبق ذكره.

تفعيل كل المجالات في إطار الصلاحيات الموكلة إليها بموجب التنظيم والقانون المعمول به ونخص بالذكر (1)

- التهيئة والتنمية المحلية : حيث تحدد البلدية مخططها التنموي (PCD) وتبادر وتشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.
- التعميم والهياكل الأساسية والتجهيز : من حيث التزود بوسائل التعميم واحترام المخططات، شغل الأراضي المعدة للبناء أو الزراعة والمحافظة على التراث العمراني.
- التعليم الأساسي وما قبل المدرسي : تختص البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها وتعمل على تشجيع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي .
- الأجهزة الاجتماعية : تتكفل البلدية بالفئات الاجتماعية المحرومة وتقديم المساعدة لها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن، كما تلتزم بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها والمراكز الثقافية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية.

- حفظ الصحة والنظافة والمحيط : تتكفل البلدية بحفظ الصحة و المحافظة على النظافة العمومية خاصة بالنسبة للمياه الصالحة لشرب والمياه القدرة، النفايات ، ونظافة الأغذية والأماكن العمومية وحماية البيئة.

- السكن : تعمل البلدية على ترقية برنامج السكن وتشارك فيه من خلال السكن الاجتماعي كما تشجع الترقية العقارية والأحياء من خلال إنشاء التعاونيات العقارية وجمعيات السكان .
- الاستثمارات الاقتصادية : البلدية تستثمر في المجالات الاقتصادية طبقاً لتشريع المعمول به كتخصيص رأسمالها على شكل استثمار تسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية.

و عليه تبقى صلاحيات المجلس الشعبي البلدي واضحة ومفضلة بموجب كل التنظيمات والقوانين ولا سيما قانون البلدية 08/90 ولكن تبقى هذه الصلاحيات المتعددة والمتنوعة

(1) المواد من 86 الى 110 قانون البلدية المرجع نفسه.

ضخمة على عاتق ميزانية البلدية للمطالبة بإنجازها في حدود برنامج منسجم وفي حدود الموارد والوسائل المتاحة.

نظرا لتعدد هذه المجالات تنشأ لجان دائمة أو مؤقتة على مستوى البلدية (1) لمساعدتها على التسيير والمتابعة وقد صرح القانون بثلاث لجان هي :

☐ اللجنة الاقتصادية والمالية

☐ لجنة التهيئة العمرانية والتعمير

☐ لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية

وقد تنشأ البلدية لجان أخرى متخصصة تقوم بدراسة المسائل المتعلقة بالإدارة وشؤون الأشغال العامة والإسكان على أن يترأسها منتخب بلدي يعينه المجلس الشعبي وتعد اللجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه (2)، كما يمكن أن تستدعي لحضور اجتماعاتها بصفة استثنائية موظفي البلدية وكذا مواطني وسكان البلدية أو خبراء مختصين.

### الفرع الثاني : الجهاز التنفيذي :

يعتبر الجهاز التنفيذي للبلدية جهاز جماعي يضم رئيس البلدية وعدد من النواب يختارهم هذا الأخير ويصادق عليهم المجلس الشعبي البلدي ويتراوح عدد النواب من 02 إلى 06 نواب حسب المنتخبين:

☐ بالنسبة البلدية المتكونة من 07 إلى 09 منتخبي عدد النواب يكون 02.

☐ البلدية المتكونة من 11 إلى 13 منتخب يكون عدد النواب 03.

☐ البلدية المتكونة من 23 منتخب يكون عدد النواب 04 .

☐ البلدية المتكونة من 33 منتخب يكون عدد النواب 06 .

ومدة ولاية النواب هي نفس المدة التي يتولاها المجلس أي 05 سنوات وتجتمع هذه الهيئة كلما تتطلب مصالح البلدية ذلك وبناء على طلب من الرئيس.

**رئيس المجلس الشعبي البلدي :** يترأس الرئيس الجهاز التنفيذي ويعين من بين القائمة التي نالت أغلبية المقاعد ويتم تنصيبه في مدة لا تتعدى 08 أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع

(1) المادة 24 لقانون البلدي 08/90.

(2) المادة 25 المرجع نفسه.

ويكون التعيين لمدة 05 سنوات يتمتع رئيس المجلس البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل الدولة تارة ويمثل البلدية تارة أخرى .

**أولا : اختصاصاته بصفته ممثلا للبلدية :** لقد أقر القانون البلدي 08/90 لرئيس المجلس حق إتخاذ القرارات و تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي في حدود هذا المنظور الاختصاصي نصت المادتان 58 و 59 من القانون أنف الذكر، أن يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل التظاهرات والإحتفالات الرسمية وكذا كل أعمال الحياة المدنية والإدارية في نطاق التنظيمات المعمول بها في هذا الشأن، وفي نفس السياق جاءت المادة 60 من نفس القانون لتحويل لرئيس حق القيام باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس يجمع الأعمال الخاصة والهادفة إلى المحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإيراداتها على النحو التالي:

☐ تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق ومتابعة المالية العمومية .

☐ إبرام عقود إقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات و المساعدات.

☐ إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

☐ إتخاذ كل القرارات الموافقة للتقادم والإسقاط .

☐ التقاضي أمام القضاء باسم البلدية ولفائدتها مع الأخذ بعين الاعتبار مضمون المادة 66 من القانون 08/90 .

☐ المحافظة على الحقوق العقارية الثابتة والمنقولة التي هي ملك للبلدية .

☐ توظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم وفق الشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

☐ إتخاذ الإجراءات المتعلقة بصيانة طرق البلدية.

☐ السهر على صيانة محفوظات البلدية.

**ثانيا : اختصاصاته بصفته وكيل عن الدولة :** إن اعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي وكيلا عن الدولة يجعله تابعا وتحت السلطة السلمية في معظم المهام التي لها علاقة بالدولة كالأمن والسيادة، وهي الصفة التي أكدتها المادة 67 من القانون البلدي 08/90 حيث أعلنت أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة والحكومة على مستوى البلدية وهو تصريح ترتب عنه



منح رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وضابط الشرطة القضائية وكل ما يتعلق بمجالات الضبط الإداري.

فبصفته ضابط الحالة المدنية خول له القانون البلدي مهمة القيام بإحصاء سنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية المولودين في البلدية أو المقيمين بها وضبط بطاقة الخدمة العمومية وبهذه الصفة كذلك يشهر عقود الزواج كما يجوز أثناء ممارسته لهذه المهمة تفويض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف بالبلدية لاستلام تصريحات الولادة والزواج وكذا الوفاة، إضافة إلى تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وتحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المتعلقة بالمواضيع السابقة، على شرط أن يرسل للإعلام قرار التفويض إلى الوالي والنائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليميا.

أما بصفته ضابط الشرطة القضائية فقد اعترف له قانون الإجراءات الجزائية الجزائري بصفة الضبطية القضائية التي تعطيه حق البحث عن مرتكبي المخالفات وإحالتهم على القضاء بحد تحرير محاضر بشأن المخالفات التي ارتكبوها. وبشأن التكفل بمسؤولية الضبط الإداري وهي مهمة تسند للسلطات العامة والهيئات التابعة للدولة قصد المحافظة على الأمن العمومي والأداب والسكينة العامة، حيث أدرجها قانون البلدية 08/90 حين تحدث عن الاختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي والمتمثلة أساسا في:

- نشرو تنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية.

- السهر على حسن النظام والأمن العام والنظافة العمومية.

- السهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي جميع الاختصاصات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن تعرف حدوث حريق، أما في حالة ظهور الخطر الجسيم يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي ويلتزم بتنفيذ كل التدابير الأمنية المتاحة حسب ما تقتضيه الظروف مع إعلام الوالي بها فورا.

وفي هذا الصدد يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار قرار بهدم كل المباني السكنية المخالفة للمقاييس القانونية للبناء والتي تشكل خطرا على حياة المواطنين أو تلك المتعلقة بتنظيم وتقديم الإسعافات مع تسخير كل الأملاك العقارية والمنقولة لذلك.

لتسهيل عمل رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري والمحافظة على النظام العام خولت له المادة 74 من القانون البلدي 08/90 ممارسة الصلاحيات المتعلقة بالأمن على هيئة الشرطة البلدية. فهو يقوم باختصاصات واسعة في المجال الأمني حسب ما يلي:

- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.

- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات العمومية.

- إتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها. يشرف رئيس المجلس الشعبي البلدي على هذه الصلاحيات تحت سلطة الوالي الذي له صلاحيات واسعة تمنحه حق التدخل والإحلال حسب المواد 81 - 82 - 83 من القانون البلدي 08/90 لسنة 1990

### الفرع الثالث : الجهاز الإداري

يتولى الأمين العام للبلدية جميع مسائل الإدارة العامة فهو المسؤول عن الأعمال الإدارية للبلدية بحيث تنبعث هذه المسؤولية من صميم انتمائه للوظيفة العمومي.

• **دور الأمين العام :** يقوم الأمين العام بجميع الشؤون الإدارية للبلدية فهو يعتبر أعلى هرم إداري في البلدية بحيث يعمل تحت سلطته مديرو ورؤساء المصالح وكذا رؤساء المكاتب فالأمين العام يمثل السلطة السلمية على موظفي البلدية أما من مساعيه الرئيسية هي تحقيق المصالح الإدارية وتحقيق المصالح التنفيذية وتنظيمها والتنسيق بينها(1).

فوظيفة الأمين العام وظيفية إدارية بحتة يسهر من خلالها على التنفيذ الجيد للقوانين والتنظيمات والتطبيق الفعلي للقرارات التنظيمية، غير أن صلاحياتها تتعدى الوظيفة الإدارية بحيث يشرف على وظائف التنشيط والرقابة والتنسيق فهو الذي يقوم بإعداد اجتماعات المجلس

(1) المرسوم التنفيذي رقم 20/91 المؤرخ في 26 فبراير 1991 المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين لقطاع البلديات المادة 119 - 124

## الفصل الأول : البلدية : طرق تسييرها، و دورها في التنمية

الشعبي البلدي وتنفيذ المداولات وتبليغ محاضر مداولات المجلس وقراراته للسلطة الوصية(2) وعليه فهو موظف إداري تحت سلطة رئيس المجلس البلدي يتولى تنظيم الاجتماعات التي يترأسها هذا الأخير ويسهر على تنفيذ كل قراراته.

عليه ينحصر دور الأمين العام في 03 أدوار :  
دور إداري ، دور تنفيذي ، دور تنسيقي.

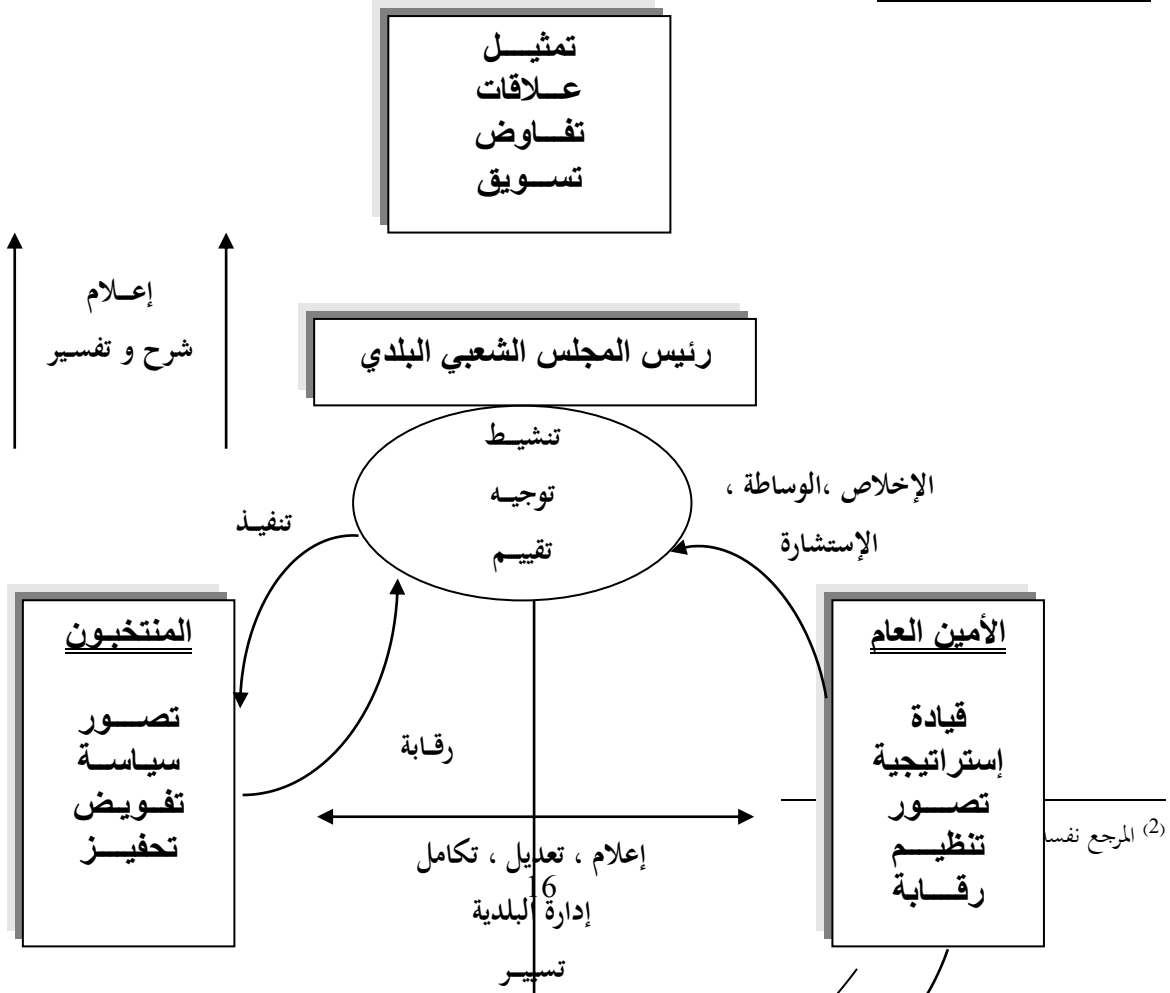
- فدوره الإداري : يتجسد من خلال ممارسته الفعلية لوظيفة إدارة البلدية وذلك حسب ما تحدده القوانين والتنظيمات.

- دوره التنفيذي : يتم من خلاله تنفيذ قرارات المجلس تحت وصاية رئيس المجلس.

- دوره التنسيقي : فهو يشرف على تسيير إدارة البلدية من خلال التنظيم والتنسيق بين المصالح الإدارية المختلفة من جانب وبين المصالح الإدارية والهيئات المنتخبة من جانب آخر.

ويمكن صياغة هذا من خلال نموذج عن نظام تسيير البلدية.

### نظام تسيير البلدية :



المصدر : الأستاذ السعيد دروس في وظيفة التنظيم لطلاب دراسات ما بعد التدرج المتخصص ،المدرسة الوطنية 1997/1998

يبرز هذا المخطط الدورة التسييرية لكل الجهات المعنية بالتسيير داخل البلدية، بحيث يحدد المجلس الشعبي البلدي باعتباره المسؤول الرئيسي في التنظيم مع كل الصلاحيات المخولة إليه كما أشرنا سابقا من تمثيله للدولة على المستوى المحلي وتنشيطه للتنمية المحلية من حيث كونه رئيس للبلدية.

كما يبرز هذا المخطط دور المنتخبين في التعرف على المشاكل المشتركة للمواطنين ومحاولة حلها من خلال وضع البرامج والخطط المناسبة وذلك تحت إشراف رئيس المجلس الذي يعمل على تجسيد البرنامج السياسي وتحضير الإدارة على التعاون والمشاكل في تأهيل البلدية لأداء مهامها.

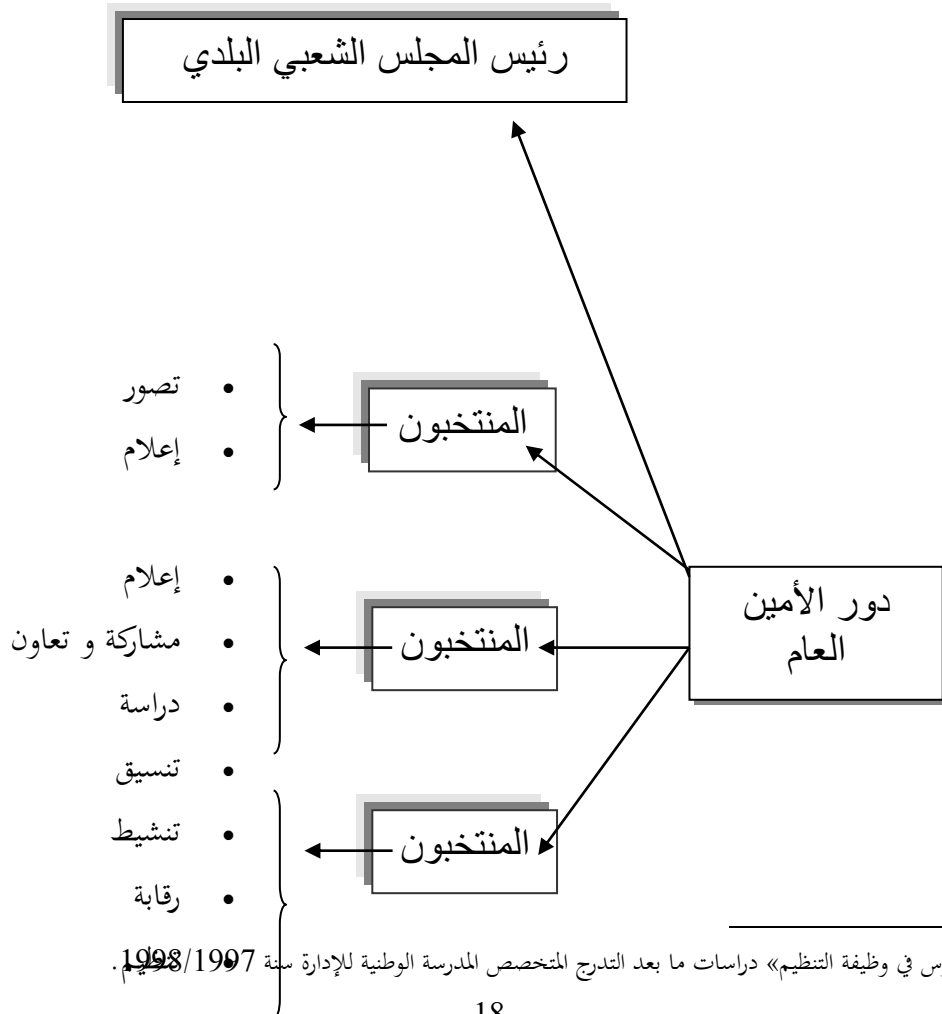
يظهر أيضا اختصاصات الأمين العام في المجال الإداري بمعونة الموظفين فهو يسهر على استمرارية الوجود الإداري من خلال ضبط الهيكل التنظيمي وتوزيع المسؤوليات حسب كل المصالح والتنسيق بينها وذلك تحت وصاية الرئيس.

يعتبر الأمين العام المستشار القانوني للرئيس في كل الأعمال التي تخص مطابقة المهام مع القوانين السارية المفعول ومن ذلك فهو الوسيط بينه وبين الأعمال الإدارية التي كثيرا ما يجهلها المنتخبون. فهئية الأمين العام هي بمثابة الأداة الإدارية لدى رئيس البلدية لتجسيد برامجها دون الإخلال بصلاحياته ودون القفز فوق القوانين، فالأمين العام يعمل على تنظيم

وتعديل وتسوية كل الأنشطة وفق ما تنص عليه التنظيمات باعتباره موظف إداري يسهر على تطبيق القوانين المسيرة للبلدية.

من هذا المنطلق يعتبر الأمين العام المسؤول على القيادة الإدارية أي المدير الإداري للبلدية فهو يشرف على استمرارية الإدارة من خلال المحافظة والسهر على النظام العام والرقابة على أعمال الموظفين والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية والتقنية والعمل على حل المشاكل الإدارية فيما بين الموظفين وما بين الإدارة من قبل السلطات الوصية، فليده كامل الواجبات في إخطار السلطة الوصية بأعمال المجلس وأعمال الإدارة على حد سواء، وبحكم انتمائه إلى سلك الوظيفة العمومية فهو يعمل على احترام قوانين وأداء واجباته وفق ما ينص عليه هذا التنظيم ، ويتجسد هذا باحترام الهرم السلطوي الذي يحتم عليه الإبقاء

باتصال دائم بالهيئة الوصية التي تملي عليه جملة الاختصاصات والمهام الموكلة إليه باعتباره موظف إداري ويتجسد هذا في الشكل التالي(1)



(1) طيب سعيد «دروس في وظيفة التنظيم» دراسات ما بعد التدرج المتخصص المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1998/1997.

## المبحث الثاني

### دور البلدية في عملية التنمية :

إن الأخذ بمنهج اللامركزية يتطلب العمل على تحقيق إدارات محلية ترعى الشؤون المختلفة للسكان في مختلف مواقعهم و مناطقهم، تتركز فيها كل الجهود من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية على مستوى إقليمها المحلي. والبلديات باعتبارها صورة للمنهج اللامركزي تتمتع بصلاحيات ومسؤوليات وواجبات قانونية و تنظيمية ووظيفية محددة تعمل في إطارها و من خلالها لتقديم خدمات محلية و إشباع مصالح عامة في المناطق التي تقع ضمن اختصاصها الإقليمي و الموضوعي بغية دفع عجلة التنمية المحلية.

### المطلب الأول : مفهوم التنمية المحلية

تعرف التنمية بكونها عملية الاستغلال الأمثل للموارد المادية و البشرية لتطوير كافة الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية و البيئية في المجتمع بتكامل الجهود الرسمية و الشعبية، فهي جهد شامل و مستمر تعني بمناحي الحياة المختلفة، و تهدف إلى تحسين مستوى معيشة المواطنين في شتى المجالات.

على المستوى المحلي تقوم التنمية على مبدأ العون الذاتي بين مجموعة من البشر يتوفر لها الإمكانيات والقدرة على التعاون في اختيار الوسائل التي تمكنها من إشباع احتياجاتها، لقد

تعددت المفاهيم حول التنمية المحلية فمنهم بعض الباحثين الذي يعرفها بـ: « عملية تحدد فيها جهود أفراد المجتمع المحلي وجهود السلطات الحكومية بغية تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية للمجتمع، فنتكامل حياة المجتمع و حياة الأمة التي ينتمي إليها و يمكنه من العطاء المثمر الفعال الذي يحقق التقدم و التطور القومي»<sup>(1)</sup>.

ويعرفها آخر أنها «عملية هدفها تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع المحلي كله على أساس من المشاركة الإيجابية»<sup>(1)</sup>. كما عرفها بعضهم بأنها عملية تمكن الأفراد الذين يعيشون في مجتمع صغير من أن يناقشوا حاجاتهم ثم يضعوا الخطط لتنفيذها. و هي أيضا تعني تكامل الجهود التطوعية و الحكومية لتحسين و تطوير الحالة الاجتماعية و الاقتصادية للمجتمع المحلي في نطاق المجتمع الكلي. و بناء على هذه التعاريف يمكن تحديد بعض الأسس اللازمة لإحداث التنمية المحلية وهي :

1. اعتبار التنمية المحلية جزء لا يتجزأ من تنمية المجتمع الكلي.
2. اعتبار التنمية المحلية تنمية شاملة و متوازية بكل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، السياسية البيئية.
3. إتباع السياسات العلمية في وضع السياسات و الخطط الرامية إلى تنمية محلية .
4. اشتراك السكان المحليين حسب أنشطتهم ومواقعهم المختلفة في إعداد خطط و برامج التنمية الخاصة بمناطقهم المحلية و تنفيذها.

---

(1) "نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها" تأليف أيمن عودة المعاني / محمود عودة أبو فارس - تحليل الاقتصاد و العلوم الاردنية الجامعية - عمان 1995  
الطبعة الثانية ص 124.

(1) "نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها" تأليف أيمن عودة المعاني / محمود عودة أبو فارس - تحليل الاقتصاد و العلوم الاردنية الجامعية - عمان 1995  
الطبعة الثانية ص 124.

5. نشر الوعي لدى المواطنين القائمين بالإقليم لتقبل المتغيرات و التطورات التي تحدثها التنمية المحلية.

### أولا : أهداف التنمية المحلية

- توزيع المشاريع التنموية على كافة المناطق و الأقاليم يضمن تحقيق العدالة فيها.
- ضمان المشاركة الشعبية من خلال تعاون بين السكان و مجالسهم المحلية في الارتقاء بالمجتمع المحلي.
- ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يسهم في تعزيز قيامها بواجباتها و تدعيم استقلاليتها.
- تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع.

- تطوير الخدمات و النشاطات و المشروعات الاقتصادية و الاجتماعية في المجتمعات المحلية، و العمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحديثة .
- توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع و الاعتماد على الذات.
- جذب الصناعات و النشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية لدفع عجلة التنمية بها.
- تعزيز روح العمل الجماعي و ربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا و اجتماعيا و ثقافيا.
- إتباع الأساليب العلمية في وضع السياسات و الخطط الرامية إلى تنمية المجتمع المحلي و حل مشاكله .

- تسريع عملية التنمية الشاملة و ازدياد حرص المواطن على المحافظة على المنجزات التي ساهم في تخطيطها و إنجازها .

### ثانيا : مقومات التنمية المحلية

إن التنمية المحلية تعبر عن الجهود الواجب بذلها لتدارك التخلف، و تحدد طبيعة التغيرات التي ينبغي القيام بها و لقد بدلت جهود كبيرة في هذا المجال لغرض الخروج من



دائرة التخلف و الوصول إلى مستوى تنموي، و للوصول إلى ذلك لابد من توفر مقومات و عوامل للتنمية.

1. جهاز إداري فعال : إن الهدف الأساسي من التنمية هو العنصر البشري والعمل على ترقيته و تحسين ظروف عيشه، لذلك يجب إعطاءه العناية اللازمة من خلال إتباع أسس سليمة في توظيف العاملين بوضع شروط و مواصفات الوظائف المطلوب الإعلان عنها وذلك بغية رفع الكفاءة العاملة وإتباع أساليب علمية في إنجاز المهام، مع الحرص الدائم على تحسين ظروف العمل و توفير المناخ التنظيمي الملائم الذي يضمن رضى العاملين ورفع روح معنوياتهم لإشباع حاجاتهم و تحفزهم على الابتكار و الأداء الفعال لزيادة ولائهم لعملهم مما ينتج عنه بالضرورة تحقيق الأهداف المرجوة .

2. قيادة محلية واعية (المجالس الشعبية المحلية ) :إن التنمية المحلية الفعالة مرتبطة ارتباطا وثيقا بالقيادة المحلية الواعية أي قدرة القائد على التأثير الإيجابي في الآخرين للعمل على تحقيق أهداف معينة.

والسكان المحليين بحاجة إلى ممثلين واعين يسهرون على حاجاتهم وتلبية خدماتهم لذلك لابد من تعاونهم ومشاركتهم لضمان الاختيار السليم لرئيس أو القائد الأنسب لتنمية مجتمعهم المحلي و الذي لابد أن يتوفر فيه مستوى لائق من التأهيل و الخبرة العلمية التي تحقق له الكفاءة و تضمن له النجاح في أعماله، بالإضافة إلى ضرورة رفع كفاءة أعضاء المجالس المحلية عن طريق الندوات والدورات التدريبية المتخصصة في مجال التنمية المحلية و تنمية المجتمع المحلي.

3. حجم الوحدة المحلية : إن تحقيق متطلبات المجتمع هو القدرة على تقديم خدمات متطورة له، و يتحقق ذلك بتناسق هذا المجتمع بالمساحة الخاصة بإقليمه و العدد الكافي لسكان الذين يعيشون في هذا الإقليم و هو الأمر الذي يتيح للمجالس الشعبية توفير الموارد الذاتية الكافية التي تساعدها على تعظيم دورها في عملية التنمية المحلية لذلك يجب تحديد الحد الأدنى من عدد السكان و تحديد المساحة الجغرافية عند إنشاء وحدات المجتمع المحلي بغية تعزيز دورها في التنمية المحلية.

4. قوانين وأنظمة مواكبة للتطور : لقد خلق عصر المعلومات بيئة عمل تتسم بالتغيير السريع، لذلك كان من الضروري أن تواكب القوانين والأنظمة التطورات السريعة التي تعرفها البيئة المحيطة وتضمن لأعضاء المجالس الشعبية المحلية اختصاصات حقيقية تمكنها من تنفيذ مخططاتها التنموية المتميزة بالأداء الجيد و التغيير السريع و المستمر مع بيئة العمل بل يجب أن يكون هذا التغيير ثابتا و سريعا، حتى يتسنى للمجتمع المحلي مواكبة المجتمعات الأخرى، و هذا يتطلب إعادة النظر في القوانين و الأنظمة التي تنظم المجتمعات المحلية بين كل فترة و أخرى لمواكبة التطورات.

5. العلاقات العامة: إن للهيئات المحلية دور كبير في توعية سكان المناطق المحلية ودعوتهم للمساهمة في أعمال التنمية المحلية، لرفع مستوى منطقتهم والمساهمة في تطويرها

إن تنمية المجتمع المحلي تقوم على أساس تنمية الوعي لدى سكان المناطق المحلية، ومدى مشاركتهم ومساهماتهم في استغلال مواردها، لذلك كان على المجالس المنتخبة أن تبحث عن الموارد والطاقات الكامنة في المجتمع المحلي بهدف استغلالها أحسن استغلال لتلبية الاحتياجات المحلية بدل من الاعتماد على الدولة.

6. التمويل : إن من أهم متطلبات التنمية المحلية هو الحاجة إلى موارد مالية كافية تمكن الهيئات المحلية من أداء واجباتها و الوصول بالمجتمع إلى مستوى أرقى و بشكل فعال، وبالتالي يبقى تحقيق التنمية المحلية مرهون بتوفير الموارد المالية الذاتية التي من شأنها أن تعزز من قدرة الهيئات المحلية على إنشاء المشروعات المنتجة وتوفير الكفاية الاقتصادية.

إن توافر المقومات السابقة و تفاعلها يمكن الجماعة المحلية من إنجاز الواجبات الكثيرة و المختلفة الملقاة على عاتقها في شتى المجالات التنظيمية والثقافية والاقتصادية والتنمية.

### ثالثا: عوائق التنمية المحلية:

تسعى البلدية إلى تحقيق تنمية محلية شاملة و مستدامة وذلك بالاستخدام الأمثل لكل الموارد و تجنب كل العقبات و التي يمكن أن تقف أمام مسارها التنموي و أهمها :

#### **1. عوائق اجتماعية :**

- ضعف القدرات الفنية و الإدارية : يعيش معظم الموظفين في مستوى معيشي صعب، نظرا لتدني مستوى الرواتب و قلة الحوافز المادية بالإضافة إلى البيروقراطية في

التوظيف مما لا يساعد على جذب الكفاءات البشرية المؤهلة و يقلل من كفاءة الأجهزة المسيرة و يؤثر على مستوى أدائها.

- صغر حجم الوحدات المحلية : إن تحديد مساحة البلدية بحجم صغير لإقليمها هو حاجز أمام قدرتها في تأمين الموارد المالية و البشرية التي من شأنها دفع عملية التنمية بها، و القيام بالمهمة التنموية الموكلة لها.

## 2. عوائق سياسية :

- مركزية التسيير : تخضع البلدية في تسيير كل مجالاتها لرقابة الوصاية المحلية أو المركزية الشيء الذي يحد من استقلاليتها و حريتها في القيام بواجباتها و تنفيذ مخططاتها التنموية .

- ضعف العلاقة بين المجالس المحلية و المواطن المحلي: إن عدم وجود آليات تواصل بين المجالس المحلية و المواطن المحلي، خلق فجوة كبيرة و عدم ثقة بين الطرفين، و هذا يرجع أساسا إلى عدم مشاركة المواطن المحلي في تكوين هذه المجالس و المساهمة في تسييرها .

## 3. عوائق اقتصادية و تكنولوجية :

- ضعف الموارد المالية : تعاني معظم البلديات من عجز كبير في الموارد المالية الذاتية و نقص في إيراداتها المحلية مما ينعكس سلبا على قدرتها في أداء مهامها، و عجزها على أداء جميع متطلبات التنمية المحلية الأمر الذي يستدعي تدخل الجهات المركزية بدعم ميزانية البلديات باعتمادات مالية تؤهلها لمواجهة متطلبات التنمية على مستوى إقليم البلدية .

- المشاكل الناجمة عن التقدم الاقتصادي و التكنولوجي : نتيجة لتقدم التكنولوجي والاقتصادي المستمر و السريع نجمت مجموعة من الأعباء البيئية التي تعيق حركة النمو في البلديات كتلوث البيئي الذي يهدد السكان و كل الكائنات الحية، و مجموعة أخرى اقتصادية تزيد من تكاليف التنمية كزيادة حجم الاستهلاك و ارتفاع مستوى المعيشة الأمر

الذي نتج عنه عجز المجالس المحلية في إيجاد الميكانيزمات الناجعة لمواكبة حيثيات التنمية على مستوى إقليم البلدية.

### **المطلب الثاني : دور البلدية في عملية التنمية :**

إن البلدية كنظام إداري ليس هدفا بحد ذاته و إنما الغرض منه هو الوصول إلى أفضل أسلوب أو نظام إدارة لتسيير أمور و شؤون الدولة في مناطقها المختلفة من جهة وتنمية إمكانات و موارد كل بلدية من جهة أخرى .

تظهر أهمية البلدية في دفع عملية التنمية من خلال المرتكزات والأسس التي تقوم عليها، فهي تعمل على إيجاد موارد وإمكانات مالية محلية خاصة بالمنطقة والبلدية ذاتها، ويتطلب أداء هذا الدور توفير التشريعات و الأنظمة الملائمة التي توفر البيئة و الجو الملائمين لتحفيز السكان المحليين على المشاركة في إعداد و متابعة برامج ومشاريع التنمية المختلفة الملائمة للظروف والإمكانات المحلية بالإضافة أن البلدية تساعد على تخصيص ميزانيات مستقلة وهي مخصصات مالية تمثل أحد أهم أدوات تشجيع التنمية المحلية مما يساعد في تنمية البلديات.

يتجلى دور البلدية في عملية التنمية من خلال الدور المهم الذي يمارسه مجلسها الشعبي و ذلك من خلال إشرافه على مختلف البرامج المسندة إليه والمتمثلة بالخصوص في موافاة السلطة المركزية بمختلف الاقتراحات و خاصة ببرامج نفقات التجهيز الذي يسمح بإنجاز مختلف الأنشطة، كتزويد بالمياه الصالحة للشرب، و تطهيرها و كذا بناء السكن الريفي.

أكد ذلك قانون 08/90 بأن ربط البلدية بدورها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية على المستوى المحلي قد أوكل للمجلس الشعبي البلدي باعتباره الهيئة الأولى على مستوى البلدية كجهاز للمداولة، وهيئة رئيس المجلس الشعبي البلدي كوكيل عن الدولة على المستوى البلدي و كذا ممثلا للبلدية في معاملاتها اليومية وعلاقاتها مع الأطراف الأخرى.

يتحدد دور المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية المحلية على ثلاثة مستويات.

#### **1. على مستوى التهيئة العمرانية و التجهيز :**

تتمل أساسا في إعداد المخطط البلدي للتنمية، القصير ، المتوسط و طويل المدى ثم المصادقة عليه مع مراعاة توافقه مع مخطط الولاية و أهداف مخططات التهيئة العمرانية<sup>(1)</sup> ، المشاركة في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية و في هذا الإطار يتعين على البلدية ما يلي:

- التزود بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين الجاري العمل بها.
  - احترام حصص الأراضي و قواعد استعمالها.
  - السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في التنظيمات المعمول بها.
  - الموافقة المسبقة على إنشاء أي مشروع في تراب البلدية بإمكانه أن لا يحتوي على أي ضرر بالبيئة .
  - المحافظة على المواقع الطبيعية و الآثار ذات القيمة التاريخية .
  - حماية الطابع الجمالي و المعماري.
  - حماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء أثناء إقامة المشاريع السكنية والصناعية في تراب البلدية .
  - إعادة الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية و الأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكات البلدية و بكل العمليات الخاصة لتسييرها وصيانتها.
- إن ما ينبغي التأكيد عليه في مجال هذه الصلاحيات المنوطة بالمجلس الشعبي البلدي في ميدان التهيئة العمرانية و التجهيز، أن ممارستها مرهونة بمدى توفير و سائل التعمير المنصوص عليها في القوانين سارية المفعول و المتمثلة بالتحديد في المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية و مخططات شغل الأراضي .

## 2. على المستوى الاجتماعي :

يظهر دور البلدية في المجال الاجتماعي من خلال ثلاث ميادين رئيسية هي الصحة والتعليم ، السكن و الثقافة و السياحة .

(1) : قانون البلدية 08/90 لسنة 1990 سبق ذكره.

التعليم : لقد حدد القانون البلدي في الفصل الثالث من الباب السادس صلاحيات البلدية في الإطار الخاص بالصحة و التعليم أهمها :

1. إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي طبقا للمقاييس الوطنية و الخريطة المدرسية، مع السهر على صيانتها(1).

2. اتخاذ كافة الإجراءات التي تسمح بتشجيع النقل المدرسي داخل تراب البلدية(2).

3. اتخاذ كل المبادرات التي من شأنها تشجيع التعليم ما قبل المدرسي والعمل على ترقيته(3).

الصحة : تختص البلدية بصلاحيات واسعة في مجال الصحة العمومية ومراقبة النظافة العمومية الأمر الذي حقق إنشاء مكتب بلدي خاص بالوقاية و النظافة وأهم هذه الصلاحيات:

1. إنشاء مراكز صحية و قاعات للعلاج و صيانتها طبقا للمقاييس الوطنية(4).

2. مراقبة عملية توزيع المياه الصالحة للشرب ، و كذا صرف المياه القدرة والنفايات الجامدة.

3. مكافحة ناقلات الأمراض المعدية .

4. نظافة الأغذية و الأماكن و المؤسسات المستقبلية للجمهور.

5. مكافحة التلوث و صيانة المساحة الخضراء و كل أثاث حضري(5) يهدف إلى تحسين إطار

الحياة، إضافة إلى السهر على حماية التربة والموارد المائية والمساهمة في استعمالها الأمثل.

(1) المادة 97 قانون البلدية 08/90 مرجع سبق ذكره

(2) المصدر نفسه المادة 98

(3) المادة 99 قانون 08/90 المرجع نفسه

(4) المادة 100 قانون 08/90 مرجع سبق ذكره

(5) المادة 107 قانون 08/90 مرجع سبق ذكره

السكن : للبلدية دور أساسي في مجال السكن على مستوى الإقليم الذي تشرف عليه ولاسيما ما تعلق بالسكن الإجتماعي، كما أنها تعمل على وضع ميكانيزمات وتقاليد قد تدفع إلى خلق ثقافة عقارية وفي هذا الإطار حدد القانون البلدي الصلاحيات التالية :

1. المساهمة بأسهم لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقارية .
  2. تشجيع تأسيس جمعيات السكن ولجان الأحياء وتنظيم نشاطها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء السكانية وصيانتها والسعي لتجديدها.
  3. تسهيل عمل أصحاب المبادرة من خلال وضع تحت تصرفهم التعليمات والقواعد العمرانية وكل المعطيات الخاصة بالعملية المراد القيام بها.
  4. المساعدة على ترقية برامج السكن والمشاركة فيها.
- الثقافة والسياحة : يخول القانون البلدي للبلدية إتخاذ كافة الإجراءات الضرورية التي من شأنها رفع وترقية الثقافة على مستوى إقليم البلدية والعمل على صيانة المراكز الثقافية المتواجدة على ترابها وذلك في حدود إمكانياتها المادية. أما الجانب السياحي فإن القانون البلدي أجاز للبلدية أن تبادر بكل إجراء يسمح لها بتشجيع وتوسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين على استغلالها.

أما الجانب الرياضي والترفيهي للبلدية دور كبير في صيانة الهياكل الرياضية بحسب قدرتها المالية وذلك من خلال تطوير بعث حركة الجمعيات الرياضية والشبانية وتخصيص اعتمادات مالية معتبرة لإعانتهم ضمن ميزانية البلدية. أما في مجال الطقوس الدينية فالبلدية تقوم بصيانة المساجد والمدارس القرآنية بالتنسيق مع نظارة الشؤون الدينية بالولاية وكذا الجمعيات الدينية إضافة إلى محافظتها على الممتلكات الدينية المتوزعة على مستوى إقليمها.

### 3. على المستوى الاقتصادي :

للبلدية دور أساسي في المجال الاقتصادي والمجال التنموي على مستوى إقليمها الأمر الذي مكنها من إنشاء لجنة دائمة مكلفة بالشؤون الاقتصادية والمالية<sup>(1)</sup>، إضافة إلى إمكانية

(1) : المادة 24 من القانون البلدي 08/90 مرجع سبق ذكره

إنشاء لجان بلدية مؤقتة تتكفل بمتابعة بعض النشاطات الاقتصادية، كما أوجد القانون ذاته أداة أساسية للبلدية تتمثل في إنشاء مؤسسات عمومية بلدية ذات طابع صناعي وتجاري. وهنا تظهر الأهمية البالغة للبلدية في مجال التنمية الاقتصادية ودور مجلسها الشعبي البلدي من خلال مدولاته ذلك خصوصا ما تعلق بإقرار تخصيص رأسمال على شكل استثمارات

تسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية<sup>(1)</sup>، و في هذا الإطار يتداول المجلس كل القوانين سواء كان عام أو خاص لازم لرئيس المجلس الشعبي البلدي لضمان تمثيل البلدية أو انتخاب ممثلين عن البلديات في أجهزة التداول الخاصة بصناديق المساهمة وهذا يدخل ضمن الاستثمارات الاقتصادية.

إن التنمية الاقتصادية للبلدية تتم بتكثيف الأنشطة الاقتصادية وتوفير الوسائل الضرورية لها ويتم ذلك إلا بالعناية التامة بالقطاع الفلاحي والتجاري، فبالنسبة للفلاحة تستدعي توزيع الأراضي على الفلاحين في إطار الاستصلاح والاهتمام بخدماتها وتوفير كل الوسائل الضرورية وتشجيع الفلاحين الصغار وتوفير لهم جميع الوسائل بالتنسيق مع مديرية الفلاحة. أما في مجال التجارة فالبلدية تتدخل من خلال إعطاء الأولوية لعمليات التمويل المتعددة وخلق نشاط تجاري محلي يكون بمثابة سد فراغ سابق وذلك بمساعدة التجار والحرفيين.

وعليه يبقى دور البلدية الأساسي في مجال التنمية الاقتصادية هو تنفيذ مخططات وبرامج التنمية المحلية الممولة من طرف الدولة وهذا بالإضافة إلى الدور الإيجابي الذي تلعبه في هذا المجال على المستوى المحلي ضمن إطار المخطط التنموي الوطني.

إضافة إلى المستويات الرئيسية التي تجسد دور البلدية في التنمية المحلية فهي أيضا تلعب دورا بارزا في حماية البيئة من النفايات ومن مخلفات النشاط الصناعي وزيادة حجم الاستهلاك الناجم عن تزايد السكان، ولعل هذا الدور أيضا يبرز مهمة البلدية في إنشاء الحدائق الخضراء وتشجير المناطق المحلية وتعميق الوعي البيئي لدى السكان بشتى الطرق الممكنة.

تمارس البلدية دورها الإداري والسياسي داخل محيطها الإقليمي من خلال توفير الخدمة للمواطن في المجال الإداري واتخاذ كل الإجراءات المسهلة لذلك، فهي تسعى جاهدة

(1) :قانون رقم 03/88 يتضمن إنشاء صناديق المساهمة الجريدة الرسمية العدد 02 الصادرة في 13/01/1998 ص 44 .



إلى دفع السكان بالمشاركة في تسيير مشروعات بلديتهم ونشر ثقافة العمل الانتخابي وثقافة الحوار البناء وتفهم وجهات النظر المتعارضة.

## خلاصة الفصل

لقد بينا في هذا الفصل طبيعة الإدارة المحلية ماهيتها وأهدافها الإدارية والسياسية والاقتصادية باعتبارها النظام الذي ينحدر منه المرفق المراد دراسته وهو البلدية، فقدما من خلال دراستنا طبيعة نشأتها ووجودها كما أوضحنا الأجهزة المسيرة للبلدية وصلاحيات كل من الجهاز الإداري والجهاز التنفيذي وذلك لمعرفة العناصر التي تفرق هذا المرفق عن إدارة المؤسسات الاقتصادية ذات الأهداف التجارية.

كما أوضحنا من خلال هذا الفصل دور البلدية في التنمية المحلية وذلك بغية تحديد وتعيين النشاطات والخدمات التي تشرف البلدية على إدارتها بموجب القانون البلدي، ومن ثم تحديد مسؤولياتها في الإنفاق عليها.

إن كنا نرى لهذا التقديم أهمية لحصر موضوع الدراسة وتحديد مادة الإشكالية المرتبطة بهذه المؤسسة فذلك للتعرف على الرابطة الوظيفية بينها وبين الإشكالية المراد دراستها وذلك لأن معرفة العضو كفيل بمعالجة عطبه .

وعليه سوف نتطرق في الفصل الموالي لمصادر وقنوات تمويل البلدية لمعرفة القدرة المالية التي تعتمد عليها لمواجهة الإنفاق المستمر والمتزايد.

# الفصل الثاني

المصادر المالية للبلدية

## مقدمة الفصل الثاني

### المصادر المالية للبلدية

إن البلدية هي التمثيل المحلي للدولة على المستوى القاعدي بكل السلطات والصلاحيات المخولة لها قانوناً، ووجودها مستمد من وجود الدولة أصلاً، و ما كان هذا الوجود أن يكون إلا لتأدية جملة من المهام لخدمية قريبا من المواطن و درايتها بالظروف التي تحيط به في حدود إقليمها.

غير أن البلدية ولوجوب تأديتها لجملة من المهام و لصعوبة تجسيد الأهداف الإستراتيجية للدولة حسب ما يناسب كل بلدية على مستوى إقليمها، أوجبت التشريعات إلزامية وجود أو توفير مصادر مالية دائمة بديمومة هذا المرفق أو إعانته على تكريس المهام التي قد يعجز عنها، فيصبح عبئا يصعب أداءه، أو يسوء توفيره للمواطن، الشيء الذي قد يؤدي إلى عدم الرضى وتذمر هذا الأخير من الخدمات و المصالح العمومية و يسيء الظن بالمسؤولين المحليين الأمر الذي ينعكس سلبا على التكاتف الشعبي المحلي حول تجسيد الأهداف المسطرة. من هذا المنطلق يمكن إبراز أهمية مصادر التمويل و ضرورة ديمومتها بالنسبة للبلدية فما هي مصادر تمويل البلدية ؟

## المبحث الأول

### تصنيفات المصادر المالية

تعتمد البلدية على مصادر متنوعة ومتعددة، ولحصر هذه المصادر وضبطها نعتمد إلى ترتيبها وفق جملة من التصنيفات<sup>(1)</sup> نحددها كالآتي:

#### المطلب الأول : التصنيف المحاسبي

تصنف الموارد المالية للبلدية وفق المنظور المحاسبي كالآتي:

##### أولاً : الموارد المالية العادية : تتكون من :

1. الموارد الجبائية وهي عبارة عن مختلف أنواع الضرائب المباشرة وغير مباشرة .
2. مساهمات الدولة في تمويل نفقات البلدية .
3. أسعار الخدمات الموفرة.
4. مداخيل أملاك البلدية.

##### ثانياً : الموارد المالية الغير عادية أو الاستثنائية: تتكون من:

1. إعانات التجهيز .
2. القروض .
3. الهبات والوصايا .

ويلاحظ على هذا التصنيف أنه عبارة عن جرد وصفي لكل الموارد المالية للبلدية وسرده بطريقة كلاسيكية تسمح بالتفصيل في كل بند.

<sup>(1)</sup>- RAYMOND MUZZLEC «Finance publique » Edition SIREY France 1986 p.11

### المطلب الثاني: التصنيف الجبائي

تقوم هذه الطريقة على تصنيف الموارد المالية حسب مصدرها الجبائي أي حسب طبيعة المصدر القانوني.

أولاً: المصادر المالية الجبائية: وهو حصر لمختلف الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة.

ثانياً: المصادر المالية الغير جبائية: ونعني بها كل مداخيل الممتلكات، الإعانات والمساعدات والقروض.

ويلاحظ من خلال هذا التصنيف أنه عملية جرد لكل موارد الجباية على جهة والموارد غيرها من جهة أخرى ويساعد هذا التصنيف على إبراز حجم المصادر الجبائية ونسبتها مقارنة بجملة المصادر الأخرى كما يبرز أهمية هذه الموارد الجبائية إلى مجموع المصادر.

### المطلب الثالث: التصنيف الإداري

حسب هذه الطريقة تصنف الموارد المالية على حسب مصدر التمويل إضافة إلى الطبيعة القانونية و نحصرها في :

أولاً: المصادر الذاتية أو الداخلية : وهي تمثل جميع الموارد المالية الذاتية للبلدية من :

1. موارد جبائية : مباشرة وغير مباشرة.

2. موارد غير جبائية : مداخيل الأملاك، الناتج المالي و منتج الإستغلال .

ثانياً: المصادر الخارجية: وهي المصادر المتعلقة بالإعانات والمساعدات والقروض التي

تتحصل عليها البلدية من الجهات الخارجية. يتميز هذا التصنيف بجملة من النقاط الإيجابية فبالإضافة إلى حصر وجود مجموعة من مصادر التمويل فهو أيضا يحدد طبيعتها القانونية ويبرز مصدر هذه الموارد إما ذاتية أو خارجية وهو ما يؤكد مدى إستقلالية البلدية وسلامتها المالية بالنظر إلى حجم مواردها الذاتية أو مدى تبعيتها وعدم استقرارها المالي وعدم قدرة مواردها المالية في التمويل وهذا بالنظر إلى حجم المساعدات والأموال التي توفرها لها السلطات الوصية.

ومن الملاحظة بعد عرض هذه التصنيفات أنها بالرغم من إختلافها في الطرح إلا أنها تجتمع كلها على وجود أربعة مصادر لتمويل الجماعات المحلية<sup>(1)</sup>.

- الضرائب والرسوم .
- إعانات ومساعدات الدولة .
- مداخيل الأملاك والخدمات .
- المؤسسات المالية المقرضة .

المصادر الأربعة المذكورة تمثل قاعدة تمويل البلديات والقوة المالية التي تعتمد عليها في مواجهة المتطلبات وتزايد النفقات المستمرة والتي غالبا ما تبقى البلدية عاجزة أمامها لهذا يمكن التفصيل في كل منها بصفة أوسع .

كما تنص كل النصوص التنظيمية المعتمدة أن مصادر تمويل البلديات تنحصر في مجموع التصنيفات الأربع وهذا ما أكده قانون البلديات 08/90 الذي إعتبر أن البلدية مسؤولة عن تسيرها و تتمثل في أربعة موارد<sup>(2)</sup> هي :

- الموارد الجبائية والرسوم.
- مداخيل الممتلكات .
- الإعانات .
- الإقتراض .

وعليه تبقى هذه المصادر المالية هي المعتمدة عليها من طرف البلديات للإشراف على التنمية المحلية وعلى حاجات السكان المحليين وغالبا ما يكون نقصها أو عدم تحصيلها سببا لعجز البلديات في تغطية النفقات الضرورية فتتدخل الدولة لمنح إعانتها حسب حاجة كل بلدية مراعية في ذلك الخدمات الواجب تغطيتها<sup>(3)</sup>. سوف نتطرق لهذه المصادر معتمدين على التصنيف الثالث (الإداري) .

(1) Michel Bouvier, chritine esclasan, Jean-pierre Lassalle « LES FINANCES PUBLIQUE » L.G.D.II – PARIS 1993 PAGE 587

(2) القانون البلدي رقم 08/90 سبق ذكره المادة 146.

(3) القانون البلدي 08/90 المادة 147 مرجع سبق ذكره

## المبحث الثاني

### طبيعة المصادر المالية للبلديات

لتحديد طبيعة المصادر المالية للبلديات نعتمد على التصنيف الإداري والذي بموجبه نقسم هذا المبحث إلى مصادر ذاتية داخلية وأخرى خارجية ونحاول التفصيل لكل منهما مع إبراز نسبها وذلك بغية تحديد الحجم المالي لميزانية البلدية.

#### المطلب الأول : المصادر المالية الداخلية

وهي عبارة عن جملة الموارد التي لا تأتي من الخارج كالمساعدات والقروض بحيث هي موارد ذاتية ومحلية تنتج داخل إقليم البلدية و تتمثل في الموارد الجبائية ومنتجات الإستغلال و مداخيل الأملاك و الناتج المالي :

#### الفرع الأول : الموارد الجبائية :

تحتل الجبائية المكانة المتميزة في التمويل العمومي للبلديات فهي تمثل المورد الأساسي لتمويل أنشطة الجماعات المحلية، وتنقسم هذه الموارد الجبائية إلى ضرائب ورسوم مباشرة و ضرائب ورسوم غير مباشرة، كما يمكن أن نعين منها ما هو يعود كلياً للبلدية ومنها ما هو موزع بين الدولة و الجماعات المحلية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

أولاً : الموارد الجبائية التي تعود كلياً للبلديات : لقد عمد المشرع على تحديد وعاء جبائي خاص للبلدية من خلال تعيين موارد جبائية ثابتة دائمة ومستمرة بحيث تخصص لها جملة مبالغ هذه الموارد دون أن تشترك فيها الدولة أو الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتمثل هذه الموارد أصناف الضرائب والرسوم المباشرة وأخرى غير مباشرة .

1-الضرائب والرسوم المباشرة : تعتبر الضريبة المحلية هي «فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الإلزام ضمن الوحدة الإدارية التي تمثلها دون الضرر إلى مقابل معين و غايتها تحقيق منفعة عامة»<sup>(1)</sup>.

(1) نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها : مرجع سبق ذكره ص 143، 142.

كما تعتبر الضرائب المباشرة من المصادر الهامة والأساسية للتمويل وغالبا ما تترك عملية تحصيلها إلى السلطة المركزية كونها أكثر مقدرة على جبايتها وإدارتها. أما الرسم المحلي فهو «ما يتقاضاه الشخص العام الممثل للوحدة الإدارية المحلية بصفة إجبارية نظير أداء خدمة معينة تعود بالنفع على دفع الرسم بالذات وأن كانت تغلب على هذه الخدمة صفة النفع العام»<sup>(1)</sup>.

وتتمثل هذه الضرائب والرسوم في رسم التطهير والرسم العقاري.

**1.1 رسم التطهير** : رسم التطهير هو الرسم الذي يخص مجالين أساسيين حسب ما وضحه قانون المالية لسنة 1993 .

- رسم رفع القمامات .

- رسم تصريف المياه في المجاري .

يفرض هذا الرسم على كل الملكيات المبنية لفائدة البلديات المجهزة بشبكة قنوات صرف المياه القذرة وقد قدرت نسبة هذا الرسم 10 % من السعر خارج الرسم للمياه الصالحة للشرب وللصناعة وللمستهلك.

غير أنه تم إلغاء هذا الرسم بموجب المادة 26 من قانون المالية لسنة 1994 ليبقى فقط رسم القمامات المنزلية وقد ألغي هذا الرسم نظرا لصعوبة تحصيله من مؤسسة توزيع المياه وكثرة النزاعات بين هذه المؤسسة والبلدية خصوصا ما تعلق بدفع هذه الأخيرة للمستحقات التي عليها لقاء استهلاك المياه.

أما فيما يخص رفع القمامات المنزلية فهو يؤسس على كل الملكيات المبنية داخل إقليم البلدية التي تتوفر على مصلحة لرفع القمامات أو النفايات المنزلية.

وقد حدد مبلغ هذا الرسم بموجب المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم و تم تعديله بموجب المادة 11 من القانون رقم 21/01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 والمتضمن قانون المالية لسنة 2002 كالاتي.

- ما بين 500 دج 1000 دج على كل محل ذي إستعمال سكني .

<sup>(1)</sup> نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها : مرجع سبق ذكره ص 143، 142.



- ما بين 1000 دج و 10.000 دج على كل محل ذي إستعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو مشابه.

- ما بين 5000 دج و 20.000 دج على كل أرض مهياة للتخيم والمقطورات .

- ما بين 10.000 دج و 100.000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابه ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

تكلف المجالس الشعبية البلدية في أجل ثلاث (03) سنوات ابتداء من 01 يناير سنة 2002 بعملية التصفية والتحصيل والمنازعات المتعلقة برسم رفع القمامات المنزلية وذلك بعد أن تحدد هذا الرسم بناء على مداولة وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية<sup>(1)</sup>.

كما يتم تعويض البلديات التي تمارس عملية الفرز في حدود 15 % من مبلغ الرسم المطبق على رفع القمامات المنزلية المنصوص عليه في المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم بالنسبة لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد أو القابلة للاسترجاع لمنشأة المعالجة<sup>(2)</sup>.

## 2.1 الرسم العقاري :

يؤسس هذا الرسم على العقارات والملكيات المبنية والغير مبنية.

لرسم العقاري على الملكيات المبنية : يؤسس هذا الرسم سنويا على الممتلكات المبنية والموجودة فوق التراب الوطني ومبلغ هذا الرسم مخصص كلياً للبلدية التي يقع فوق إقليمها مجموع هذه المباني.

وقد فرض هذا الرسم حسب قانون الضرائب المباشرة على الملكيات المبنية، نحصل عليه بضرب القيمة الإيجارية للمتر المربع في المساحة الخاضعة للضريبة مع الأخذ بعين الإعتبار تخفيض سنوي يقدر بـ 2 % كنسبة على تقادم أو إهلاك المبنى حيث لا يتعدى

هذا التخفيض نسبة 40% كأقصى حد بينما تصل هذه النسبة إلى 50% فيما يتعلق بالمصانع<sup>(1)</sup>

(1) قانون رقم 21/01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية 2002.

(2) قانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية 2003.

(1) قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المادة 254 ، 255 ، 256.

كما يؤخذ بعين الإعتبار عند حساب هذا الرسم زيادة على القيمة الجبائية للمتر المربع تصنيف البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية كما توضحه الجداول التالية(2)

### جدول رقم 02 العقارات ذات الإستعمال السكني

المناطق الفرعية – المناطق	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أ	445 دج	408 دج	371 دج	334 دج
ب	408 دج	371 دج	334 دج	297 دج
ج	371 دج	334 دج	297 دج	260 دج

المصدر: Extrait du code des impôts Direct relatifs à la taxe foncière loi n° 01-21 du 22 décembre 2001 de la l f 2002 art 257.

### الجدول رقم 03 المحلات التجارية والصناعية

المناطق الفرعية – المناطق	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أ	891 دج	816 دج	742 دج	669 دج
ب	816 دج	742 دج	669 دج	594 دج
ج	742 دج	669 دج	594 دج	519 دج

المصدر: Extrait du code des impôts Direct relatifs à la taxe foncière loi n° 01-21 du 22 décembre 2001 de la l f 2002 art 257.

### جدول رقم 04 الأراضي الملحقة بالملكيات المبنية

ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في قطاعات عمرانية(1)

المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
-----------	-----------	-----------	-----------

(2) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 24 ماي 1994 المتضمن ترتيب البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية والمستعملة في تحديد القيمة الإيجارية الجبائية لمادة الرسم العقاري على الملكيات المبنية و الغير مبنية .

(1) ، (2) القطاعات العمرانية القابلة للتجهيز عرفتها المادتان 20 ، 21 من قانون الأملاك الوطنية لسنة 1990 حيث أن الأولى هي كل الأراضي التي تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة بينها ، أما القطاعات القابلة للتعمير فهي القطاعات المخصصة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط في أفق

07	13	18	22
----	----	----	----

**جدول رقم 05 ملحقات الملكيات المبنية الموجودة**

**في قطاعات قابلة للتعمير (2)**

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
06	10	13	16

**كيفية حساب هذا الرسم :**

يتأسس هذا الرسم بالقيمة الايجارية الجبائية مضروبة في المساحة الإجمالية للمبنى مضروبة في المعدل المخصص.

$$ل = ع = ق \times ج \times م \times مع \times هـ$$

ل ع: الرسم العقاري

ق ج: القيمة الإيجارية الجبائية

م : المساحة

مع: المعدل

هـ: معدل الإهلاك

وقد حددت المادة ( B 261 ) من قانون الضرائب المباشرة على الأملاك المبنية قيمة

المعدل كالاتي:

03 % على الملكيات المبنية بآتم معنى الكلمة

الأراضي التي تشكل ملحقات الملكيات:

05 % عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 م<sup>2</sup>

07 % عندما تفوق مساحتها 500م<sup>2</sup> أو تساوي 1000م<sup>2</sup>

10 % عندما تفوق مساحتها 1000م<sup>2</sup>

وعليه يتم حساب قيمة الرسم العقاري وفق مايلي :

- القيمة الإيجارية الجبائية حسب المنطقة والمنطقة الفرعية التي تتواجد فيها البلدية
- المساحة الإجمالية للمبنى
- المعدل حسب المبنى والملحقات
- نسبة التقادم السنوي أو الإهلاك

#### الإعفاءات (1) :

تعفى من هذا الرسم كل ملكية مبنية مخصصة لمصلحة عمومية أو منفعة عامة وغير منتجة للمداخل، يدخل في هذا الإطار مباني الدولة والولاية والبلدية ومباني المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تنشط في مجال التعليم، البحث العلمي، القطاع الصحي والاجتماعي والقطاع الثقافي والرياضي.

تعفى أيضا كل المباني المخصصة للتعبء، ممتلكات الوقف العمومي وكذا مباني الدولة الخارجية والتي لها إقامة رسمية وتؤدي مهام ديبلوماسية وقنصلية معتمدة من قبل الحكومة وكذا المباني الخاصة بالتمثيل الدولي المعتمدة بالجزائر وكذا التجهيزات الخاصة بالإستغلال الزراعي كالمباني المعدة لتخزين والإسطبلات.

وقد تعفى بعض الممتلكات بصورة ظرفية كمجموعة المباني أو أجزاء المباني المهتدة بالانهيار وكذا الملكيات التي تشكل السكن الأساسي والمبنى الوحيد للمالك شريطة ألا يتعدى

المبلغ السنوي للضريبة 800 دج ودخل المالك المكلف لا يفوق مرتين الراتب الأدنى الوطني المضمون.

كذلك تعفى ظرفيا المباني وملحقاتها المخصصة لأنشطة المستثمرين الصغار المتحصلين على مساعدات من الصندوق الوطني لترقية تشغيل الشباب وتعفى هذه المباني لمدة 03 سنوات إبتداء من تاريخ إنهاؤها و06 سنوات إذا كانت في المناطق الواجب ترفيتها، تعفى أيضا السكنات الإجتماعية التابعة للقطاع العمومي.

(1) وقانون الضرائب المباشرة الخاصة بالرسم العقاري على الملكيات المبنية المواد 250 إلى 253

## التخفيضات:

- حددت المادة (c 261) من قانون الضرائب المباشرة والخاصة بالرسم العقاري على الملكيات المبنية الجهات التي يمكن لها الحصول على تخفيضات حسب الحالات التالية:
- في حالة تخصيص المبنى بقرار من السلطة الإدارية لأسباب أمن الأشخاص والأموال تطبيقاً لقوانين التهيئة العمرانية.
  - في حالة فقدان الإستعمال الكلي أو الجزئي للمبنى جراء حادث استثنائي.
  - في حالة الهدم الكلي أو الجزئي للمبنى ابتداء من تاريخ الهدم.
- وفي الأخير نشير أن كل ما يتعلق بالإعفاءات أو التخفيضات يرجع إلى شكوى كتابية توجه للإدارة الجبائية بتاريخ 12/31 من السنة الموالية بغرض الاستفادة منها.

## - الرسم العقاري على الملكيات الغير مبنية :

يؤسس الرسم العقاري على الملكيات الغير مبنية سنوياً ويأخذ على الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية والقطاعات الغير عمرانية عبر كل إقليم البلدية حيث يخصص لها كل المبالغ المجتمعة من تطبيق هذا الرسم على الأملاك الواقعة بترابها ويحصل هذا الرسم بضرب القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات لغير المبنية حسب المتر المربع أو الهكتار الواحد حسب الحالة بالمساحة الخاضعة للضريبة دون حساب نسبة الإهلاك على عكس حساب الرسم العقاري على الملكيات المبنية.

ويخضع الرسم لنفس تصنيف البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية غير أن القيمة الإيجارية تختلف حسب القطاعات التي يتواجد فيها الملك وهذا حسب الجدول التالي:

### الجدول رقم 06 الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية:

المناطق				تعيين الأراضي
4	3	2	1	
50 دج	90 دج	120 دج	150 دج	أراضي معدة للبناء
09 دج	16 دج	22 دج	27 دج	أراضي أخرى مستعملة للترفيه وحدائق للترفيه وملاعب لا تشكل ملحقات لملكيات مبنية

**الجدول رقم 07 الأراضي الموجودة في القطاعات القابلة للتعمير**

المناطق				تعيين الأراضي
4	3	2	1	
17 دج	33 دج	44 دج	55 دج	أراضي معدة للبناء
07 دج	13 دج	17 دج	22 دج	أراضي أخرى مستعملة للزراعة وحدائق للترفيه وملاعب لا تشكل ملحقات لمكبات مبنية

المصدر: Extrait du code des impôts Directs relatifs à la taxe foncière art 261 loi n° 01-21 du 22/12/2001 de la l f 2002.

**الجدول رقم 08 المحاجر، المرامل، المناجم والبحيرات المالحة :**

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
17	33	44	55

**الجدول رقم 09 الأراضي الفلاحية**

تحدد القيمة الإيجارية بالنسبة للأراضي الفلاحية بالهكتار وليس بالمتر مربع حسب المناطق كالتالي (1)

البور	المستقيمة	الأراضي / المناطق
1250 دج	7500 دج	أ
937 دج	5625 دج	ب
497 دج	2981 دج	ج

(1) بالنسبة للأراضي الفلاحية : المناطق محددة بموجب المادة 83 من القانون رقم 33/88 المؤرخ في 31/12/1988 المتضمن قانون المالية لسنة 1989.

المصدر Extrait du code des impôts Directs relatifs à la taxe foncière art 261 loi n° 01-21 du 22/12/2001 de la l f 2002.

• كيفية حساب الرسم :

يتم حساب قيمة هذا الرسم بضرب القيمة الإيجارية الجبائية حسب المنطقة بالمساحة الكلية (متر مربع /هكتار) بالمعدل المخفض

$$ل ع = ق إ ج م x م x مع x هـ$$

ل ع: الرسم العقاري

ق إ ج: القيمة الإيجابية الجبائية

م : المساحة (متر مربع /هكتار)

مع: المعدل المخفض

بالنسبة لحساب المعدل فقد حدد بموجب قانون الضرائب المباشرة على الأملاك الغير

مبنية كالتالي:

05 % بالنسبة للملكيات غير المبنية الواقعة في قطاع غير عمراني بالنسبة للأراضي العمرانية.

05 % عندما تكون مساحة الأرض أقل أو تساوي 500 م<sup>2</sup>

07 % عندما تكون المساحة أكثر من 500 م<sup>2</sup> أو تساوي 1000 م<sup>2</sup>

10 % عندما تكون مساحة الأرض أكثر من 1000 م<sup>2</sup>

03 % للأراضي الفلاحية

كما وضح المشرع فيما يخص هذا الرسم أنه بالنسبة للأراضي الواقعة في المناطق العمرانية والتي لم تنشأ عليها بنايات لمدة خمس سنوات (05) ترفع عنها الحقوق المستحقة بعنوان الرسم العقاري 100% ابتداء من 1 يناير سنة 2002 (1)

### - الإعفاءات :-

يعفى من الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية ملكيات كل من الدولة الولاية والبلدية وكذا ملكيات المؤسسات العمومية العلمية والتعليمية أو تلك التي خصصت لأنشطة ذات نفع عام وغير منتجة للمداخل غير أن هذا الإعفاء لا يخص ممتلكات الدولة، الولايات و البلديات ذات الطابع الصناعي والتجاري أي المنتجة للمداخل.

تعفى كذلك من هذا الرسم الأراضي التي تشغلها السكة الحديدية كما تعفى منه أيضا أملاك الوقف العمومي غير المبنية .

### 2-1 الضرائب والرسم غير المباشرة :-

هنالك جملة من الضرائب والرسم غير المباشرة التي تعود كلياً للبلديات منها ما هو قديم ومنها ما تضمنته أحكام قوانين المالية الحالية كالرسم على رخص البناء والرسم على الإعلانات.

### أ- رسم الذبح :-

يعتبر هذا الرسم من الضرائب والرسم الغير مباشرة وهو يعود كلياً لميزانية البلدية. تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية 1970 بحيث يفرض على كل كيلوغرام من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة ( إبل ، أغنام ، ماعز ، بقر ، خيول ). ويتم تحصيله لفائدة البلدية التي تملك مصلحة لذبح.

### مبلغ رسم الذبح :-

لقد عرف هذا الرسم تطور في مبلغه إثر التعديلات التي أدرجت في قوانين المالية حيث قفز من 0.30 دج للكيلوغرام سنة تأسيسه 1970 إلى 5 دج للكيلوغرام وفق قانون المالية لسنة 1997 (1) و عليه أصبحت تعريفة هذا الرسم بالشكل التالي:

(1) المادة 10 من قانون مالية لسنة 2002 الصادر في 2001/12/22.

(1) الأمر رقم 96-31 المؤرخ في 1996/12/30 المتضمن قانون المالية 1997.



**جدول رقم 10 : مبلغ رسم الذبح**

مبلغ الرسم	تعيين المنتوجات
5 دج	اللحوم الطازجة أو المبردة أو المجمدة أو المملحة أو المصنعة من الحيوانات التالية : الإبل ، الماعز ، الغنم ، البقر ، والخيول

المصدر. Extrait du code des impôts indirects relatifs à la taxe a l'abattage art 452.

يتم تحصيل هذا الرسم في البلديات التي تتوفر على مصالح للذبح و ينعدم في البلديات التي لا تتوفر على هذه المصلحة غير أن هذا الرسم ولضآلته لا يكون إلا نسبة صغيرة من ميزانية البلدية.

كما عمد المشرع على تخصيص أموال هذا المبلغ كالتالي:

- 50.1 دج من أصل 5 دج لفائدة صندوق التخصيص الخاص رقم 070 – 302 و هو صندوق لحماية الصحة الحيوانية»<sup>(1)</sup>

وقد يصل هذا الرسم لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في حالة:

- إذا أسس هذا الرسم على عاتق مؤسسة التبريد والتخزين غير التابعة للبلدية.
- إذا تم تحصيل هذا الرسم من قبل إدارة الجمارك.
- أي أنه في هذين الحالتين يعود هذا الإيراد من الرسم للصندوق المشترك للجماعات المحلية والتي تعيد توزيعه على البلديات حسب القوانين المنظمة للبلدية.

<sup>(1)</sup> المادة 452 من قانون الضرائب الغير مباشرة ( المعدلة لقانون المالية 1997)

### ب- الرسم على الحفلات :

هو عبارة عن مبلغ نقدي يدفعه المكلف المعنى بإقامة حفل معين إلى القابض البلدي وهو رسم قديم حدده قانون المالية لسنة 1966 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965. وبموجب قانون المالية لسنة 2001 ثم تعديل الأمر رقم 320/65 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 بحيث تم رفع التعريف الخاصة بالحفلات بالشكل التالي :

- من 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساء.
- من 1000 دج إلى 1500 دج عن كل يوم إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة السابعة مساء.

وتحدد هذه التعريفات بموجب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس وموافقة السلطة الوصية.

### ج- رسم الإقامة :

أسس رسم الإقامة بموجب قانون المالية لسنة 1998 ويفرض على كل شخص غير مقيم بهذه البلدية المعنية وهو رسم خاص بالبلديات فقط .

### البلديات المعنية بهذا الرسم :

حدد المرسوم التنفيذي المؤرخ في 23 نوفمبر 1998 البلديات المعنية بهذا الرسم، حيث أشار في المادة (05) إلى العناصر التي يجب أن تتوفر عليها البلديات حتى يمكن لها تحصيل هذا الرسم، ويمكن حصر هذه العناصر في البلديات التي تتوفر على:

- المعطيات السياحية.
- المعطيات المناخية.
- المعطيات الهيدرو معدنية .
- المعطيات الإستحمامية.
- المعطيات المختلطة .

وقد حدد المرسوم المذكور كل البلديات أو التجمعات للبلدية المعنية بهذا الرسم، وعددها

283 بلدية من أصل 1541 و 03 تجمعات بلدية في 45 ولاية من أصل 48(1)

#### - مبلغ الرسم :

حدد مبلغ الرسم ما بين 10 دج و 20 دج للشخص الواحد في اليوم ولا يتعدى 50 دج عن الأسرة.

#### - طريقة تحصيل الرسم :

نصت المادة 61 من قانون المالية لسنة 1998 على كيفية تحصيل رسم الإقامة، حيث على البلديات المعنية التصويت على هذا الرسم في جلسة علنية يتم بموجبها تحديد المبلغ عن الفرد الواحد وعن الأسرة في اليوم الواحد، ويتم المصادقة على المداولة من طرف السلطة الوصية، هذه الأخيرة التي تعطي للقباض البلدي كل الصلاحيات للتحرك القانوني بغرض تحصيل هذا الرسم.

#### د. الرسم الخاص على رخص البناء :

أسس هذا الرسم بموجب المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000 ، وينص هذا الرسم على تأسيس مالي لصالح البلديات في رسم خاص على رخص العقارات المتمثلة في:

- رخص البناء.

- رخصة تقسيم الأراضي.

- رخصة الهدم.

- شهادة المطابقة والتجزئة والعمران.

تحدد مبالغ هذه الرسوم حسب قيمة البناء وطبقا لعدد القطع .

#### الجدول رقم 11 : جدول الرسم على رخص البناء

مبلغ الرسم لصالح البلدية	حق الطابع لصالح ميزانية الدولة سابقا	قيمة البناء (دج)
1500 دج	500 دج	إلى غاية 750.000 دج
2500 دج	800 دج	إلى غاية 1000.000 دج

(1) المرسوم التنفيذي رقم 370/98 المؤرخ في 1998/11/23 المتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في المخططات مصنفة - الجدول المعلق في الجريدة الرسمية رقم 88 بتاريخ 25 نوفمبر 1998 ص 12.

الفصل الثاني : المصادر المالية للبلدية

إلى غاية 1500.000 دج	1000 دج	4000 دج
إلى غاية 2000.000 دج	1200 دج	8000 دج
إلى غاية 3000.000 دج	1500 دج	10.000 دج
أكثر من 3000.000 دج	2000 دج	20.000 دج

المصدر: القانون رقم 11/90 المؤرخ 1999/12/23 المتضمن قانون المالية 2000 ص04

الرسم على رخص البناء عوض رسم الطابع الجبائي والمحدد بموجب المادة 139 مكرر المعدلة والمتممة بالمادة 33 من قانون المالية لسنة 1999.

ويلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن الرسم على رخصة البناء يفوق بعدة أضعاف حق الطابع فهو يمثل 03 أضعاف هذا الأخير في حده الأدنى إلى 10 أضعاف الطابع في حده الأقصى.

وهو ما يشير إلى رؤية المشرع بضرورة الأخذ بتدابير قانونية مالية لصالح ميزانية البلديات بغرض الرفع من كفاءتها لمواجهة متطلبات التنمية المحلية.

**الرسم على رخصة تقسيم الأراضي :**

يطبق هذا الرسم على الأراضي ذات الإستعمال السكاني والأراضي ذات الإستعمال التجاري والصناعي حسب الجدول التالي:

**جدول رقم 12 الرسم على رخصة تقسيم الأراضي**

مبلغ الرسم لصالح ميزانية البلدية	قيمة الطابع الجبائي سابقا لصالح ميزانية الدولة	تعيين الأراضي
800 دج	500 دج	أ. ذات الإستعمال السكني
1800 دج	1500 دج	من 02 إلى 10 قطع
2500 دج	2000 دج	من 11 إلى 50 قطعة
3000 دج	2500 دج	من 51 إلى 150 قطعة
4000 دج	3000 دج	من 151 إلى 250 قطعة
		أكثر من 250 قطعة
		ب. ذات الطابع التجاري والصناعي
3000 دج	2000 دج	من 2 إلى 5 قطع
5000 دج	3000 دج	من 6 إلى 10 قطع
8000 دج	4000 دج	أكثر من 10 قطع

--	--	--

المصدر : القانون رقم 11/99 المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن لقانون المالية لسنة 2000.

### - رخصة الهدم :

يحدد مبلغ هذا الرسم عند تسليم رخصة الهدم بـ 100 دج للمتر المربع في ساحة التثبيت بالأرض لكل بناية معنية بالهدم.

### - شهادات المطابقة والتجزئة والعمران :

يخضع تسليم هذه الشهادة للرسم المبين في الجدول التالي:

قيمة البناية (دج)	حق الطابع لصالح ميزانية الدولة سابقا	مبلغ الرسم لصالح ميزانية البلدية
إلى غاية 750.000 دج	500 دج	500 دج
إلى غاية 1000.000 دج	800 دج	800 دج
إلى غاية 1500.000 دج	1000 دج	1000 دج
إلى غاية 2000.000 دج	1200 دج	1500 دج
إلى غاية 3000.000 دج	1500 دج	2000 دج
أكثر من 3000.000 دج	2000 دج	2500 دج

المصدر : قانون رقم 11/90 المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن لقانون المالية لسنة 2000.

### • الإعفاءات :

تعفى من هذا الرسم الخاص على رخص العقارات :

- البنايات التي تنجزها الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والجماعات ذات المنفعة العمومية والجماعات ذات الطابع الإنساني.
- البنايات المهددة بالإنهيار التي يقرر هدمها رئيس المجلس الشعبي البلدي للقوانين والتنظيمات السارية المفعول.

### هـ. الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية :

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2000 و ذلك في إطار التدابير المالية لصالح ميزانية البلديات، فقد خصص هذا الرسم لفائدتها وهو خاص بالإعلانات والصفائح المهنية باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة لطابع الإنساني. ويؤسس هذا الرسم على :

- الإعلانات على الأراضي العادية المطبوعة أو المحفوظة باليد.
- الإعلانات التي أدخلت فيها تجهيزات معنية قصد إطالة بقائه وتسمى الإعلانات على الأوراق مجهزة أو محمية.
- الإعلانات المدهونة المعلقة في الأمكنة العمومية
- الإعلانات المضيئة الموضوعة فوق هيكل مبنى أو ركيزة
- الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بالنشاط ومكان ممارسته

### الإعلانات المعروضة :

يحدد هذا المبلغ حسب عدد الإعلانات المعروضة وحسب حجمها كما أوضحناه في الشكل الموالي:

### جدول رقم 13 : الإعلانات المعروضة

مبلغ الرسم (دج)	تعيين الإعلانات
	<b>1- الإعلانات على الورق العادي مطبوعة أو مخططة باليد</b>
20	- الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
30	- الحجم أكبر من واحد متر مربع
	<b>2) الإعلانات على ورق مجهزة أو محمية</b>
40	- الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
80	- الحجم أكبر من واحد متر مربع

المصدر : القانون رقم 11/90 المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن قانون المالية 2000

### الإعلانات والصفائح المهنية :

يحدد مبلغ هذا الرسم حسب الفترات السنوية وحسب حجم الإعلان كما هو مبين في ما يلي :

**جدول رقم 14 الإعلانات والصفائح المهينة**

مبلغ الرسم (دج)	تعيين الإعلانات والصفائح المهينة
	<b>(1) - الإعلانات المدهونة</b>
100	- الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
150	- الحجم أكبر من واحد متر مربع
	<b>(2) الإعلانات المضيفة</b>
200	- الحجم بالمتر مربع أو جزء من متر مربع
	<b>(3) الصفائح المهينة</b>
500	- الحجم يقل أو يساوي نصف متر مربع
750	- مساحته أكبر من نصف متر مربع

المصدر : القانون رقم 11/90 المؤرخ في 2000/12/23 المتضمن قانون المالية 2000 .

**- التسديد:**

يسدد الرسم الخاص على الإعلانات في الشهر الذي تبدأ فيه كل فترة سنوية، و هو يدفع مسبقا في أجل أقصاه (60 يوما) ابتداء من يوم تشغيلها بالنسبة للإعلانات المضيفة الموضوعة حديثا و في نفس الأجال بالنسبة للاستحقاقات السنوية.

يؤسس الرسم تحت ثلاثة أسماء

1) تحت اسم الفاعل

الإعلانات على الورق العادي المطبوعة أو المخطوطة باليد .

الإعلانات على الورق المجهزة أو المضيفة .

2) تحت اسم الطابع

بالنسبة للمنشورات الخارجية من آلات الطباعة عندما يكون أصحاب هذه الإعلانات غير معينين من طرف النص المطبوع .

3) تحت اسم الناشر

الإعلانات الموضوعة في مكان عمومي مغطي .

4) تحت اسم من في فائدته و ضع الإعلان أو مقاول النشر بالنسبة للإعلانات المضيفة و المدهونة.

**- الإعفاءات:**

يعفى من هذا الرسم كل الإعلانات المتعلقة بالدولة و الجماعات المحلية و الحاملة للطابع الإنساني.

### - العقوبات :

يضاعف الرسم بالنسبة لكل إعلان يتضمن أكثر من إعلانين (02) متميزين، و يتعرض صاحب الإعلانات على الورق العادي، المطبوعة أو المخطوطة باليد و الإعلانات المجهزة أو المحمية لغرامة من 50 دج إلى 250 دج عن كل نسخة موضوعة دون أن تكون خاضعة للرسم سابقا.

كما تمزق كل الإعلانات التي لم تخضع لهذا الرسم و يطبق على ملصقيها عقوبات قانونية المحددة بموجب المادة 459 من قانون العقوبات، كما يعاقب بنفس الغرامة المذكورة أعلاه طابع الإعلان المخالف و صاحب الإعلان فضلا عن ذلك، يتابع دفع الرسم و العقوبات بصفة تضامنية بالنسبة للإعلانات المدهونة ضد الأشخاص الذين تم لصق الإعلانات في فائدتهم ومقاول النشر.

تعتبر هذه الرسوم من التدابير المالية التي دعمت ميزانية البلدية كونها لا توزع على مؤسسات أخرى كدولة، الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

وعلى غرار هذه الرسوم التي تخصص للبلدية كليا فهناك أيضا رسوم و ضرائب أخرى مباشرة و غير مباشرة، تشارك فيها البلدية مؤسسات أخرى كالدولة، الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية نعرضها في الفرع الموالي .

**ثانيا : الموارد الجبائية التي تشارك فيها البلدية مع غيرها:** تشارك البلدية مع مجموعة من المؤسسات بمجموعة من الضرائب و الرسوم من حيث الاستفادة لتمويل ميزانيتها و ذلك بحصص و نسب متفاوتة تحددها القرارات التنظيمية و التشريعية و تكون هذه الموارد الجبائية ذات طبيعة مباشرة أو غير مباشرة .

### 1- الضرائب و الرسوم المباشرة :

يمكن تصنيف هذه الضرائب حسب أهمية مبالغها إلى :

- الرسم على النشاط المهني



- الدفع الجزافي

- الضريبة على الممتلكات

أ- الرسم على النشاط المهني :

أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية سنة 1996 و قد جاء لتعويض رسميين، الرسم على النشاط الصناعي و التجاري.

يفرض الرسم على النشاط المهني على جميع الأنشطة التي تمارس فوق إقليم البلدية و يؤسس على :

- الإيرادات الإجمالية للأشخاص على الأرباح غير التجارية المحققة من الأعمال المهنية الدائمة في الجزائر .

- رقم الأعمال للأشخاص على الأرباح الصناعية والتجارية المحققة في الجزائر (1).  
ومن هذا المنطلق تأسس الرسم على النشاط المهني، على إجمالي الإيرادات المهنية أو على رقم الأعمال خارج الرسم على القيمة المضافة .

- الأشخاص الخاضعين لهذه الضريبة :

يخضع الرسم على النشاط المهني مجموعة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين و تبلغ :

- باسم المستفيد بالإيرادات المهنية .

- باسم كل مؤسسة حسب رقم أعمالها المحقق في كل و حدة من وحدتها أو كل مؤسسة من مؤسساتها، داخل كل بلدية تنشط فيها .

- باسم الشركة أو الجمعية مهما كانت طبيعتها.

الإعفاءات :

(1) قانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 / 12 / 2002 المتضمن قانون المالية 2003.

نص قانون الضرائب المباشرة في مادتيه 220،221 على جملة من الإعفاءات تخص أشخاص معينين.

- الأشخاص الذين لا يتعدى رقم أعمالهم 80.000 دينار على النشاط التجاري و 50.000 دينار على مقدمي الخدمات .
- عمليات البيع الخاصة بالمنتجات الواسعة الإستهلاك و المدعمة من قبل الدولة .
- مبالغ البيع، التسليم أو الصمصرة المتعلقة بالمواد أو البضائع المعدة للتصدير.

- مبالغ عمليات البيع بالتجزئة الخاصة بالمواد الإستراتيجية
- الأنشطة التي تدخل في إطار تشغيل الشباب

#### \* طرق تسديد الرسم على النشاط المهني :

هناك طريقتان لدفع هذا الرسم:

أولهما النظام الحقيقي: للخاضعين لهذه الطريقة من التسديد، دفع ما عليهم من رسوم قبل 20 يوم من كل شهر إلى مصالح الضرائب غير أن هناك من يمكنهم دفعها كل ثلاثة أشهر و ذلك حسب رقم الأعمال المحقق حسب كل نشاط كما هو موضح في الجدول أدناه :

#### جدول رقم 15 يوضح طرق تسديد الرسم على النشاط المهني

النشاط	التسديد الشهري	التسديد الثلاثي
الإنتاج مشتريات / مبيعات	رقم الأعمال أكبر من 240.000 دج	رقم الأعمال ما بين 80.000 دج و 240.000 دج
تأدية الخدمات	رقم الأعمال أكبر من 240.000 دج	رقم الأعمال ما بين 50.000 دج و 240.000 دج
مهن حرة	الإيرادات الصافية أكبر من 30.000 دج	رقم الأعمال ما بين 15.000 دج و 30.000 دج

المصدر: قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة (المديرية العامة للضرائب)

ثانيهما النظام الجزافي : وفق هذا النظام يتم تسديد 1/4 ربع المبلغ لرسم على النشاط المهني كل 03 أشهر كأقصى حد آخر يوم كل ثلاثي.

هنالك حالة فيما يتعلق بوحدات مؤسسات البناء و الأشغال العمومية حيث بإمكان هذه الوحدات تسديد مبلغ الرسم المستحق قبل 21 يوم من الشهر الذي يتبع الثلاثي الذي حصل فيه رقم الأعمال مهما كان المبلغ المستحق .

**\* حساب نسبة الرسم و توزيعها :**

حدد المشرع نسبة الرسم على النشاط المهني ب2% (1) على جملة الأنشطة المذكورة أنفا بالأخذ بعين الاعتبار شروط الإعفاء و توزع هذه النسبة على 03 مؤسسات هي :

**جدول رقم 16 توزيع الرسم على النشاط المهني**

النسبة	القطاع	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية
2%		0.59%	1.30%	0.11%

المصدر: قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة المادة 222 (المديرية العامة للضرائب)

(1) قانون المالية التكميلي لسنة 2001 رقم 01/12 المؤرخ في 19/07/2001 الجريدة الرسمية رقم 38

من هذا الجدول يتضح أن البلدية هي صاحبة حصة الأسد في هذا التوزيع و يتضح هذا كالتالي :

المجموع	التوزيع		
	الصندوق المشترك	البلدية	الولاية
%2	%0.11	%1.30	%0.59
%100	%5.5	%65	%29.5

من الملاحظ أن هذا الرسم يشكل أكبر نسبة مجموع الضرائب و أن نسبته الموجهة للبلدية في إطار التوزيع هامة جدا و قد تساهم كثيرا في تمويل ميزانية البلدية خصوصا إذا كانت هذه الأخيرة تتميز بكثرة الأنشطة المهنية.

#### **ب- الدفع الجزافي :**

يعتبر الدفع الجزافي ضريبة مباشرة تؤدي شهريا على كل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين .

تقتطع نسبة هذه الضريبة من المبالغ الإجمالية للأجور و المرتبات، التعويضات والعلاوة المختلفة بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية المدفوعة من قبل المستخدمة، كما تعني هذه الضريبة أيضا بالمعاشات و الريع العمرية.

#### **\* الإعفاءات (1) :**

يعفى من ضريبة الدفع الجزافي :

- كل الإعفاءات المنصوص عليها في قانون الضرائب المباشرة الخاصة بالضريبة على الدخل الإجمالي بحيث يمتد مفعول هذا الإعفاء إلى الدفع الجزافي و الذي نصت عليه المادة 210 من قانون الضرائب المباشرة .

(1) : قانون رقم 06/00 المؤرخ في 2000/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2001

- تعفى مؤقتا و لمدة 03 سنوات كل الأنشطة الممارسة من قبل الشباب والمستفيدين من مساعدة الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، و يمتد هذا الإعفاء إلى 06 أشهر عندما تمارس هذه الأنشطة في المناطق الترقية.

- تعفى مؤقتا و لمدة 05 سنوات و من بداية السنة المالية 2001 مؤسسات بيع المواد والخدمات الموجهة لتصدير .

- تعفى من هذه الضريبة تعويضات التأمين عن البطالة و معاشات التقاعد المسبق، وكذا المعاشات و الريع العمري .

### \* نسبة الضريبة و كيفية توزيعها :

يحصل مبلغ الدفع الجزافي شهريا حسب النسبة التالية :

3 %<sup>(1)</sup> على مجموع المدفوعات السنوية الخاضعة للضريبة و هو يطبق كما أشرنا سابقا على المرتبات و الأجور و التعويضات بما فيها الإمتيازات العينية و يوزع حاصل الدفع الجزافي بين البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية حسبما حدده القرار الوزاري المشترك رقم 51/94 المؤرخ في 21 جانفي 1995 بحيث :

- تخصص 30 % للبلديات  
- تخصص 70 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية على أن يعاد توزيع النسبة بين الصندوق المشترك للجماعات المحلية و بين البلديات والولايات حسب الشكل التالي :  
من أصل 70% تخصص:

60% ← البلديات

20% ← الولايات

20% ← تبقى لدى الصندوق المشترك للجماعات المحلية

### جدول رقم 17 : توزيع الدفع الجزافي

البلديات	30%
الصندوق	70%

(1) : قانون رقم 11/02 المؤرخ في 2002/12/24 المتضمن قانون المالية 2003

الفصل الثاني : المصادر المالية للبلدية

الصندوق	الولايات	البلديات	المشترك للجماعات المعلية
%20	%20	%60	

المصدر : القرار الوزاري المشترك المحدد لكيفية توزيع الدفع الجزافي.

**ج- الضريبة على الممتلكات :**

تتأسس هذه الضريبة بموجب قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و المحددة في قانون المالية لسنة 1993 .

**• الأشخاص المعنيين بالضريبة :**

تفرض هذه الضريبة على :

- الأشخاص الطبيعيين الذي يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر مهما كانت أملاكهم داخل الوطن أو خارجه.
- الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر .

**\* تأسيس الضريبة :**

تؤسس الضريبة على القيمة الصافية للممتلكات، الحقوق و القيم الخاضعين أصحابها لهذه الضريبة و المذكورة أعلاه، المصرحين بممتلكاتهم المتمثلة في:

- الممتلكات العقارية المبينة و الغير مبينة
- الحقوق العقارية الحقيقية
- الممتلكات المنقولة و المتمثلة في :
- سفن و بواخر التنزه
- الطائرات السياحية
- خيول السباق
- السيارات الخاصة التي يفوق حجمها 1000 مم<sup>3</sup> و كذا الدراجات النارية التي تفوق حجمها 125 سم<sup>3</sup>

**\* الإعفاءات :**

تعفى من هذه الضريبة :

- الريوع أو التعويضات عن الأضرار الجسدية .

- الأملاك الضرورية لمزاولة المهن الصناعية، التجارية ، الحرفية ، الفلاحية أو المهن الحرة و كذا حصص أسهم الشركات .

- الريوع المرسله الناتجة عن نشاط مهني.

**\* نسبة الضريبة و كيفية توزيعها :**

تقدر العقارات مهما كانت طبيعتها بقيمتها التجارية و في حالة تعذر تحديد هذه القيمة فسوف يحددها القانون.

غير أن ممتلكات المكلفين المثقلة بالديون كقروض المؤسسات المالية لغرض البناء أو لغرض شراء هذه العقارات و كذا الديون المرهونة.

غير الديون التي تدخل في قيمة ممتلكات المكلفين، لقروض المؤسسات المالية لغرض البناء أو لغرض شراء العقارات و كذا الديون المرهونة تنزع عند حساب أو تحديد الأساس الجبائي .

وتحدد نسبة الضريبة على الممتلكات حسب الجدول التالي :

**جدول رقم 18 : نسب الضريبة على الممتلكات**

النسبة	القيمة الصافية الخاضعة لضريبة
0%	أقل أو تساوي 12.000.000 دج
0.5%	1 12.000.000 دج إلى 18.000.000 دج
1.0%	1 18.000.000 دج إلى 22.000.000 دج
1.5%	1 22.000.000 دج إلى 30.000.000 دج
2.0%	1 30.000.000 دج إلى 50.000.000 دج
2.5%	أكثر من 50.000.000 دج

المصدر: القانون رقم 21/01 المؤرخ 2001/12/22 المتضمن قانون المالية لسنة 2002

وتوزع هذه الضريبة على ثلاث مؤسسات و ذلك حسب المادة 274 من المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 والتي بينت كيفية توزيع هذه الضريبة كالتالي :

- 60% إلى ميزانية الدولة

- 20% إلى ميزانية البلديات

- 20% إلى حساب التخصيص رقم ( 050 - 307 ) الخاص بالصندوق الوطني للسكن

## 2- الضرائب و الرسوم غير المباشرة :

### أ- الرسم على القيمة المضافة T.V.A :

يعتبر هذا الرسم أهم ضريبة غير مباشرة تشترك فيها البلدية مع غيرها من المؤسسات، فالرسم على القيمة المضافة مصدر أساسي للمردودية العالية، فهو أهم مصدر جبائي لكل الدول و يخصص كليا لميزانية الدولة (1).

و الرسم على القيمة المضافة مصدر من مصادر تمويل البلديات عرف عدة تغيرات و إجراءات قانونية حاول المشرع من خلالها ضبطه و تحديد نسبته.

### \* نشأة الرسم على القيمة المضافة :

نشأه هذا الرسم إثر الإصلاح الجبائي لسنة 1991 و جاء تعويضا وتجميعا للرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج و الرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات .  
و قد اعتمد هذا الرسم في الوعاء الجبائي لتحقيق جملة من الأهداف على المستوى الداخلي و الخارجي .

### أولا : على المستوى الداخلي :

- توسيع ميدان التطبيق : يطبق الرسم على القيمة المضافة من خلال حقل تطبيق الرسم الوحيد الإجمال على الإنتاج (منتوج، مقاولو الأشغال ، مستوردون ..... ) و حقل تطبيق الرسم الإجمالي على تأدية الخدمات (مؤدو الخدمات ، النقل ..... ) كما يتوسع تطبيقه على جزء من قطاع التوزيع و تجارة الجملة و التجزئة .

(1) GRABA HACHEMI « les Ressources fiscales des collectivités locales » ENAG Editions, Alger 2000 P23.



- تبسيط حسم مبلغ الرسم: نظام الرسم على القيمة المضافة يمنح الخاضعين لهذه الضريبة إمكانية حسم مبلغ الرسم الذي خضعت له عناصر التكلفة من مبلغ الرسم الإجمالي المستحق عليهم .

إن نظام الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج يسمح بعملية الحسم ويستثنى القطاع الإداري و التجاري أما النظام الجديد فيأخذ القطاعين بعين الاعتبار.

إضافة إلى هذا فإن الرسم على القيمة المضافة قابل للإسترجاع فيما يخص العمليات المتعلقة بأداء الخدمات المرتبطة بالنشاط الخاضع لهذا الرسم ، الشيء الذي كان غائبا في النظام السابق .

كما أن عملية الحد من الإعفاءات الخاصة بهذا الرسم قضى على إشكالية أثر الرسم التراكمي .

خضعت معدلات الرسم على القيمة المضافة إلى تقليص مستمر، فالرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج اعتمد على 10 معدلات من 7 % إلى 80 % ونظام الرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات اعتمد 08 معدلات من 02 % إلى 150 % أما في نظام الرسم على القيمة المضافة فكانت المعدلات المعمول بها هي :

- المعدل المنخفض الخاص 07 % : يطبق هذا المعدل على المنتجات والمواد الغذائية والأشياء و الأعمال ذات الطابع الإجتماعي.

- المعدل المنخفض 13 % : يطبق على المنتجات والأموال والأشغال والخدمات التي تقدم فوائد متميزة تنعكس على الخطة الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية .

- المعدل العادي 21% : على كل العمليات الأخرى التي لا تدخل ضمن المعدلين السابقين.

- المعدل المضاف 40 % : يطبق على السلع و الخدمات ذات الصفة الكمالية.

ثم بموجب الأمر رقم 31/96 المؤرخ في 1996/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 اعتمدت ثلاثة معدلات و المتمثلة في :

- المعدل المنخفض الخاص 07 %

- المعدل المنخفض 14 %

- المعدل العادي 21 %

و بموجب القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 2000/12/23 والمتضمن قانون المالية

2001 قلصت إلى :

- المعدل المنخفض 07 %

- المعدل العادي 17 %

و يهدف أيضا اعتماد الرسم على القيمة المضافة على المستوى الداخلي إلى إلغاء الإعفاءات و توسيع حقل الخاضعين للضريبة و كذا تبسيط الإجراءات الجبائية إضافة إلى تقليص و تخفيض تكلفة الاستثمارات و تحفيز النمو الاقتصادي .

### ثانيا : على المستوى الخارجي :

يسعى اعتماد الرسم على القيمة المضافة إلى تحقيق جملة من الأهداف على المستوى الخارجي نذكر منها .

- تحفيز منافسة المؤسسات الجزائرية في الأسواق الخارجية عن طريق إلغاء العبء الجبائي التي تتحمله المنتوجات الجزائرية عند التصدير .

- أحداث تلاحم بين الضرائب غير المباشرة على المستوى المغربي علما أن هذا الرسم اعتمد في المغرب سنة 1986 وفي تونس 1988 واعتمد في الجزائر عام 1992 شهر أفريل .

### \* الخاضعين للرسم :

حدد القانون الخاص بالرسم على القيمة المضافة مجموعة كبيرة من الخاضعين لضريبة، وقد استثنى المشرع أربعة قطاعات تخرج عن نطاق هذا الرسم ويتعلق الأمر:

- قطاع البيع بالتجزئة

- القطاع الفلاحي

- المهن الحرة

- النشاطات الخاضعة للضريبة النوعية الغير مباشرة و قد استثنى ظرفيا قطاع البنوك والتأمين كونه خاضع لضريبة مشابهة على العمليات البنكية و التأمينية TOBA و التي

ألغيت بعد ذلك بموجب قانون المالية لسنة 1997 ليطبق عليها مرة أخرى الرسم على القيمة المضافة بمعدل 14 %.

**\* تأسيس الرسم على القيمة المضافة :**

يؤسس هذا الرسم على القيمة المضافة للمنتوجات المصنعة والمباعة أي الفرق بين تكلفه المنتوجات المصنعة و المباعه و قيمة المنتوجات سواء المباعه أو الباقية في المخازن أو المستهلكة ذاتيا و عليه فهو يؤسس على :

- المبيعات : التسليم القانوني أو المادي للبضاعة
- الأشغال العقارية
- التسليمات للذات
- الواردات
- الصادرات

وعليه فالرسم على القيمة المضافة يعرف بأنه الرسم الوحيد العام على القيمة المضافة للنفقات. أي أنه الرسم العام على الإستهلاك المطبق على جميع العمليات ذات الطابع الصناعي، التجاري و الحرفي و كذا المساحات الكبرى .

يتحمل العبء المالي لهذا الرسم المستهلك الأخير أما في ما يخص الشركات والخواص هم المعينين بدفع هذا الرسم أي المكلف القانوني بمعنى الذي يؤمن إنتاج و توزيع السلع و الخدمات و ليس المستهلك و الذي يعتبر بهذا المعنى المكلف الحقيقي أثناء كل عملية بيع و شراء .

**\* نسبة الرسم و توزيعه :**

اعتمدت قوانين المالية المتلاحقة تعديل مستمر في نسب الرسم على القيمة المضافة و الحصص المخصصة لكل مؤسسة و ذلك منذ إنشائه 1991 حسب الجدول التالي :

**جدول رقم 19 : توزيع حصص منتج الرسم على القيمة المضافة .**

الدولة	الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL	البلديات	قوانين المالية
--------	--	----------	----------------

الفصل الثاني : المصادر المالية للبلدية

قانون المالية 1991	6%	11%	83%
قانون المالية 1995	7%	8%	85%
قانون المالية 1997	6%	9%	85%
قانون المالية 2001	5%	10%	85%
العمليات المحققة في الداخل			
العمليات المحققة على الاستيراد	/	15%	85%

المصدر : قولنين المالية الخاصة بالرسم على القيمة المضافة 1991، 1995، 1997، 2001

يعتبر الرسم على القيمة المضافة من أهم الضرائب المحصلة للدولة إلا أنه يدعم ميزانية البلديات بحصة صغيرة تجعله يتحصل على الرتبة الثالثة من حيث الأهمية بعد الرسم على النشاط المهني و الدفع الجزافي.

وهذا ما يلاحظ من الجدول أعلاه أن نسبة الحصة العائدة للبلديات من الرسم هي الأقل، كما يلاحظ أن قانون المالية لسنة 2001 يحرم البلديات من الرسم على العمليات المحققة في الاستيراد و بالرغم من النسبة الضئيلة لحصة البلديات من الرسم على القيمة المضافة إلا أن الاستفادة المالية للبلديات تتم أيضا من الحصص الموجهة لصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث تتمثل حصته في الداخل ب 10 % و عند الإستيراد ب 15 % على أن توزع هذه الأخيرة على البلديات التي تقع فيها عملية الإستيراد حسب ضوابط و معايير التوزيع المحددة عن طريق التنظيم .

على هذا الأساس يكون للبلديات إيرادات هامة في إطار تشريع الوعاء الجبائي الذي أوجب عليها التكيف و التأقلم معه لضمان موارد مالية تدعم من خلالها ميزانيتها التي غالبا ما تعاني من عجز مالي .

و قد عرف هذا المجال إجراءات جديدة لحث البلديات على تحصيل إيراداتها الجبائية و ذلك في انتظار الإصلاحات المالية المحلية

**ملاحظة :** يعرف الرسم على القيمة المضافة إجراءات تنظيمية واسعة و حجم كبير من القرارات التشريعية تجعله موضوع مذكورة في حد ذاته خصوصا ما تعلق بالإعفاءات

والتخفيضات والحسم التي استوجبت بحثا مستقلا في القسم الرابع من الفصل الثاني من قانون الرسم على القيمة المضافة حسب قانون الضرائب الغير مباشرة ومواد قانون المالية لسنة 2001.

لهذا ركزنا في هذا العرض على الإجراءات التنظيمية لرسم على القيمة المضافة من حيث أنه مصدر من مصادر التمويل للبلديات دون الخوض في الموسوعة التنظيمية التي تحكمه و التي قد يكون لها بحث مستقل.

### ب- إتاة الرعي :

نص قانون المالية لسنة 2001 على تأسيس إتاة جديدة تسمى بإتاة الرعي في المساحات المحمية و كذا المغروسة والرعية المنجزة في إطار عمليات تحسين و تجديد المساحات التي يحدد مبلغها بالهكتار حسب المنطقة.

تحصل ناتج هذه الإتاة مصالح أملاك الدولة و يوزع ناتجها على البلدية والخزينة العمومية كالتالي<sup>(1)</sup>

70% ← البلديات ← 30% ← الدولة

و تعتبر هذه الإتاة إيرادا مهما في المناطق السهبية التي تخصص في تربية المواشي و التي يكثر فيها نشاط الرعي بينما تكون منعدمة الفائدة في البلديات التي لا تمتلك هذا النشاط .

### حوصلة الموارد الجبائية :

يمكن جدولة الموارد الجبائية المباشرة و غير المباشرة العائدة كليا إلى البلديات والتي تشترك فيها مع مؤسسات أخرى بالشكل التالي .

### جدول رقم 20 : جملة المصادر الجبائية و توزيعها .

الرقم	المؤسسة طبيعة الضريبة	الدولة	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	الملاحظات
-------	--------------------------	--------	---------	---------	---	-----------

### I- الضرائب المباشرة

(1) : قانون رقم 06/2000 المؤرخ في 2000/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 ص 44

الفصل الثاني : المصادر المالية للبلدية

01	رسم التطهير	/	/	100%	/
02	الرسم العقاري	/	/	100%	/
03	الرسم على النشاط المهني	5.5%	65%	29.5%	/
04	الدفع الجزافي	70%	30%	/	/
05	الضريبة على الممتلكات	20%	20%	60%	للصندوق الوطني للسكن

-II الضرائب غير مباشرة

01	الرسم على القيمة المضافة	10%	5%	85%	/
02	رسم الذبح	/	100%	/	/
03	رسم الإقامة	/	100%	/	/
04	الرسم الخاص على رخص البناء	/	100%	/	/
05	الرسم الخاص على الإعلانات و الصفائح المهنية	/	100%	/	/
06	إتاوة الرعي	/	70%	30%	/

من الملاحظ أن للبلدية موارد جبائية هامة ومتنوعة منها ما تختص به لوحدها و منها ما هو مشترك بينها و بين مؤسسات أخرى. منها ما هو قديم ومنها ما هو جديد أو حديث أنشأت بموجب قوانين المالية، و منها ما هو من الضرائب المباشرة و منها ما هو من الضرائب غير مباشرة.

وحسب ما تقدم يمكن القول أن البلدية تتوفر على موارد دائمة، مستمرة و مختلفة، وبالتالي فهي مصادر مالية هامة، إضافة إلى ذلك للبلدية مصادر أخرى غير جبائية تتمثل في :

- منتج الإستغلال
- مداخيل الأملاك
- الناتج المالي

وهي المصادر التي سوف نعرضها في الفرع الموالي.

### الفرع الثاني : الموارد الغير جبائية :

إضافة إلى الموارد الجبائية التي تتوفر عليها البلدية فقد أجاز لها المشرع الجزائري تحصيل بعض الحقوق و ذلك لقاء الخدمات العديدة التي تقدمها للمواطنين و يمكن للبلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها و مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب و طبيعة الخدمة المقدمة (1)

كما أجاز لها التصرف في ممتلكات العقارية و المنقولة عن طريق الكراء و التأجير أو البيع .

فالموارد المالية الغير جبائية للبلدية تتمثل إذن في مداخيل الممتلكات و منتج الاستغلال و الناتج المالي .

### 1- مداخيل الممتلكات :

تتوفر البلديات على جملة من الممتلكات كانت عقارية أو منقولة، و باعتبارها ذات شخصية معنوية و إستقلال مالي جاز لها التصرف في أملاكها احتفاظا على دخل دائم حسب قاعدة صحة التوقع مستقبلا.

(1) : المادة 147 قانون البلديات 08/90 مرجع سبق ذكره

توفر الممتلكات أو الأملاك الخاصة بالبلدية دخل مالي دائم و يعتبر هذا الأخير مصدر هام و أساسي في أداء البلدية لمهامها إتجاه الخدمات المتزايدة للمواطنين .  
فبالنسبة للعقارات ذات الإستعمال التجاري فإنه يتحتم على رئيس المجلس البلدي إعداد دفتر الأعباء أو الشروط و عرضه على المجلس للمصادقة بحيث يبرز هذا الدفتر كل الشروط المتعلقة بعملية الإيجار، المدة، المبلغ، طريقة التسديد، أعباء التأمين، عقوبة التأخير شروط مراجعة الأسعار، شروط إحترام العقد، حالة المنازعات ... إلخ وذلك مهما كانت طبيعة العقار، مقهى، مطعم، فندق، سينما... إلخ.

كما أجاز المشرع للبلديات التصرف في هذه العقارات عن طريق البيع إذا رأت البلدية ذلك مصلحة لها أحسن من كرائها، لسبب كثرة الأعباء المنجزة عن ذلك، كأن تكون تكاليف صيانتها واصلاحها تفوق مبالغ كرائها، وقد أوجب المشرع على رئيس البلدية في حالة البيع الإلتزام بشروط معينة كالإعلان عن مزايدة بعد تحضير دفاتر الشروط أو الأعباء الخاصة بهذه العقارات والمنافسة الشرعية بين المعنيين في جلسة علنية يحضرها كل الأطراف و تتم العملية بكل شفافية ووضوح .

نص القانون البلدي لسنة 1990 على إجازة مثل هذه الإجراءات و خاصة في مادته 112 حيث ترى « تكتسب البلديات و المؤسسات العمومية التابعة لها الأملاك العقارية و تتصرف فيها طبقا للشروط المحددة في القوانين و التنظيمات المعمول بها »  
وتعرف أيضا هذه الموارد الإيرادات الأصلية التي تحصل عليها البلديات من أملاكها العقارية و المنقولة التي تملكها من طرق، أراضي، غابات، مزارع، ساحات عامة، أماكن تخزين، متاجر... إلخ .

وكذلك الإيرادات التي من أملاكها الخاصة كبيع المحاصيل و كراء حقوق الطرق وكذا أماكن التوقف و ناتج امتياز (1) بعض المصالح العامة.

## 2) منتج الاستغلال :

(1) الإمتياز أو الإلتزام عبارة عن عقد يربط البلدية بأشخاص إعتبارية أو طبيعية يقوم بموجبه هذا الأخير باستغلال مصلحة عامة يحقق بما إيراد مقابل دفع حقوق البلدية .



يعتبر منتوج الاستغلال كل مقابل للخدمات التي تقدمها البلديات عبر مصالحها العمومية، فتحصل بذلك على إتاوات و تعويضات، من قبل الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات و عن طريق تحسين أداء هذه المصالح و استغلالها استغلالاً أمثلاً و سليماً يمكن للبلديات أن توفر بعض الإيرادات الدائمة و إن كانت بسيطة و الإستفادة منها لسد تكاليف استغلالها، وبتقليص عبء هذه المصالح من ميزانيتها. و من جملة هذه الخدمات التي يمكن للبلديات أن تحصل من خلالها على بعض المداخل نذكر:

- حقوق الوزن، الكيل و قياس السعة
- الحقوق الثانوية المرتبطة بحقوق الذبح، حقوق ختم اللحم، و حقوق استعمال غرف التبريد
- استرجاع تكاليف التطهير و التعقيم و المراقبة الصحية التي تقوم بها مكاتب التنظيف للبلدية.
- رسوم الأرصفة العمومية التي يستفيد منها أصحاب المحلات ( و المقدرة بنسبة 50% على عاتق صاحب المحل المستفيد).
- حقوق مصالح الحجز على السيارات.
- حقوق تسليم العقود الإدارية (نسخ من العقود، نسخ من المداوولات ، محاضر ... إلخ )

### (3) الناتج المالي :

يمثل الناتج المالي المداخل الناتجة على مردودية الأسهم التي يمكن للبلدية امتلاكها وكذا السندات، كما يمثل فوائد القروض التي تقرضها لغيرها من الوحدات الاقتصادية بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي و التجاري .

غير أن مداخل الناتج المالي تكون منعدمة في الغالب و ذلك لغياب العمل بعمليات شراء الأسهم أو المشاركة في رأسمال شركات معنية مربحة. الشيء الذي قد يحقق بعض مداخل البلدية، و نفس الشيء بالنسبة للسندات أما فوائد القروض أو حصص الأرباح التي يمكن أن تجنيها البلدية من وحداتها الاقتصادية، ففي الغالب هي عبارة عن شركات عاجزة تطمح في المزيد من التدعيم و أغلبها قد حل بموجب مداوولات وقرارات و لائية .

كما أن المضاربة بالأسهم و السندات عمل جديد بالنسبة للبلديات لا تجرأ على خوضه نظرا لنقص التجربة وانعدام الكفاءات في هذا الميدان وارتكاز مثل هذه العمليات في بورصة الجزائر العاصمة، بالرغم من أن المشرع قد أجاز هذه العمليات لتنشيط الحركة الاقتصادية و تحصيل إيرادات زائدة لمواجهة المتطلبات المستمرة للبلدية .

### المطلب الثاني: المصادر المالية الخارجية :

في هذا المطلب سوف نتطرق إلى المصادر المدعمة لميزانية البلدية، وهي المصادر الخارجية، وذلك بعد أن تطرقنا في المطلب الأول إلى المصادر الداخلية الذاتية التي تتكون منها ميزانية البلديات وهي المصادر التي كانت تمثل فيها الجباية أكثر من 90% أما الباقي فيتوزع بين مداخيل الممتلكات منتوج الإستغلال والنتائج المالي أما المصادر الخارجية المدعمة لميزانية البلديات فتتمثل أساسا في مساعدات الدولة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية مساعدات من ميزانية الولاية و الإقتراض من المؤسسات المالية وهي موارد جد هامة إذا ما تم إستغلالها بطرق رشيدة وعقلانية تمكن البلديات من الإقتصاد في الإنفاق من المصادر الذاتية. وسوف نتعرض بشيء من التفصيل إلى هذه المصادر .

### الفرع الأول : مساعدات الدولة

تتمثل مساعدات الدولة أساسا في إنجاز التجهيزات الكبرى التي تنقل كاهل البلديات وتعجز عنها ميزانيتها وتنقسم هذه المساعدات إلى نوعين :

- برامج المخططات البلدية للتنمية
- برامج البناءات المدرسية

وسوف نتطرق للنوعين بشيء من الإيجاز لتفادي الإطالة والخوض في موضوع

قد يكون بعيد عن موضوع البحث.

### أولا: برامج المخططات البلدية للتنمية

باعتبار البلدية هي الخلية الأساسية ونواة المجتمع، فهي الأداة التي تقود هذا المجتمع نحو التطور والنمو، من خلال إشرافها على كل المشاريع التنموية والتي تتماشى ومخططات التنمية المحلية وأداة أساسية للتنمية الوطنية.

والبلدية تلعب دورا هاما في تحضير المخطط الوطني للتنمية وذلك حسب ما نص عليه المرسوم رقم 380/81 الصادر في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية.

فالبلدية تلعب دورا هاما في تحضير المخطط الوطني للتنمية عن طريق:

- إحصاء الموارد البشرية والمادية المتاحة على المستوى المحلي .
- إحصاء الاحتياجات المحلية للمواطنين.

وفي هذا الإطار خول القانون للبلديات صلاحيات هامة جدا في المجال الإقتصادي حيث نصت المادة ( 86 ) من القانون البلدي<sup>(1)</sup> «تعد البلدية مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى، تصادق عليه وتسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا وبانسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية».

إن البلدية التي كانت تعتبر بالأمس بمثابة نواة للإدارة المحلية أصبحت اليوم تشارك بصفة نشيطة في مختلف العمليات التي تهدف إلى التغيير الجذري للمرافق الإجتماعية والإقتصادية للمواطن باعتبارها الجماعة الإقليمية السياسية وهي الخلية الأساسية للنظام الإداري الجزائري إذ تلعب دورا حاسما في كل ميادين الحياة للبلاد<sup>(2)</sup>.

تعتبر إذن المخططات البلدية للتنمية ذات أهمية كبرى للإنعاش والنمو الإقتصادي لكامل الوطن.

وقد عرفت البلديات مجموعة من برامج المخططات التنموية بغرض تسيير وإدارة ميكانزمات التنمية المحلية نذكر منها.

### **1- برامج التجهيز المحلي PEL ( إبتداء من سنة 1968 )**

بانطلاق المخطط الثلاثي الأول (1969/1967) بدأت البلديات في ممارسة صلاحياتها المخولة لها بموجب القانون البلدي 1967 وذلك بوضع آلية إستراتيجية للتنمية على المدى الطويل (1980/1967) وعلى إثر ذلك ظهرت برامج التجهيز المحلي والتي كان من أهم

(1) قانون البلدية رقم 08/90 سبق ذكره

(2) نفس المرجع

أهدافها إمتصاص البطالة والحد من النزوح الريفي وتتكون برامج التجهيز المحلي من خمسة (5) برامج أساسية:

- **برامج الإعتمادات المخصصة للإستعمال الأفضل لليد العاملة المحلية CPE :**  
الهدف من هذا البرنامج الحد من ضغط البطالة على مستوى البلديات من خلال تنشيط الأنشطة الفلاحية وتحسين الهياكل القاعدية المحلية.
- **برامج تنمية الصناعة المحلية DIL نوفمبر 1968:**  
الهدف من البرنامج هو خلق مناصب شغل من خلال تنمية الصناعات الصغرى والمتوسطة المكتملة للمشاريع الكبرى للشركات الوطنية.
- **برامج الإنفاق على التجهيزات العمومية DEC أبريل 1970:**  
يهدف هذا البرنامج من خلال تحسين التجهيزات الإجتماعية الإدارية والتهيئة الريفية.
- **برامج التنمية الاقتصادية والريفية DER أبريل 1970:**  
الهدف من البرنامج إنعاش القطاع الفلاحي وفتح إعتمادات مالية لتنمية القدرات الإنتاجية الفلاحية.

- **برامج تجديد تجهيزات الجماعات المحلية الصحراوية RECLS:**  
برنامج مخصص للمناطق الصحراوية وشبه الصحراوية لمواجهة مناخ وطبيعة هذه المناطق .  
جملة البرامج هذه التي أسندت للبلديات بغرض تجسيد الأهداف الأساسية المحددة مركزيا والتي ترمي إلى مساعدة البلديات ماديا حققت نسبة نجاح ضئيلة أجبرت الدولة على إعادة النظر فيها وهو ما نحاول إظهاره في الجدول التالي:

**الجدول رقم 21 : برامج التجهيز المحلي ونسبة نجاحها**

البرامج	الأهداف	% المنجزة من الأهداف المرجوة
DER	تنمية الطاقات الإنتاجية في قطاع الفلاحة، خلق مناصب شغل	16.5 %

الفصل الثاني : المصادر المالية للبلدية

55 % 36.2 %	الإستعمال المكثف لليد العاملة تهيئة الهياكل القاعدية للفلاحة	CPE
56.2 %	خلق مناصب شغل، تنمية القدرات الإنتاجية للصناعة	DIL
48.4 % 17.7 %	تحسين شروط الحياة تحسين الهياكل القاعدية	DCE
/	تجديد تجهيزات الجماعات المحلية الصحراوية	RECIS

المصدر: Ahmed BAHRI , Mahfoud BER KANI , Miloud MOKRANE «la planification en Algerie» in :  
intégration numéro spécial 1975-4 revue camera ed société tunisienne des arts graphiques Tunis août 1976 p 40.

ونتيجة لهذه النسب الضعيفة المحققة من البرامج المذكورة والتي ترجع أساسا إلى مركزية الإجراءات المالية المعتمدة في تخصيص الإعتمادات الموجودة لإنجاز هذه المشاريع و مركزية تسجيلها واعتمادها في إطار برامج التجهيز المحلي. كما أن كثرة هذه البرامج وتنوعها صعب من تتبعها ومراقبتها و هي الأمور التي أظهرت جملة من النقائص في تسيير هذه البرامج.

ولهذه الأسباب و من أجل القضاء على هذه النقائص عمدت الدولة إلى تبني برنامج موحد يسمى المخطط البلدي للتنمية (PCD) تسعى الدولة من خلاله إلى:

- وضع آليات جديدة لإعداد المخططات البلدية
- لامركزية إعتاد العمليات المعدة في إطار المخططات البلدية للتنمية.
- تخفيف وتبسيط إجراءات التسيير المالي والمحاسبي لغرض إعطاء مسؤولية أكبر للمجالس البلدية في إنجاز مخططاتها.

## 2-المخططات البلدية للتنمية :

أسست مخططات البلدية للتنمية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 136/73 المؤرخ في 09/أوت 1973، وقد أنشأت هذه المخططات بإنتلاق المخطط الرباعي الثاني. يعتبر المخطط البلدي للتنمية أداة أساسية للترقية الإقتصادية، الإجتماعية والثقافية للجماعات المحلية وكذا عامل لتحسين وتطوير الظروف المعيشية للمواطن، وعامل ربط وإدماج الإقتصاد المحلي والإقتصاد الوطني كما أنه يعتبر مكمل لمختلف الأنشطة المحققة في إطار البرامج القطاعية.

وبما أن هذه المخططات تسعى لتحقيق التنمية المحلية فهي وسيلة لسياسة التوازن الجهوي وتكريس لمبدأ الديمقراطية من خلال المشاركة الشعبية في تحقيق الإنجازات الاقتصادية الإجتماعية والثقافية.

تجسدت المخططات البلدية للتنمية بصور التعليم الوزارية المشتركة ( وزارة الداخلية، وزارة المالية) رقم 14801 المؤرخة في 1973/12/08 والمتعلقة بشروط تسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية ومخططات التحديث العمراني (PCD/PMI) .

### محتوى المخططات البلدية للتنمية وأهدافها :

توزع المخططات البلدية للتنمية إلى 03 أصناف من المخططات

- مخططات الثورة الزراعية ( البلديات الريفية )
- المخططات الشبه حضرية ( التجمعات السكنية )
- برامج التحضر العمراني.

### المخططات البلدية للثورة الزراعية :

كانت هذه المخططات مرافقة لقانون الثورة الزراعية اعتمدت كل المشاريع الخاصة و

الضرورية لتطبيق الثورة الزراعية و ذلك من خلال 05 برامج هي :

□ هياكل الثورة الزراعية

□ التجهيزات الفلاحية

□ التجهيزات الإنتاجية الغير فلاحية

□ التجهيزات القاعدية

□ التجهيزات الإجتماعية

تم التخلي عن مشاريع المخططات البلدية للتنمية للثورة الزراعية ابتداء من المخطط

الخماسي الأول 1984/1980 و ذلك بعد إغلاق عمليات الثورة الزراعية .

### المخططات البلدية شبه حضرية :

تخص هذه المخططات البلدية التي يغلب عليها الطابع الحضري كالبلديات الأم في الدوائر و التجمعات السكنية التي لها مساحة محدودة و غالبا ما تتكون من نفس برامج المخططات البلدية للثورة الزراعية بإستثناء برنامج «هياكل الثورة الزراعية» وتعتبر البلديات المعنية، بلديات ذات تجمعات سكنية مهمة محرومة من كل التجهيزات و بالتالي فهي بحاجة إلى برامج لإنعاش هذا القطاع ومن أهمها:

- الإنارة العمومية .
- فك العزلة بإنجاز الطرق .
- التجهيزات الإجتماعية .
- السكن الريفي .

**برنامج التحضر العمراني PMU :** يخص هذا البرنامج 39 مدينة كبيرة على مستوى الوطن (31 ولاية + 8 مدن كبرى مقر دوائر )<sup>(1)</sup> تهدف هذه البرامج إلى :

- امتصاص العجز في التجهيزات العمومية .
- تحسين نوعية الخدمات العمومية
- زيادة فعالية محيط التوزيع .
- تحضير شروط التوسع المنسجم للمدينة .

يجسد هذا البرنامج المخطط الرئيسي للتهيئة العمرانية على مستوى التجمعات الحضرية ذات الأهمية الاستثمارية ، الصناعية و السياحية تتلخص مشاريع هذا البرنامج في :

- التجهيزات القاعدية .
- التجهيزات الإجتماعية .
- التجهيزات الإنتاجية غير الفلاحية .

(1): ALI KOLAI « le plan communal de developement en Algerie » in l'administration territoriale au maghreb . Opcit p 295 .

و لقد اختلطت فيما بعد المخططات البلدية للتنمية بمخططات التحضر العمراني و لم يبقى سوى مشاريع المخططات البلدية للتنمية بعد إغلاق عمليات الثورة الزراعية و هذا ابتداء من المخطط الخماسي الأول 1984/1980.

و لا تزال هذه المخططات البرامج الأكثر اعتمادا للتنمية و النهوض بالاقتصاد الوطني على مستوى المحلي و من ذلك فهو يحتوي على جل برامج القطاعات التي كانت مجزئة فأصبحت برنامجا واحدا بكل المشاريع لكل القطاعات فهو يضم إذن:  
الصناعة، الفلاحة، الري، المنشآت الاقتصادية، المنشآت الاجتماعية، المنشآت الإدارية، السياحة، التربية و التكوين، الثقافة، الرياضة .....

### شروط إعداد وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية :

لقد خولت النصوص التنظيمية صلاحيات كبيرة للبلدية فيما يخص المشاركة في وضع إعداد المخططات البلدية للتنمية، كما خولت لها حق المشاركة في إنجازها و تنفيذها من خلال الوسائل و الإمكانيات المتاحة وفق شروط محددة.

### شروط إعداد المخطط البلدي :

يتم إعداد المخطط البلدي للتنمية على ثلاث مستويات البلدية، الولاية، المستوى الوطني

• على المستوى البلدي : يعد المجلس الشعبي البلدي مشروع المخطط التنموي أخذا بعين الاعتبار كل المعطيات الضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ابتداء من تحديد الإمكانيات المحلية المتاحة و تعيين جملة الأنشطة المنجزة أو تلك التي في طريق الانجاز. كما يبرز المجلس الشعبي البلدي جملة المشاريع القابلة للإنجاز حسب الأولوية ومرتبة حسب طبيعة الأنشطة المراد تجسيدها.

و عليه فالبلدية معنية بإقتراح برامج منسجمة في إطار التوجهات الوطنية بتوجيه من الولاية التي تعلم البلدية بكل التوجيهات و بكل المشاريع التي لها انعكاسات ايجابية على المستوى المحلي .



وفي الأخير يجب أن يخضع مشروع المخطط إلى مداولة المجلس الشعبي البلدي الموسع قبل أن يبعث إلى الهيئات العليا.

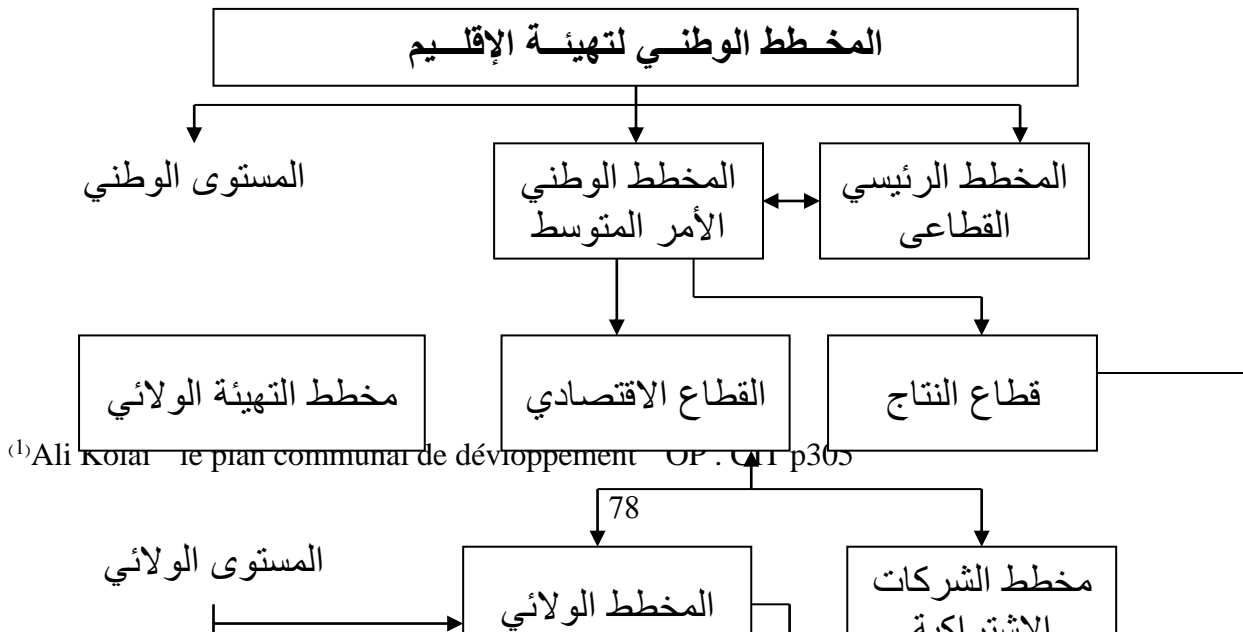
• **على المستوى الولائي :** المجلس الشعبي الولائي يحدد قائمة المخططات البلدية بصفة نهائية حسب توجهات المخطط الوطني، كما تعمل المصالح الولائية على التنسيق بين المخططات البلدية للتنمية و المخططات القطاعية الخاصة بها و مراجعة مختلف الأنشطة الخاصة بهما.

- **على المستوى الوطني :** تعتمد اللجنة الوزارية المشتركة على المستوى الوطني القائمة النهائية لبرامج المخططات البلدية للتنمية بعد مراجعة و مراقبة ما يلي :
  - احترام التوجهات الوطنية.
  - تحديد حجم الأنشطة لكل ولاية و حسب طبيعة التدخل وفق الأهداف الأساسية على المستوى الوطني.
  - السهر على المساواة في توزيع الأنشطة حسب البلديات على مستوى كل ولاية .

تحدد المشاريع الخاصة بالمخططات البلدية المعتمدة حسب كل ولاية لتبعث إلى الوزارات العضوة في اللجنة الوزارية (الداخلية، التخطيط، الأشغال العمومية و البناء ) ثم الولايات التي تسهر على توزيعها على البلديات. و قبل عملية التنفيذ و الإنجاز تتداول بعد ذلك المجالس المنتخبة المشاريع المعتمدة لإعطائها صفة الرسمية .

ويمكن إبراز مسار اعتماد مشاريع المخططات البلدية للتنمية حسب المخطط التالي :

### مخطط اعتماد برامج المخططات البلدية للتنمية (1)



### تنفيذ المخططات البلدية للتنمية :

تنفذ العمليات المسجلة في إطار المخططات البلدية للتنمية عن طريق حصص من الاعتمادات المالية السنوية و الخاصة بكل قطاع وبكل باب، على أساس جدول استحقاق يعده المجلس التنفيذي الولائي عند إصدار القانون المالي في كل سنة، و توقيع مراسيم توزيع الاعتمادات . ترسل وزارة المالية اعتمادات الدفع الضرورية للولايات و التي توزع من طرف هؤلاء على البلديات.

تقوم الولاية بإعداد قرارات اعتمادات الدفع الخاصة بتمويل العمليات المسجلة في المخططات البلدية للتنمية قبل 20 جانفي من كل سنة حسب اقتراحات المجالس الشعبية للبلدية. و بعد موافقة المجلس التنفيذي الولائي ، يمكن للوالي أن يقوم بتعديل طبيعة (دون الإخلال بالتوازن داخل القطاعات ) أو تعديل طبيعة كلفة العمليات ( زيادة 10% من كلفة المشروع للأولوية كأقصى حد ) أو تعديل اعتمادات الدفع ( التحويل من باب إلى باب آخر من نفس القطاع )، في حالة حدوث أي تعديل يجب إبلاغ الوزارات المعنية في اللجنة الوزارية المشتركة .

### أهمية المخططات البلدية للتنمية في تمويل ميزانيات البلديات :

تعتبر المخططات البلدية للتنمية من المصادر المالية الهامة من حيث أنها تمول مشاريع التجهيزات التي قد تعجز عنها معظم البلديات، كما يعتبر موردا للبلديات العاجزة ومن أهم المصادر الخارجية رفقة مساعدات الدولة، قد تتزايد من نسبة 46% سنة 1992 إلى 76% في سنة 1994 من ميزانية التجهيز ليبدأ في الانخفاض إلى 70% سنة 1995 و60% سنة 1996<sup>(1)</sup>. يلاحظ أن هذه النسب تبرز حجم التمويل الذي تمثله هذه المساعدات، فعلى اعتبار أن هذه النسبة تفوق 50% من ميزانية التجهيز والاستثمار يجعل من هذه المصادر عنصرا ذا أهمية قصوى و نقصها أو انخفاضها يؤثر سلبا على التنمية المحلية بدرجة كبيرة.

### ثانيا : البناءات المدرسية:

لقد أسندت عملية البناءات المدرسية إلى البلديات مباشرة بعد اعتماد القانون البلدي لسنة 1967 حيث جاء في مادته 161 « يسهم المجلس الشعبي البلدي في إنجاز برامج الأبنية المدرسية و تكاليف الصيانة الخاصة بالمؤسسات المدرسية و أندية الشبيبة المحدثثة في دائرة البلدية و ذلك ضمن الشروط التي يجرى تحديدها بموجب مرسوم ». و تفيد هذه المادة أن البلدية تشارك في إنجاز الأبنية المدرسية بينما تتكفل الدولة بالتمويل و توفر الإطار التقني للمشروع .

لقد أسند هذا الإختصاص للبلديات بمقتضى المرسوم 09/68 المؤرخ في 1968/01/23 المتعلق بالأبنية المدرسية.

ثم القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 أفريل 1968 و الذي يحدد كيفية توزيع الأعباء بين الدولة و البلدية فيما يخص البناءات المدرسية .

و القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 أفريل 1968 و الذي يحدد كيفية إنجاز البناءات المدرسية و التعليم الإبتدائي العمومي .

### - إعداد البرامج :

(1): centre nationale d'étude et d'analyse pour la planification (CENEAP) « étude statistiques et financières des communes » opcit p 12 .

تقوم البلدية مع مفتشية التعليم بإعداد قائمة الإحتياجات و ترسل إلى وزارة التعليم حيث تقوم لجنة البناءات المدرسية بدراسة هذه الإحتياجات على مستوى كل ولاية، تحدد هذه القوائم و تبعت إلى الولايات .

على مستوى الولاية تقوم اللجنة الولائية للبناءات المدرسية بتوزيع هذه البرامج حسب إحتياجات كل بلدية .

ويبقى على المجلس الشعبي البلدي تخصيص الأراضي للبناء و تعيين المصالح التقنية التي تسهر على متابعة المشروع .

#### - تنفيذ البرامج

تتميز برامج البناءات المدرسية بتخصيصها المحدد تماثلا مع المخططات البلدية للتنمية، فلا يمكن تحويلها إلى برامج أخرى من قبل المجلس البلدي أو تحويل أموالها إلى

مشاريع أخرى، إلا أنها تختلف في طبيعة اعتماداتها بحيث تبعت الأموال المخصصة نهائيا لإنجاز هذه البرامج إلى البلدية دون تقسيمها على شكل حصص سنوية كما هو الشأن بالنسبة للمخططات البلدية للتنمية .

باعتماد المشروع من طرف الوزارة المعنية ترسل رخصة البرامج و مبلغ الرخصة إلى الولايات لتحويل الاعتمادات إلى البلديات المعنية .

يتم إنجاز المشروع من طرف البلدية و تحت رقابة المصالح التقنية للولاية أو من طرف المؤسسات المعتمدة (خاصة أو عمومية) في إطار قانون الصفقات العمومية. من إشهار و منافسة بين المؤسسات و فتح الأظرفة كما يتم تجهيز المشروع بكل وسائل التعليم الضرورية بتمويل من الدولة و عن طريق مديرية التعليم للوزارة المعنية. حيث يتم إحصاء كل التجهيز و الإحتياجات الضرورية في قوائم و ترسل عن طريق مديرية التربية للوزارة المعنية .

يتم تمويل أشغال الصيانة الكبرى بنفس الطريقة ، بحيث يتم إعداد كشوفات بكل مدرسة بتقدير المبالغ و طبيعة الأشغال الواجب إنجازها و ترسل هذه الوثائق إلى وزارة الداخلية بواسطة الولاية.

يتم تخصيص اعتمادات سنوية لهذه الأشغال ، ترسل إلى الولايات التي تعيد توزيعها بدورها على البلديات.

### أهمية مصدر تمويل البناءات المدرسية :

على غرار المخططات البلدية للتنمية، تكمن أهمية هذا المصدر في الاعتمادات المالية التي تستفيد منها البلدية لمواجهة الأعباء و النفقات المتزايدة لقطاع التمدرس. ولكن غالبا ما تكون هذه الاعتمادات غير كافية مما يحتم على المجالس الشعبية البلدية تخصيص اعتمادات معتبرة من ميزانيتها لمواجهة أعباء القطاع . و ذلك بالرغم أن النصوص تجعلها من التكاليف الملقاة على عاتق الدولة و أهمها القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 أفريل 1968 .

### الفرع الثاني : مساعدات الصندوق المشترك للجماعة المحلية

مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية أنشئ هذا الصندوق في سنة 1973 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 134/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 تحت وصاية وزارة الداخلية.

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية، ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال المالي، يتولى تسيير صندوقين هما صندوق التضامن و صندوق الضمان<sup>(1)</sup> المنصوص عليهما في المواد 266، 267، 268 من القانون البلدي و المادة 115 من القانون الولائي (رقم 07/90 المؤرخ في 1990/04/07).

يهدف الصندوق إلى تقليص الفوارق الموجودة بين البلديات في المداخل، توزيع حصة الموارد الجبائية توزيعا بالتساوي، ضمان دفع المبالغ التقديرية في جداول الضرائب المباشرة كما يقوم بالدراسات و التحقيقات و الأبحاث التي تهدف إلى تطوير التجهيزات والإستثمارات المحلية ، إضافة إلى قيامها بأعمال تكوين موظفي الإدارة المحلية و الرفع من مستواهم.

يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية و يسهر على إدارة:

- صندوق التضامن .

(1) ينظر المرسوم التنفيذي رقم 86-266 المؤرخ في 14/11/1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية وعمله المادة 01.

- صندوق الضمان .

### أولاً : صندوق التضامن

يعمل هذا الصندوق تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية ولقد أنشأ لأجل القيام بجملة من المهام أهمها توزيع الناتج الجبائي بين البلدية و الولاية بالشكل التالي (2) :

75% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي .

25% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن الولائي .

كما توزع الموارد التي تعود إلى أحد صندوقي التضامن نسبا معينة حسب اختصاصات الصندوق المتمثلة في:

- تخصيص الخدمة العمومية و تخصيص الضريبة المتساوية 55%
- مساعدات استثنائية 05%
- مساعدات التجهيز و الاستثمار 40%

### أ - إعانة التوزيع بالتساوي

تعتبر هذه الإعانة المورد الرئيسي للجماعات المحلية و تعتمد عليها اعتمادا كبيرا في إعداد ميزانيتها و لا تستفيد منها إلا البلديات أو الولايات الفقيرة التي لا يتجاوز معدل إيراداتها المحلية المعدل الوطني و توزع هذه الإعانات سنويا كما تقيد بالميزانية الأولية للمجموعة المحلية عموما على أساس تقديرات السنة السابقة و يتم تسويتها في الميزانية الإضافية فيما بعد بالزيادة أو النقصان.

إن توزيع هذه الإعانة على البلديات يتم وفقا لقاعدة حسابية يتم فيها الأخذ بعين الاعتبار مستوى الإيرادات، وعدد سكان في كل بلدية، كما تقصى من الاستفادة البلديات التي مؤشر إيراداتها الجبائية أعلى من المعدل الوطني لكل ساكن و هي غالبا البلديات التي تتميز بالنشاطات الإقتصادية الهامة .

### ب - الإعانات الاستثنائية

(2) المرجع نفسه ، المادة 05.

تمنح هذه الإعانات للبلديات التي تحقق عجزا بارزا في ميزانيتها الإضافية خلال السنة المالية و ليس في الميزانية الأولية التي من المفروض أن تكون متوازنة، و غالبا ما تمنح هذه الإعانات لتغطية أعباء الأجور و المرتبات التي لا تزال تمثل نسبة 75% من المصاريف الضرورية .

(1) : المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك

و الملاحظ أن عدد الميزانيات العاجزة يتزايد عام بعد عام بحيث كان سنة 1979 لا يتجاوز 10 بلديات ليصل في نهاية سنة 1999 إلى 1207 بلدية عاجزة و بتضاعف عدد البلديات العاجزة تضاعفت مبالغ المساعدات من 847.655 11 دج سنة 1979 إلى 8.824.475.844 دج سنة 1999 (1).

### ج - إعانات التجهيز

تقدم هذه الإعانات في شكل تخصيص خاص لمشاريع معينة بدقة ولا يمكن تحويلها إلى مشاريع أخرى، و إذا ما ألغيت فيجب إرجاعها إلى الصندوق .  
تقترح هذه المشاريع من قبل البلديات بعد إعداد و دراسة الملفات التقنية والبطاقات الفنية الخاصة بها و تقدم إلى الولاية ثم تبعث إلى الصندوق المشترك .

تحدد المصادقة على هذه المشاريع من قبل مجلس وزاري مشترك وذلك حسب الأولويات والخطوط العريضة للتنمية المحلية و الجهوية و كذا حسب الخطط الوطنية. وحتى يتجنب التمويل المزدوج، يجتمع ممثل من التهيئة العمرانية والمالية لدراسة الطلبات حسب المبالغ المحددة سنويا.

### ثانيا : صندوق الضمان

(1) الصندوق المشترك للجماعات المحلية "حصيلة النشاطات المالية لسنة 1999" ص 5

يعمل هذا الصندوق تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية و قد أنشأ لأجل

القيام بجملة من المهام أهمها توزيع الناتج الجبائي بين البلدية والولاية كالشكل التالي (2):

- 80% لصندوق الضمان البلدي .

- 20% لصندوق الضمان الولائي .

وتخصص أموال صندوق الضمان البلدي لمواجهة تخفيضات الضرائب و الديون من الضرائب المباشرة المحلية التي تقرر خلال السنة المالية و كذلك عندما يكون نقص الضرائب غير محصل.

### أ - ناقص القيمة الجبائية :

نعني بها نقصان مبلغ الضرائب المباشرة المحلية المحصلة عن قيمة المبالغ التقديرية. أثناء إعداد الميزانية الأولوية و نظرا للتأخر الذي غالبا ما يحدث في إرسال مبالغ التقديرات الجبائية من قبل مديرية الضرائب، تلجأ البلديات في ميزانيتها إلى اعتماد التحصيلات السابقة والمحقة في الحساب الإداري، و إدراجها في الميزانية الأولوية، غير أنه لنقص في التحصيل الضريبي، قد يحدث هناك نقص بالنسبة للتقديرات المسجلة، فيحدث هناك عجز في ميزانية البلديات وفي هذه الحالة يبرز دور صندوق الضمان الذي يضمن حدا ماليا يتكفل بتقديمه للبلديات التي تعرف هذا النوع من العجز .

لقد حققت 550 بلدية هذا العجز سنة 1997 بمبالغ 1.125.320.457 دج وبسبب ضعف موارد الصندوق لم يتمكن من . تسديد سوى 727.050.503 دج بحيث يعرف هذا الصندوق اختلالا<sup>(1)</sup> كبيرا في موارده المالية بسبب تضاعف البلديات التي أضحت تحقق هذا النوع من العجز.

### ب - التخصصات و المبالغ غير المستوفاة :

غالبا ما تقتصر و وظيفة الصندوق المشترك للجماعات المحصلة في ضمان أو تعويض ناقص القيمة الجبائية و التي أصبحت تثقل كاهله بقله موارده المالية و المتمثلة فقط في

(2) المرجع نفسه ص 13

(1) الصندوق المشترك للجماعات المحلية - حصيلة النشاطات المالية - لسنة 1999 .



الاقتطاع السنوي من ميزانية البلديات و الذي تحدد نسبة القوانين و غالبا ما تكون هذه النسبة 02% .

وباعتبار العجز المتزايد لعدد من البلديات والتي لم تعد تضمن حتى أجور العمال أصبحت تعجز عن تسديد مثل هذه الاشتراكات.

ويمكن ملاحظة هذا العجز من خلال الحوصلة السنوية التي يقدمها الصندوق حيث أنه و صل مبلغ العجز إلى 2 185 564 728 دج سنة 1999 لم تسدد البلديات المعنية منها

1 215 526 469 دج . قيمة العجز الخاصة بنقص في المبالغ الجبائية التي لم تسدد منذ سنة 1997 (1) .

و على هذه الأساس أصبحت وظيفة ضمان نقص القيمة الجبائية للبلديات من أهم وأصعب وظائف الصندوق.

### ثالثا : المساعدات و المهام الأخرى

إضافة إلى المساعدات المذكورة التي يقدمها الصندوق هناك تدخلات أخرى لا تقل أهمية عن تلك التي ذكرت من قبل و تتمثل في :

#### أ - إعادة توزيع مبالغ الدفع الجزافي :

سبق وأن ذكرنا أنه من جملة الضرائب المباشرة و التي تشترك فيها البلدية مع غيرها في الدفع الجزافي بحيث 30% تعود للبلديات و 70% للصندوق، ثم بعد توزيع هذه النسبة على الجماعات المحلية حسب مقتضيات النصوص التنظيمية(2) بالشكل التالي :

□ 20% تبقى لدى حساب الصندوق لأهداف تضامنية.

□ 20% لفائدة الولايات.

□ 60% لفائدة البلديات.

$$\text{حصّة البلدية (س) = المبلغ} \times \frac{\text{تعداد السكان}}{\text{التعداد الوطني للسكان}} \times \frac{\text{عدد أسر البلدية}}{\text{عدد الأسر الوطني}} \times \frac{1}{2}$$

(1) : الصندوق المشترك للجماعات المحلية « حصيلة النشاطات المالية لسنة 1999 »

(2) : نفس المرجع ص 20

و توزع النسبة المخصصة للبلديات حسب الصيغة (3) حصة البلدية (س)  
تسدد المبالغ كل ثلاثة أشهر للبلديات، حيث يسدد الثلاثي الأول في شهر أبريل والثلاثي  
الثاني في شهر جويلية، الثلاثي الثالث في شهر أكتوبر، و الباقي في شهر جانفي من السنة  
الجديدة .

وتتم عملية حساب الحصص لكل بلدية في وزارة الداخلية لدى مديرية المالية المحلية،  
و يتكفل الصندوق من جهته بتوزيع الاعتمادات وفقا للجداول المرسله إليه من طرف هذه  
المديرية .

#### **ب - الإعانات المخصصة :**

تتمثل هذه الإعانات في مساعدات مالية لصالح الأشخاص المسنين و نتجت هذه  
المداولة طبقا لمداولة مجلس توجيه الصندوق المؤرخة في 26 نوفمبر 1989 والتي تم  
بواسطتها إقرار مساعدة الأشخاص المسنين تقتطع من حصة الصندوق من الدفع الجرافي  
ويستفيد منها كل شخص مسن تتوفر فيه شروط معنية ومحددة تنظيما(1)

#### **ج- عمليات التكوين والإعلام والدراسات :**

يهتم الصندوق أيضا إلى جانب ما ذكر، بمساهمته في عمليات التكوين والإعلام  
والدراسات وتتمحور التدخلات في :

- برامج التكوين وتحسين المستوى لفائدة موظفي الإدارات والمصالح العمومية المحلية.
- برامج إعلام ومساعدة المنتخبين المحليين في أداء مهامهم بتنظيم أيام دراسية وملتقيات.
- عمليات نشر وتوزيع جميع الوثائق التي تسهل وتساعد عمل المنتخبين والموظفين المحليين.

- عمليات الدراسات الهادفة إلى تطوير التنمية المحلية وتحسين ظروف الموظفين  
والإدارات والمصالح العمومية المحلية.

(3) : القرار الوزاري المشترك المتعلق بكيفية توزيع ناتج الدفع الجرافي المؤرخ في 21 جانفي 1995.

(1) الصندوق المشترك للجماعات المحلية - حصيلة النشاطات المالية لسنة 1999 - سبق ذكره

ولقد وصلت المبالغ المخصصة لهذه العمليات في سنة 1999 مبلغ 23.856.214 دج

### د-إعانات تسيير أعباء الحرس البلدي:

طبقا للتعليمية الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1995 والتي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي، أصبح الصندوق يتحمل جزء من أعباء تسيير هذه

المؤسسة وتحمل الدولة الجزء الآخر بحيث تشكل هذه المبالغ أكبر نسبة من مبالغ الصندوق. ولقد ساهمت هذه الإعانات بقدر معين في حرمان البلديات من موارد معتبرة الشيء الذي أدى إلى زيادة عجزها مباشرة بعد اعتماد هذه المؤسسة. حيث أنها تعد 99.629 حرس بلدي بمبلغ إجمالي يقدر بـ 20.025.000.000 دج سنويا 12.600.000.000 من ميزانية الدولة 7.425.000.000 دج من الصندوق .

وعلى هذا الأساس يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مصدر مالي مهم بالنسبة للجماعات المحلية بحيث أن المساعدات المالية المباشرة للبلديات تفوق 50% من إجمالي مصادره الشيء الذي جعل هذا الصندوق مؤسسة جد ضرورية للبلديات ذات المداخيل المحدودة جدا والتي يفوق عددها أكبر من 1200 بلدية حسب التصريحات الرسمية. وتجدر الإشارة أن مصادر تمويل هذا الصندوق تتمثل في :

- 5.49% من مصادر الرسم على النشاط المهني.
- 70% من مصادر الدفع الجزافي .
- 10% من مصادر الرسم على القيمة المضافة .
- 80% من مصادر قيمة السيارات والتي تعتبر أهم مورد مالي.

### الفرع الثالث: مساعدات ميزانية الولاية :

تمنح الولاية مساعدات مالية تدعم بها ميزانية البلدية وهي خاصة لقسم التجهيز كما أنها تقتطع من نفقات تجهيز الولاية وقد تخصص :

- التجهيزات الإدارية.
- التجهيزات الإجتماعية.
- المساعدات في التجهيزات الصحية.

وغيرها من التجهيزات العمومية، غير أنها بالمقارنة مع المساعدات الأخرى تعتبر ضعيفة جدا. فهي مساعدات رمزية مقارنة بمساعدات الدولة أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية

### الفرع الرابع: القروض

تعتبر القروض من الموارد الهامة الدائمة التي يمكن اللجوء إليها في أي وقت وظرف وتعتبر عملية جلب القروض عملية مشروعة حسب القرارات التنظيمية الخاصة بتسيير البلديات ويكون هذا اللجوء لغرض تمويل التجهيزات والاستثمارات.

غير أن إمكانية البلديات المحدودة في إرجاع الديون وفوائدها هو العائق لمنع الجماعات المحلية من الاقتراض.

حيث أنها شكلت (1) :

□ 03% من إيرادات قسم التجهيزات سنة 1994.

□ 03% من إيرادات قسم التجهيزات سنة 1995.

□ 02% من إيرادات قسم التجهيز سنة 1996.

والملاحظة أنها في تناقص مستمر على المستوى الوطني، ويمكن للبلديات اللجوء للإقتراض لتغطية نفقات التجهيز التي قد تعجز عن تغطيتها بواسطة التمويل الذاتي أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكذا إعانات الدولة.

إلا أن هذا المورد وبمجرد اعتماده يصبح نفقة ضرورية على الجماعات المحلية فهو إيراد حاضر لكنه نفقة إجبارية مستقبلا.

ولذا غالبا ما تلجأ إليه البلديات كمصدر مثل ما تعتمد على مساعدات الدولة في إطار برامج تنمية البلدية وكذا الصندوق المشترك للجماعات المحلية. وعليه تبقى القروض من الموارد الهامة جدا إذا استعملت بطريقة عقلانية وصارمة وفي مشاريع إنتاجية هامة ودائمة.

(1) CENEAP «Refonte du système fiscale» ALGERIE 1997 P20

## خلاصة الفصل

تمتلك البلديات مصادر متنوعة وجد هامة من أموال خاصة جبائية ومصادر خارجية كالمساعدات وغيرها، الأمر الذي يجعلها في منأى من أي اختلال مالي قد يعرقل سير مصالحها.

ومن منطلق جرد إحصائي لجملة هذه المصادر المالية يلاحظ أن حصيلة الوعاء الجبائي من ضرائب ورسوم تشكل المورد الأساسي، والمصدر الأكثر أهمية، من حيث أنه يشكل ما يفوق 90% من موارد قسم التسيير الذي يقتطع منه نسبة للتجهيز والاستثمار، هذه النسبة هي في الحقيقة تشكل خطرا كبيرا على التمويل المحلي من حيث أن الضرائب والرسوم تستند بالأساس على مختلف الأنشطة الصناعية والتجارية المتواجدة على إقليم البلدية التي هي بدورها ترتبط ارتباطا أصيلا بالوضعية الاقتصادية للبلدية.

كما تشكل المساعدات المالية الخارجية العمود الفقري لإيرادات قسم التجهيز والمخصصة أساسا لمشاريع معينة ومحددة ليس للبلدية أي سلطة على تغييرها أو تحويلها إلى وجهة أخرى، الأمر الذي يحد من الاستقلال المالي للبلديات في إدارة أموالها ويؤكد تدخل الدولة وإشرافها على تسيير المشاريع الهامة على مستوى الهيئات المحلية.

بالرغم من تنوع مصادر التمويل المحلي إلا أنها تبقى قاصرة وعاجزة عن مواكبة متطلبات الإنفاق المتزايد مما أدى إلى عجز ميزانية 1200 بلدية من أصل 1541 فهل هذه الأسباب ناتجة حقيقة عن سوء التسيير وأخطاء في أداء الوظائف وسوء ترشيد الإنفاق أم أنها أخطاء ناتجة عن قصور في النصوص التنظيمية التي لم تعد تواكب عصر التفتح على اقتصاد السوق و المنافسة الحرة.

# الفصل الأول

البلدية : طرق تسييرها، و دورها في التنمية

## مقدمة الفصل الأول

### البلدية : طرق تسييرها، و دورها في التنمية

البلدية هي أسلوب و نظام إدارة محلية الغرض منه الوصول إلى أفضل أسلوب إداري لتسيير أمور و شؤون الدولة في أقاليمها ومناطقها المختلفة مع مراعاة الحفاظ على وحدة الدولة من ناحية وتنمية إمكانات وموارد كل منطقة من ناحية أخرى .

والبلدية يفترض فيها إتاحة المجال للمناطق المختلفة لتعبير عن إمكاناتها و مواهبها الطبيعية و البشرية باعتبارها الإدارة الأكثر قربا من المواطن، من مشاكله وشكاويه ومن هذا المنطلق فهي تعتبر الشريك الرئيسي لدولة في بلورة البرنامج التنموي المحلي.

وتظهر أهميتها في دفع عملية التنمية من خلال المرتكزات و الأسس التي تستند إليها. فهي تعمل على إيجاد موارد و إمكانات مالية محلية خاصة بالمنطقة والبلدية المعنية. كذلك تتطلب البلدية لأداء دورها وتحقيق أهدافها توفير التشريعات والأنظمة التي توفر البيئة والجو الملائمين لتحفيز السكان المحليين على المشاركة في إعداد وتنفيذ ومتابعة برامج ومشاريع التنمية المختلفة الملائمة للظروف والإمكانات المحلية .

وعلى هذا الأساس يتعين علينا تقديم هذه المؤسسة تعريفها، تحديد الصلاحيات المخولة إليها، كيفية تسييرها وإدارتها وكذلك معرفة طبيعة الخدمات التي تقدمها للمجتمع قصد حصر مجال البحث قبل الخوض في تفاصيل بنيتها المالية والعناصر المكونة لها بغية معرفة الإشكالية التي تتخبط فيها منذ فترة من الزمن.

## المبحث الأول

## تعريف البلدية

تعتبر البلدية الوحدة الأساسية للإدارة المركزية أنشأت بهدف تقريب الإدارة من المواطن و مساهمة الأفراد في إدارة شؤونهم و تمثل أيضا جماعة لها وظائف اقتصادية و اجتماعية تمارسها في إقليمها الخاص.

فما هو التعريف الذي يمكن أن تحمله هذه المؤسسة حسب ما نصت عليه النصوص و القوانين التشريعية و كيف وجدت في الجزائر عبر المراحل التاريخية من الفترة الزمنية الممتدة من الإستعمار الفرنسي إلى وقتنا الحالي وما هي التغيرات التي عرفت في ظل التنظيمات الإقليمية المتتابعة.

لقد عرف قانون البلدية رقم 90 - 08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق 07 أبريل سنة 1990 البلدية بأنها «البلدية هي الجماعة الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي»<sup>(1)</sup> ولوزير الداخلية بناء على اقتراح من المجلس الشعبي البلدي تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله بموجب مرسوم يتخذ .

و من هذا التعريف يلاحظ أن المشرع قد حدد نطاق الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي من خلال الصلاحيات التي نص عليها لأجهزة البلدية و الرقابة الإدارية التي تخضع لها من السلطة المركزية، ولعل من أولى مستلزمات ذلك، أن يكون للبلدية تلك الشخصية المعنوية التي تتميز بمفهومها و النتائج المترتبة عنها عما عداها من أشخاص المرفق العام و المرفق الخاص على حد سواء.

و البلدية تتمتع بدورها بمجمل النتائج المترتبة على تمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة  
أهمها :

### • الأهلية و حق التملك :

إن الشخص المعنوي مؤهل لاكتساب الحقوق و الالتزام بالواجبات على أن هذه الأهلية لا تكون مطلقة و إنما تقوم في نطاق الحدود التي يضعها القانون.

<sup>(1)</sup> قانون البلديات 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990.



• حق التقاضي :

إن الأهلية التي يتمتع بها الشخص المعنوي في حدود القانون تتبع بممارسته لحق أساسي هو حق التقاضي، فالبلدية هي سيده أمرها فيما تلتزم به إتجاه الغير وبالنسبة لما يلتزم به الغير اتجاهها.

• استقلال المواطن :

إن للشخص المعنوي موطنه الخاص، بما له من كيان قانوني مستقل عن موطن الأشخاص الطبيعيين الذين يؤلفونه، فالبلدية موطننا مستقلا عن الآخر يمكنه من التعاقد و التقاضي بالاستقلال عن سواه و يعطيه مركز إقامة يختلف عن مركز إقامة الباقين ممن عداه

• الاستقلال المالي :

إن استقلال الشخص المعنوي عن سواه من الأشخاص المعنويين الآخرين و الأشخاص الطبيعيين، يظهر من استقلال ذمته المالية ووجود موازنة خاصة به تتعدى بالموارد المختلفة التي تتميز عن موازنة وواردات ما عداه.

بعد تعريف البلدية يجذر بنا إعطاء ولو لمحة و جيزة عن تاريخ هذه المؤسسة التي نشأت وترعرعت خارج التراب الوطني، بحيث كان منشؤها في فرنسا، ثم انتقل هذا التنظيم إلى جملة الدول التي غزتها واستعمرتها هذه الأخيرة و منها الجزائر بداية من سنة 1830. وسوف نستعرض في هذا المطلب، كيف وجدت البلدية في الجزائر عبر المراحل التاريخية من الفترة الزمنية الممتدة من الإستعمار إلى وقتنا هذا مرورا بمرحلة الإستقلال ثم التنظيمات الإقليمية المتتابعة.

**المطلب الأول : المراحل التاريخية للبلدية في الجزائر.**

**الفرع الأول: البلدية في الجزائر قبل الاستقلال:**

إن التنظيم الإقليمي الفرنسي في الجزائر عرف تغيرات من فترة إلى فترة ومن منطقة إلى أخرى، فكان أول تنظيم الإقليمي الفرنسي في الجزائر عرف بالمكاتب العربية (Bureaux

(arabes)<sup>(1)</sup> و التي كانت تسيير مباشرة من قبل جيش الاحتلال الذين كانوا يقومون بالإشراف السياسي على السكان و تحصيل مختلف الضرائب و تموين الجيش بالموارد الضرورية. في سنة 1868 ظهرت البلديات المختلطة (Communes mixtes)<sup>(2)</sup> في مناطق تواجد الجزائريين و كانت تتشكل من دواوير و مراكز تعمير لتتحول فيما بعد إلى مراكز بلديات. كانت تسيير هذه المراكز من الإدارة الفرنسية بواسطة موظف يعرف بمتصرف المصالح المدنية يساعده في ذلك القواد و هم موظفون جزائريون خاضعون لنفس الإدارة وأيضا تساعده لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين و أعضاء جزائريين معينين. إلى جانب البلديات المختلطة هنالك البلديات ذات التصرف التام أو البلديات المتمتعة بملء الحق في الممارسة (Communes de plein exercice)<sup>(3)</sup> في المناطق التي يسكنها عدد هام من الأوربيين ، وهي تسيير من طرف مجلس بلدي و رئيس بلدية منتخبين كما هو الحال في فرنسا وفق القانون البلدي الفرنسي الصادر في 05 أفريل 1884، وهي أحكام قانونية تطبق سوى لصالح الأقلية الأوروبية بالرغم من إلغاء البلديات المختلطة بموجب المرسوم 28 جوان 1956 تحت ضغط تلك المرحلة. أما المناطق الواقعة في الجنوب فكانت تخضع مباشرة لتسيير الإدارة العسكرية نظرا لخصوصية هذه المناطق.

وعليه يبقى نظام تسيير البلديات قبل الاستقلال نظام متفاوتا بين منطقة يطبق فيها القانون العادي و أخرى تخضع لنصوص خاصة و هو ما لا يحسب لنظام من ميزة ، فهو نظام فاشل لم يحقق أي فعالية<sup>(1)</sup> .

### الفرع الثاني البلدية بعد الاستقلال :

(1) الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي .

(2) المرجع نفسه.

(3) المرجع نفسه.

(1) أحمد محبو : محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا. ديوان المطبوعات الجامعية. الطبعة الثانية 1970 ص 125

بعد حصول الجزائر على استقلالها وجدت البلديات نفسها في وضعية حرجة لا سيما في جانب التأطير وهذا بعد مغادرة الأوروبيين الموظفين و النقص الكبير في الإطارات القادرة على تسيير شؤون البلديات. و هو الأمر الذي جعل هذه الأخيرة تعاني من مشاكل إدارية و مالية خطيرة، حيث أنه من أصل 1538 بلدية توجد أكثر من 1500 بلدية مشلولة عن العمل ماليا و تقنيا و إنسانيا كإجراء إداري، الأمر الذي وقع فعلا و عوض بلجان خاصة عين على رأسها رئيس يقوم بوظيفة رئيس البلدية بانتظار رئيس جديد لضمان سير الخدمات الإدارية، و اعتبر هذا الإجراء تدخلا و قائيا لتنفيذ استحقاق هذا الخطر الذي كاد يعصف بجعل البلديات جراء تزايد الواجبات الاجتماعية و خاصة تلك المساعدات الممنوحة للمواطنين الذين تضرروا كثيرا من الأوضاع المزرية لحرب التحرير وكذا لعدم تمكن البلديات من تحقيق التجهيزات الاجتماعية الأولية.

ومقابل هذا الإنفاق المتزايد انخفض حاصل الرسوم على النشاط المهني إلى النصف<sup>(2)</sup> الأمر الذي أدى إلى الانعدام الشبه التام للإيرادات الجبائية و الذي يؤول بدوره إلى فتور النشاط الاقتصادي عقب الاستقلال، الأمر الذي أدى إلى وضعية مالية خطيرة للبلديات. و عليه توجهت الدولة إلى كل الآليات التي من شأنها تحريك عجلة التنمية للبلديات و الرفع من قدراتها المالية لمواجهة هذا الوضع المالي. و كإجراء أولي عمدت الدولة إلى تنظيم فترات تدريبية خاصة و ملتقيات لصالح موظفي البلديات لمكافحة التخلف الإداري و سد تلك الثغرات التي تركتها المغادرة المفاجئة لموظفي البلديات الأوروبيين. و كإجراء مرحلي عمدت الدولة إلى تزويد الجماعات المحلية بالتجهيزات الاجتماعية و التجهيزات الاقتصادية

لإنعاش بعض القطاعات المحلية، و أهمها قطاع الفلاحة و هذا لغرض زيادة مالية للبلديات و دفع عجلة التنمية الاقتصادية المحلية التي تعتبر من الاهتمامات الأساسية للجماعات المحلية.

**1-التقسيم الإقليمي لسنة 1963 :** لغرض الإصلاح الإداري و التحكم أكثر في تسيير البلديات لجأت الجزائر إلى الإصلاح الإقليمي و إجراء عملية تجمع البلديات لتخفيف و بصورة محسوسة من تكاليف الإدارة و وضع أسس مالية و بشرية ناجعة لها.

(2) : الأمر رقم 84/67 القانون البلدي سبق ذكره

فمن أصل 1538 بلدية تقلص المجموع ليصبح 676 بلدية بمتوسط 18 ألف ساكن في البلدية و ذلك بموجب مرسوم إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات و الصادر بتاريخ 16 ماي 1963 حسب الجدول التالي :

**جدول رقم 01 : توزيع السكان حسب عدد البلديات لسنة 1963**

الرقم	عدد السكان	عدد البلديات
01	من 0 إلى 5000 ساكن	38 بلدية
02	من 5000 إلى 10000 ساكن	209 بلدية
03	من 10000 إلى 20000 ساكن	275 بلدية
04	من 20000 إلى 40000 ساكن	113 بلدية
05	من 40000 إلى 100000 ساكن	34 بلدية
06	أكثر من 100000 ساكن	07 بلدية
	<b>المجموع</b>	<b>676 بلدية</b>

المصدر : أحمد محيو : « محاضرات في المؤسسات الإدارية » ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية 1979 ص 179.

وكان لكل هذه التدابير آثار محدودة في حسن التسيير الإداري و المالي للبلديات وهذا لما لهذه الأخيرة من أهمية كبيرة في الاستقرار الاجتماعي و السكاني. لقد أخذت البلدية وتسييرها الاهتمام الكامل في الجزائر من خلال النصوص التشريعية الصادرة بعد الاستقلال حيث حاولت كلها إبراز أهمية البلدية على الساحة الاقتصادية والاجتماعية.

فقد تجسدت هذه الأهمية في دستور 10 سبتمبر 1963 حيث نصت المادة 09 منه على « أن المجموعة الإقليمية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية القاعدية هي البلدية » و من ذلك برز دور البلدية على المجموعة الإقليمية خصوصا في الناحية الاقتصادية و الاجتماعية . ولقد تعززت البلدية لاحقا بإصدار القانون البلدي بموجب الأمر رقم 24/67 الصادر في 18 جانفي 1967 و الذي يعرف البلدية في بيان الأسباب على أنها هي « الخلية الأساسية في تنظيم البلد ، هي قريبة جدا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية و في أعمالهم بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري لبلدنا بحيث تكون قادرة بصفة خاصة على القيام بالإنجازات التي يجب أن تلبى الحاجات الأساسية للسكان » و هذا إبراز لمسؤولية البلدية اتجاه المواطنين و ضرورة تلبية حاجياتهم بحكم قربها منهم، كما أبرز المشرع من ناحية أخرى تمثيل البلدية لدولة في بيان الأسباب « البلدية باعتبارها الخلية الأساسية للأمة هي وحدة مدمجة في الدولة من واجبها - لهذا الإعتبار- أن تكون في خدمتها، و هي مع ذلك لا مركزية مكلفة مباشرة بأعمال التنمية التي تخصها وحدها » .

من هذا المنطلق يمكن استخلاص درجة أهمية البلدية في تمثيلها المزدوج، تمثيل الدولة على المستوى المحلي و تجسيد طموح المواطن في الميدان عن طريق الانتخابات و نظرا لهذا المجال الواسع الأهمية على المستوى المحلي أضيفت 15 بلدية بموجب المرسوم الصادر في 20 جانفي 1971 ليصبح مجموع البلديات 681 بلدية ثم اتبعته بعض التعديلات ليصبح عدد البلديات 704 بلدية عبر كامل التراب الوطني.

**2-التقسيم الإداري لسنة 1984 :** تميز تواجد البلديات بالاستقرار السياسي و الاقتصادي للبلاد على هذا النحو من التنظيم إلى غاية 1984، حيث قسمت البلديات القديمة و أحدثت أخرى جديدة لغرض تقريب الإدارة من المواطن تكريسا لمبدأ اللامركزية و الاستقلالية، فتضاعف عدد البلديات إلى 1541 بلدية و عدد الولايات من 36 إلى 48 بموجب قانون 04 فبراير 1984 ، و يبقى عدد البلديات و الولايات مستقرا إلى يومنا هذا إلا أن عدد الدوائر حدد بموجب المرسوم رقم 310/86 المؤرخ في ديسمبر 1986 بـ 229 دائرة و الخاص بقائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة ليتضاعف هذا العدد إلى 522 دائرة بموجب المرسوم

التنفيذي رقم 306/91 المؤرخ في 24 أوت 1991 وهذا للإشراف الجيد والفعال للعدد الهائل للبلديات و المقدر بـ 1541 بلدية لتحسين مستوى الأداء بفضل تقريب الهيئة الوصية المشرفة على رقابة البلديات.

تبقى البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية في هيكل الدولة فهي الخلية القاعدية السفلى لهذا الكيان و أهم ركيزة تحتية له، كما أنها ذات شخصية معنوية وكيان مستقل بذاته يحمل إسم و مركز و إقليم يسكنه مجموعة من الناس، له استقلال مالي لمواجهة احتياجات هذه المجموعة التي يحكمها أو يسهر على تنظيمها .

إذن فوجود البلدية مرهون بتلبية مجموعة من الاحتياجات الجماعية أي أنه مرهون بموجب مجموعة سكنية تسعى إلى تنظيم نفسها الشيء الذي يولد عبر هذا التواجد مجموعة من الحاجيات أو الرغبات المشتركة بين الأفراد، الأمر الذي يحتم وجود طلب على سلع وخدمات متميزة تسعى البلدية إلى تلبيتها ضمن صلاحياتها المخولة لها قانونا.

وتجدر الإشارة إلى أنه قبل التطرق إلى صلاحيات البلدية و دورها في عملية التنمية المحلية وجب عرض طبيعة و إدارة تسيير هذا المرفق.

### المطلب الثاني : أجهزة تسيير إدارة البلدية

تخضع البلدية في تسيير أجهزتها إلى نظام يختلف عن نظام تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وهذا خلافا للأنشطة التي يمارسها الأفراد، حيث أنها تخضع في تنظيمها للقانون العام الذي يحدد طبيعة علاقتها الداخلية والخارجية.

فبالنسبة لقواعد التنظيم فهي تخضع للقانون الإداري كونها مسيرة من طرف أشخاص عموميين يتمتعون بصلاحيات السلطة العمومية وبالنسبة لعلاقتها الداخلية فإن مستخدمي البلدية يخضعون لقانون الوظيف العمومي كما تخضع المنازعات الخاصة بهم للقانون الإداري<sup>(1)</sup> .

وعلى هذا الأساس تعتبر البلدية هيئة منظمة تسييرها أجهزة وفق مجموعة من التنظيمات وتتمثل هذه الأجهزة في :

☞ المجلس الشعبي البلدي.

(1) أحمد أمين بوسماحة المرفق العام في الجزائر ترجمة رجال بن عمرو رجال مولاي إدريس ، ديوان المطبوعات الجامعية 1995 ص130.

وهناك جهاز إداري يسهم على استمرارية البلدية والمتمثل في شخص الأمين العام.

### الفرع الأول : المجلس الشعبي البلدي

يدير البلدية جهاز للمداولة يسمى بالمجلس الشعبي البلدي، بحيث أنه الصورة المثلى لتجسيد اللامركزية على المستوى المحلي ذلك أنه يعبر عن مشاركة المواطنين في إدارة البلدية ويجسد مبدأ المشاركة الشعبية في إتحاد القرار كما يعتبر أعلى هيئة في البلدية وجهازها الأساسي.

**أولاً : تأليف المجلس البلدي :** يتألف المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح «حسب حجم البلديات من 07 إلى 33 عضو منتخب»<sup>(2)</sup> ويتم اختيار وانتقاء كل أعضائه بواسطة الاقتراع العام الشامل والسري من قبل سكان البلدية ولمدة 05 سنوات.

**ثانياً : تسيير المجلس** يعمل المجلس الشعبي البلدي ضمن اجتماعاته في دورات عادية كل 03 أشهر كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت الضرورة ذلك سواء بطلب من رئيس المجلس أو ثلث من أعضائه أو بطلب من الوالي. ولصحة عقد الدورة يشترط القانون البلدي حضور أغلبية أعضاء المجلس إلى الجلسة بناء على استدعاءات كتابية يوجهها الرئيس إلى مقر سكن الأعضاء قبل 10 أيام من موعد الاجتماع، ويمكن تخفيض هذه المدة في حالات الاستعجال على أن لا تقل عن يوم واحد.

وإذا لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد استدعاءين متتاليين بفارق ثلاثة أيام على الأقل بينهما تكون المداولات التي تتخذ بعد الاستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين وتكون «جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية كما يمكن أن تكون مغلقة»<sup>(1)</sup> في حالتين كما حددها القانون البلدي هما:

٥٣ فحص حالات المنتخبين الانطباعية .

٥٤ فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي.

وتتداول أعمال المجلس الشعبي البلدي على محورين إداري ومالي :

(2) -المادة 50 من القانون البلدي 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 .

(1) - المادة 19 من القانون البلدي 08/90 سبق ذكره.

**المحور الإداري :** وهو الاختصاص الإداري الذي يمارسه المجلس الشعبي البلدي ويتمثل أساسا في التصويت على الأعمال الإدارية المتعلقة بالبلدية، حيث يصوت المجلس على الصفقات العمومية ومخططات التهيئة العمرانية للتصرفات والأعمال المتصلة بنقل الملكية العقارية، قبول أو رفض الهبات والتبرعات لفائدة البلدية وكذا التصويت على مختلف العقود المبرمة مع الخارج ( الشركات، مكاتب، دراسات، تعاقد مع أخصائيين..... ).

**المحور المالي :** وهو الاختصاص المالي الذي يمارسه المجلس البلدي ويصوت من خلاله على الميزانية الأولية التي يعدها الرئيس قبل 31 أكتوبر والميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية، كما يقوم الرئيس بإعداد الحساب الإداري في 31 مارس من السنة الموالية لسنة التنفيذ والذي يعتبر كبيان ختامي لجملة النفقات والإيرادات وتحديد النتيجة السنوية، كما يتداول المجلس حساب التسيير الذي يقوم بإعداده المحاسب البلدي والذي يجيء مطابقا لنتائج الحساب الإداري، تلك هي المهام الأساسية للمجلس الشعبي البلدي وكل إجراء أو تصرف يصدره خلافا لأحكام وقواعد القوانين المنظمة يكون باطلا وقابلا للطعن فيه إداريا وقضائيا<sup>(1)</sup>

**ثالثا : مجالات نشاط المجلس الشعبي البلدي** تتعدد مجالات نشاط المجلس البلدي بشساعة إقليم البلدية وخصوصياتها وطبيعة نشاط ساكنيها وأهم المجالات المشرف عليها :

٥٢ المجال الفلاحي

٥٢ المجال الصناعي

٥٢ مجال النقل والتوزيع

٥٢ المجال السياحي

٥٢ المجال الإجتماعي والثقافي

وتبقى كلها مجالات حيوية تجسد دور البلدية في الإقليم وأهميتها في تفعيل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار الصلاحيات التي يخولها لها القانون .

**رابعا : صلاحيات المجلس الشعبي البلدي** البلدية جزء من جهاز الدولة الإداري وهي تمارس أعمال و مصالح وحاجات تهم السكان في منطقة محلية معينة دون سواهم، وبذلك فهي مختلفة عن المهام القومية ذات الأهداف التي تتعدى المستوى المحلي، فمسئوليتها تتحدد أساسا في

1) – المادتين 44 و45 من القانون البلدي سبق ذكره.



تفعيل كل المجالات في إطار الصلاحيات الموكلة إليها بموجب التنظيم والقانون المعمول به ونخص بالذكر (1)

- التهيئة والتنمية المحلية : حيث تحدد البلدية مخططها التنموي (PCD) وتبادر وتشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.
- التعميم والهياكل الأساسية والتجهيز : من حيث التزود بوسائل التعميم واحترام المخططات، شغل الأراضي المعدة للبناء أو الزراعة والمحافظة على التراث العمراني.
- التعليم الأساسي وما قبل المدرسي : تختص البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها وتعمل على تشجيع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي .
- الأجهزة الاجتماعية : تتكفل البلدية بالفئات الاجتماعية المحرومة وتقديم المساعدة لها في مجالات الصحة والتشغيل والسكن، كما تلتزم بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها والمراكز الثقافية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية.

- حفظ الصحة والنظافة والمحيط : تتكفل البلدية بحفظ الصحة و المحافظة على النظافة العمومية خاصة بالنسبة للمياه الصالحة لشرب والمياه القدرة ،النفائيات ، ونظافة الأغذية والأماكن العمومية وحماية البيئة.

- السكن : تعمل البلدية على ترقية برنامج السكن وتشارك فيه من خلال السكن الاجتماعي كما تشجع الترقية العقارية والأحياء من خلال إنشاء التعاونيات العقارية وجمعيات السكان .
- الاستثمارات الاقتصادية : البلدية تستثمر في المجالات الاقتصادية طبقا لتشريع المعمول به كتخصيص رأسمالها على شكل استثمار تسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية.

و عليه تبقى صلاحيات المجلس الشعبي البلدي واضحة ومفضلة بموجب كل التنظيمات والقوانين ولا سيما قانون البلدية 08/90 ولكن تبقى هذه الصلاحيات المتعددة والمتنوعة

(1) المواد من 86 الى 110 قانون البلدية المرجع نفسه.

ضخمة على عاتق ميزانية البلدية للمطالبة بإنجازها في حدود برنامج منسجم وفي حدود الموارد والوسائل المتاحة.

نظرا لتعدد هذه المجالات تنشأ لجان دائمة أو مؤقتة على مستوى البلدية (1) لمساعدتها على التسيير والمتابعة وقد صرح القانون بثلاث لجان هي :

☐ اللجنة الاقتصادية والمالية

☐ لجنة التهيئة العمرانية والتعمير

☐ لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية

وقد تنشأ البلدية لجان أخرى متخصصة تقوم بدراسة المسائل المتعلقة بالإدارة وشؤون الأشغال العامة والإسكان على أن يترأسها منتخب بلدي يعينه المجلس الشعبي وتعد اللجنة نظامها الداخلي وتصادق عليه (2)، كما يمكن أن تستدعي لحضور اجتماعاتها بصفة استثنائية موظفي البلدية وكذا مواطني وسكان البلدية أو خبراء مختصين.

### الفرع الثاني : الجهاز التنفيذي :

يعتبر الجهاز التنفيذي للبلدية جهاز جماعي يضم رئيس البلدية وعدد من النواب يختارهم هذا الأخير ويصادق عليهم المجلس الشعبي البلدي ويتراوح عدد النواب من 02 إلى 06 نواب حسب المنتخبين:

☐ بالنسبة البلدية المتكونة من 07 إلى 09 منتخبي عدد النواب يكون 02.

☐ البلدية المتكونة من 11 إلى 13 منتخب يكون عدد النواب 03.

☐ البلدية المتكونة من 23 منتخب يكون عدد النواب 04 .

☐ البلدية المتكونة من 33 منتخب يكون عدد النواب 06 .

ومدة ولاية النواب هي نفس المدة التي يتولاها المجلس أي 05 سنوات وتجتمع هذه الهيئة كلما تتطلب مصالح البلدية ذلك وبناء على طلب من الرئيس.

**رئيس المجلس الشعبي البلدي :** يترأس الرئيس الجهاز التنفيذي ويعين من بين القائمة التي نالت أغلبية المقاعد ويتم تنصيبه في مدة لا تتعدى 08 أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع

(1) المادة 24 لقانون البلدي 08/90.

(2) المادة 25 المرجع نفسه.

ويكون التعيين لمدة 05 سنوات يتمتع رئيس المجلس البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل الدولة تارة ويمثل البلدية تارة أخرى .

**أولا : اختصاصاته بصفته ممثلا للبلدية :** لقد أقر القانون البلدي 08/90 لرئيس المجلس حق إتخاذ القرارات و تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي في حدود هذا المنظور الاختصاصي نصت المادتان 58 و 59 من القانون أنف الذكر، أن يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل التظاهرات والإحتفالات الرسمية وكذا كل أعمال الحياة المدنية والإدارية في نطاق التنظيمات المعمول بها في هذا الشأن، وفي نفس السياق جاءت المادة 60 من نفس القانون لتحويل لرئيس حق القيام باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس يجمع الأعمال الخاصة والهادفة إلى المحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإيراداتها على النحو التالي:

☐ تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق ومتابعة المالية العمومية .

☐ إبرام عقود إقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات و المساعدات.

☐ إبرام المناقصات أو المزايدات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

☐ إتخاذ كل القرارات الموافقة للتقادم والإسقاط .

☐ التقاضي أمام القضاء باسم البلدية ولفائدتها مع الأخذ بعين الاعتبار مضمون المادة 66 من القانون 08/90 .

☐ المحافظة على الحقوق العقارية الثابتة والمنقولة التي هي ملك للبلدية .

☐ توظيف عمال البلدية وتعيينهم وتسييرهم وفق الشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

☐ إتخاذ الإجراءات المتعلقة بصيانة طرق البلدية.

☐ السهر على صيانة محفوظات البلدية.

**ثانيا : اختصاصاته بصفته وكيل عن الدولة :** إن اعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي وكيل عن الدولة يجعله تابعا وتحت السلطة السلمية في معظم المهام التي لها علاقة بالدولة كالأمن والسيادة، وهي الصفة التي أكدتها المادة 67 من القانون البلدي 08/90 حيث أعلنت أن رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة والحكومة على مستوى البلدية وهو تصريح ترتب عنه

منح رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية وضابط الشرطة القضائية وكل ما يتعلق بمجالات الضبط الإداري.

فبصفته ضابط الحالة المدنية خول له القانون البلدي مهمة القيام بإحصاء سنوي لفئات المواطنين المعنيين بالخدمة الوطنية المولودين في البلدية أو المقيمين بها وضبط بطاقة الخدمة العمومية وبهذه الصفة كذلك يشهر عقود الزواج كما يجوز أثناء ممارسته لهذه المهمة تفويض تحت مسؤوليته أي نائب أو موظف بالبلدية لاستلام تصريحات الولادة والزواج وكذا الوفاة، إضافة إلى تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية وتحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المتعلقة بالمواضيع السابقة، على شرط أن يرسل للإعلام قرار التفويض إلى الوالي والنائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليميا.

أما بصفته ضابط الشرطة القضائية فقد اعترف له قانون الإجراءات الجزائية الجزائري بصفة الضبطية القضائية التي تعطيه حق البحث عن مرتكبي المخالفات وإحالتهم على القضاء بحد تحرير محاضر بشأن المخالفات التي ارتكبوها. وبشأن التكفل بمسؤولية الضبط الإداري وهي مهمة تسند للسلطات العامة والهيئات التابعة للدولة قصد المحافظة على الأمن العمومي والأداب والسكينة العامة، حيث أدرجها قانون البلدية 08/90 حين تحدث عن الاختصاصات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي والتمثلة أساسا في:

- نشرو تنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية.

- السهر على حسن النظام والأمن العام والنظافة العمومية.

- السهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية.

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي جميع الاختصاصات الضرورية وجميع التدابير الوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية التي يمكن أن تعرف حدوث حريق، أما في حالة ظهور الخطر الجسيم يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي ويلتزم بتنفيذ كل التدابير الأمنية المتاحة حسب ما تقتضيه الظروف مع إعلام الوالي بها فورا.

وفي هذا الصدد يحق لرئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار قرار بهدم كل المباني السكنية المخالفة للمقاييس القانونية للبناء والتي تشكل خطرا على حياة المواطنين أو تلك المتعلقة بتنظيم وتقديم الإسعافات مع تسخير كل الأملاك العقارية والمنقولة لذلك.

لتسهيل عمل رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الضبط الإداري والمحافظة على النظام العام خولت له المادة 74 من القانون البلدي 08/90 ممارسة الصلاحيات المتعلقة بالأمن على هيئة الشرطة البلدية. فهو يقوم باختصاصات واسعة في المجال الأمني حسب ما يلي:

- المحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص.

- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والساحات العمومية.

- إتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها. يشرف رئيس المجلس الشعبي البلدي على هذه الصلاحيات تحت سلطة الوالي الذي له صلاحيات واسعة تمنحه حق التدخل والإحلال حسب المواد 81 - 82 - 83 من القانون البلدي 08/90 لسنة 1990

### الفرع الثالث : الجهاز الإداري

يتولى الأمين العام للبلدية جميع مسائل الإدارة العامة فهو المسؤول عن الأعمال الإدارية للبلدية بحيث تنبعث هذه المسؤولية من صميم انتمائه للوظيفة العمومي.

• **دور الأمين العام :** يقوم الأمين العام بجميع الشؤون الإدارية للبلدية فهو يعتبر أعلى هرم إداري في البلدية بحيث يعمل تحت سلطته مديرو ورؤساء المصالح وكذا رؤساء المكاتب فالأمين العام يمثل السلطة السلمية على موظفي البلدية أما من مساعيه الرئيسية هي تحقيق المصالح الإدارية وتحقيق المصالح التنفيذية وتنظيمها والتنسيق بينها(1).

فوظيفة الأمين العام وظيفية إدارية بحتة يسهر من خلالها على التنفيذ الجيد للقوانين والتنظيمات والتطبيق الفعلي للقرارات التنظيمية، غير أن صلاحياتها تتعدى الوظيفة الإدارية بحيث يشرف على وظائف التنشيط والرقابة والتنسيق فهو الذي يقوم بإعداد اجتماعات المجلس

(1) المرسوم التنفيذي رقم 20/91 المؤرخ في 26 فبراير 1991 المتضمن القانون الأساسي للعمال المنتمين لقطاع البلديات المادة 119 - 124

## الفصل الأول : البلدية : طرق تسييرها، و دورها في التنمية

الشعبي البلدي وتنفيذ المداولات وتبليغ محاضر مداولات المجلس وقراراته للسلطة الوصية(2) وعليه فهو موظف إداري تحت سلطة رئيس المجلس البلدي يتولى تنظيم الاجتماعات التي يترأسها هذا الأخير ويسهر على تنفيذ كل قراراته.

عليه ينحصر دور الأمين العام في 03 أدوار :  
دور إداري ، دور تنفيذي ، دور تنسيقي.

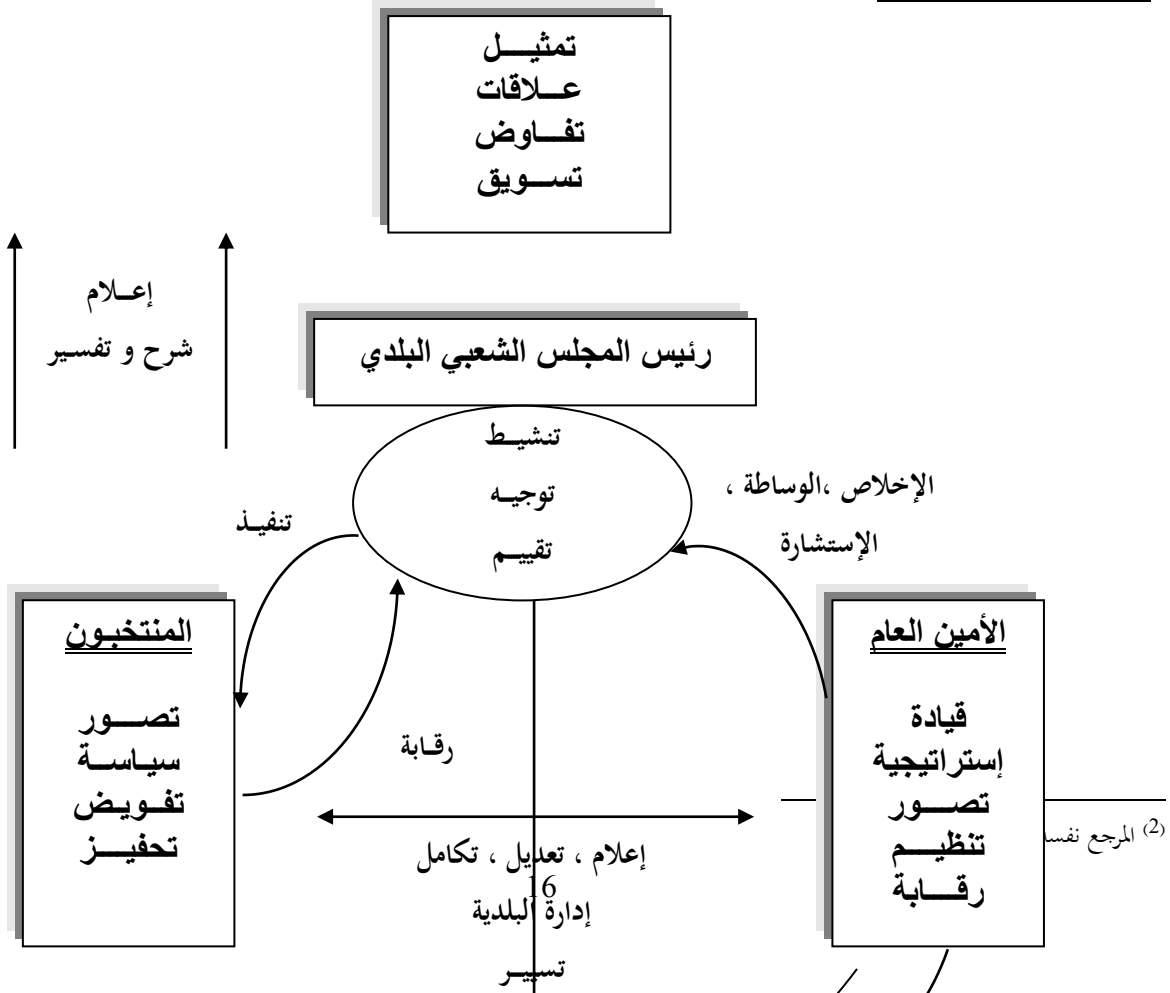
- فدوره الإداري : يتجسد من خلال ممارسته الفعلية لوظيفة إدارة البلدية وذلك حسب ما تحدده القوانين والتنظيمات.

- دوره التنفيذي : يتم من خلاله تنفيذ قرارات المجلس تحت وصاية رئيس المجلس.

- دوره التنسيقي : فهو يشرف على تسيير إدارة البلدية من خلال التنظيم والتنسيق بين المصالح الإدارية المختلفة من جانب وبين المصالح الإدارية والهيئات المنتخبة من جانب آخر.

ويمكن صياغة هذا من خلال نموذج عن نظام تسيير البلدية.

### نظام تسيير البلدية :



المصدر : الأستاذ السعيد دروس في وظيفة التنظيم لطلاب دراسات ما بعد التدرج المتخصص ،المدرسة الوطنية 1997/1998

يبرز هذا المخطط الدورة التسييرية لكل الجهات المعنية بالتسيير داخل البلدية، بحيث يحدد المجلس الشعبي البلدي باعتباره المسؤول الرئيسي في التنظيم مع كل الصلاحيات المخولة إليه كما أشرنا سابقا من تمثيله للدولة على المستوى المحلي وتنشيطه للتنمية المحلية من حيث كونه رئيس للبلدية.

كما يبرز هذا المخطط دور المنتخبين في التعرف على المشاكل المشتركة للمواطنين ومحاولة حلها من خلال وضع البرامج والخطط المناسبة وذلك تحت إشراف رئيس المجلس الذي يعمل على تجسيد البرنامج السياسي وتحضير الإدارة على التعاون والمشاكل في تأهيل البلدية لأداء مهامها.

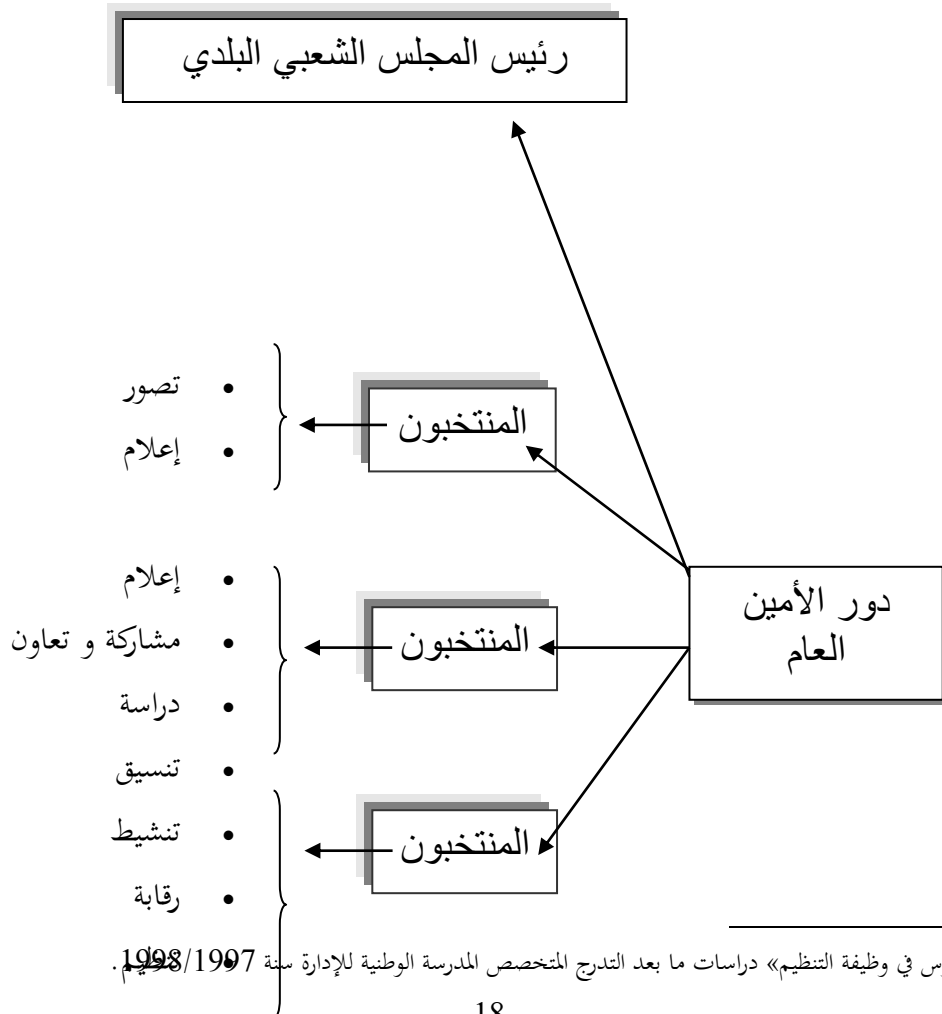
يظهر أيضا اختصاصات الأمين العام في المجال الإداري بمعونة الموظفين فهو يسهر على استمرارية الوجود الإداري من خلال ضبط الهيكل التنظيمي وتوزيع المسؤوليات حسب كل المصالح والتنسيق بينها وذلك تحت وصاية الرئيس.

يعتبر الأمين العام المستشار القانوني للرئيس في كل الأعمال التي تخص مطابقة المهام مع القوانين السارية المفعول ومن ذلك فهو الوسيط بينه وبين الأعمال الإدارية التي كثيرا ما يجهلها المنتخبون. فهئية الأمين العام هي بمثابة الأداة الإدارية لدى رئيس البلدية لتجسيد برامجها دون الإخلال بصلاحياته ودون القفز فوق القوانين، فالأمين العام يعمل على تنظيم

وتعديل وتسوية كل الأنشطة وفق ما تنص عليه التنظيمات باعتباره موظف إداري يسهر على تطبيق القوانين المسيرة للبلدية.

من هذا المنطلق يعتبر الأمين العام المسؤول على القيادة الإدارية أي المدير الإداري للبلدية فهو يشرف على استمرارية الإدارة من خلال المحافظة والسهر على النظام العام والرقابة على أعمال الموظفين والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية والتقنية والعمل على حل المشاكل الإدارية فيما بين الموظفين وما بين الإدارة من قبل السلطات الوصية، فليده كامل الواجبات في إخطار السلطة الوصية بأعمال المجلس وأعمال الإدارة على حد سواء، وبحكم انتمائه إلى سلك الوظيفة العمومية فهو يعمل على احترام قوانين وأداء واجباته وفق ما ينص عليه هذا التنظيم ، ويتجسد هذا باحترام الهرم السلطوي الذي يحتم عليه الإبقاء

باتصال دائم بالهيئة الوصية التي تملي عليه جملة الاختصاصات والمهام الموكلة إليه باعتباره موظف إداري ويتجسد هذا في الشكل التالي(1)



(1) طيب سعيد «دروس في وظيفة التنظيم» دراسات ما بعد التدرج المتخصص المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1998/1997.



## المبحث الثاني

### دور البلدية في عملية التنمية :

إن الأخذ بمنهج اللامركزية يتطلب العمل على تحقيق إدارات محلية ترعى الشؤون المختلفة للسكان في مختلف مواقعهم و مناطقهم، تتركز فيها كل الجهود من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية على مستوى إقليمها المحلي. والبلديات باعتبارها صورة للمنهج اللامركزي تتمتع بصلاحيات ومسؤوليات وواجبات قانونية و تنظيمية ووظيفية محددة تعمل في إطارها و من خلالها لتقديم خدمات محلية و إشباع مصالح عامة في المناطق التي تقع ضمن اختصاصها الإقليمي و الموضوعي بغية دفع عجلة التنمية المحلية.

### المطلب الأول : مفهوم التنمية المحلية

تعرف التنمية بكونها عملية الاستغلال الأمثل للموارد المادية و البشرية لتطوير كافة الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية و البيئية في المجتمع بتكامل الجهود الرسمية و الشعبية، فهي جهد شامل و مستمر تعني بمناحي الحياة المختلفة، و تهدف إلى تحسين مستوى معيشة المواطنين في شتى المجالات.

على المستوى المحلي تقوم التنمية على مبدأ العون الذاتي بين مجموعة من البشر يتوفر لها الإمكانيات والقدرة على التعاون في اختيار الوسائل التي تمكنها من إشباع احتياجاتها، لقد

تعددت المفاهيم حول التنمية المحلية فمنهم بعض الباحثين الذي يعرفها بـ: « عملية تحدد فيها جهود أفراد المجتمع المحلي وجهود السلطات الحكومية بغية تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية للمجتمع، فنتكامل حياة المجتمع و حياة الأمة التي ينتمي إليها و يمكنه من العطاء المثمر الفعال الذي يحقق التقدم و التطور القومي»<sup>(1)</sup>.

ويعرفها آخر أنها «عملية هدفها تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع المحلي كله على أساس من المشاركة الإيجابية»<sup>(1)</sup>. كما عرفها بعضهم بأنها عملية تمكن الأفراد الذين يعيشون في مجتمع صغير من أن يناقشوا حاجاتهم ثم يضعوا الخطط لتنفيذها. و هي أيضا تعني تكامل الجهود التطوعية و الحكومية لتحسين و تطوير الحالة الاجتماعية و الاقتصادية للمجتمع المحلي في نطاق المجتمع الكلي. و بناء على هذه التعاريف يمكن تحديد بعض الأسس اللازمة لإحداث التنمية المحلية وهي :

1. اعتبار التنمية المحلية جزء لا يتجزأ من تنمية المجتمع الكلي.
2. اعتبار التنمية المحلية تنمية شاملة و متوازية بكل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، السياسية البيئية.
3. إتباع السياسات العلمية في وضع السياسات و الخطط الرامية إلى تنمية محلية .
4. اشتراك السكان المحليين حسب أنشطتهم ومواقعهم المختلفة في إعداد خطط و برامج التنمية الخاصة بمناطقهم المحلية و تنفيذها.

---

(1) "نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها" تأليف أيمن عودة المعاني / محمود عودة أبو فارس - تحليل الاقتصاد و العلوم الاردنية الجامعية - عمان 1995  
الطبعة الثانية ص 124.

(1) "نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها" تأليف أيمن عودة المعاني / محمود عودة أبو فارس - تحليل الاقتصاد و العلوم الاردنية الجامعية - عمان 1995  
الطبعة الثانية ص 124.

5. نشر الوعي لدى المواطنين القائمين بالإقليم لتقبل المتغيرات و التطورات التي تحدثها التنمية المحلية.

### أولا : أهداف التنمية المحلية

- توزيع المشاريع التنموية على كافة المناطق و الأقاليم يضمن تحقيق العدالة فيها.
- ضمان المشاركة الشعبية من خلال تعاون بين السكان و مجالسهم المحلية في الارتقاء بالمجتمع المحلي.
- ازدياد القدرات المالية للهيئات المحلية مما يسهم في تعزيز قيامها بواجباتها و تدعيم استقلاليتها.
- تنمية قدرات القيادات المحلية للإسهام في تنمية المجتمع.

- تطوير الخدمات و النشاطات و المشروعات الاقتصادية و الاجتماعية في المجتمعات المحلية، و العمل على نقلها من الحالة التقليدية إلى الحديثة .
- توفير المناخ الملائم الذي يمكن السكان في المجتمعات المحلية من الإبداع و الاعتماد على الذات.
- جذب الصناعات و النشاطات الاقتصادية المختلفة لمناطق المجتمعات المحلية لدفع عجلة التنمية بها.
- تعزيز روح العمل الجماعي و ربط جهود الشعب مع جهود الحكومة للنهوض بالبلاد اقتصاديا و اجتماعيا و ثقافيا.
- إتباع الأساليب العلمية في وضع السياسات و الخطط الرامية إلى تنمية المجتمع المحلي و حل مشاكله .
- تسريع عملية التنمية الشاملة و ازدياد حرص المواطن على المحافظة على المنجزات التي ساهم في تخطيطها و إنجازها .

### ثانيا : مقومات التنمية المحلية

إن التنمية المحلية تعبر عن الجهود الواجب بذلها لتدارك التخلف، و تحدد طبيعة التغيرات التي ينبغي القيام بها و لقد بدلت جهود كبيرة في هذا المجال لغرض الخروج من

دائرة التخلف و الوصول إلى مستوى تنموي، و للوصول إلى ذلك لابد من توفر مقومات و عوامل للتنمية.

1. جهاز إداري فعال : إن الهدف الأساسي من التنمية هو العنصر البشري والعمل على ترقيته و تحسين ظروف عيشه، لذلك يجب إعطاءه العناية اللازمة من خلال إتباع أسس سليمة في توظيف العاملين بوضع شروط و مواصفات الوظائف المطلوب الإعلان عنها وذلك بغية رفع الكفاءة العاملة وإتباع أساليب علمية في إنجاز المهام، مع الحرص الدائم على تحسين ظروف العمل و توفير المناخ التنظيمي الملائم الذي يضمن رضى العاملين ورفع روح معنوياتهم لإشباع حاجاتهم و تحفزهم على الابتكار و الأداء الفعال لزيادة ولائهم لعملهم مما ينتج عنه بالضرورة تحقيق الأهداف المرجوة .

2. قيادة محلية واعية (المجالس الشعبية المحلية) :إن التنمية المحلية الفعالة مرتبطة ارتباطا وثيقا بالقيادة المحلية الواعية أي قدرة القائد على التأثير الإيجابي في الآخرين للعمل على تحقيق أهداف معينة.

والسكان المحليين بحاجة إلى ممثلين واعين يسهرون على حاجاتهم وتلبية خدماتهم لذلك لابد من تعاونهم ومشاركتهم لضمان الاختيار السليم لرئيس أو القائد الأنسب لتنمية مجتمعهم المحلي و الذي لابد أن يتوفر فيه مستوى لائق من التأهيل و الخبرة العلمية التي تحقق له الكفاءة و تضمن له النجاح في أعماله، بالإضافة إلى ضرورة رفع كفاءة أعضاء المجالس المحلية عن طريق الندوات والدورات التدريبية المتخصصة في مجال التنمية المحلية و تنمية المجتمع المحلي.

3. حجم الوحدة المحلية : إن تحقيق متطلبات المجتمع هو القدرة على تقديم خدمات متطورة له، و يتحقق ذلك بتناسق هذا المجتمع بالمساحة الخاصة بإقليمه و العدد الكافي لسكان الذين يعيشون في هذا الإقليم و هو الأمر الذي يتيح للمجالس الشعبية توفير الموارد الذاتية الكافية التي تساعد على تعظيم دورها في عملية التنمية المحلية لذلك يجب تحديد الحد الأدنى من عدد السكان و تحديد المساحة الجغرافية عند إنشاء وحدات المجتمع المحلي بغية تعزيز دورها في التنمية المحلية.

4. قوانين وأنظمة مواكبة للتطور : لقد خلق عصر المعلومات بيئة عمل تتسم بالتغيير السريع، لذلك كان من الضروري أن تواكب القوانين والأنظمة التطورات السريعة التي تعرفها البيئة المحيطة وتضمن لأعضاء المجالس الشعبية المحلية اختصاصات حقيقية تمكنها من تنفيذ مخططاتها التنموية المتميزة بالأداء الجيد و التغيير السريع و المستمر مع بيئة العمل بل يجب أن يكون هذا التغيير ثابتا و سريعا، حتى يتسنى للمجتمع المحلي مواكبة المجتمعات الأخرى، و هذا يتطلب إعادة النظر في القوانين و الأنظمة التي تنظم المجتمعات المحلية بين كل فترة و أخرى لمواكبة التطورات.

5. العلاقات العامة: إن للهيئات المحلية دور كبير في توعية سكان المناطق المحلية ودعوتهم للمساهمة في أعمال التنمية المحلية، لرفع مستوى منطقتهم والمساهمة في تطويرها

إن تنمية المجتمع المحلي تقوم على أساس تنمية الوعي لدى سكان المناطق المحلية، ومدى مشاركتهم ومساهماتهم في استغلال مواردها، لذلك كان على المجالس المنتخبة أن تبحث عن الموارد والطاقات الكامنة في المجتمع المحلي بهدف استغلالها أحسن استغلال لتلبية الاحتياجات المحلية بدل من الاعتماد على الدولة.

6. التمويل : إن من أهم متطلبات التنمية المحلية هو الحاجة إلى موارد مالية كافية تمكن الهيئات المحلية من أداء واجباتها و الوصول بالمجتمع إلى مستوى أرقى و بشكل فعال، وبالتالي يبقى تحقيق التنمية المحلية مرهون بتوفير الموارد المالية الذاتية التي من شأنها أن تعزز من قدرة الهيئات المحلية على إنشاء المشروعات المنتجة وتوفير الكفاية الاقتصادية.

إن توافر المقومات السابقة و تفاعلها يمكن الجماعة المحلية من إنجاز الواجبات الكثيرة و المختلفة الملقاة على عاتقها في شتى المجالات التنظيمية والثقافية والاقتصادية والتنموية.

### ثالثا: عوائق التنمية المحلية:

تسعى البلدية إلى تحقيق تنمية محلية شاملة و مستدامة وذلك بالاستخدام الأمثل لكل الموارد و تجنب كل العقبات و التي يمكن أن تقف أمام مسارها التنموي و أهمها :

#### **1. عوائق اجتماعية :**

- ضعف القدرات الفنية و الإدارية : يعيش معظم الموظفين في مستوى معيشي صعب، نظرا لتدني مستوى الرواتب و قلة الحوافز المادية بالإضافة إلى البيروقراطية في

التوظيف مما لا يساعد على جذب الكفاءات البشرية المؤهلة و يقلل من كفاءة الأجهزة المسيرة و يؤثر على مستوى أدائها.

- صغر حجم الوحدات المحلية : إن تحديد مساحة البلدية بحجم صغير لإقليمها هو حاجز أمام قدرتها في تأمين الموارد المالية و البشرية التي من شأنها دفع عملية التنمية بها، و القيام بالمهمة التنموية الموكلة لها.

## 2. عوائق سياسية :

- مركزية التسيير : تخضع البلدية في تسيير كل مجالاتها لرقابة الوصاية المحلية أو المركزية الشيء الذي يحد من استقلاليتها و حريتها في القيام بواجباتها و تنفيذ مخططاتها التنموية .

- ضعف العلاقة بين المجالس المحلية و المواطن المحلي: إن عدم وجود آليات تواصل بين المجالس المحلية و المواطن المحلي، خلق فجوة كبيرة و عدم ثقة بين الطرفين، و هذا يرجع أساسا إلى عدم مشاركة المواطن المحلي في تكوين هذه المجالس و المساهمة في تسييرها .

## 3. عوائق اقتصادية و تكنولوجية :

- ضعف الموارد المالية : تعاني معظم البلديات من عجز كبير في الموارد المالية الذاتية و نقص في إيراداتها المحلية مما ينعكس سلبا على قدرتها في أداء مهامها، و عجزها على أداء جميع متطلبات التنمية المحلية الأمر الذي يستدعي تدخل الجهات المركزية بدعم ميزانية البلديات باعتمادات مالية تؤهلها لمواجهة متطلبات التنمية على مستوى إقليم البلدية .

- المشاكل الناجمة عن التقدم الاقتصادي و التكنولوجي : نتيجة لتقدم التكنولوجي والاقتصادي المستمر و السريع نجمت مجموعة من الأعباء البيئية التي تعيق حركة النمو في البلديات كتلوث البيئي الذي يهدد السكان و كل الكائنات الحية، و مجموعة أخرى اقتصادية تزيد من تكاليف التنمية كزيادة حجم الاستهلاك و ارتفاع مستوى المعيشة الأمر

الذي نتج عنه عجز المجالس المحلية في إيجاد الميكانيزمات الناجعة لمواكبة حيثيات التنمية على مستوى إقليم البلدية.

### المطلب الثاني : دور البلدية في عملية التنمية :

إن البلدية كنظام إداري ليس هدفا بحد ذاته و إنما الغرض منه هو الوصول إلى أفضل أسلوب أو نظام إدارة لتسيير أمور و شؤون الدولة في مناطقها المختلفة من جهة وتنمية إمكانات و موارد كل بلدية من جهة أخرى .

تظهر أهمية البلدية في دفع عملية التنمية من خلال المرتكزات والأسس التي تقوم عليها، فهي تعمل على إيجاد موارد وإمكانات مالية محلية خاصة بالمنطقة والبلدية ذاتها، ويتطلب أداء هذا الدور توفير التشريعات و الأنظمة الملائمة التي توفر البيئة و الجو الملائمين لتحفيز السكان المحليين على المشاركة في إعداد و متابعة برامج ومشاريع التنمية المختلفة الملائمة للظروف والإمكانات المحلية بالإضافة أن البلدية تساعد على تخصيص ميزانيات مستقلة وهي مخصصات مالية تمثل أحد أهم أدوات تشجيع التنمية المحلية مما يساعد في تنمية البلديات.

يتجلى دور البلدية في عملية التنمية من خلال الدور المهم الذي يمارسه مجلسها الشعبي و ذلك من خلال إشرافه على مختلف البرامج المسندة إليه والمتمثلة بالخصوص في موافاة السلطة المركزية بمختلف الاقتراحات و خاصة ببرامج نفقات التجهيز الذي يسمح بإنجاز مختلف الأنشطة، كتزويد بالمياه الصالحة للشرب، و تطهيرها و كذا بناء السكن الريفي.

أكد ذلك قانون 08/90 بأن ربط البلدية بدورها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية على المستوى المحلي قد أوكل للمجلس الشعبي البلدي باعتباره الهيئة الأولى على مستوى البلدية كجهاز للمداولة، وهيئة رئيس المجلس الشعبي البلدي كوكيل عن الدولة على المستوى البلدي و كذا ممثلا للبلدية في معاملاتها اليومية وعلاقاتها مع الأطراف الأخرى.

يتحدد دور المجلس الشعبي البلدي في مجال التنمية المحلية على ثلاثة مستويات.

#### **1. على مستوى التهيئة العمرانية و التجهيز :**

تتمل أساسا في إعداد المخطط البلدي للتنمية، القصير ، المتوسط و طويل المدى ثم المصادقة عليه مع مراعاة توافقه مع مخطط الولاية و أهداف مخططات التهيئة العمرانية<sup>(1)</sup> ، المشاركة في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية و في هذا الإطار يتعين على البلدية ما يلي:

- التزود بكل وسائل التعمير المنصوص عليها في القوانين الجاري العمل بها.
  - احترام حصص الأراضي و قواعد استعمالها.
  - السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء للشروط المحددة في التنظيمات المعمول بها.
  - الموافقة المسبقة على إنشاء أي مشروع في تراب البلدية بإمكانه أن لا يحتوي على أي ضرر بالبيئة .
  - المحافظة على المواقع الطبيعية و الآثار ذات القيمة التاريخية .
  - حماية الطابع الجمالي و المعماري.
  - حماية الأراضي الزراعية والمساحات الخضراء أثناء إقامة المشاريع السكنية والصناعية في تراب البلدية .
  - إعادة الأعمال المتعلقة بأشغال تهيئة الهياكل القاعدية و الأجهزة الخاصة بالشبكات التابعة لممتلكات البلدية و بكل العمليات الخاصة لتسييرها وصيانتها.
- إن ما ينبغي التأكيد عليه في مجال هذه الصلاحيات المنوطة بالمجلس الشعبي البلدي في ميدان التهيئة العمرانية و التجهيز، أن ممارستها مرهونة بمدى توفير و سائل التعمير المنصوص عليها في القوانين سارية المفعول و المتمثلة بالتحديد في المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية و مخططات شغل الأراضي .

## 2. على المستوى الاجتماعي :

يظهر دور البلدية في المجال الاجتماعي من خلال ثلاث ميادين رئيسية هي الصحة والتعليم ، السكن و الثقافة و السياحة .

(1) : قانون البلدية 08/90 لسنة 1990 سبق ذكره.



التعليم : لقد حدد القانون البلدي في الفصل الثالث من الباب السادس صلاحيات البلدية في الإطار الخاص بالصحة و التعليم أهمها :

1. إنجاز مؤسسات التعليم الأساسي طبقا للمقاييس الوطنية و الخريطة المدرسية، مع السهر على صيانتها(1).

2. اتخاذ كافة الإجراءات التي تسمح بتشجيع النقل المدرسي داخل تراب البلدية(2).

3. اتخاذ كل المبادرات التي من شأنها تشجيع التعليم ما قبل المدرسي والعمل على ترقيته(3).

الصحة : تختص البلدية بصلاحيات واسعة في مجال الصحة العمومية ومراقبة النظافة العمومية الأمر الذي حقق إنشاء مكتب بلدي خاص بالوقاية و النظافة وأهم هذه الصلاحيات:

1. إنشاء مراكز صحية و قاعات للعلاج و صيانتها طبقا للمقاييس الوطنية(4).

2. مراقبة عملية توزيع المياه الصالحة للشرب ، و كذا صرف المياه القدرة و النفايات الجامدة.

3. مكافحة ناقلات الأمراض المعدية .

4. نظافة الأغذية و الأماكن و المؤسسات المستقبلية للجمهور.

5. مكافحة التلوث و صيانة المساحة الخضراء و كل أثاث حضري(5) يهدف إلى تحسين إطار

الحياة، إضافة إلى السهر على حماية التربة و الموارد المائية و المساهمة في استعمالها الأمثل.

(1) المادة 97 قانون البلدية 08/90 مرجع سبق ذكره

(2) المصدر نفسه المادة 98

(3) المادة 99 قانون 08/90 المرجع نفسه

(4) المادة 100 قانون 08/90 مرجع سبق ذكره

(5) المادة 107 قانون 08/90 مرجع سبق ذكره

السكن : للبلدية دور أساسي في مجال السكن على مستوى الإقليم الذي تشرف عليه ولاسيما ما تعلق بالسكن الإجتماعي، كما أنها تعمل على وضع ميكانيزمات وتقالييد قد تدفع إلى خلق ثقافة عقارية وفي هذا الإطار حدد القانون البلدي الصلاحيات التالية :

1. المساهمة بأسهم لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقارية .
  2. تشجيع تأسيس جمعيات السكن ولجان الأحياء وتنظيم نشاطها من أجل القيام بعمليات حماية العقارات أو الأحياء السكانية وصيانتها والسعي لتجديدها.
  3. تسهيل عمل أصحاب المبادرة من خلال وضع تحت تصرفهم التعليمات والقواعد العمرانية وكل المعطيات الخاصة بالعملية المراد القيام بها.
  4. المساعدة على ترقية برامج السكن والمشاركة فيها.
- الثقافة والسياحة : يخول القانون البلدي للبلدية إتخاذ كافة الإجراءات الضرورية التي من شأنها رفع وترقية الثقافة على مستوى إقليم البلدية والعمل على صيانة المراكز الثقافية المتواجدة على ترابها وذلك في حدود إمكانياتها المادية. أما الجانب السياحي فإن القانون البلدي أجاز للبلدية أن تبادر بكل إجراء يسمح لها بتشجيع وتوسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين على استغلالها.

أما الجانب الرياضي والترفيهي للبلدية دور كبير في صيانة الهياكل الرياضية بحسب قدرتها المالية وذلك من خلال تطوير بعث حركة الجمعيات الرياضية والشبانية وتخصيص اعتمادات مالية معتبرة لإعانتهم ضمن ميزانية البلدية. أما في مجال الطقوس الدينية فالبلدية تقوم بصيانة المساجد والمدارس القرآنية بالتنسيق مع نظارة الشؤون الدينية بالولاية وكذا الجمعيات الدينية إضافة إلى محافظتها على الممتلكات الدينية المتوزعة على مستوى إقليمها.

### 3. على المستوى الاقتصادي :

للبلدية دور أساسي في المجال الاقتصادي والمجال التنموي على مستوى إقليمها الأمر الذي مكنها من إنشاء لجنة دائمة مكلفة بالشؤون الاقتصادية والمالية<sup>(1)</sup>، إضافة إلى إمكانية

(1) : المادة 24 من القانون البلدي 08/90 مرجع سبق ذكره

إنشاء لجان بلدية مؤقتة تتكفل بمتابعة بعض النشاطات الاقتصادية، كما أوجد القانون ذاته أداة أساسية للبلدية تتمثل في إنشاء مؤسسات عمومية بلدية ذات طابع صناعي وتجاري. وهنا تظهر الأهمية البالغة للبلدية في مجال التنمية الاقتصادية ودور مجلسها الشعبي البلدي من خلال مدولاته ذلك خصوصا ما تعلق بإقرار تخصيص رأسمال على شكل استثمارات

تسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية<sup>(1)</sup>، و في هذا الإطار يتداول المجلس كل القوانين سواء كان عام أو خاص لازم لرئيس المجلس الشعبي البلدي لضمان تمثيل البلدية أو انتخاب ممثلين عن البلديات في أجهزة التداول الخاصة بصناديق المساهمة وهذا يدخل ضمن الاستثمارات الاقتصادية.

إن التنمية الاقتصادية للبلدية تتم بتكثيف الأنشطة الاقتصادية وتوفير الوسائل الضرورية لها ويتم ذلك إلا بالعناية التامة بالقطاع الفلاحي والتجاري، فبالنسبة للفلاحة تستدعي توزيع الأراضي على الفلاحين في إطار الاستصلاح والاهتمام بخدماتها وتوفير كل الوسائل الضرورية وتشجيع الفلاحين الصغار وتوفير لهم جميع الوسائل بالتنسيق مع مديرية الفلاحة. أما في مجال التجارة فالبلدية تتدخل من خلال إعطاء الأولوية لعمليات التمويل المتعددة وخلق نشاط تجاري محلي يكون بمثابة سد فراغ سابق وذلك بمساعدة التجار والحرفيين.

وعليه يبقى دور البلدية الأساسي في مجال التنمية الاقتصادية هو تنفيذ مخططات وبرامج التنمية المحلية الممولة من طرف الدولة وهذا بالإضافة إلى الدور الإيجابي الذي تلعبه في هذا المجال على المستوى المحلي ضمن إطار المخطط التنموي الوطني.

إضافة إلى المستويات الرئيسية التي تجسد دور البلدية في التنمية المحلية فهي أيضا تلعب دورا بارزا في حماية البيئة من النفايات ومن مخلفات النشاط الصناعي وزيادة حجم الاستهلاك الناجم عن تزايد السكان، ولعل هذا الدور أيضا يبرز مهمة البلدية في إنشاء الحدائق الخضراء وتشجير المناطق المحلية وتعميق الوعي البيئي لدى السكان بشتى الطرق الممكنة.

تمارس البلدية دورها الإداري والسياسي داخل محيطها الإقليمي من خلال توفير الخدمة للمواطن في المجال الإداري واتخاذ كل الإجراءات المسهلة لذلك، فهي تسعى جاهدة

(1) :قانون رقم 03/88 يتضمن إنشاء صناديق المساهمة الجريدة الرسمية العدد 02 الصادرة في 13/01/1998 ص 44 .

إلى دفع السكان بالمشاركة في تسيير مشروعات بلديتهم ونشر ثقافة العمل الانتخابي وثقافة الحوار البناء وتفهم وجهات النظر المتعارضة.

## خلاصة الفصل

لقد بينا في هذا الفصل طبيعة الإدارة المحلية ماهيتها وأهدافها الإدارية والسياسية والاقتصادية باعتبارها النظام الذي ينحدر منه المرفق المراد دراسته وهو البلدية، فقدما من خلال دراستنا طبيعة نشأتها ووجودها كما أوضحنا الأجهزة المسيرة للبلدية وصلاحيات كل من الجهاز الإداري والجهاز التنفيذي وذلك لمعرفة العناصر التي تفرق هذا المرفق عن إدارة المؤسسات الاقتصادية ذات الأهداف التجارية.

كما أوضحنا من خلال هذا الفصل دور البلدية في التنمية المحلية وذلك بغية تحديد وتعيين النشاطات والخدمات التي تشرف البلدية على إدارتها بموجب القانون البلدي، ومن ثم تحديد مسؤولياتها في الإنفاق عليها.

إن كنا نرى لهذا التقديم أهمية لحصر موضوع الدراسة وتحديد مادة الإشكالية المرتبطة بهذه المؤسسة فذلك للتعرف على الرابطة الوظيفية بينها وبين الإشكالية المراد دراستها وذلك لأن معرفة العضو كفيل بمعالجة عطبه .

وعليه سوف نتطرق في الفصل الموالي لمصادر وقنوات تمويل البلدية لمعرفة القدرة المالية التي تعتمد عليها لمواجهة الإنفاق المستمر والمتزايد.

# الفصل الثاني

المصادر المالية للبلدية

## مقدمة الفصل الثاني

### المصادر المالية للبلدية

إن البلدية هي التمثيل المحلي للدولة على المستوى القاعدي بكل السلطات والصلاحيات المخولة لها قانوناً، ووجودها مستمد من وجود الدولة أصلاً، و ما كان هذا الوجود أن يكون إلا لتأدية جملة من المهام لخدمية قريتها من المواطن و درايتها بالظروف التي تحيط به في حدود إقليمها.

غير أن البلدية ولوجوب تأديتها لجملة من المهام و لصعوبة تجسيد الأهداف الإستراتيجية للدولة حسب ما يناسب كل بلدية على مستوى إقليمها، أوجبت التشريعات إلزامية وجود أو توفير مصادر مالية دائمة بديمومة هذا المرفق أو إعانته على تكريس المهام التي قد يعجز عنها، فيصبح عبئاً يصعب أدائه، أو يسوء توفيره للمواطن، الشيء الذي قد يؤدي إلى عدم الرضى وتذمر هذا الأخير من الخدمات و المصالح العمومية و يسيء الظن بالمسؤولين المحليين الأمر الذي ينعكس سلبياً على التكاتف الشعبي المحلي حول تجسيد الأهداف المسطرة. من هذا المنطلق يمكن إبراز أهمية مصادر التمويل و ضرورة ديمومتها بالنسبة للبلدية فما هي مصادر تمويل البلدية ؟

## المبحث الأول

### تصنيفات المصادر المالية

تعتمد البلدية على مصادر متنوعة ومتعددة، ولحصر هذه المصادر وضبطها نعتمد إلى ترتيبها وفق جملة من التصنيفات<sup>(1)</sup> نحددها كالآتي:

#### المطلب الأول : التصنيف المحاسبي

تصنف الموارد المالية للبلدية وفق المنظور المحاسبي كالآتي:

##### أولاً : الموارد المالية العادية : تتكون من :

1. الموارد الجبائية وهي عبارة عن مختلف أنواع الضرائب المباشرة وغير مباشرة .
2. مساهمات الدولة في تمويل نفقات البلدية .
3. أسعار الخدمات الموفرة.
4. مداخيل أملاك البلدية.

##### ثانياً : الموارد المالية الغير عادية أو الاستثنائية: تتكون من:

1. إعانات التجهيز .
2. القروض .
3. الهبات والوصايا .

ويلاحظ على هذا التصنيف أنه عبارة عن جرد وصفي لكل الموارد المالية للبلدية وسرده بطريقة كلاسيكية تسمح بالتفصيل في كل بند.

<sup>(1)</sup>- RAYMOND MUZLLEC «Finance publique » Edition SIREY France 1986 p.11

### المطلب الثاني: التصنيف الجبائي

تقوم هذه الطريقة على تصنيف الموارد المالية حسب مصدرها الجبائي أي حسب طبيعة المصدر القانوني.

أولاً: المصادر المالية الجبائية: وهو حصر لمختلف الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة.

ثانياً: المصادر المالية الغير جبائية: ونعني بها كل مداخيل الممتلكات، الإعانات والمساعدات والقروض.

ويلاحظ من خلال هذا التصنيف أنه عملية جرد لكل موارد الجباية على جهة والموارد غيرها من جهة أخرى ويساعد هذا التصنيف على إبراز حجم المصادر الجبائية ونسبتها مقارنة بجملة المصادر الأخرى كما يبرز أهمية هذه الموارد الجبائية إلى مجموع المصادر.

### المطلب الثالث: التصنيف الإداري

حسب هذه الطريقة تصنف الموارد المالية على حسب مصدر التمويل إضافة إلى الطبيعة القانونية و نحصرها في :

أولاً: المصادر الذاتية أو الداخلية : وهي تمثل جميع الموارد المالية الذاتية للبلدية من :

1. موارد جبائية : مباشرة وغير مباشرة.

2. موارد غير جبائية : مداخيل الأملاك، الناتج المالي و منتج الإستغلال .

ثانياً : المصادر الخارجية: وهي المصادر المتعلقة بالإعانات والمساعدات والقروض التي

تتحصل عليها البلدية من الجهات الخارجية. يتميز هذا التصنيف بجملة من النقاط الإيجابية فبالإضافة إلى حصر وجود مجموعة من مصادر التمويل فهو أيضا يحدد طبيعتها القانونية ويبرز مصدر هذه الموارد إما ذاتية أو خارجية وهو ما يؤكد مدى إستقلالية البلدية وسلامتها المالية بالنظر إلى حجم مواردها الذاتية أو مدى تبعيتها وعدم استقرارها المالي وعدم قدرة مواردها المالية في التمويل وهذا بالنظر إلى حجم المساعدات والأموال التي توفرها لها السلطات الوصية.



ومن الملاحظة بعد عرض هذه التصنيفات أنها بالرغم من إختلافها في الطرح إلا أنها تجتمع كلها على وجود أربعة مصادر لتمويل الجماعات المحلية<sup>(1)</sup>.

- الضرائب والرسوم .
- إعانات ومساعدات الدولة .
- مداخيل الأملاك والخدمات .
- المؤسسات المالية المقرضة .

المصادر الأربعة المذكورة تمثل قاعدة تمويل البلديات والقوة المالية التي تعتمد عليها في مواجهة المتطلبات وتزايد النفقات المستمرة والتي غالبا ما تبقى البلدية عاجزة أمامها لهذا يمكن التفصيل في كل منها بصفة أوسع .

كما تنص كل النصوص التنظيمية المعتمدة أن مصادر تمويل البلديات تنحصر في مجموع التصنيفات الأربع وهذا ما أكده قانون البلديات 08/90 الذي إعتبر أن البلدية مسؤولة عن تسيرها و تتمثل في أربعة موارد<sup>(2)</sup> هي :

- الموارد الجبائية والرسوم.
- مداخيل الممتلكات .
- الإعانات .
- الإقتراض .

وعليه تبقى هذه المصادر المالية هي المعتمدة عليها من طرف البلديات للإشراف على التنمية المحلية وعلى حاجات السكان المحليين وغالبا ما يكون نقصها أو عدم تحصيلها سببا لعجز البلديات في تغطية النفقات الضرورية فتتدخل الدولة لمنح إعانتها حسب حاجة كل بلدية مراعية في ذلك الخدمات الواجب تغطيتها<sup>(3)</sup>. سوف نتطرق لهذه المصادر معتمدين على التصنيف الثالث (الإداري) .

(1) Michel Bouvier, chritine esclasan, Jean-pierre Lassalle « LES FINANCES PUBLIQUE » L.G.D.II – PARIS 1993 PAGE 587

(2) القانون البلدي رقم 08/90 سبق ذكره المادة 146.

(3) القانون البلدي 08/90 المادة 147 مرجع سبق ذكره

## المبحث الثاني

### طبيعة المصادر المالية للبلديات

لتحديد طبيعة المصادر المالية للبلديات نعتمد على التصنيف الإداري والذي بموجبه نقسم هذا المبحث إلى مصادر ذاتية داخلية وأخرى خارجية ونحاول التفصيل لكل منهما مع إبراز نسبها وذلك بغية تحديد الحجم المالي لميزانية البلدية.

#### المطلب الأول : المصادر المالية الداخلية

وهي عبارة عن جملة الموارد التي لا تأتي من الخارج كالمساعدات والقروض بحيث هي موارد ذاتية ومحلية تنتج داخل إقليم البلدية و تتمثل في الموارد الجبائية ومنتجات الإستغلال و مداخيل الأملاك و الناتج المالي :

#### الفرع الأول : الموارد الجبائية :

تحتل الجبائية المكانة المتميزة في التمويل العمومي للبلديات فهي تمثل المورد الأساسي لتمويل أنشطة الجماعات المحلية، وتنقسم هذه الموارد الجبائية إلى ضرائب ورسوم مباشرة و ضرائب ورسوم غير مباشرة، كما يمكن أن نعين منها ما هو يعود كلياً للبلدية ومنها ما هو موزع بين الدولة و الجماعات المحلية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

**أولاً : الموارد الجبائية التي تعود كلياً للبلديات :** لقد عمد المشرع على تحديد وعاء جبائي خاص للبلدية من خلال تعيين موارد جبائية ثابتة دائمة ومستمرة بحيث تخصص لها جملة مبالغ هذه الموارد دون أن تشترك فيها الدولة أو الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتمثل هذه الموارد أصناف الضرائب والرسوم المباشرة وأخرى غير مباشرة .

**1-الضرائب والرسوم المباشرة :** تعتبر الضريبة المحلية هي «فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الإلزام ضمن الوحدة الإدارية التي تمثلها دون الضرر إلى مقابل معين و غايتها تحقيق منفعة عامة»<sup>(1)</sup>.

(1) نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها : مرجع سبق ذكره ص 143، 142.

كما تعتبر الضرائب المباشرة من المصادر الهامة والأساسية للتمويل وغالبا ما تترك عملية تحصيلها إلى السلطة المركزية كونها أكثر مقدرة على جبايتها وإدارتها. أما الرسم المحلي فهو «ما يتقاضاه الشخص العام الممثل للوحدة الإدارية المحلية بصفة إجبارية نظير أداء خدمة معينة تعود بالنفع على دفع الرسم بالذات وأن كانت تغلب على هذه الخدمة صفة النفع العام»<sup>(1)</sup>.

وتتمثل هذه الضرائب والرسوم في رسم التطهير والرسم العقاري.

**1.1 رسم التطهير** : رسم التطهير هو الرسم الذي يخص مجالين أساسيين حسب ما وضحه قانون المالية لسنة 1993 .

- رسم رفع القمامات .

- رسم تصريف المياه في المجاري .

يفرض هذا الرسم على كل الملكيات المبنية لفائدة البلديات المجهزة بشبكة قنوات صرف المياه القذرة وقد قدرت نسبة هذا الرسم 10 % من السعر خارج الرسم للمياه الصالحة للشرب وللصناعة وللمستهلك.

غير أنه تم إلغاء هذا الرسم بموجب المادة 26 من قانون المالية لسنة 1994 ليبقى فقط رسم القمامات المنزلية وقد ألغي هذا الرسم نظرا لصعوبة تحصيله من مؤسسة توزيع المياه وكثرة النزاعات بين هذه المؤسسة والبلدية خصوصا ما تعلق بدفع هذه الأخيرة للمستحقات التي عليها لقاء استهلاك المياه.

أما فيما يخص رفع القمامات المنزلية فهو يؤسس على كل الملكيات المبنية داخل إقليم البلدية التي تتوفر على مصلحة لرفع القمامات أو النفايات المنزلية.

وقد حدد مبلغ هذا الرسم بموجب المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم و تم تعديله بموجب المادة 11 من القانون رقم 21/01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 والمتضمن قانون المالية لسنة 2002 كالاتي.

- ما بين 500 دج 1000 دج على كل محل ذي إستعمال سكني .

<sup>(1)</sup> نظرية الإدارة المحلية وتطبيقاتها : مرجع سبق ذكره ص 143، 142.

- ما بين 1000 دج و 10.000 دج على كل محل ذي إستعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو مشابه.

- ما بين 5000 دج و 20.000 دج على كل أرض مهياة للتخيم والمقطورات .

- ما بين 10.000 دج و 100.000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ما شابه ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

تكلف المجالس الشعبية البلدية في أجل ثلاث (03) سنوات ابتداء من 01 يناير سنة 2002 بعملية التصفية والتحصيل والمنازعات المتعلقة برسم رفع القمامات المنزلية وذلك بعد أن تحدد هذا الرسم بناء على مداولة وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية<sup>(1)</sup>.

كما يتم تعويض البلديات التي تمارس عملية الفرز في حدود 15 % من مبلغ الرسم المطبق على رفع القمامات المنزلية المنصوص عليه في المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم بالنسبة لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد أو القابلة للاسترجاع لمنشأة المعالجة<sup>(2)</sup>.

## 2.1 الرسم العقاري :

يؤسس هذا الرسم على العقارات والملكيات المبنية والغير مبنية.

لرسم العقاري على الملكيات المبنية : يؤسس هذا الرسم سنويا على الممتلكات المبنية والموجودة فوق التراب الوطني ومبلغ هذا الرسم مخصص كلياً للبلدية التي يقع فوق إقليمها مجموع هذه المباني.

وقد فرض هذا الرسم حسب قانون الضرائب المباشرة على الملكيات المبنية، نحصل عليه بضرب القيمة الإيجارية للمتر المربع في المساحة الخاضعة للضريبة مع الأخذ بعين الإعتبار تخفيض سنوي يقدر بـ 2 % كنسبة على تقادم أو إهلاك المبنى حيث لا يتعدى

هذا التخفيض نسبة 40% كأقصى حد بينما تصل هذه النسبة إلى 50% فيما يتعلق بالمصانع<sup>(1)</sup>

(1) قانون رقم 21/01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية 2002.

(2) قانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية 2003.

(1) قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المادة 254 ، 255 ، 256.

كما يؤخذ بعين الإعتبار عند حساب هذا الرسم زيادة على القيمة الجبائية للمتر المربع تصنيف البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية كما توضحه الجداول التالية(2)

### جدول رقم 02 العقارات ذات الإستعمال السكني

المناطق الفرعية – المناطق	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أ	445 دج	408 دج	371 دج	334 دج
ب	408 دج	371 دج	334 دج	297 دج
ج	371 دج	334 دج	297 دج	260 دج

المصدر: Extrait du code des impôts Direct relatifs à la taxe foncière loi n° 01-21 du 22 décembre 2001 de la l f 2002 art 257.

### الجدول رقم 03 المحلات التجارية والصناعية

المناطق الفرعية – المناطق	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أ	891 دج	816 دج	742 دج	669 دج
ب	816 دج	742 دج	669 دج	594 دج
ج	742 دج	669 دج	594 دج	519 دج

المصدر: Extrait du code des impôts Direct relatifs à la taxe foncière loi n° 01-21 du 22 décembre 2001 de la l f 2002 art 257.

### جدول رقم 04 الأراضي الملحقة بالملكيات المبنية

ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في قطاعات عمرانية(1)

المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
-----------	-----------	-----------	-----------

(2) القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 24 ماي 1994 المتضمن ترتيب البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية والمستعملة في تحديد القيمة الإيجارية الجبائية لمادة الرسم العقاري على الملكيات المبنية و الغير مبنية .

(1) ، (2) ، (3) القطاعات العمرانية القابلة للتجهيز عرفتها المادتان 20 ، 21 من قانون الأملاك الوطنية لسنة 1990 حيث أن الأولى هي كل الأراضي التي تشغلها بنايات مجتمعة ومساحات فاصلة بينها ، أما القطاعات القابلة للتعمير فهي القطاعات المخصصة للتعمير على الأمدين القصير والمتوسط في أفق

07	13	18	22
----	----	----	----

**جدول رقم 05 ملحقات الملكيات المبنية الموجودة**

**في قطاعات قابلة للتعمير (2)**

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
06	10	13	16

**كيفية حساب هذا الرسم :**

يتأسس هذا الرسم بالقيمة الايجارية الجبائية مضروبة في المساحة الإجمالية للمبنى مضروبة في المعدل المخصص.

$$ل = ع = ق \times ج \times م \times مع \times هـ$$

ل ع: الرسم العقاري

ق ج: القيمة الإيجارية الجبائية

م : المساحة

مع: المعدل

هـ: معدل الإهلاك

وقد حددت المادة ( B 261 ) من قانون الضرائب المباشرة على الأملاك المبنية قيمة

المعدل كالاتي:

03 % على الملكيات المبنية بآتم معنى الكلمة

الأراضي التي تشكل ملحقات الملكيات:

05 % عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 م<sup>2</sup>

07 % عندما تفوق مساحتها 500م<sup>2</sup> أو تساوي 1000م<sup>2</sup>

10 % عندما تفوق مساحتها 1000م<sup>2</sup>

وعليه يتم حساب قيمة الرسم العقاري وفق مايلي :

- القيمة الإيجارية الجبائية حسب المنطقة والمنطقة الفرعية التي تتواجد فيها البلدية
- المساحة الإجمالية للمبنى
- المعدل حسب المبنى والملحقات
- نسبة التقادم السنوي أو الإهلاك

#### الإعفاءات (1) :

تعفى من هذا الرسم كل ملكية مبنية مخصصة لمصلحة عمومية أو منفعة عامة وغير منتجة للمداخل، يدخل في هذا الإطار مباني الدولة والولاية والبلدية ومباني المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تنشط في مجال التعليم، البحث العلمي، القطاع الصحي والاجتماعي والقطاع الثقافي والرياضي.

تعفى أيضا كل المباني المخصصة للتعبء، ممتلكات الوقف العمومي وكذا مباني الدولة الخارجية والتي لها إقامة رسمية وتؤدي مهام ديبلوماسية وقنصلية معتمدة من قبل الحكومة وكذا المباني الخاصة بالتمثيل الدولي المعتمدة بالجزائر وكذا التجهيزات الخاصة بالإستغلال الزراعي كالمباني المعدة لتخزين والإسطبلات.

وقد تعفى بعض الممتلكات بصورة ظرفية كمجموعة المباني أو أجزاء المباني المهتدة بالانهيار وكذا الملكيات التي تشكل السكن الأساسي والمبنى الوحيد للمالك شريطة ألا يتعدى

المبلغ السنوي للضريبة 800 دج ودخل المالك المكلف لا يفوق مرتين الراتب الأدنى الوطني المضمون.

كذلك تعفى ظرفيا المباني وملحقاتها المخصصة لأنشطة المستثمرين الصغار المتحصلين على مساعدات من الصندوق الوطني لترقية تشغيل الشباب وتعفى هذه المباني لمدة 03 سنوات إبتداء من تاريخ إنهاؤها و06 سنوات إذا كانت في المناطق الواجب ترقيتها، تعفى أيضا السكنات الإجتماعية التابعة للقطاع العمومي.

(1) وقانون الضرائب المباشرة الخاصة بالرسم العقاري على الملكيات المبنية المواد 250 إلى 253

## التخفيضات:

- حددت المادة (c 261) من قانون الضرائب المباشرة والخاصة بالرسم العقاري على الملكيات المبنية الجهات التي يمكن لها الحصول على تخفيضات حسب الحالات التالية:
- في حالة تخصيص المبنى بقرار من السلطة الإدارية لأسباب أمن الأشخاص والأموال تطبيقاً لقوانين التهيئة العمرانية.
  - في حالة فقدان الإستعمال الكلي أو الجزئي للمبنى جراء حادث استثنائي.
  - في حالة الهدم الكلي أو الجزئي للمبنى ابتداء من تاريخ الهدم.
- وفي الأخير نشير أن كل ما يتعلق بالإعفاءات أو التخفيضات يرجع إلى شكوى كتابية توجه للإدارة الجبائية بتاريخ 12/31 من السنة الموالية بغرض الاستفادة منها.

## - الرسم العقاري على الملكيات الغير مبنية :

يؤسس الرسم العقاري على الملكيات الغير مبنية سنوياً ويأخذ على الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية والقطاعات الغير عمرانية عبر كل إقليم البلدية حيث يخصص لها كل المبالغ المجتمعة من تطبيق هذا الرسم على الأملاك الواقعة بترابها ويحصل هذا الرسم بضرب القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات لغير المبنية حسب المتر المربع أو الهكتار الواحد حسب الحالة بالمساحة الخاضعة للضريبة دون حساب نسبة الإهلاك على عكس حساب الرسم العقاري على الملكيات المبنية.

ويخضع الرسم لنفس تصنيف البلديات حسب المناطق والمناطق الفرعية غير أن القيمة الإيجارية تختلف حسب القطاعات التي يتواجد فيها الملك وهذا حسب الجدول التالي:

### الجدول رقم 06 الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية:

المناطق				تعيين الأراضي
4	3	2	1	
50 دج	90 دج	120 دج	150 دج	أراضي معدة للبناء
09 دج	16 دج	22 دج	27 دج	أراضي أخرى مستعملة للترفيه وحدائق للتربية وملاعب لا تشكل ملحقات لملكيات مبنية



**الجدول رقم 07 الأراضي الموجودة في القطاعات القابلة للتعمير**

المناطق				تعيين الأراضي
4	3	2	1	
17 دج	33 دج	44 دج	55 دج	أراضي معدة للبناء
07 دج	13 دج	17 دج	22 دج	أراضي أخرى مستعملة للزراعة وحدائق للترفيه وملاعب لا تشكل ملحقات لمكبات مبنية

المصدر: Extrait du code des impôts Directs relatifs à la taxe foncière art 261 loi n° 01-21 du 22/12/2001 de la l f 2002.

**الجدول رقم 08 المحاجر، المرامل، المناجم والبحيرات المالحة :**

المنطقة 4	المنطقة 3	المنطقة 2	المنطقة 1
17	33	44	55

**الجدول رقم 09 الأراضي الفلاحية**

تحدد القيمة الإيجارية بالنسبة للأراضي الفلاحية بالهكتار وليس بالمتر مربع حسب المناطق كالتالي (1)

البور	المستقيمة	الأراضي / المناطق
1250 دج	7500 دج	أ
937 دج	5625 دج	ب
497 دج	2981 دج	ج

(1) بالنسبة للأراضي الفلاحية : المناطق محددة بموجب المادة 83 من القانون رقم 33/88 المؤرخ في 31/12/1988 المتضمن قانون المالية لسنة 1989.

المصدر Extrait du code des impôts Directs relatifs à la taxe foncière art 261 loi n° 01-21 du 22/12/2001 de la l f 2002.

• كيفية حساب الرسم :

يتم حساب قيمة هذا الرسم بضرب القيمة الإيجارية الجبائية حسب المنطقة بالمساحة الكلية (متر مربع /هكتار) بالمعدل المخفض

$$ل ع = ق إ ج م x م x مع x هـ$$

ل ع: الرسم العقاري

ق إ ج: القيمة الإيجابية الجبائية

م : المساحة (متر مربع /هكتار)

مع: المعدل المخفض

بالنسبة لحساب المعدل فقد حدد بموجب قانون الضرائب المباشرة على الأملاك الغير

مبنية كالتالي:

05 % بالنسبة للملكيات غير المبنية الواقعة في قطاع غير عمراني بالنسبة للأراضي العمرانية.

05 % عندما تكون مساحة الأرض أقل أو تساوي 500 م<sup>2</sup>

07 % عندما تكون المساحة أكثر من 500 م<sup>2</sup> أو تساوي 1000 م<sup>2</sup>

10 % عندما تكون مساحة الأرض أكثر من 1000 م<sup>2</sup>

03 % للأراضي الفلاحية

كما وضح المشرع فيما يخص هذا الرسم أنه بالنسبة للأراضي الواقعة في المناطق العمرانية والتي لم تنشأ عليها بنايات لمدة خمس سنوات (05) ترفع عنها الحقوق المستحقة بعنوان الرسم العقاري 100% ابتداء من 1 يناير سنة 2002 (1)

### - الإعفاءات :

يعفى من الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية ملكيات كل من الدولة الولاية والبلدية وكذا ملكيات المؤسسات العمومية العلمية والتعليمية أو تلك التي خصصت لأنشطة ذات نفع عام وغير منتجة للمداخل غير أن هذا الإعفاء لا يخص ممتلكات الدولة، الولايات و البلديات ذات الطابع الصناعي والتجاري أي المنتجة للمداخل.

تعفى كذلك من هذا الرسم الأراضي التي تشغلها السكة الحديدية كما تعفى منه أيضا أملاك الوقف العمومي غير المبنية .

### 2-1 الضرائب والرسم غير المباشرة :

هنالك جملة من الضرائب والرسم غير المباشرة التي تعود كلياً للبلديات منها ما هو قديم ومنها ما تضمنته أحكام قوانين المالية الحالية كالرسم على رخص البناء والرسم على الإعلانات.

### أ- رسم الذبح :

يعتبر هذا الرسم من الضرائب والرسم الغير مباشرة وهو يعود كلياً لميزانية البلدية. تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية 1970 بحيث يفرض على كل كيلوغرام من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة ( إبل ، أغنام ، ماعز ، بقر ، خيول ). ويتم تحصيله لفائدة البلدية التي تملك مصلحة لذبح.

### مبلغ رسم الذبح :

لقد عرف هذا الرسم تطور في مبلغه إثر التعديلات التي أدرجت في قوانين المالية حيث قفز من 0.30 دج للكيلوغرام سنة تأسيسه 1970 إلى 5 دج للكيلوغرام وفق قانون المالية لسنة 1997 (1) و عليه أصبحت تعريفة هذا الرسم بالشكل التالي:

(1) المادة 10 من قانون مالية لسنة 2002 الصادر في 2001/12/22.

(1) الأمر رقم 96-31 المؤرخ في 1996/12/30 المتضمن قانون المالية 1997.

**جدول رقم 10 : مبلغ رسم الذبح**

مبلغ الرسم	تعيين المنتوجات
5 دج	اللحوم الطازجة أو المبردة أو المجمدة أو المملحة أو المصنعة من الحيوانات التالية : الإبل ، الماعز ، الغنم ، البقر ، والخيول

المصدر. Extrait du code des impôts indirects relatifs à la taxe a l'abattage art 452.

يتم تحصيل هذا الرسم في البلديات التي تتوفر على مصالح للذبح و ينعدم في البلديات التي لا تتوفر على هذه المصلحة غير أن هذا الرسم ولضآلته لا يكون إلا نسبة صغيرة من ميزانية البلدية.

كما عمد المشرع على تخصيص أموال هذا المبلغ كالتالي:

- 50.1 دج من أصل 5 دج لفائدة صندوق التخصيص الخاص رقم 070 – 302 و هو صندوق لحماية الصحة الحيوانية»<sup>(1)</sup>

وقد يصل هذا الرسم لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في حالة:

- إذا أسس هذا الرسم على عاتق مؤسسة التبريد والتخزين غير التابعة للبلدية.
- إذا تم تحصيل هذا الرسم من قبل إدارة الجمارك.
- أي أنه في هذين الحالتين يعود هذا الإيراد من الرسم للصندوق المشترك للجماعات المحلية والتي تعيد توزيعه على البلديات حسب القوانين المنظمة للبلدية.

<sup>(1)</sup> المادة 452 من قانون الضرائب الغير مباشرة ( المعدلة لقانون المالية 1997)

### ب- الرسم على الحفلات :

هو عبارة عن مبلغ نقدي يدفعه المكلف المعنى بإقامة حفل معين إلى القابض البلدي وهو رسم قديم حدده قانون المالية لسنة 1966 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965. وبموجب قانون المالية لسنة 2001 ثم تعديل الأمر رقم 320/65 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 بحيث تم رفع التعريف الخاصة بالحفلات بالشكل التالي :

- من 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساء.
- من 1000 دج إلى 1500 دج عن كل يوم إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة السابعة مساء.

وتحدد هذه التعريفات بموجب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس وموافقة السلطة الوصية.

### ج- رسم الإقامة :

أسس رسم الإقامة بموجب قانون المالية لسنة 1998 ويفرض على كل شخص غير مقيم بهذه البلدية المعنية وهو رسم خاص بالبلديات فقط .

### البلديات المعنية بهذا الرسم :

حدد المرسوم التنفيذي المؤرخ في 23 نوفمبر 1998 البلديات المعنية بهذا الرسم، حيث أشار في المادة (05) إلى العناصر التي يجب أن تتوفر عليها البلديات حتى يمكن لها تحصيل هذا الرسم، ويمكن حصر هذه العناصر في البلديات التي تتوفر على:

- المعطيات السياحية.
- المعطيات المناخية.
- المعطيات الهيدرو معدنية .
- المعطيات الإستحمامية.
- المعطيات المختلطة .

وقد حدد المرسوم المذكور كل البلديات أو التجمعات للبلدية المعنية بهذا الرسم، وعددها

283 بلدية من أصل 1541 و 03 تجمعات بلدية في 45 ولاية من أصل 48(1)

#### - مبلغ الرسم :

حدد مبلغ الرسم ما بين 10 دج و 20 دج للشخص الواحد في اليوم ولا يتعدى 50 دج عن الأسرة.

#### - طريقة تحصيل الرسم :

نصت المادة 61 من قانون المالية لسنة 1998 على كيفية تحصيل رسم الإقامة، حيث على البلديات المعنية التصويت على هذا الرسم في جلسة علنية يتم بموجبها تحديد المبلغ عن الفرد الواحد وعن الأسرة في اليوم الواحد، ويتم المصادقة على المداولة من طرف السلطة الوصية، هذه الأخيرة التي تعطي للقباض البلدي كل الصلاحيات للتحرك القانوني بغرض تحصيل هذا الرسم.

#### د. الرسم الخاص على رخص البناء :

أسس هذا الرسم بموجب المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000 ، وينص هذا الرسم على تأسيس مالي لصالح البلديات في رسم خاص على رخص العقارات المتمثلة في:

- رخص البناء.

- رخصة تقسيم الأراضي.

- رخصة الهدم.

- شهادة المطابقة والتجزئة والعمران.

تحدد مبالغ هذه الرسوم حسب قيمة البناء وطبقا لعدد القطع .

#### الجدول رقم 11 : جدول الرسم على رخص البناء

مبلغ الرسم لصالح البلدية	حق الطابع لصالح ميزانية الدولة سابقا	قيمة البناء (دج)
1500 دج	500 دج	إلى غاية 750.000 دج
2500 دج	800 دج	إلى غاية 1000.000 دج

(1) المرسوم التنفيذي رقم 370/98 المؤرخ في 1998/11/23 المتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في المخططات مصنفة - الجدول المعلق في الجريدة الرسمية رقم 88 بتاريخ 25 نوفمبر 1998 ص 12.

الفصل الثاني : المصادر المالية للبلدية

إلى غاية 1500.000 دج	1000 دج	4000 دج
إلى غاية 2000.000 دج	1200 دج	8000 دج
إلى غاية 3000.000 دج	1500 دج	10.000 دج
أكثر من 3000.000 دج	2000 دج	20.000 دج

المصدر: القانون رقم 11/90 المؤرخ 1999/12/23 المتضمن قانون المالية 2000 ص04

الرسم على رخص البناء عوض رسم الطابع الجبائي والمحدد بموجب المادة 139 مكرر المعدلة والمتممة بالمادة 33 من قانون المالية لسنة 1999.

ويلاحظ من خلال الجدول أعلاه أن الرسم على رخصة البناء يفوق بعدة أضعاف حق الطابع فهو يمثل 03 أضعاف هذا الأخير في حده الأدنى إلى 10 أضعاف الطابع في حده الأقصى.

وهو ما يشير إلى رؤية المشرع بضرورة الأخذ بتدابير قانونية مالية لصالح ميزانية البلديات بغرض الرفع من كفاءتها لمواجهة متطلبات التنمية المحلية.

**الرسم على رخصة تقسيم الأراضي :**

يطبق هذا الرسم على الأراضي ذات الإستعمال السكاني والأراضي ذات الإستعمال التجاري والصناعي حسب الجدول التالي:

**جدول رقم 12 الرسم على رخصة تقسيم الأراضي**

مبلغ الرسم لصالح ميزانية البلدية	قيمة الطابع الجبائي سابقا لصالح ميزانية الدولة	تعيين الأراضي
800 دج	500 دج	أ. ذات الإستعمال السكني
1800 دج	1500 دج	من 02 إلى 10 قطع
2500 دج	2000 دج	من 11 إلى 50 قطعة
3000 دج	2500 دج	من 51 إلى 150 قطعة
4000 دج	3000 دج	من 151 إلى 250 قطعة
		أكثر من 250 قطعة
		ب. ذات الطابع التجاري والصناعي
3000 دج	2000 دج	من 2 إلى 5 قطع
5000 دج	3000 دج	من 6 إلى 10 قطع
8000 دج	4000 دج	أكثر من 10 قطع

--	--	--

المصدر : القانون رقم 11/99 المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن لقانون المالية لسنة 2000.

### - رخصة الهدم :

يحدد مبلغ هذا الرسم عند تسليم رخصة الهدم بـ 100 دج للمتر المربع في ساحة التثبيت بالأرض لكل بناية معنية بالهدم.

### - شهادات المطابقة والتجزئة والعمران :

يخضع تسليم هذه الشهادة للرسم المبين في الجدول التالي:

قيمة البناية (دج)	حق الطابع لصالح ميزانية الدولة سابقا	مبلغ الرسم لصالح ميزانية البلدية
إلى غاية 750.000 دج	500 دج	500 دج
إلى غاية 1000.000 دج	800 دج	800 دج
إلى غاية 1500.000 دج	1000 دج	1000 دج
إلى غاية 2000.000 دج	1200 دج	1500 دج
إلى غاية 3000.000 دج	1500 دج	2000 دج
أكثر من 3000.000 دج	2000 دج	2500 دج

المصدر : قانون رقم 11/90 المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن لقانون المالية لسنة 2000.

### • الإعفاءات :

تعفى من هذا الرسم الخاص على رخص العقارات :

- البنايات التي تنجزها الدولة، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والجماعات ذات المنفعة العمومية والجماعات ذات الطابع الإنساني.
- البنايات المهددة بالإنهيار التي يقرر هدمها رئيس المجلس الشعبي البلدي للقوانين والتنظيمات السارية المفعول.



### هـ. الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية :

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2000 و ذلك في إطار التدابير المالية لصالح ميزانية البلديات، فقد خصص هذا الرسم لفائدتها وهو خاص بالإعلانات والصفائح المهنية باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة لطابع الإنساني. ويؤسس هذا الرسم على :

- الإعلانات على الأراضي العادية المطبوعة أو المحفوظة باليد.
- الإعلانات التي أدخلت فيها تجهيزات معنية قصد إطالة بقائه وتسمى الإعلانات على الأوراق مجهزة أو محمية.
- الإعلانات المدهونة المعلقة في الأمكنة العمومية
- الإعلانات المضيئة الموضوعة فوق هيكل مبنى أو ركيزة
- الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بالنشاط ومكان ممارسته

### الإعلانات المعروضة :

يحدد هذا المبلغ حسب عدد الإعلانات المعروضة وحسب حجمها كما أوضحناه في الشكل الموالي:

### جدول رقم 13 : الإعلانات المعروضة

مبلغ الرسم (دج)	تعيين الإعلانات
	<b>1- الإعلانات على الورق العادي مطبوعة أو مخططة باليد</b>
20	- الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
30	- الحجم أكبر من واحد متر مربع
	<b>2) الإعلانات على ورق مجهزة أو محمية</b>
40	- الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
80	- الحجم أكبر من واحد متر مربع

المصدر : القانون رقم 11/90 المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن قانون المالية 2000

### الإعلانات والصفائح المهنية :

يحدد مبلغ هذا الرسم حسب الفترات السنوية وحسب حجم الإعلان كما هو مبين في ما يلي :

**جدول رقم 14 الإعلانات والصفائح المدهونة**

مبلغ الرسم (دج)	تعيين الإعلانات والصفائح المهنية
	<b>(1) - الإعلانات المدهونة</b>
100	- الحجم يقل أو يساوي واحد متر مربع
150	- الحجم أكبر من واحد متر مربع
	<b>(2) الإعلانات المضيفة</b>
200	- الحجم بالمتر مربع أو جزء من متر مربع
	<b>(3) الصفائح المهنية</b>
500	- الحجم يقل أو يساوي نصف متر مربع
750	- مساحته أكبر من نصف متر مربع

المصدر : القانون رقم 11/90 المؤرخ في 2000/12/23 المتضمن قانون المالية 2000 .

**- التسديد:**

يسدد الرسم الخاص على الإعلانات في الشهر الذي تبدأ فيه كل فترة سنوية، و هو يدفع مسبقا في أجل أقصاه (60 يوما) ابتداء من يوم تشغيلها بالنسبة للإعلانات المضيفة الموضوعة حديثا و في نفس الأجال بالنسبة للاستحقاقات السنوية.

يؤسس الرسم تحت ثلاثة أسماء

1) تحت اسم الفاعل

الإعلانات على الورق العادي المطبوعة أو المخطوطة باليد .

الإعلانات على الورق المجهزة أو المضيفة .

2) تحت اسم الطابع

بالنسبة للمنشورات الخارجية من آلات الطباعة عندما يكون أصحاب هذه الإعلانات غير معينين من طرف النص المطبوع .

3) تحت اسم الناشر

الإعلانات الموضوعة في مكان عمومي مغطي .

4) تحت اسم من في فائدته و ضع الإعلان أو مقاول النشر بالنسبة للإعلانات المضيفة و المدهونة.

**- الإعفاءات:**

يعفى من هذا الرسم كل الإعلانات المتعلقة بالدولة و الجماعات المحلية و الحاملة للطابع الإنساني.

### - العقوبات :

يضاعف الرسم بالنسبة لكل إعلان يتضمن أكثر من إعلانين (02) متميزين، و يتعرض صاحب الإعلانات على الورق العادي، المطبوعة أو المخطوطة باليد و الإعلانات المجهزة أو المحمية لغرامة من 50 دج إلى 250 دج عن كل نسخة موضوعة دون أن تكون خاضعة للرسم سابقا.

كما تمزق كل الإعلانات التي لم تخضع لهذا الرسم و يطبق على ملصقيها عقوبات قانونية المحددة بموجب المادة 459 من قانون العقوبات، كما يعاقب بنفس الغرامة المذكورة أعلاه طابع الإعلان المخالف و صاحب الإعلان فضلا عن ذلك، يتابع دفع الرسم و العقوبات بصفة تضامنية بالنسبة للإعلانات المدهونة ضد الأشخاص الذين تم لصق الإعلانات في فائدتهم ومقاول النشر.

تعتبر هذه الرسوم من التدابير المالية التي دعمت ميزانية البلدية كونها لا توزع على مؤسسات أخرى كدولة، الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

وعلى غرار هذه الرسوم التي تخصص للبلدية كليا فهناك أيضا رسوم و ضرائب أخرى مباشرة و غير مباشرة، تشارك فيها البلدية مؤسسات أخرى كالدولة، الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية نعرضها في الفرع الموالي .

**ثانيا : الموارد الجبائية التي تشارك فيها البلدية مع غيرها:** تشارك البلدية مع مجموعة من المؤسسات بمجموعة من الضرائب و الرسوم من حيث الاستفادة لتمويل ميزانيتها و ذلك بحصص و نسب متفاوتة تحددها القرارات التنظيمية و التشريعية و تكون هذه الموارد الجبائية ذات طبيعة مباشرة أو غير مباشرة .

### 1- الضرائب و الرسوم المباشرة :

يمكن تصنيف هذه الضرائب حسب أهمية مبالغها إلى :

- الرسم على النشاط المهني

- الدفع الجزافي

- الضريبة على الممتلكات

أ- الرسم على النشاط المهني :

أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية سنة 1996 و قد جاء لتعويض رسميين، الرسم على النشاط الصناعي و التجاري.

يفرض الرسم على النشاط المهني على جميع الأنشطة التي تمارس فوق إقليم البلدية و يؤسس على :

- الإيرادات الإجمالية للأشخاص على الأرباح غير التجارية المحققة من الأعمال المهنية الدائمة في الجزائر .

- رقم الأعمال للأشخاص على الأرباح الصناعية والتجارية المحققة في الجزائر (1).  
ومن هذا المنطلق تأسس الرسم على النشاط المهني، على إجمالي الإيرادات المهنية أو على رقم الأعمال خارج الرسم على القيمة المضافة .

- الأشخاص الخاضعين لهذه الضريبة :

يخضع الرسم على النشاط المهني مجموعة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين و تبلغ :

- باسم المستفيد بالإيرادات المهنية .

- باسم كل مؤسسة حسب رقم أعمالها المحقق في كل و حدة من وحدتها أو كل مؤسسة من مؤسساتها، داخل كل بلدية تنشط فيها .

- باسم الشركة أو الجمعية مهما كانت طبيعتها.

الإعفاءات :

(1) قانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 / 12 / 2002 المتضمن قانون المالية 2003.

نص قانون الضرائب المباشرة في مادتيه 220،221 على جملة من الإعفاءات تخص أشخاص معينين.

- الأشخاص الذين لا يتعدى رقم أعمالهم 80.000 دينار على النشاط التجاري و 50.000 دينار على مقدمي الخدمات .
- عمليات البيع الخاصة بالمنتجات الواسعة الإستهلاك و المدعمة من قبل الدولة .
- مبالغ البيع، التسليم أو الصمصرة المتعلقة بالمواد أو البضائع المعدة للتصدير .

- مبالغ عمليات البيع بالتجزئة الخاصة بالمواد الإستراتيجية
- الأنشطة التي تدخل في إطار تشغيل الشباب

#### \* طرق تسديد الرسم على النشاط المهني :

هناك طريقتان لدفع هذا الرسم:

أولهما النظام الحقيقي: للخاضعين لهذه الطريقة من التسديد، دفع ما عليهم من رسوم قبل 20 يوم من كل شهر إلى مصالح الضرائب غير أن هناك من يمكنهم دفعها كل ثلاثة أشهر و ذلك حسب رقم الأعمال المحقق حسب كل نشاط كما هو موضح في الجدول أدناه :

#### جدول رقم 15 يوضح طرق تسديد الرسم على النشاط المهني

النشاط	التسديد الشهري	التسديد الثلاثي
الإنتاج مشتريات / مبيعات	رقم الأعمال أكبر من 240.000 دج	رقم الأعمال ما بين 80.000 دج و 240.000 دج
تأدية الخدمات	رقم الأعمال أكبر من 240.000 دج	رقم الأعمال ما بين 50.000 دج و 240.000 دج
مهن حرة	الإيرادات الصافية أكبر من 30.000 دج	رقم الأعمال ما بين 15.000 دج و 30.000 دج

المصدر: قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة (المديرية العامة للضرائب)

ثانيهما النظام الجزافي : وفق هذا النظام يتم تسديد 1/4 ربع المبلغ لرسم على النشاط المهني كل 03 أشهر كأقصى حد آخر يوم كل ثلاثي.

هنالك حالة فيما يتعلق بوحدات مؤسسات البناء و الأشغال العمومية حيث بإمكان هذه الوحدات تسديد مبلغ الرسم المستحق قبل 21 يوم من الشهر الذي يتبع الثلاثي الذي حصل فيه رقم الأعمال مهما كان المبلغ المستحق .

**\* حساب نسبة الرسم و توزيعها :**

حدد المشرع نسبة الرسم على النشاط المهني ب2% (1) على جملة الأنشطة المذكورة أنفا بالأخذ بعين الاعتبار شروط الإعفاء و توزع هذه النسبة على 03 مؤسسات هي :

**جدول رقم 16 توزيع الرسم على النشاط المهني**

النسبة	القطاع	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية
2%		0.59%	1.30%	0.11%

المصدر: قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة المادة 222 (المديرية العامة للضرائب)

(1) قانون المالية التكميلي لسنة 2001 رقم 01/12 المؤرخ في 19/07/2001 الجريدة الرسمية رقم 38

من هذا الجدول يتضح أن البلدية هي صاحبة حصة الأسد في هذا التوزيع و يتضح هذا كالتالي :

المجموع	التوزيع		
	الصندوق المشترك	البلدية	الولاية
%2	%0.11	%1.30	%0.59
%100	%5.5	%65	%29.5

من الملاحظ أن هذا الرسم يشكل أكبر نسبة مجموع الضرائب و أن نسبته الموجهة للبلدية في إطار التوزيع هامة جدا و قد تساهم كثيرا في تمويل ميزانية البلدية خصوصا إذا كانت هذه الأخيرة تتميز بكثرة الأنشطة المهنية.

#### **ب- الدفع الجزافي :**

يعتبر الدفع الجزافي ضريبة مباشرة تؤدي شهريا على كل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين .

تقتطع نسبة هذه الضريبة من المبالغ الإجمالية للأجور و المرتبات، التعويضات والعلاوة المختلفة بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية المدفوعة من قبل المستخدمة، كما تعني هذه الضريبة أيضا بالمعاشات و الريع العمرية.

#### **\* الإعفاءات (1) :**

يعفى من ضريبة الدفع الجزافي :

- كل الإعفاءات المنصوص عليها في قانون الضرائب المباشرة الخاصة بالضريبة على الدخل الإجمالي بحيث يمتد مفعول هذا الإعفاء إلى الدفع الجزافي و الذي نصت عليه المادة 210 من قانون الضرائب المباشرة .

(1) : قانون رقم 06/00 المؤرخ في 2000/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2001

- تعفى مؤقتا و لمدة 03 سنوات كل الأنشطة الممارسة من قبل الشباب والمستفيدين من مساعدة الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، و يمتد هذا الإعفاء إلى 06 أشهر عندما تمارس هذه الأنشطة في المناطق الترقية.

- تعفى مؤقتا و لمدة 05 سنوات و من بداية السنة المالية 2001 مؤسسات بيع المواد والخدمات الموجهة لتصدير .

- تعفى من هذه الضريبة تعويضات التأمين عن البطالة و معاشات التقاعد المسبق، وكذا المعاشات و الريع العمري .

### \* نسبة الضريبة و كيفية توزيعها :

يحصل مبلغ الدفع الجزافي شهريا حسب النسبة التالية :

3 %<sup>(1)</sup> على مجموع المدفوعات السنوية الخاضعة للضريبة و هو يطبق كما أشرنا سابقا على المرتبات و الأجور و التعويضات بما فيها الإمتيازات العينية و يوزع حاصل الدفع الجزافي بين البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية حسبما حدده القرار الوزاري المشترك رقم 51/94 المؤرخ في 21 جانفي 1995 بحيث :

- تخصص 30 % للبلديات  
- تخصص 70 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية على أن يعاد توزيع النسبة بين الصندوق المشترك للجماعات المحلية و بين البلديات والولايات حسب الشكل التالي :  
من أصل 70% تخصص:

60% ← البلديات

20% ← الولايات

20% ← تبقى لدى الصندوق المشترك للجماعات المحلية

### جدول رقم 17 : توزيع الدفع الجزافي

البلديات	30%
الصندوق	70%

(1) : قانون رقم 11/02 المؤرخ في 2002/12/24 المتضمن قانون المالية 2003



الفصل الثاني : المصادر المالية للبلدية

الصندوق	الولايات	البلديات	المشترك للجماعات المعلية
%20	%20	%60	

المصدر : القرار الوزاري المشترك المحدد لكيفية توزيع الدفع الجزافي.

**ج- الضريبة على الممتلكات :**

تتأسس هذه الضريبة بموجب قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و المحددة في قانون المالية لسنة 1993 .

**• الأشخاص المعنيين بالضريبة :**

تفرض هذه الضريبة على :

- الأشخاص الطبيعيين الذي يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر مهما كانت أملاكهم داخل الوطن أو خارجه.
- الأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر .

**\* تأسيس الضريبة :**

تؤسس الضريبة على القيمة الصافية للممتلكات، الحقوق و القيم الخاضعين أصحابها لهذه الضريبة و المذكورة أعلاه، المصرحين بممتلكاتهم المتمثلة في:

- الممتلكات العقارية المبينة و الغير مبينة
- الحقوق العقارية الحقيقية
- الممتلكات المنقولة و المتمثلة في :
- سفن و بواخر التنزه
- الطائرات السياحية
- خيول السباق
- السيارات الخاصة التي يفوق حجمها 1000 مم<sup>3</sup> و كذا الدراجات النارية التي تفوق حجمها 125 سم<sup>3</sup>

**\* الإعفاءات :**

تعفى من هذه الضريبة :

- الريوع أو التعويضات عن الأضرار الجسدية .

- الأملاك الضرورية لمزاولة المهن الصناعية، التجارية ، الحرفية ، الفلاحية أو المهن الحرة و كذا حصص أسهم الشركات .

- الريوع المرسله الناتجة عن نشاط مهني.

**\* نسبة الضريبة و كيفية توزيعها :**

تقدر العقارات مهما كانت طبيعتها بقيمتها التجارية و في حالة تعذر تحديد هذه القيمة فسوف يحددها القانون.

غير أن ممتلكات المكلفين المثقلة بالديون كقروض المؤسسات المالية لغرض البناء أو لغرض شراء هذه العقارات و كذا الديون المرهونة.

غير الديون التي تدخل في قيمة ممتلكات المكلفين، لقروض المؤسسات المالية لغرض البناء أو لغرض شراء العقارات و كذا الديون المرهونة تنزع عند حساب أو تحديد الأساس الجبائي .

وتحدد نسبة الضريبة على الممتلكات حسب الجدول التالي :

**جدول رقم 18 : نسب الضريبة على الممتلكات**

النسبة	القيمة الصافية الخاضعة لضريبة
0%	أقل أو تساوي 12.000.000 دج
0.5%	1 12.000.000 دج إلى 18.000.000 دج
1.0%	1 18.000.000 دج إلى 22.000.000 دج
1.5%	1 22.000.000 دج إلى 30.000.000 دج
2.0%	1 30.000.000 دج إلى 50.000.000 دج
2.5%	أكثر من 50.000.000 دج

المصدر: القانون رقم 21/01 المؤرخ 2001/12/22 المتضمن قانون المالية لسنة 2002

وتوزع هذه الضريبة على ثلاث مؤسسات و ذلك حسب المادة 274 من المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19 جانفي 1993 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 والتي بينت كيفية توزيع هذه الضريبة كالتالي :

- 60% إلى ميزانية الدولة

- 20% إلى ميزانية البلديات

- 20% إلى حساب التخصيص رقم ( 050 - 307 ) الخاص بالصندوق الوطني للسكن

## 2- الضرائب و الرسوم غير المباشرة :

### أ- الرسم على القيمة المضافة T.V.A :

يعتبر هذا الرسم أهم ضريبة غير مباشرة تشترك فيها البلدية مع غيرها من المؤسسات، فالرسم على القيمة المضافة مصدر أساسي للمردودية العالية، فهو أهم مصدر جبائي لكل الدول و يخصص كليا لميزانية الدولة (1).

و الرسم على القيمة المضافة مصدر من مصادر تمويل البلديات عرف عدة تغيرات و إجراءات قانونية حاول المشرع من خلالها ضبطه و تحديد نسبته.

### \* نشأة الرسم على القيمة المضافة :

نشأه هذا الرسم إثر الإصلاح الجبائي لسنة 1991 و جاء تعويضا وتجميعا للرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج و الرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات .  
و قد اعتمد هذا الرسم في الوعاء الجبائي لتحقيق جملة من الأهداف على المستوى الداخلي و الخارجي .

### أولا : على المستوى الداخلي :

- توسيع ميدان التطبيق : يطبق الرسم على القيمة المضافة من خلال حقل تطبيق الرسم الوحيد الإجمال على الإنتاج (منتوج، مقاولو الأشغال ، مستوردون ..... ) و حقل تطبيق الرسم الإجمالي على تأدية الخدمات (مؤدو الخدمات ، النقل ..... ) كما يتوسع تطبيقه على جزء من قطاع التوزيع و تجارة الجملة و التجزئة .

(1) GRABA HACHEMI « les Ressources fiscales des collectivités locales » ENAG Editions, Alger 2000 P23.

- تبسيط حسم مبلغ الرسم: نظام الرسم على القيمة المضافة يمنح الخاضعين لهذه الضريبة إمكانية حسم مبلغ الرسم الذي خضعت له عناصر التكلفة من مبلغ الرسم الإجمالي المستحق عليهم .

إن نظام الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج يسمح بعملية الحسم ويستثنى القطاع الإداري و التجاري أما النظام الجديد فيأخذ القطاعين بعين الاعتبار.

إضافة إلى هذا فإن الرسم على القيمة المضافة قابل للإسترجاع فيما يخص العمليات المتعلقة بأداء الخدمات المرتبطة بالنشاط الخاضع لهذا الرسم ، الشيء الذي كان غائبا في النظام السابق .

كما أن عملية الحد من الإعفاءات الخاصة بهذا الرسم قضى على إشكالية أثر الرسم التراكمي .

خضعت معدلات الرسم على القيمة المضافة إلى تقليص مستمر، فالرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج اعتمد على 10 معدلات من 7 % إلى 80 % ونظام الرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات اعتمد 08 معدلات من 02 % إلى 150 % أما في نظام الرسم على القيمة المضافة فكانت المعدلات المعمول بها هي :

- المعدل المنخفض الخاص 07 % : يطبق هذا المعدل على المنتجات والمواد الغذائية والأشياء و الأعمال ذات الطابع الإجتماعي.

- المعدل المنخفض 13 % : يطبق على المنتجات والأموال والأشغال والخدمات التي تقدم فوائد متميزة تنعكس على الخطة الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية .

- المعدل العادي 21% : على كل العمليات الأخرى التي لا تدخل ضمن المعدلين السابقين.

- المعدل المضاف 40 % : يطبق على السلع و الخدمات ذات الصفة الكمالية.

ثم بموجب الأمر رقم 31/96 المؤرخ في 1996/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 اعتمدت ثلاثة معدلات و المتمثلة في :

- المعدل المنخفض الخاص 07 %

- المعدل المنخفض 14 %

- المعدل العادي 21 %

و بموجب القانون رقم 06/2000 المؤرخ في 2000/12/23 والمتضمن قانون المالية

2001 قلصت إلى :

- المعدل المنخفض 07 %

- المعدل العادي 17 %

و يهدف أيضا اعتماد الرسم على القيمة المضافة على المستوى الداخلي إلى إلغاء الإعفاءات و توسيع حقل الخاضعين للضريبة و كذا تبسيط الإجراءات الجبائية إضافة إلى تقليص و تخفيض تكلفة الاستثمارات و تحفيز النمو الاقتصادي .

### ثانيا : على المستوى الخارجي :

يسعى اعتماد الرسم على القيمة المضافة إلى تحقيق جملة من الأهداف على المستوى الخارجي نذكر منها .

- تحفيز منافسة المؤسسات الجزائرية في الأسواق الخارجية عن طريق إلغاء العبء الجبائي التي تتحمله المنتوجات الجزائرية عند التصدير.

- أحداث تلاحم بين الضرائب غير المباشرة على المستوى المغربي علما أن هذا الرسم اعتمد في المغرب سنة 1986 وفي تونس 1988 واعتمد في الجزائر عام 1992 شهر أفريل .

### \* الخاضعين للرسم :

حدد القانون الخاص بالرسم على القيمة المضافة مجموعة كبيرة من الخاضعين لضريبة، وقد استثنى المشرع أربعة قطاعات تخرج عن نطاق هذا الرسم ويتعلق الأمر:

- قطاع البيع بالتجزئة

- القطاع الفلاحي

- المهن الحرة

- النشاطات الخاضعة للضريبة النوعية الغير مباشرة و قد استثنى ظرفيا قطاع البنوك والتأمين كونه خاضع لضريبة مشابهة على العمليات البنكية و التأمينية TOBA و التي

ألغيت بعد ذلك بموجب قانون المالية لسنة 1997 ليطبق عليها مرة أخرى الرسم على القيمة المضافة بمعدل 14 %.

**\* تأسيس الرسم على القيمة المضافة :**

يؤسس هذا الرسم على القيمة المضافة للمنتوجات المصنعة والمباعة أي الفرق بين تكلفه المنتوجات المصنعة و المباعه و قيمة المنتوجات سواء المباعه أو الباقية في المخازن أو المستهلكة ذاتيا و عليه فهو يؤسس على :

- المبيعات : التسليم القانوني أو المادي للبضاعة
- الأشغال العقارية
- التسليمات للذات
- الواردات
- الصادرات

وعليه فالرسم على القيمة المضافة يعرف بأنه الرسم الوحيد العام على القيمة المضافة للنفقات. أي أنه الرسم العام على الإستهلاك المطبق على جميع العمليات ذات الطابع الصناعي، التجاري و الحرفي و كذا المساحات الكبرى .

يتحمل العبء المالي لهذا الرسم المستهلك الأخير أما في ما يخص الشركات والخواص هم المعينين بدفع هذا الرسم أي المكلف القانوني بمعنى الذي يؤمن إنتاج و توزيع السلع و الخدمات و ليس المستهلك و الذي يعتبر بهذا المعنى المكلف الحقيقي أثناء كل عملية بيع و شراء .

**\* نسبة الرسم و توزيعه :**

اعتمدت قوانين المالية المتلاحقة تعديل مستمر في نسب الرسم على القيمة المضافة و الحصص المخصصة لكل مؤسسة و ذلك منذ إنشائه 1991 حسب الجدول التالي :

**جدول رقم 19 : توزيع حصص منتج الرسم على القيمة المضافة .**

الدولة	الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL	البلديات	قوانين المالية
--------	--	----------	----------------

الفصل الثاني : المصادر المالية للبلدية

قانون المالية 1991	6%	11%	83%
قانون المالية 1995	7%	8%	85%
قانون المالية 1997	6%	9%	85%
قانون المالية 2001	5%	10%	85%
العمليات المحققة في الداخل			
العمليات المحققة على الاستيراد	/	15%	85%

المصدر : قولنين المالية الخاصة بالرسم على القيمة المضافة 1991، 1995، 1997، 2001

يعتبر الرسم على القيمة المضافة من أهم الضرائب المحصلة للدولة إلا أنه يدعم ميزانية البلديات بحصة صغيرة تجعله يتحصل على الرتبة الثالثة من حيث الأهمية بعد الرسم على النشاط المهني و الدفع الجزافي.

وهذا ما يلاحظ من الجدول أعلاه أن نسبة الحصة العائدة للبلديات من الرسم هي الأقل، كما يلاحظ أن قانون المالية لسنة 2001 يحرم البلديات من الرسم على العمليات المحققة في الاستيراد و بالرغم من النسبة الضئيلة لحصة البلديات من الرسم على القيمة المضافة إلا أن الاستفادة المالية للبلديات تتم أيضا من الحصص الموجهة لصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث تتمثل حصته في الداخل ب 10 % و عند الإستيراد ب 15 % على أن توزع هذه الأخيرة على البلديات التي تقع فيها عملية الإستيراد حسب ضوابط و معايير التوزيع المحددة عن طريق التنظيم .

على هذا الأساس يكون للبلديات إيرادات هامة في إطار تشريع الوعاء الجبائي الذي أوجب عليها التكيف و التأقلم معه لضمان موارد مالية تدعم من خلالها ميزانيتها التي غالبا ما تعاني من عجز مالي .

و قد عرف هذا المجال إجراءات جديدة لحث البلديات على تحصيل إيراداتها الجبائية و ذلك في انتظار الإصلاحات المالية المحلية

**ملاحظة :** يعرف الرسم على القيمة المضافة إجراءات تنظيمية واسعة و حجم كبير من القرارات التشريعية تجعله موضوع مذكورة في حد ذاته خصوصا ما تعلق بالإعفاءات

والتخفيضات والحسم التي استوجبت بحثا مستقلا في القسم الرابع من الفصل الثاني من قانون الرسم على القيمة المضافة حسب قانون الضرائب الغير مباشرة ومواد قانون المالية لسنة 2001.

لهذا ركزنا في هذا العرض على الإجراءات التنظيمية لرسم على القيمة المضافة من حيث أنه مصدر من مصادر التمويل للبلديات دون الخوض في الموسوعة التنظيمية التي تحكمه و التي قد يكون لها بحث مستقل.

### ب- إتاوة الرعي :

نص قانون المالية لسنة 2001 على تأسيس إتاوة جديدة تسمى بإتاوة الرعي في المساحات المحمية و كذا المغروسة والرعية المنجزة في إطار عمليات تحسين و تجديد المساحات التي يحدد مبلغها بالهكتار حسب المنطقة.

تحصل ناتج هذه الإتاوة مصالح أملاك الدولة و يوزع ناتجها على البلدية والخزينة العمومية كالتالي<sup>(1)</sup>

70% ← البلديات ← 30% ← الدولة

و تعتبر هذه الإتاوة إيرادا مهما في المناطق السهبية التي تخصص في تربية المواشي و التي يكثر فيها نشاط الرعي بينما تكون منعدمة الفائدة في البلديات التي لا تمتلك هذا النشاط .

### حوصلة الموارد الجبائية :

يمكن جدولة الموارد الجبائية المباشرة و غير المباشرة العائدة كليا إلى البلديات والتي تشترك فيها مع مؤسسات أخرى بالشكل التالي .

### جدول رقم 20 : جملة المصادر الجبائية و توزيعها .

الرقم	المؤسسة طبيعة الضريبة	الدولة	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	الملاحظات
-------	--------------------------	--------	---------	---------	---	-----------

### I- الضرائب المباشرة

(1) : قانون رقم 06/2000 المؤرخ في 2000/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 ص 44



الفصل الثاني : المصادر المالية للبلدية

	/	%100	/	/	رسم التطهير	01
	/	%100	/	/	الرسم العقاري	02
	%5.5	%65	29.5 %	/	الرسم على النشاط المهني	03
	%70	%30	/	/	الدفع الجزافي	04
%20 للصندوق الوطني للسكن	/	%20	/	%60	الضريبة على الممتلكات	05

-II- الضرائب غير مباشرة

	%10	%5	/	%85	الرسم على القيمة المضافة	01
	/	%100	/	/	رسم الذبح	02
	/	%100	/	/	رسم الإقامة	03
	/	%100	/	/	الرسم الخاص على رخص البناء	04
	/	%100	/	/	الرسم الخاص على الإعلانات و الصفائح المهنية	05
	/	%70	/	%30	إتاوة الرعي	06

من الملاحظ أن للبلدية موارد جبائية هامة ومتنوعة منها ما تختص به لوحدها و منها ما هو مشترك بينها و بين مؤسسات أخرى. منها ما هو قديم ومنها ما هو جديد أو حديث أنشأت بموجب قوانين المالية، و منها ما هو من الضرائب المباشرة و منها ما هو من الضرائب غير مباشرة.

وحسب ما تقدم يمكن القول أن البلدية تتوفر على موارد دائمة، مستمرة و مختلفة، وبالتالي فهي مصادر مالية هامة، إضافة إلى ذلك للبلدية مصادر أخرى غير جبائية تتمثل في :

- منتج الإستغلال
- مداخيل الأملاك
- الناتج المالي

وهي المصادر التي سوف نعرضها في الفرع الموالي.

### الفرع الثاني : الموارد الغير جبائية :

إضافة إلى الموارد الجبائية التي تتوفر عليها البلدية فقد أجاز لها المشرع الجزائري تحصيل بعض الحقوق و ذلك لقاء الخدمات العديدة التي تقدمها للمواطنين و يمكن للبلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها و مصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب و طبيعة الخدمة المقدمة (1)

كما أجاز لها التصرف في ممتلكات العقارية و المنقولة عن طريق الكراء و التأجير أو البيع .

فالموارد المالية الغير جبائية للبلدية تتمثل إذن في مداخيل الممتلكات و منتج الاستغلال و الناتج المالي .

### 1- مداخيل الممتلكات :

تتوفر البلديات على جملة من الممتلكات كانت عقارية أو منقولة، و باعتبارها ذات شخصية معنوية و إستقلال مالي جاز لها التصرف في أملاكها احتفاظا على دخل دائم حسب قاعدة صحة التوقع مستقبلا.

(1) : المادة 147 قانون البلديات 08/90 مرجع سبق ذكره

توفر الممتلكات أو الأملاك الخاصة بالبلدية دخل مالي دائم و يعتبر هذا الأخير مصدر هام و أساسي في أداء البلدية لمهامها إتجاه الخدمات المتزايدة للمواطنين .  
فبالنسبة للعقارات ذات الإستعمال التجاري فإنه يتحتم على رئيس المجلس البلدي إعداد دفتر الأعباء أو الشروط و عرضه على المجلس للمصادقة بحيث يبرز هذا الدفتر كل الشروط المتعلقة بعملية الإيجار، المدة، المبلغ، طريقة التسديد، أعباء التأمين، عقوبة التأخير شروط مراجعة الأسعار، شروط إحترام العقد، حالة المنازعات ... إلخ وذلك مهما كانت طبيعة العقار، مقهى، مطعم، فندق، سينما... إلخ.

كما أجاز المشرع للبلديات التصرف في هذه العقارات عن طريق البيع إذا رأت البلدية ذلك مصلحة لها أحسن من كرائها، لسبب كثرة الأعباء المنجزة عن ذلك، كأن تكون تكاليف صيانتها واصلاحها تفوق مبالغ كرائها، وقد أوجب المشرع على رئيس البلدية في حالة البيع الإلتزام بشروط معينة كالإعلان عن مزايدة بعد تحضير دفاتر الشروط أو الأعباء الخاصة بهذه العقارات والمنافسة الشرعية بين المعنيين في جلسة علنية يحضرها كل الأطراف و تتم العملية بكل شفافية ووضوح .

نص القانون البلدي لسنة 1990 على إجازة مثل هذه الإجراءات و خاصة في مادته 112 حيث ترى « تكتسب البلديات و المؤسسات العمومية التابعة لها الأملاك العقارية و تتصرف فيها طبقا للشروط المحددة في القوانين و التنظيمات المعمول بها »  
وتعرف أيضا هذه الموارد الإيرادات الأصلية التي تحصل عليها البلديات من أملاكها العقارية و المنقولة التي تملكها من طرق، أراضي، غابات، مزارع، ساحات عامة، أماكن تخزين، متاجر... إلخ .

وكذلك الإيرادات التي من أملاكها الخاصة كبيع المحاصيل و كراء حقوق الطرق وكذا أماكن التوقف و ناتج امتياز (1) بعض المصالح العامة.

## 2) منتوج الاستغلال :

(1) الإمتياز أو الإلتزام عبارة عن عقد يربط البلدية بأشخاص إعتبارية أو طبيعية يقوم بموجبه هذا الأخير باستغلال مصلحة عامة يحقق بما إيراد مقابل دفع حقوق البلدية .

يعتبر منتوج الاستغلال كل مقابل للخدمات التي تقدمها البلديات عبر مصالحها العمومية، فتحصل بذلك على إتاوات و تعويضات، من قبل الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات و عن طريق تحسين أداء هذه المصالح و استغلالها استغلالاً أمثلاً و سليماً يمكن للبلديات أن توفر بعض الإيرادات الدائمة و إن كانت بسيطة و الإستفادة منها لسد تكاليف استغلالها، وبتقليص عبء هذه المصالح من ميزانيتها. و من جملة هذه الخدمات التي يمكن للبلديات أن تحصل من خلالها على بعض المداخل نذكر:

- حقوق الوزن، الكيل و قياس السعة
- الحقوق الثانوية المرتبطة بحقوق الذبح، حقوق ختم اللحم، و حقوق استعمال غرف التبريد
- استرجاع تكاليف التطهير و التعقيم و المراقبة الصحية التي تقوم بها مكاتب التنظيف للبلدية.
- رسوم الأرصفة العمومية التي يستفيد منها أصحاب المحلات ( و المقدرة بنسبة 50% على عاتق صاحب المحل المستفيد).
- حقوق مصالح الحجز على السيارات.
- حقوق تسليم العقود الإدارية (نسخ من العقود، نسخ من المداوولات ، محاضر ... إلخ )

### (3) الناتج المالي :

يمثل الناتج المالي المداخل الناتجة على مردودية الأسهم التي يمكن للبلدية امتلاكها وكذا السندات، كما يمثل فوائد القروض التي تقرضها لغيرها من الوحدات الاقتصادية بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي و التجاري .

غير أن مداخل الناتج المالي تكون منعدمة في الغالب و ذلك لغياب العمل بعمليات شراء الأسهم أو المشاركة في رأسمال شركات معنية مربحة. الشيء الذي قد يحقق بعض مداخل البلدية، و نفس الشيء بالنسبة للسندات أما فوائد القروض أو حصص الأرباح التي يمكن أن تجنيها البلدية من وحداتها الاقتصادية، ففي الغالب هي عبارة عن شركات عاجزة تطمح في المزيد من التدعيم و أغلبها قد حل بموجب مداوولات وقرارات و لائية .

كما أن المضاربة بالأسهم و السندات عمل جديد بالنسبة للبلديات لا تجرأ على خوضه نظرا لنقص التجربة وانعدام الكفاءات في هذا الميدان وارتكاز مثل هذه العمليات في بورصة الجزائر العاصمة، بالرغم من أن المشرع قد أجاز هذه العمليات لتنشيط الحركة الاقتصادية و تحصيل إيرادات زائدة لمواجهة المتطلبات المستمرة للبلدية .

### المطلب الثاني: المصادر المالية الخارجية :

في هذا المطلب سوف نتطرق إلى المصادر المدعمة لميزانية البلدية، وهي المصادر الخارجية، وذلك بعد أن تطرقنا في المطلب الأول إلى المصادر الداخلية الذاتية التي تتكون منها ميزانية البلديات وهي المصادر التي كانت تمثل فيها الجباية أكثر من 90% أما الباقي فيتوزع بين مداخيل الممتلكات منتوج الإستغلال والنتائج المالي أما المصادر الخارجية المدعمة لميزانية البلديات فتتمثل أساسا في مساعدات الدولة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية مساعدات من ميزانية الولاية و الإقتراض من المؤسسات المالية وهي موارد جد هامة إذا ما تم إستغلالها بطرق رشيدة وعقلانية تمكن البلديات من الإقتصاد في الإنفاق من المصادر الذاتية. وسوف نتعرض بشيء من التفصيل إلى هذه المصادر .

### الفرع الأول : مساعدات الدولة

تتمثل مساعدات الدولة أساسا في إنجاز التجهيزات الكبرى التي تنقل كاهل البلديات وتعجز عنها ميزانيتها وتنقسم هذه المساعدات إلى نوعين :

- برامج المخططات البلدية للتنمية
- برامج البناءات المدرسية

وسوف نتطرق للنوعين بشيء من الإيجاز لتفادي الإطالة والخوض في موضوع قد يكون بعيد عن موضوع البحث.

### أولا: برامج المخططات البلدية للتنمية

باعتبار البلدية هي الخلية الأساسية ونواة المجتمع، فهي الأداة التي تقود هذا المجتمع نحو التطور والنمو، من خلال إشرافها على كل المشاريع التنموية والتي تتماشى ومخططات التنمية المحلية وأداة أساسية للتنمية الوطنية.

والبلدية تلعب دورا هاما في تحضير المخطط الوطني للتنمية وذلك حسب ما نص عليه المرسوم رقم 380/81 الصادر في 26 ديسمبر 1981 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية.

فالبلدية تلعب دورا هاما في تحضير المخطط الوطني للتنمية عن طريق:

- إحصاء الموارد البشرية والمادية المتاحة على المستوى المحلي .
- إحصاء الاحتياجات المحلية للمواطنين.

وفي هذا الإطار خول القانون للبلديات صلاحيات هامة جدا في المجال الإقتصادي حيث نصت المادة ( 86 ) من القانون البلدي<sup>(1)</sup> «تعد البلدية مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى، تصادق عليه وتسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا وبانسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية».

إن البلدية التي كانت تعتبر بالأمس بمثابة نواة للإدارة المحلية أصبحت اليوم تشارك بصفة نشيطة في مختلف العمليات التي تهدف إلى التغيير الجذري للمرافق الإجتماعية والإقتصادية للمواطن باعتبارها الجماعة الإقليمية السياسية وهي الخلية الأساسية للنظام الإداري الجزائري إذ تلعب دورا حاسما في كل ميادين الحياة للبلاد<sup>(2)</sup>.

تعتبر إذن المخططات البلدية للتنمية ذات أهمية كبرى للإنعاش والنمو الإقتصادي لكامل الوطن.

وقد عرفت البلديات مجموعة من برامج المخططات التنموية بغرض تسيير وإدارة ميكانزمات التنمية المحلية نذكر منها.

### **1- برامج التجهيز المحلي PEL ( إبتداء من سنة 1968 )**

بانطلاق المخطط الثلاثي الأول (1969/1967) بدأت البلديات في ممارسة صلاحياتها المخولة لها بموجب القانون البلدي 1967 وذلك بوضع آلية إستراتيجية للتنمية على المدى الطويل (1980/1967) وعلى إثر ذلك ظهرت برامج التجهيز المحلي والتي كان من أهم

(1) قانون البلدية رقم 08/90 سبق ذكره

(2) نفس المرجع

أهدافها إمتصاص البطالة والحد من النزوح الريفي وتتكون برامج التجهيز المحلي من خمسة (5) برامج أساسية:

- **برامج الإعتمادات المخصصة للإستعمال الأفضل لليد العاملة المحلية CPE :**  
الهدف من هذا البرنامج الحد من ضغط البطالة على مستوى البلديات من خلال تنشيط الأنشطة الفلاحية وتحسين الهياكل القاعدية المحلية.
- **برامج تنمية الصناعة المحلية DIL نوفمبر 1968:**  
الهدف من البرنامج هو خلق مناصب شغل من خلال تنمية الصناعات الصغرى والمتوسطة المكتملة للمشاريع الكبرى للشركات الوطنية.
- **برامج الإنفاق على التجهيزات العمومية DEC أبريل 1970:**  
يهدف هذا البرنامج من خلال تحسين التجهيزات الإجتماعية الإدارية والتهيئة الريفية.
- **برامج التنمية الاقتصادية والريفية DER أبريل 1970:**  
الهدف من البرنامج إنعاش القطاع الفلاحي وفتح إعتمادات مالية لتنمية القدرات الإنتاجية الفلاحية.

- **برامج تجديد تجهيزات الجماعات المحلية الصحراوية RECLS:**  
برنامج مخصص للمناطق الصحراوية وشبه الصحراوية لمواجهة مناخ وطبيعة هذه المناطق .  
جملة البرامج هذه التي أسندت للبلديات بغرض تجسيد الأهداف الأساسية المحددة مركزيا والتي ترمي إلى مساعدة البلديات ماديا حققت نسبة نجاح ضئيلة أجبرت الدولة على إعادة النظر فيها وهو ما نحاول إظهاره في الجدول التالي:

**الجدول رقم 21 : برامج التجهيز المحلي ونسبة نجاحها**

البرامج	الأهداف	% المنجزة من الأهداف المرجوة
DER	تنمية الطاقات الإنتاجية في قطاع الفلاحة، خلق مناصب شغل	16.5 %

الفصل الثاني : المصادر المالية للبلدية

55 % 36.2 %	الإستعمال المكثف لليد العاملة تهيئة الهياكل القاعدية للفلاحة	CPE
56.2 %	خلق مناصب شغل، تنمية القدرات الإنتاجية للصناعة	DIL
48.4 % 17.7 %	تحسين شروط الحياة تحسين الهياكل القاعدية	DCE
/	تجديد تجهيزات الجماعات المحلية الصحراوية	RECIS

المصدر: Ahmed BAHRI , Mahfoud BER KANI , Miloud MOKRANE «la planification en Algerie» in :  
intégration numéro spécial 1975-4 revue camera ed société tunisienne des arts graphiques Tunis août 1976 p 40.

ونتيجة لهذه النسب الضعيفة المحققة من البرامج المذكورة والتي ترجع أساسا إلى مركزية الإجراءات المالية المعتمدة في تخصيص الإعتمادات الموجودة لإنجاز هذه المشاريع و مركزية تسجيلها واعتمادها في إطار برامج التجهيز المحلي. كما أن كثرة هذه البرامج وتنوعها صعب من تتبعها ومراقبتها و هي الأمور التي أظهرت جملة من النقائص في تسيير هذه البرامج.

ولهذه الأسباب و من أجل القضاء على هذه النقائص عمدت الدولة إلى تبني برنامج موحد يسمى المخطط البلدي للتنمية (PCD) تسعى الدولة من خلاله إلى:

- وضع آليات جديدة لإعداد المخططات البلدية
- لامركزية إعتداد العمليات المعدة في إطار المخططات البلدية للتنمية.
- تخفيف وتبسيط إجراءات التسيير المالي والمحاسبي لغرض إعطاء مسؤولية أكبر للمجالس البلدية في إنجاز مخططاتها.

## 2-المخططات البلدية للتنمية :

أسست مخططات البلدية للتنمية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 136/73 المؤرخ في 09/أوت 1973، وقد أنشأت هذه المخططات بإنطلاق المخطط الرباعي الثاني. يعتبر المخطط البلدي للتنمية أداة أساسية للترقية الاقتصادية، الإجتماعية والثقافية للجماعات المحلية وكذا عامل لتحسين وتطوير الظروف المعيشية للمواطن، وعامل ربط وإدماج الإقتصاد المحلي والإقتصاد الوطني كما أنه يعتبر مكمل لمختلف الأنشطة المحققة في إطار البرامج القطاعية.



وبما أن هذه المخططات تسعى لتحقيق التنمية المحلية فهي وسيلة لسياسة التوازن الجهوي وتكريس لمبدأ الديمقراطية من خلال المشاركة الشعبية في تحقيق الإنجازات الاقتصادية الإجتماعية والثقافية.

تجسدت المخططات البلدية للتنمية بصور التعليم الوزارية المشتركة ( وزارة الداخلية، وزارة المالية) رقم 14801 المؤرخة في 1973/12/08 والمتعلقة بشروط تسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية ومخططات التحديث العمراني (PCD/PMI) .

### محتوى المخططات البلدية للتنمية وأهدافها :

توزع المخططات البلدية للتنمية إلى 03 أصناف من المخططات

- مخططات الثورة الزراعية ( البلديات الريفية )
- المخططات الشبه حضرية ( التجمعات السكنية )
- برامج التحضر العمراني.

### المخططات البلدية للثورة الزراعية :

كانت هذه المخططات مرافقة لقانون الثورة الزراعية اعتمدت كل المشاريع الخاصة و

الضرورية لتطبيق الثورة الزراعية و ذلك من خلال 05 برامج هي :

□ هياكل الثورة الزراعية

□ التجهيزات الفلاحية

□ التجهيزات الإنتاجية الغير فلاحية

□ التجهيزات القاعدية

□ التجهيزات الإجتماعية

تم التخلي عن مشاريع المخططات البلدية للتنمية للثورة الزراعية ابتداء من المخطط

الخماسي الأول 1984/1980 و ذلك بعد إغلاق عمليات الثورة الزراعية .

### المخططات البلدية شبه حضرية :

تخص هذه المخططات البلدية التي يغلب عليها الطابع الحضري كالبلديات الأم في الدوائر و التجمعات السكنية التي لها مساحة محدودة و غالبا ما تتكون من نفس برامج المخططات البلدية للثورة الزراعية بإستثناء برنامج «هياكل الثورة الزراعية» وتعتبر البلديات المعنية، بلديات ذات تجمعات سكنية مهمة محرومة من كل التجهيزات و بالتالي فهي بحاجة إلى برامج لإنعاش هذا القطاع ومن أهمها:

- الإنارة العمومية .

- فك العزلة بإنجاز الطرق .

- التجهيزات الإجتماعية .

- السكن الريفي .

**برنامج التحضر العمراني PMU :** يخص هذا البرنامج 39 مدينة كبيرة على مستوى الوطن (31 ولاية + 8 مدن كبرى مقر دوائر )<sup>(1)</sup> تهدف هذه البرامج إلى :

- امتصاص العجز في التجهيزات العمومية .

- تحسين نوعية الخدمات العمومية

- زيادة فعالية محيط التوزيع .

- تحضير شروط التوسع المنسجم للمدينة .

يجسد هذا البرنامج المخطط الرئيسي للتهيئة العمرانية على مستوى التجمعات الحضرية ذات الأهمية الإستثمارية ، الصناعية و السياحية تتلخص مشاريع هذا البرنامج في :

- التجهيزات القاعدية .

- التجهيزات الإجتماعية .

- التجهيزات الإنتاجية غير الفلاحية .

(1): ALI KOLAI « le plan communal de developement en Algerie » in l'administration territoriale au maghreb . Opcit p 295 .

و لقد اختلطت فيما بعد المخططات البلدية للتنمية بمخططات التحضر العمراني و لم يبقى سوى مشاريع المخططات البلدية للتنمية بعد إغلاق عمليات الثورة الزراعية و هذا ابتداء من المخطط الخماسي الأول 1984/1980.

و لا تزال هذه المخططات البرامج الأكثر اعتمادا للتنمية و النهوض بالاقتصاد الوطني على مستوى المحلي و من ذلك فهو يحتوي على جل برامج القطاعات التي كانت مجزئة فأصبحت برنامجا واحدا بكل المشاريع لكل القطاعات فهو يضم إذن:  
الصناعة، الفلاحة، الري، المنشآت الاقتصادية، المنشآت الاجتماعية، المنشآت الإدارية، السياحة، التربية و التكوين، الثقافة، الرياضة .....

### شروط إعداد وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية :

لقد خولت النصوص التنظيمية صلاحيات كبيرة للبلدية فيما يخص المشاركة في وضع إعداد المخططات البلدية للتنمية، كما خولت لها حق المشاركة في إنجازها و تنفيذها من خلال الوسائل و الإمكانيات المتاحة وفق شروط محددة.

### شروط إعداد المخطط البلدي :

يتم إعداد المخطط البلدي للتنمية على ثلاث مستويات البلدية، الولاية، المستوى الوطني

• على المستوى البلدي : يعد المجلس الشعبي البلدي مشروع المخطط التنموي أخذا بعين الاعتبار كل المعطيات الضرورية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ابتداء من تحديد الإمكانيات المحلية المتاحة و تعيين جملة الأنشطة المنجزة أو تلك التي في طريق الانجاز. كما يبرز المجلس الشعبي البلدي جملة المشاريع القابلة للإنجاز حسب الأولوية ومرتبة حسب طبيعة الأنشطة المراد تجسيدها.

و عليه فالبلدية معنية بإقتراح برامج منسجمة في إطار التوجهات الوطنية بتوجيه من الولاية التي تعلم البلدية بكل التوجيهات و بكل المشاريع التي لها انعكاسات ايجابية على المستوى المحلي .

وفي الأخير يجب أن يخضع مشروع المخطط إلى مداولة المجلس الشعبي البلدي الموسع قبل أن يبعث إلى الهيئات العليا.

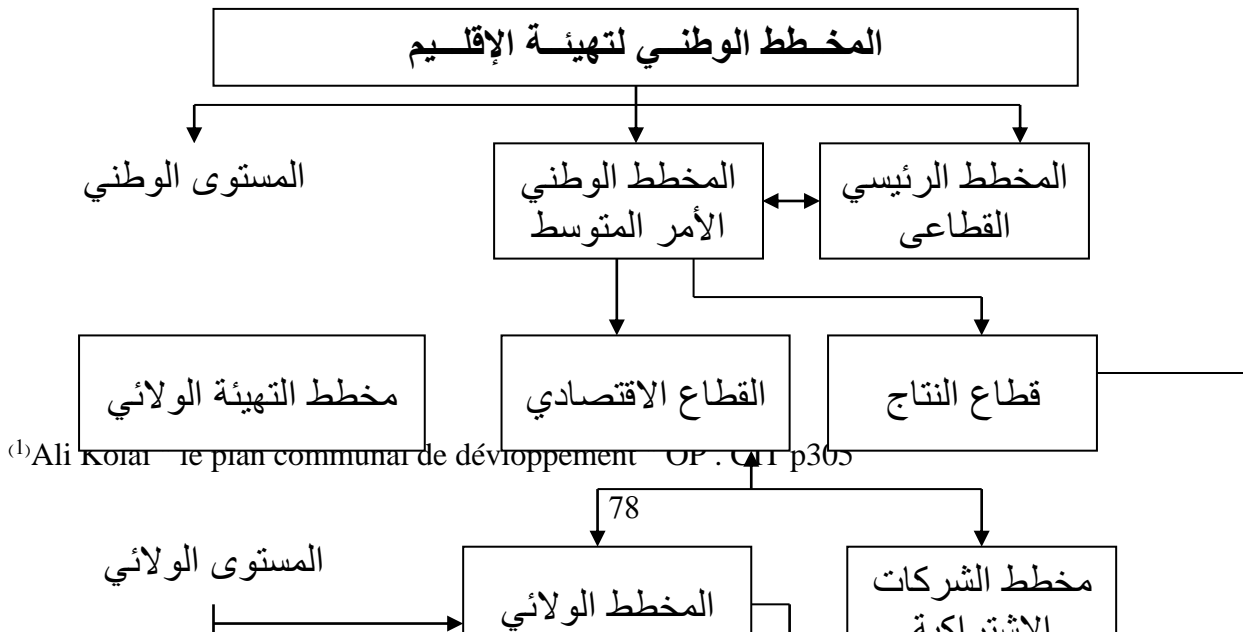
• **على المستوى الولائي :** المجلس الشعبي الولائي يحدد قائمة المخططات البلدية بصفة نهائية حسب توجهات المخطط الوطني، كما تعمل المصالح الولائية على التنسيق بين المخططات البلدية للتنمية و المخططات القطاعية الخاصة بها و مراجعة مختلف الأنشطة الخاصة بهما.

- **على المستوى الوطني :** تعتمد اللجنة الوزارية المشتركة على المستوى الوطني القائمة النهائية لبرامج المخططات البلدية للتنمية بعد مراجعة و مراقبة ما يلي :
  - احترام التوجهات الوطنية.
  - تحديد حجم الأنشطة لكل ولاية و حسب طبيعة التدخل وفق الأهداف الأساسية على المستوى الوطني.
  - السهر على المساواة في توزيع الأنشطة حسب البلديات على مستوى كل ولاية .

تحدد المشاريع الخاصة بالمخططات البلدية المعتمدة حسب كل ولاية لتبعث إلى الوزارات العضوة في اللجنة الوزارية (الداخلية، التخطيط، الأشغال العمومية و البناء ) ثم الولايات التي تسهر على توزيعها على البلديات. و قبل عملية التنفيذ و الإنجاز تتداول بعد ذلك المجالس المنتخبة المشاريع المعتمدة لإعطائها صفة الرسمية .

ويمكن إبراز مسار اعتماد مشاريع المخططات البلدية للتنمية حسب المخطط التالي :

### مخطط اعتماد برامج المخططات البلدية للتنمية (1)



### تنفيذ المخططات البلدية للتنمية :

تنفذ العمليات المسجلة في إطار المخططات البلدية للتنمية عن طريق حصص من الاعتمادات المالية السنوية و الخاصة بكل قطاع وبكل باب، على أساس جدول استحقاق يعده المجلس التنفيذي الولائي عند إصدار القانون المالي في كل سنة، و توقيع مراسيم توزيع الاعتمادات . ترسل وزارة المالية اعتمادات الدفع الضرورية للولايات و التي توزع من طرف هؤلاء على البلديات.

تقوم الولاية بإعداد قرارات اعتمادات الدفع الخاصة بتمويل العمليات المسجلة في المخططات البلدية للتنمية قبل 20 جانفي من كل سنة حسب اقتراحات المجالس الشعبية للبلدية. و بعد موافقة المجلس التنفيذي الولائي ، يمكن للوالي أن يقوم بتعديل طبيعة (دون الإخلال بالتوازن داخل القطاعات ) أو تعديل طبيعة كلفة العمليات ( زيادة 10% من كلفة المشروع للأولوية كأقصى حد ) أو تعديل اعتمادات الدفع ( التحويل من باب إلى باب آخر من نفس القطاع )، في حالة حدوث أي تعديل يجب إبلاغ الوزارات المعنية في اللجنة الوزارية المشتركة .

### أهمية المخططات البلدية للتنمية في تمويل ميزانيات البلديات :

تعتبر المخططات البلدية للتنمية من المصادر المالية الهامة من حيث أنها تمول مشاريع التجهيزات التي قد تعجز عنها معظم البلديات، كما يعتبر موردا للبلديات العاجزة ومن أهم المصادر الخارجية رفقة مساعدات الدولة، قد تتزايد من نسبة 46% سنة 1992 إلى 76% في سنة 1994 من ميزانية التجهيز ليبدأ في الانخفاض إلى 70% سنة 1995 و60% سنة 1996<sup>(1)</sup>. يلاحظ أن هذه النسب تبرز حجم التمويل الذي تمثله هذه المساعدات، فعلى اعتبار أن هذه النسبة تفوق 50% من ميزانية التجهيز والاستثمار يجعل من هذه المصادر عنصرا ذا أهمية قصوى و نقصها أو انخفاضها يؤثر سلبا على التنمية المحلية بدرجة كبيرة.

### ثانيا : البناءات المدرسية:

لقد أسندت عملية البناءات المدرسية إلى البلديات مباشرة بعد اعتماد القانون البلدي لسنة 1967 حيث جاء في مادته 161 « يسهم المجلس الشعبي البلدي في إنجاز برامج الأبنية المدرسية و تكاليف الصيانة الخاصة بالمؤسسات المدرسية و أندية الشبيبة المحدثثة في دائرة البلدية و ذلك ضمن الشروط التي يجرى تحديدها بموجب مرسوم ». و تفيد هذه المادة أن البلدية تشارك في إنجاز الأبنية المدرسية بينما تتكفل الدولة بالتمويل و توفر الإطار التقني للمشروع .

لقد أسند هذا الإختصاص للبلديات بمقتضى المرسوم 09/68 المؤرخ في 1968/01/23 المتعلق بالأبنية المدرسية.

ثم القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 أفريل 1968 و الذي يحدد كيفية توزيع الأعباء بين الدولة و البلدية فيما يخص البناءات المدرسية .

و القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 أفريل 1968 و الذي يحدد كيفية إنجاز البناءات المدرسية و التعليم الإبتدائي العمومي .

### - إعداد البرامج :

(1): centre nationale d'étude et d'analyse pour la planification (CENEAP) « étude statistiques et financières des communes » opcit p 12 .

تقوم البلدية مع مفتشية التعليم بإعداد قائمة الإحتياجات و ترسل إلى وزارة التعليم حيث تقوم لجنة البناءات المدرسية بدراسة هذه الإحتياجات على مستوى كل ولاية، تحدد هذه القوائم و تبعت إلى الولايات .

على مستوى الولاية تقوم اللجنة الولائية للبناءات المدرسية بتوزيع هذه البرامج حسب إحتياجات كل بلدية .

ويبقى على المجلس الشعبي البلدي تخصيص الأراضي للبناء و تعيين المصالح التقنية التي تسهر على متابعة المشروع .

#### - تنفيذ البرامج

تتميز برامج البناءات المدرسية بتخصيصها المحدد تماثلا مع المخططات البلدية للتنمية، فلا يمكن تحويلها إلى برامج أخرى من قبل المجلس البلدي أو تحويل أموالها إلى

مشاريع أخرى، إلا أنها تختلف في طبيعة اعتماداتها بحيث تبعت الأموال المخصصة نهائيا لإنجاز هذه البرامج إلى البلدية دون تقسيمها على شكل حصص سنوية كما هو الشأن بالنسبة للمخططات البلدية للتنمية .

باعتماد المشروع من طرف الوزارة المعنية ترسل رخصة البرامج و مبلغ الرخصة إلى الولايات لتحول الاعتمادات إلى البلديات المعنية .

يتم إنجاز المشروع من طرف البلدية و تحت رقابة المصالح التقنية للولاية أو من طرف المؤسسات المعتمدة (خاصة أو عمومية) في إطار قانون الصفقات العمومية. من إشهار و منافسة بين المؤسسات و فتح الأظرفة كما يتم تجهيز المشروع بكل وسائل التعليم الضرورية بتمويل من الدولة و عن طريق مديرية التعليم للوزارة المعنية. حيث يتم إحصاء كل التجهيز و الإحتياجات الضرورية في قوائم و ترسل عن طريق مديرية التربية للوزارة المعنية .

يتم تمويل أشغال الصيانة الكبرى بنفس الطريقة ، بحيث يتم إعداد كشوفات بكل مدرسة بتقدير المبالغ و طبيعة الأشغال الواجب إنجازها و ترسل هذه الوثائق إلى وزارة الداخلية بواسطة الولاية.

يتم تخصيص اعتمادات سنوية لهذه الأشغال ، ترسل إلى الولايات التي تعيد توزيعها بدورها على البلديات.

### أهمية مصدر تمويل البناءات المدرسية :

على غرار المخططات البلدية للتنمية، تكمن أهمية هذا المصدر في الاعتمادات المالية التي تستفيد منها البلدية لمواجهة الأعباء و النفقات المتزايدة لقطاع التمدرس. ولكن غالبا ما تكون هذه الاعتمادات غير كافية مما يحتم على المجالس الشعبية البلدية تخصيص اعتمادات معتبرة من ميزانيتها لمواجهة أعباء القطاع . و ذلك بالرغم أن النصوص تجعلها من التكاليف الملقاة على عاتق الدولة و أهمها القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 03 أفريل 1968 .

### الفرع الثاني : مساعدات الصندوق المشترك للجماعة المحلية

مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية أنشئ هذا الصندوق في سنة 1973 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 134/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 تحت وصاية وزارة الداخلية.

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية، ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال المالي، يتولى تسيير صندوقين هما صندوق التضامن و صندوق الضمان<sup>(1)</sup> المنصوص عليهما في المواد 266، 267، 268 من القانون البلدي و المادة 115 من القانون الولائي (رقم 07/90 المؤرخ في 1990/04/07).

يهدف الصندوق إلى تقليص الفوارق الموجودة بين البلديات في المداخل، توزيع حصة الموارد الجبائية توزيعا بالتساوي، ضمان دفع المبالغ التقديرية في جداول الضرائب المباشرة كما يقوم بالدراسات و التحقيقات و الأبحاث التي تهدف إلى تطوير التجهيزات والإستثمارات المحلية ، إضافة إلى قيامها بأعمال تكوين موظفي الإدارة المحلية و الرفع من مستواهم.

يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية و يسهر على إدارة:

- صندوق التضامن .

(1) ينظر المرسوم التنفيذي رقم 86-266 المؤرخ في 14/11/1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية وعمله المادة 01.



- صندوق الضمان .

### أولا : صندوق التضامن

يعمل هذا الصندوق تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية ولقد أنشأ لأجل القيام بجملة من المهام أهمها توزيع الناتج الجبائي بين البلدية و الولاية بالشكل التالي(2) :

75% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي .

25% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن الولائي .

كما توزع الموارد التي تعود إلى أحد صندوقي التضامن نسبا معينة حسب اختصاصات الصندوق المتمثلة في:

- تخصيص الخدمة العمومية و تخصيص الضريبة المتساوية 55%
- مساعدات استثنائية 05%
- مساعدات التجهيز و الاستثمار 40%

### أ - إعانة التوزيع بالتساوي

تعتبر هذه الإعانة المورد الرئيسي للجماعات المحلية و تعتمد عليها اعتمادا كبيرا في إعداد ميزانيتها و لا تستفيد منها إلا البلديات أو الولايات الفقيرة التي لا يتجاوز معدل إيراداتها المحلية المعدل الوطني و توزع هذه الإعانات سنويا كما تقيد بالميزانية الأولية للمجموعة المحلية عموما على أساس تقديرات السنة السابقة و يتم تسويتها في الميزانية الإضافية فيما بعد بالزيادة أو النقصان.

إن توزيع هذه الإعانة على البلديات يتم وفقا لقاعدة حسابية يتم فيها الأخذ بعين الاعتبار مستوى الإيرادات، وعدد سكان في كل بلدية، كما تقصى من الاستفادة البلديات التي مؤشر إيراداتها الجبائية أعلى من المعدل الوطني لكل ساكن و هي غالبا البلديات التي تتميز بالنشاطات الإقتصادية الهامة .

### ب - الإعانات الاستثنائية

(2) المرجع نفسه ، المادة 05.

تمنح هذه الإعانات للبلديات التي تحقق عجزا بارزا في ميزانيتها الإضافية خلال السنة المالية و ليس في الميزانية الأولية التي من المفروض أن تكون متوازنة، و غالبا ما تمنح هذه الإعانات لتغطية أعباء الأجور و المرتبات التي لا تزال تمثل نسبة 75% من المصاريف الضرورية .

(1) : المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك

و الملاحظ أن عدد الميزانيات العاجزة يتزايد عام بعد عام بحيث كان سنة 1979 لا يتجاوز 10 بلديات ليصل في نهاية سنة 1999 إلى 1207 بلدية عاجزة و بتضاعف عدد البلديات العاجزة تضاعفت مبالغ المساعدات من 847.655 11 دج سنة 1979 إلى 8.824.475.844 دج سنة 1999 (1).

### ج - إعانات التجهيز

تقدم هذه الإعانات في شكل تخصيص خاص لمشاريع معينة بدقة ولا يمكن تحويلها إلى مشاريع أخرى، و إذا ما ألغيت فيجب إرجاعها إلى الصندوق .  
تقترح هذه المشاريع من قبل البلديات بعد إعداد و دراسة الملفات التقنية والبطاقات الفنية الخاصة بها و تقدم إلى الولاية ثم تبعث إلى الصندوق المشترك .

تحدد المصادقة على هذه المشاريع من قبل مجلس وزاري مشترك وذلك حسب الأولويات والخطوط العريضة للتنمية المحلية و الجهوية و كذا حسب الخطط الوطنية. وحتى يتجنب التمويل المزدوج، يجتمع ممثل من التهيئة العمرانية والمالية لدراسة الطلبات حسب المبالغ المحددة سنويا.

### ثانيا : صندوق الضمان

(1) الصندوق المشترك للجماعات المحلية "حصيلة النشاطات المالية لسنة 1999" ص 5

يعمل هذا الصندوق تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية و قد أنشأ لأجل

القيام بجملة من المهام أهمها توزيع الناتج الجبائي بين البلدية والولاية كالشكل التالي (2):

- 80% لصندوق الضمان البلدي .

- 20% لصندوق الضمان الولائي .

وتخصص أموال صندوق الضمان البلدي لمواجهة تخفيضات الضرائب و الديون من الضرائب المباشرة المحلية التي تقرر خلال السنة المالية و كذلك عندما يكون نقص الضرائب غير محصل.

### أ - ناقص القيمة الجبائية :

نعني بها نقصان مبلغ الضرائب المباشرة المحلية المحصلة عن قيمة المبالغ التقديرية. أثناء إعداد الميزانية الأولوية و نظرا للتأخر الذي غالبا ما يحدث في إرسال مبالغ التقديرات الجبائية من قبل مديرية الضرائب، تلجأ البلديات في ميزانيتها إلى اعتماد التحصيلات السابقة والمحقة في الحساب الإداري، و إدراجها في الميزانية الأولوية، غير أنه لنقص في التحصيل الضريبي، قد يحدث هناك نقص بالنسبة للتقديرات المسجلة، فيحدث هناك عجز في ميزانية البلديات وفي هذه الحالة يبرز دور صندوق الضمان الذي يضمن حدا ماليا يتكفل بتقديمه للبلديات التي تعرف هذا النوع من العجز .

لقد حققت 550 بلدية هذا العجز سنة 1997 بمبالغ 1.125.320.457 دج وبسبب ضعف موارد الصندوق لم يتمكن من . تسديد سوى 727.050.503 دج بحيث يعرف هذا الصندوق اختلالا<sup>(1)</sup> كبيرا في موارده المالية بسبب تضاعف البلديات التي أضحت تحقق هذا النوع من العجز.

### ب - التخصصات و المبالغ غير المستوفاة :

غالبا ما تقتصر و وظيفة الصندوق المشترك للجماعات المحصلة في ضمان أو تعويض ناقص القيمة الجبائية و التي أصبحت تثقل كاهله بقله موارده المالية و المتمثلة فقط في

(2) المرجع نفسه ص 13

(1) الصندوق المشترك للجماعات المحلية - حصيلة النشاطات المالية - لسنة 1999 .

الاقتطاع السنوي من ميزانية البلديات و الذي تحدد نسبة القوانين و غالبا ما تكون هذه النسبة 02% .

وباعتبار العجز المتزايد لعدد من البلديات والتي لم تعد تضمن حتى أجور العمال أصبحت تعجز عن تسديد مثل هذه الاشتراكات.

ويمكن ملاحظة هذا العجز من خلال الحوصلة السنوية التي يقدمها الصندوق حيث أنه و صل مبلغ العجز إلى 2 185 564 728 دج سنة 1999 لم تسدد البلديات المعنية منها

1 215 526 469 دج . قيمة العجز الخاصة بنقص في المبالغ الجبائية التي لم تسدد منذ سنة 1997 (1) .

و على هذه الأساس أصبحت وظيفة ضمان نقص القيمة الجبائية للبلديات من أهم وأصعب وظائف الصندوق.

### ثالثا : المساعدات و المهام الأخرى

إضافة إلى المساعدات المذكورة التي يقدمها الصندوق هناك تدخلات أخرى لا تقل أهمية عن تلك التي ذكرت من قبل و تتمثل في :

### أ - إعادة توزيع مبالغ الدفع الجزافي :

سبق وأن ذكرنا أنه من جملة الضرائب المباشرة و التي تشترك فيها البلدية مع غيرها في الدفع الجزافي بحيث 30% تعود للبلديات و 70% للصندوق، ثم بعد توزيع هذه النسبة على الجماعات المحلية حسب مقتضيات النصوص التنظيمية(2) بالشكل التالي :

□ 20% تبقى لدى حساب الصندوق لأهداف تضامنية.

□ 20% لفائدة الولايات.

□ 60% لفائدة البلديات.

$$\text{حصّة البلدية (س)} = \frac{\text{المبلغ}}{\text{التعداد الوطني للسكان}} \times \frac{\text{عدد أسر البلدية}}{\text{عدد الأسر الوطني}} \times \frac{1}{2}$$

(1) : الصندوق المشترك للجماعات المحلية « حصيلة النشاطات المالية لسنة 1999 »

(2) : نفس المرجع ص 20

و توزع النسبة المخصصة للبلديات حسب الصيغة (3) حصة البلدية (س)  
تسدد المبالغ كل ثلاثة أشهر للبلديات، حيث يسدد الثلاثي الأول في شهر أبريل والثلاثي  
الثاني في شهر جويلية، الثلاثي الثالث في شهر أكتوبر، و الباقي في شهر جانفي من السنة  
الجديدة .

وتتم عملية حساب الحصص لكل بلدية في وزارة الداخلية لدى مديرية المالية المحلية،  
و يتكفل الصندوق من جهته بتوزيع الاعتمادات وفقا للجداول المرسله إليه من طرف هذه  
المديرية .

#### **ب - الإعانات المخصصة :**

تتمثل هذه الإعانات في مساعدات مالية لصالح الأشخاص المسنين و نتجت هذه  
المداولة طبقا لمداولة مجلس توجيه الصندوق المؤرخة في 26 نوفمبر 1989 والتي تم  
بواسطتها إقرار مساعدة الأشخاص المسنين تقتطع من حصة الصندوق من الدفع الجرافي  
ويستفيد منها كل شخص مسن تتوفر فيه شروط معنية ومحددة تنظيما(1)

#### **ج- عمليات التكوين والإعلام والدراسات :**

يهتم الصندوق أيضا إلى جانب ما ذكر، بمساهمته في عمليات التكوين والإعلام  
والدراسات وتتمحور التدخلات في :

- برامج التكوين وتحسين المستوى لفائدة موظفي الإدارات والمصالح العمومية المحلية.
- برامج إعلام ومساعدة المنتخبين المحليين في أداء مهامهم بتنظيم أيام دراسية وملتقيات.
- عمليات نشر وتوزيع جميع الوثائق التي تسهل وتساعد عمل المنتخبين والموظفين المحليين.

- عمليات الدراسات الهادفة إلى تطوير التنمية المحلية وتحسين ظروف الموظفين  
والإدارات والمصالح العمومية المحلية.

(3) : القرار الوزاري المشترك المتعلق بكيفية توزيع ناتج الدفع الجرافي المؤرخ في 21 جانفي 1995.

(1) الصندوق المشترك للجماعات المحلية - حصيلة النشاطات المالية لسنة 1999 - سبق ذكره

ولقد وصلت المبالغ المخصصة لهذه العمليات في سنة 1999 مبلغ 23.856.214 دج

### د-إعانات تسيير أعباء الحرس البلدي:

طبقا للتعليمية الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1995 والتي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي، أصبح الصندوق يتحمل جزء من أعباء تسيير هذه

المؤسسة وتحمل الدولة الجزء الآخر بحيث تشكل هذه المبالغ أكبر نسبة من مبالغ الصندوق. ولقد ساهمت هذه الإعانات بقدر معين في حرمان البلديات من موارد معتبرة الشيء الذي أدى إلى زيادة عجزها مباشرة بعد اعتماد هذه المؤسسة. حيث أنها تعد 99.629 حرس بلدي بمبلغ إجمالي يقدر بـ 20.025.000.000 دج سنويا 12.600.000.000 من ميزانية الدولة 7.425.000.000 دج من الصندوق .

وعلى هذا الأساس يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مصدر مالي مهم بالنسبة للجماعات المحلية بحيث أن المساعدات المالية المباشرة للبلديات تفوق 50% من إجمالي مصادره الشيء الذي جعل هذا الصندوق مؤسسة جد ضرورية للبلديات ذات المداخيل المحدودة جدا والتي يفوق عددها أكبر من 1200 بلدية حسب التصريحات الرسمية. وتجدر الإشارة أن مصادر تمويل هذا الصندوق تتمثل في :

- 5.49% من مصادر الرسم على النشاط المهني.
- 70% من مصادر الدفع الجزافي .
- 10% من مصادر الرسم على القيمة المضافة .
- 80% من مصادر قيمة السيارات والتي تعتبر أهم مورد مالي.

### الفرع الثالث: مساعدات ميزانية الولاية :

تمنح الولاية مساعدات مالية تدعم بها ميزانية البلدية وهي خاصة لقسم التجهيز كما أنها تقتطع من نفقات تجهيز الولاية وقد تخصص :

- التجهيزات الإدارية.
- التجهيزات الإجتماعية.
- المساعدات في التجهيزات الصحية.

وغيرها من التجهيزات العمومية، غير أنها بالمقارنة مع المساعدات الأخرى تعتبر ضعيفة جدا. فهي مساعدات رمزية مقارنة بمساعدات الدولة أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية

### الفرع الرابع: القروض

تعتبر القروض من الموارد الهامة الدائمة التي يمكن اللجوء إليها في أي وقت وظرف وتعتبر عملية جلب القروض عملية مشروعة حسب القرارات التنظيمية الخاصة بتسيير البلديات ويكون هذا اللجوء لغرض تمويل التجهيزات والاستثمارات.

غير أن إمكانية البلديات المحدودة في إرجاع الديون وفوائدها هو العائق لمنع الجماعات المحلية من الاقتراض.

حيث أنها شكلت (1) :

- 03% من إيرادات قسم التجهيزات سنة 1994.
- 03% من إيرادات قسم التجهيزات سنة 1995.
- 02% من إيرادات قسم التجهيز سنة 1996.

والملاحظة أنها في تناقص مستمر على المستوى الوطني، ويمكن للبلديات اللجوء للاقتراض لتغطية نفقات التجهيز التي قد تعجز عن تغطيتها بواسطة التمويل الذاتي أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكذا إعانات الدولة.

إلا أن هذا المورد وبمجرد اعتماده يصبح نفقة ضرورية على الجماعات المحلية فهو إيراد حاضر لكنه نفقة إجبارية مستقبلا.

ولذا غالبا ما تلجأ إليه البلديات كمصدر مثل ما تعتمد على مساعدات الدولة في إطار برامج تنمية البلدية وكذا الصندوق المشترك للجماعات المحلية. وعليه تبقى القروض من الموارد الهامة جدا إذا استعملت بطريقة عقلانية وصارمة وفي مشاريع إنتاجية هامة ودائمة.

(1) CENEAP «Refonte du système fiscale» ALGERIE 1997 P20

## خلاصة الفصل

تمتلك البلديات مصادر متنوعة وجد هامة من أموال خاصة جبائية ومصادر خارجية كالمساعدات وغيرها، الأمر الذي يجعلها في منأى من أي اختلال مالي قد يعرقل سير مصالحها.

ومن منطلق جرد إحصائي لجملة هذه المصادر المالية يلاحظ أن حصيلة الوعاء الجبائي من ضرائب ورسوم تشكل المورد الأساسي، والمصدر الأكثر أهمية، من حيث أنه يشكل ما يفوق 90% من موارد قسم التسيير الذي يقتطع منه نسبة للتجهيز والاستثمار، هذه النسبة هي في الحقيقة تشكل خطرا كبيرا على التمويل المحلي من حيث أن الضرائب والرسوم تستند بالأساس على مختلف الأنشطة الصناعية والتجارية المتواجدة على إقليم البلدية التي هي بدورها ترتبط ارتباطا أصيلا بالوضعية الاقتصادية للبلدية.

كما تشكل المساعدات المالية الخارجية العمود الفقري لإيرادات قسم التجهيز والمخصصة أساسا لمشاريع معينة ومحددة ليس للبلدية أي سلطة على تغييرها أو تحويلها إلى وجهة أخرى، الأمر الذي يحد من الاستقلال المالي للبلديات في إدارة أموالها ويؤكد تدخل الدولة وإشرافها على تسيير المشاريع الهامة على مستوى الهيئات المحلية.

بالرغم من تنوع مصادر التمويل المحلي إلا أنها تبقى قاصرة وعاجزة عن مواكبة متطلبات الإنفاق المتزايد مما أدى إلى عجز ميزانية 1200 بلدية من أصل 1541 فهل هذه الأسباب ناتجة حقيقة عن سوء التسيير وأخطاء في أداء الوظائف وسوء ترشيد الإنفاق أم أنها أخطاء ناتجة عن قصور في النصوص التنظيمية التي لم تعد تواكب عصر التفتح على اقتصاد السوق و المنافسة الحرة.



# الفصل الثالث

أسباب العجز المالي للبلديات

## مقدمة الفصل الثالث

### أسباب العجز المالي للبلديات

تعتبر البلديات أقرب المؤسسات للمواطن، فهي ملزمة بتوفير جل حاجياته و مقابلة كل طلباته على عكس المؤسسات المركزية التي تركز إهتماماتها على الأهداف الإستراتيجية للوطن و تجسيد المخططات الكبرى لكامل التراب الوطني وفق الخطة الإنمائية الشاملة. ونظرا للدور الذي تلعبه البلديات في جميع مجالات الحياة الإقتصادية، الإجتماعية، الثقافية وغيرها ونظرا لعظمة المهام الملقاة على عاتقها، تزايدت أعباءها عام بعد عام وتضاعفت نفقاتها دون الإهتمام الجدي بتطوير وتحسين أو إيجاد مصادر مالية إضافية لمواجهة هذه النفقات، الشيء الذي أدى إلى عجز متزايد ومستمر لعدد كبير من البلديات كل سنة، هذا العجز الذي يظهر في التقارير التي يصدرها الصندوق المشترك للجماعات المحلية و الذي يساهم في تقليص عجز هذه البلديات، فهذا العجز يعرف تزايدا مستمرا سنة تلوى الأخرى من حيث العدد أي عدد البلديات أو من حيث المبالغ، حتى وصل هذا العجز إلى 1280 بلدية بداية من سنة(1) 2001 .

لهذه الأسباب أضحى على الدولة والسلطات المركزية صاحبة القرار إيجاد حل فوري لهذه الوضعية المتردية، غير أنه من اللائق بنا تحليل جملة الأسباب التي أدت أغلبية البلديات إلى العجز من منطلق إذا عرف الداء عرف الدواء حسب التحاليل والدراسات، هنالك أسباب خارجية و أخرى داخلية.

- أسباب خارجية عن نطاق الإدارة و التسيير المحلي، تسببت فيها السلطات الوصية أو المركزية أو جملة التنظيمات التي تتحكم في سير هذه المؤسسة، و تجدر الإشارة إلى أن هذه العوائق ليس للبلدية سلطة عليها حتى تتمكن من تجنبها و قد أدرجناها بعنوان الأسباب التنظيمية و القانونية.

(1) ن رياض - الفقر يزحف على الجزائر العميقة ، 1280 بلدية الإفلاس - مقال في الخبر 04 أفريل 2001.

- أسباب داخلية والتي تنتج من صميم النشاط السنوي للمؤسسة، أي أنها حصيلة تسيير وإدارة هذه المؤسسة، بحيث كلما كان التسيير أنجح كانت النتيجة إيجابية و العكس صحيح، وقد أدرجنا هذه الأسباب بعنوان الأسباب الوظيفية وسوف نتطرق في الفصل الموالي أسباب العجز المالي في البلديات من خلال المحورين المذكورين أعلاه.

## المبحث الأول

### الأسباب القانونية والتنظيمية

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

وقد ترجع أسباب العجز إلى هذه الجملة من النصوص التنظيمية التي غالبا لا تتفق مع التحولات السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية التي تحدث في محيط البلديات بوتيرة سريعة إذا ما قورنت بتاريخ صدور هذه النصوص كما أنها قد لا تتحكم في التنوع الإقليمي الجغرافي الواسع للبلديات ووضع خاصية نمطية موحدة لهم نظرا للاختلاف في الخصائص الجغرافية، نوعية الأنشطة، طبيعة السكان.

و تتمثل أسباب العجز القانونية و التنظيمية في :

- إشكالية التقسيم الإداري.
- إشكالية النظام الجبائي .
- إشكالية توسع الصلاحيات و الاختصاصات .

وهي أسباب نستخلصها من جملة المفاهيم التي خص بها المشرع الجزائري البلديات، بالإضافة إلى أنه تجدر الإشارة إلى تراجع مساعدات الدولة، وتناقص مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية المرتبطة بتوتر الاقتصاد الوطني ككل.

### المطلب الأول : إشكاليات التقسيم الإداري لسنة 1984

مرت البلديات بمرحلتين تنظيميتين تمتد الأولى من الإعلان عن الإستقلال سنة 1962 إلى 1984 و الثانية من 1984 إلى يومنا هذا .

### الفرع الأول : المرحلة الأولى من 1962 إلى 1984

## الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

بعد الاستقلال مباشرة ورثت الجزائر أكثر من 1500 بلدية مشلولة عن العمل إنسانيا وتقنيا وماليا (1) ، وأن المغادرة الضخمة و الفجائية لموظفي البلديات الأوربيين مع فقدان الإطارات المؤهلة في التسيير قد أوقع البلديات في حالة خطيرة من الفوضى والفساد .

كما أن الوضع الاقتصادي المتدهور، لتلك الفترة زاد من الأعباء والتكاليف ورفع من مبلغ النفقات إلى حدود بالغة، ونتيجة للتدهور الاقتصادي الذي لازم تلك الفترة، فقد انخفضت نواتج الوعاء الجبائي، وأهمها الرسم على النشاط المهني الذي انخفض حاصله إلى النصف(2) كما انخفضت مجمل الضرائب نتيجة الصعوبات المتعددة المرافقة لعمليات التحصيل وهو الأمر الذي أدى إلى عدم استقرار مداخيل البلدية ومن ثم حتمية تدخل الدولة بواسطة الإعانات

و نتيجة لنقص الإمكانيات المتاحة المادية، المالية و البشرية من جهة، وضرورة الإنفاق على الحاجيات العمومية من جهة أخرى عمدت الدولة إلى تزويد الجماعات المحلية بالتجهيزات الاجتماعية الأساسية، إلى تنظيم فترات تدريبية و ملتقيات لصالح موظفي البلديات، إضافة إلى إصلاح حالة الديون السلبية و ضبط الميكانزمات وتدعيمها بالمساعدات المالية.

وبالموازاة مع هذه الاجراءات عمدت الدولة إلى إعادة التقسيم الإقليمي لسنة 1963 بنفس الطريقة و لنفس الأسباب.

### أولا : التقسيم الإقليمي لسنة 1963

في 16 ماي 1963 صدر مرسوم إعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات حيث أدى إلى تخفيض عددها من 1535 بلدية إلى 676 بلدية و ثم تجميعها نحو متوسط عدد سكان يقدر ب 18 ألف ساكن في البلدية الواحدة.

و قد تم التوزيع السكاني حسب عدد البلديات بالشكل التالي :

عدد السكان	عدد البلديات
من 0 إلى 5000 ساكن	38 بلدية
من 5000 إلى 10000 ساكن	209 بلدية

(1) : أحمد محبو : «محضرات في المؤسسات الإدارية» ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1979 الطبعة الثانية ص 178

(2) : الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي 1967

### الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

من 10000 إلى 20000 ساكن	275 بلدية
من 20000 إلى 40000 ساكن	131 بلدية
من 40000 إلى 100000 ساكن	34 بلدية
+ 100000 ساكن	07 بلديات
<b>المجموع</b>	<b>676 بلدية</b>

المصدر : العدد الأول من مجلة الجماعات المحلية سنة 1967 صفحة 38.

لقد مكن تجميع البلديات في حدود 676 بلدية إلى تخفيف و بصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات و وضع أساس مالي و بشري لها أكثر نفعاً. وقد استطاعت الدولة من خلال هذا الإجراء إلى رد الاعتبار لأجهزتها القاعدية وتحسين سيرها إضافة إلى ضبط الموارد البشرية و حسن تسخيرها للمهام و الوظائف، وضبط الموارد المالية التي أصبحت تسترجعها تدريجياً وفق نسبة نمو الأنشطة التجارية والصناعية المحلية، ومن ثم بدأت تتكفل بالوظائف الاجتماعية والثقافية والاقتصادية المنوطة بها.

لقد أكد دستور 10 سبتمبر 1963 الدور الاقتصادي و الاجتماعي للبلدية من خلال "المجموعة الإقليمية والإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية للقاعدة هي البلدية (1)". كما أكد ميثاق الجزائر أن البلدية تعتبر قاعدة التنظيم السياسي للبلاد على أن بناء الدولة يجب أن يحدث من الأسفل إلى الأعلى، فكان ينبغي البدء ببناء المؤسسات البلدية ثم المؤسسات على مستوى الولاية و أخيراً على مستوى الدولة.

### ثانياً : القانون البلدي لسنة 1967

بعد التقسيم الإقليمي لسنة 1963 حاولت السلطات المركزية على المستوى الإداري تبني جملة من الإصلاحات على مستوى البلديات أهمها مسودة مشروع بعنوان "التنظيم البلدي الجديد" و أعلن فيه المبادئ الأساسية للإصلاح.

وفي أكتوبر 1966 تبنى مجلس الثورة قراراً حول الإصلاح و "ميثاق بلدي" استخدم كمخطط لوضعي النص. و يعتبر هذا الميثاق وثيقة هامة لسبب أنه اتخذ كمشروع تمهيدي لإقرار القانون البلدي من طرف الحكومة بتاريخ 20 ديسمبر 1966 ثم أقره مجلس الثورة في

(1) القانون البلدي 1967 ص 09 سبق ذكره

4 جانفي 1967 و نشر بالأمر المؤرخ في 18 جانفي 1967 و الذي عرف البلدية بأنها "الجماعة الإقليمية السياسية و الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية". ومن هذا التعريف يبرز الدور الهام الذي خوله المشرع الجزائري للبلديات وتبرز بكل وضوح جملة الاختصاصات التي منحت لهذه الأخيرة في الكتاب الثاني من القانون البلدي بعنوان – اختصاصات البلدية – من المادة 135 إلى المادة 170 من الباب الأول والتي تتلخص في :

- التجهيز و الإنعاش الاقتصادي.
- التنمية الفلاحية.
- التنمية الصناعية و تنمية القطاعات التقليدية.
- التوزيع و النقل.
- التنمية السياحية.
- السكن و الإسكان.
- الإنعاش الثقافي و الاجتماعي .
- الحماية المدنية.

و قد زاد عدد البلديات بعد ذلك إلى 704 بلدية بموجب جملة من المراسيم إلى أن أجرت السلطات المركزية التقسيم بإضافة 837 بلدية إلى يومنا هذا حسب التقسيم الإداري لسنة 1984.

### الفرع الثاني : التقسيم الإداري لسنة 1984

بموجب المرسوم رقم 09/84 المؤرخ في 04 فبراير 1984 جاء التقسيم الإداري الذي ارتفع من خلاله عدد البلديات إلى 48 ولاية وعدد البلديات من 704 إلى 1541 أي بإضافة 837 بلدية جديدة.

و لقد اعتمدت الدولة في هذا التقسيم إلى زيادة عدد البلديات لتقريبها من المواطن و تسهيل تلبية حاجياته، لكن هذا الأمر ترافق مع جملة من السلبيات انعكست ماليا كعجز واضح في ميزانية البلديات أهم هذه السلبيات :

- ازدياد في عدد البلديات القروية عديمة الدخل التي لا تمتلك أي موارد اقتصادية ومالية.

- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد<sup>(1)</sup> .
  - لم يصاحب هذا الإجراء وسائل لترقية الاستثمار في البلديات و بالتالي خلق العمالة.
  - زيادة عدد الموظفين الأمر الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون أي موارد مالية.
  - الانخفاض الحاد لأسعار البترول الذي شهدته سنة 1986 والذي أدى إلى انخفاض عائدات الجباية البترولية إلى % 54.18<sup>(1)</sup> انعكس سلبا على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات المحلية.
- و لقد أدى توسع الخريطة الجغرافية للبلديات دون وجود موارد مالية كافية ومستقرة تجاه الأعباء و النفقات الموكلة إليها أدت إلى ظهور عدد من البلديات العاجزة إبتداء من سنة 1985 حسب الجدول أدناه :

### جدول رقم 22 : البلديات العاجزة بعد التقسيم الإداري 1984

السنة	الميزانيات العاجزة	مبلغ المساعدات دج
1985	73	49 606 604 دج
1986	51	31 227 563 دج
1987	63	76 634 387 دج

المصدر : YANAT Abdelmadjid "les finances des collectivités locales " Essai de présentation

وقد بدأ العجز يتراكم عام بعد عام مع محاولة الصندوق المشترك للجماعات المحلية المستمرة بدعم ميزانية البلديات للتخفيف من هذا العجز أو تقليصه .  
لكن رغم ذلك تضاعف العجز وظهر جليا في معظم الميزانيات إبتداء من سنة 1990 و هذا ما يوضحه الجدول التالي :

<sup>(1)</sup> CENAP "étude statistique financière des communes » document non publié p 15

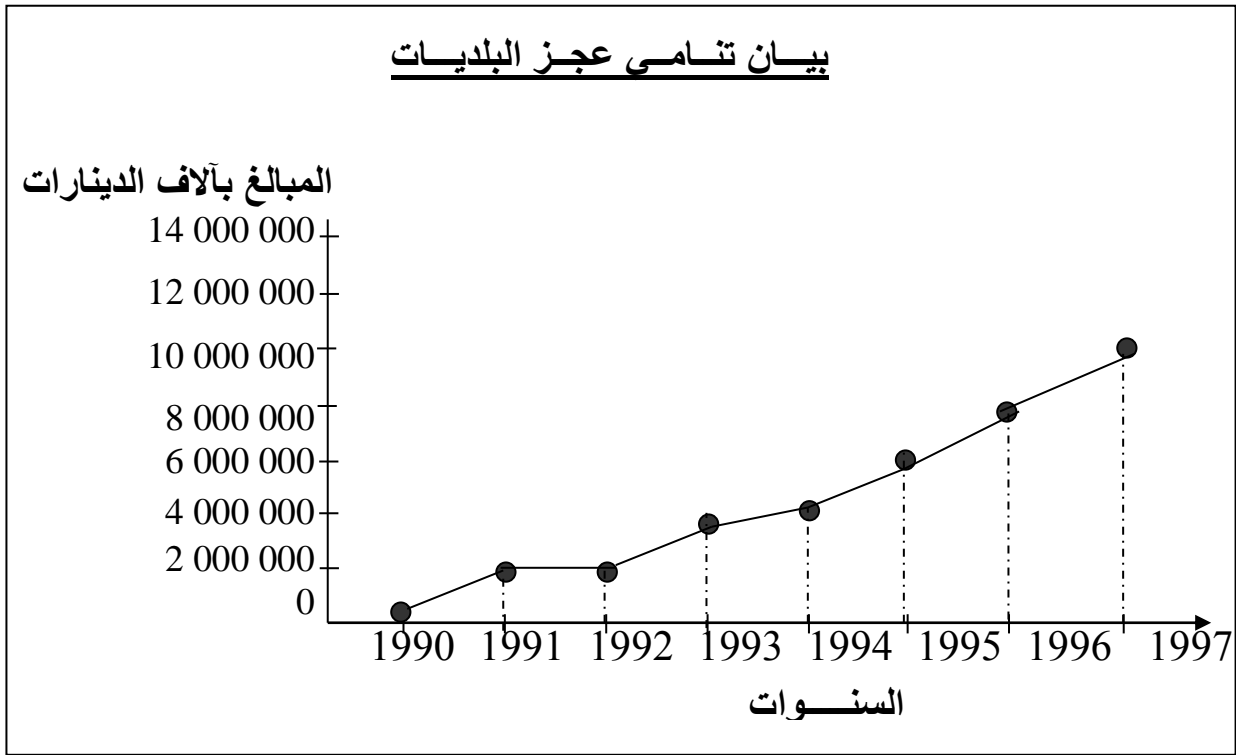
<sup>(2)</sup> MEHDI Ghouti « la gestion du déficit budgétaire dans le cadre du plan d'ajustement structurel » Mémoire de fin formation pour l'obtention de troisième cycle spécialité en finances publiques sous la direction de SAADAOU Ahmed institut d'économie Douanière et fiscale Agero Tunisien .1996 p38 non publié.



**جدول رقم 23 : تزايد البلديات العاجزة من 1990 إلى 1997**

السنة	عدد البلديات العاجزة	مبلغ المساعدة
1990	164	250 مليون دج
1991	632	1,93 مليار دج
1992	663	1,88 مليار دج
1993	796	2,72 مليار دج
1994	775	2,86 مليار دج
1995	929	4,90 مليار دج
1996	1090	670 مليار دج
1997	1159	11,60 مليار دج

المصدر: CENEAP « Etude statistique financiere des communes » document intern nom public p : 17



يظهر جليا تزايد عدد البلديات العاجزة و هي البلديات التي أحدثت بموجب التقسيم الإداري الجديد برؤية سياسية الغرض منها توسيع أجهزة تواجد الدولة على مستوى كل التراب الوطني و تقريب الإدارة من المواطن، و تقريب الخدمة العمومية منه، و تحسيسه بقرب السلطات من انشغالاته حتى و إن و جد في مناطق معزولة من الوطن .

و لعل هذه الأهداف نبيلة و سامية من حيث خدمة المواطن، لكنها تبقى إيديولوجية كونها لم تراعي فقر الحياة الاقتصادية المحيطة بإقليم البلدية التي ولدت أصلا عاجزة كونها لا تستند إلى مورد مالي أو نشاط اقتصادي .

فالتقسيم الإداري الجديد قد ساهم بقدر كبير في تفاقم أزمة البلديات العاجزة عدديا وماليا، فمن أصل 1541 بلدية 1280 بلدية عاجزة و ما يناهز 600 بلدية أنشأت اصطناعيا لا تستند إلى أي مورد مالي تجعلها تستمر في تقديم الخدمات العمومية طول حياة و جودها. إن التقسيم الإداري قبل 1984 كان يقوم على 704 بلدية تتمركز أغلبها في المدن الكبرى ذات النشاط الاقتصادي مما يوفر لها موارد مالية مستمرة تواجه بها النفقات المترتبة من الخدمات العمومية و حتى في حالة حدوث خلل فيتكفل به الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي كان من السهل عليه ضمان الموارد المالية ل 31 ولاية و 704 بلدية دون عناء. زيادة على ذلك كانت كل المشاريع الإنمائية تخصص اعتماداتها من ميزانية الدولة عبر المخططات القطاعية والمخططات البلدية للتنمية .

فكان من الممكن الاستمرار في الخط الإيجابي بطرق أخرى كتعزيز المصالح العمومية الموجودة و توسيعها بإنشاء أخرى في بعض فروع البلديات، وهو الأمر الذي يوفر أموال قد تستغل لمواجهة نفقات التسيير السنوية لمجموع هذه البلديات كما كان من السهل على البلديات الموجودة تخصيص اعتمادات سنوية لإنشاء ملحقات داخل الإقليم بتكليف موظفين لتسييرها، ومن ثم إجراء عملية إحصاء لجملة الاحتياجات حسب مناطق الإقليم الذي تتربع عليه البلدية، ودون تشتيت للموارد الجبائية على جملة من البلديات الجديدة التي قد تستغل هذه الموارد في مواجهة النفقات الإجبارية فقط .

وعليه يبقى هذا الإجراء أي التقسيم الإداري مبتغى سياسي أكثر منه اقتصادي مما يرتب نتائج سلبية نرى في تقييمنا هي سبب العجز المالي المتنامي لعدد من البلديات وأهمها :  
- ظهور بلديات جديدة تحتاج إلى ميزانيات مستقلة لقطاع التسيير و لاسيما أجور العمال الذي يشكل أكبر نسبة، و قطاع التجهيز لمواجهة الطلب العمومي للأجهزة الاجتماعية، الإدارية، الثقافية ، الاقتصادية و غيرها .

- تقليص الموارد المالية عن البلدية الأم و توزيعها عن البلديات الجديدة بطرق « غير عادلة » .

- ظهور بلديات في أقاليم معزولة عن أي نشاط اقتصادي ليست لها موارد مالية تستمد منها وجودها، فوجودها شكلي فقط، فهي بلديات تعيش عالة على الدولة، فلا لها وجود سياسي يعبر عن تطلعاتها المستقلة و لا وجود اقتصادي يوجب تخطيط استراتيجي للتنمية .

- الاعتماد على كفاءات غير مؤهلة لتسيير الإدارة العمومية بالبلديات نتيجة التوظيف العشوائي الذي لا يؤسس على شهادات علمية بقدر ما يؤسس على الممارسة أو القيام ببعض الدورات التكوينية القصيرة.

- تشتت الجباية المحلية : بعدما كانت الجباية الموحدة توجه إلى البلدية الأم، نتج عن التوزيع الجديد للجباية تفاوت كبير بين البلديات في حصة كل منها و أضحت الجباية المحلية كفتات بين البلديات لا يسد الحاجيات الضرورية للبلدية و لا تستطيع به مواجهة الطلب العمومي المتزايد .

- لقد حاولت السلطات المركزية التدخل لحد هذا العجز المتفاقم خصوصا في ظل الديون المتراكمة جراء الأزمة الاقتصادية، و تزايد نسبة التضخم نتيجة تخفيض سعر صرف الدينار<sup>(1)</sup>، و ذلك بإصدار القانون البلدي لسنة 1990 الذي حاولت من خلاله إلغاء الأعباء و الصلاحيات التي أثقلت كاهل البلدية و التي قد استغنت عنها البلديات أصلا لسبب نقص الموارد المالية.

فالتقسيم الإداري كان و بالا على البلديات بقدر ما كان كذلك على الدولة التي التزمت بالسهر على تسييرها مهما كانت الظروف من خلال إصلاحات جزئية لكل المجالات عن طريق المراسيم التنفيذية و التعليمات الوزارية في انتظار قانون بلدي جديد يؤهل البلدية لضمان النجاعة في التسيير، و بالتالي القضاء على العجز الذي لم تستطيع الجباية المحلية المشتتة مواجهته، و لا الصندوق المشترك للجماعات المحلية استطاع تغطية نقص القيمة الجبائية، و لا الدولة كذلك استطاعت المساعدة في برامج التنمية عبر المخططات البلدية للتنمية.

<sup>(1)</sup>GRABA Hachemi « les ressources fiscales des collectivités locales » OPCIT p 53 .

### المطلب الثاني : إشكالية النظام الجبائي

ترتكز مالية البلديات بشكل أساسي على مداخيل الوعاء الجبائي الذي يشكل نسبة 90% من ميزانية البلديات وهي نسبة كبيرة إذا ما قورنت بنسبة إيرادات أملاكها التي تمثل 10% (1) فقط . فأهمية إشكالية النظام الجبائي تتحدد بحجم نسبة هذه الموارد إلى ميزانية البلدية .

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

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

### الفرع الأول : حدود الجباية المحلية

تتمثل حدود الجباية المحلية في حدود الأنشطة الاقتصادية المحلية المتوفرة في إقليم البلدية، وما مدى الحصة المخصصة لها من هذه الأنشطة وبالتالي يمكن حصر مناقشة هذا الفرع في نقطتين أساسيتين:

- مستوى التحصيل الجبائي.
- تفاوت التحصيل الجبائي .

### أولاً: مستوى التحصيل الجبائي

(1)Houcine AKLI « cours des finances locales » Ecole d'administration Algerie 1998 p15 non publié

### الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

تعتبر المصادر المالية الجبائية أهم حصة من الموارد المالية للبلديات وأن أي نقص في تحصيل هذه المصادر ينعكس سلباً على ميزانياتها وهي الحالة التي تجد البلديات فيها عاجزة في تمويل الأعباء الموكلة لها وبالتالي مواجهة النفقات المتزايدة، وهو الأمر الذي يصعب فيه السيطرة والتحكم في العجز الذي قد ينجر عن أي انخفاض في المبالغ المقدر.

إن هيمنة المصادر الجبائية على مجموع الموارد المالية للبلديات يشكل عنصراً بالغ الأهمية من حيث هيكل النظام المالي، فالارتكاز المطلق على مصدر من صنف معين يجعل من الصعب على البلدية تفادي أي خلل مالي يكون سبب ضعف في التحصيل الجبائي. وهذا ما تؤكدته الدراسات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط والتي بينت أن المصادر الجبائية تشكل في الغالب ما يفوق 80 % من ميزانية التسيير حسب ما يبرزه الجدول التالي :

#### **جدول رقم 24 : المصادر المالية لقسم التسيير من سنة 1994 إلى 1996**

%	1996	%	1995	%	1994	طبيعة الإيرادات
2	269.301.562	2	205.883.964	3	209.277.029	منتوج الإستغلال
6	605.500.028	4	455.237.785	7	461.090.807	منتوج الأملاك
7	718.769.819	7	752.539.491	9	591.016.414	مساهمة الصندوق المشترك
16	1.790.493.886	21	2.197.395.592	17	1104.707.461	الضرائب غير المباشرة
69	7.553.858.149	66	7.094.254.970	64	4154.355.081	الضرائب المباشرة
100	10.937.923.444	100	10.700.311.822	100	6.520.396.822	مجموع الإيرادات

المصدر : CENEAP «refonte du système fiscal»P18

يتضح من الجدول أعلاه أن جملة الضرائب المباشرة والغير المباشرة تشكل حصة الأسد من مجموع الإيرادات حسب مايلي:

النسبة سنة 1996	النسبة سنة 1995	النسبة سنة 1994	طبيعة الضرائب
16%	21%	17%	ضرائب غير مباشرة
69%	66%	64%	ضرائب مباشرة
85%	87%	81%	المجموع

من خلال الجدول يتضح أن كل الضرائب المباشرة والغير مباشرة تحتل أهم نسبة في تكوين الموارد المالية للبلديات والتي تتراوح ما بين 81% إلى 87% من مجموع الموارد.

### الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

وهذا الاعتماد الشبه الكلي للبلديات على الموارد الجبائية حسب ما يتضح من الجدول يجعلها أمام إشكالية كبيرة في تكوين المصادر المالية لمواجهة الأعباء الموكلة إليها وفي محاولتها الضرورية في تشكيل التوازن في نواتج ميزانيتها وذلك بالتساوي بين مجموع النفقات والإيرادات حسب ما يحدده القانون ومبادئ المحاسبة العمومية.

وعليه أي خلل أو ضعف في تحصيل الموارد الجبائية المقدرة من شأنه أن يعيق هذا التوازن ويحدث العجز في الميزانية وهي الحالة الظاهرة في الوضع المالي لأغلب ميزانيات البلديات والتي تكون السبب لتدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يمكن لعب دوره في تعويض النقص وإعادة التوازن لميزانيات البلديات العاجزة وهي النتيجة التي بينتها الدراسة التي أعدها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط.

#### **جدول رقم 25 : عجز البلديات ومساعدات التغطية (1990 إلى 1997)** (الوحدة بالآلاف الدينارات)

السنة	عدد البلديات العاجزة	مبلغ العجز	مبلغ المساعدات	نسبة التغطية
1990	164	250.650	250.650	100%
1991	620	1.963.510	1.963.510	100%
1992	660	1.409.343	1.904.343	100%
1993	792	3.804.773	3.804.773	100%
1994	779	3.500.000	2.871.645	82.04%
1995	929	6.500.000	4.900.573	75.40%
1996	1090	8730.000	6711.002	76.87%
1997	1159	11.600000	8000.000	68.96%

المصدر : CENEAP «refonte du système fiscal»P38

يلاحظ من الجدول أعلاه أن مبلغ العجز يزداد عام تلو العام سواء في العدد أو المبالغ. كما يلاحظ عدد البلديات العاجزة المتزايدة ومبالغ العجز المتراكمة سنة تلو الأخرى وهو الأمر الذي شكل عبئا كبيرا على الصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي من صلاحياته تعويض قيمة المبالغ غير المحصلة<sup>(1)</sup> وذلك بناء على طلب توجه البلدية للصندوق في حالة فرق سالب بين الإيرادات المقدرة والإيرادات المحصلة والتي غالبا ما ترجع إلى نقص في التحصيل الجبائي.

(1) القرار الوزاري المشترك المحدد للشروط التي تظهر فيها نقص التحصيل مقارنة بالتقديرات الجبائية للجماعات المحلية المؤرخ في 1995/02/14

كما يلاحظ من الجدول أعلاه أنه من سنة 1990 إلى غاية 1993 كانت التغطية مطلقة من الصندوق على كل العجز بنسبة 100 % لكن ابتداء من 1994 بدأت النسبة تتراجع إلى حدود 68% نتيجة تفاقم عجز البلديات والذي مثل عبئا على الصندوق من جهة ونتيجة تحمل الصندوق لأعباء جديدة أوكلت إليه بموجب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخ في 21/جانفي/1995 والتي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي.

واستنادا لما أسلفناه بأن اعتماد ميزانيات البلديات على الموارد الجبائية له عواقب سلبية وجسيمة، لم تسلم منها حتى البلديات التي تتوفر على أنشطة اقتصادية وتجارية نظرا لضعف في تحصيل إيراداتها الجبائية، أو لتفشي ظاهرة الغش والتهرب الضريبي التي كانت من عواقب تحرير الاقتصاد والتوجه نحو سياسة اقتصاد السوق، أو كنتيجة لتأخر الصندوق المشترك للجماعات المحلية في عملية تعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية التي تحدثت خلالها في ميزانيات البلديات آخر كل سنة.

زيادة على التأخر في عملية التعويض، فمن بين أسباب مديونية البلديات هو عدم تغطية أو تعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية التي يتكفل بها كما ذكرت سابقا الصندوق المشترك للجماعات المحلية<sup>(2)</sup>

### ثانيا : تفاوت التحصيل الجبائي

إن استناد الموارد الجبائية على الأنشطة الاقتصادية والتجارية، قد ساهم بشكل معتبر في حرمان البلديات التي لا تمتلك لهذه الأنشطة أو تقل فيها هذه الموارد الكافية لدعم ميزانياتها وأغلبها البلديات الريفية والصحراوية.

واعتبارا من تمركز الأنشطة الصناعية والتجارية في الشمال، كان لهذا العامل أثر واضح في تميز بلديات هذه الأقاليم بمواردها المالية عن غيرها من البلديات الريفية، السهلية الداخلية والصحراوية. ولقد أظهرت الدراسات<sup>(1)</sup> أن 57% من البلديات العاجزة هي عبارة

(2) نفس المرجع المادة 3

(1) CENEAP "refonte du système fiscal" OPCIT p55

عن بلديات ريفية و صحراوية بينما تشكل نسبة العجز في البلديات الحضرية نسبة لا تتجاوز 18%.

وتعتبر هذه البلديات ذات دخل جبائي ضعيف لا يمكنها حتى من مواجهة المصاريف الإلزامية وخاصة أجور العمال، ناهيك على الإشراف على التنمية المحلية فهي بلديات يقل فيها النشاط الاقتصادي إلى أقصى حد وقد ينذر في البعض الآخر.

لقد سجل صندوق الجماعات المحلية المشترك سنة 1999 - 1207 بلدية عاجزة استفادت من إعانات إعادة التوازن لميزانيات لسبب نقص التحصيل الجبائي من جهة وارتفاع أعباء الأجور والمرتبات، أي بين ظاهرة تزايد الإنفاق و ضعف التحصيل الجبائي، وتمثل هذه البلديات نسبة 78 % من مجموع بلديات الوطن.

فالتفاوت إذن الحاصل بين البلديات، يرجع إلى طبيعة المحاصيل الجبائية التي تؤسس على الأنشطة التجارية والصناعية المتمركزة في المدن الكبرى، و قد يبقى هذا التفاوت ما بقي النظام الجبائي بصيغته الحالية التي لا تأخذ بعين الإعتبار خصوصيات البلديات في كل ولاية و خصوصية كل منطقة من مناطق الوطن الشاسع.

فالتفاوت إذن في الأنشطة الاقتصادية والذي تستند إليه الجباية المحلية هو أصلا تفاوت بين البلديات، بلديات غنية على أساس أهمية قاعدتها الاقتصادية، وأخرى فقيرة والتي تمثل الأغلبية لضعف أنشطتها الاقتصادية، لكن ولمواجهة الأعباء العمومية للبلديات الفقيرة

يجب على الدولة أن يكون لها دخل من كل الأنشطة التي تتميز بها البلديات الغنية لإعادة توزيعها كأموال عمومية على كل البلديات.

ومادامت البلدية هي التمثيل القاعدي لهذه السلطة المركزية والخلية الأساسية الأقرب إلى المواطن كان لزاما عليها مواجهة هذه الأعباء المخولة إليها بإيرادات من المجموعة التي تمثلها وتسهر على توفير جل الخدمات في حدود إمكانياتها المالية.

إلا أن نمطية النظام الجبائي المفروض على البلديات أظهر وبدرجة كبيرة تفاوت وتميز بين المناطق ولم يأخذ في الحسبان خصائص ومزايا كل منطقة أو حتى كل بلدية داخل الولاية.

يبقى تنميط النظام الجبائي على مجموعات مختلفة من المناطق والبلديات هو غالب ما يكون لصالح طرف على حساب طرف آخر فهو إذن إجراء غير منطقي ومعاب جملة



## الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

وتفصيلا خصوصا وأن البلديات المتضررة هي الأغلبية. على هذا الأساس عملت النصوص المعتمدة على تكريس هذا التفاوت ميدانيا، دون إعتبار للنتائج التي قد ينجر عن هذا الإجراء والذي ينعكس على الدولة بصفقتها الوصي الأساسي على هذه المؤسسات وعلى ميزانيتها لهذا فهي تلجأ دوما إلى تطهير ديون البلديات وتخصيص أموال لمعالجة العجز المتراكم عبر الميزانيات، وهو ما سعت إليه الجزائر بتخصيص مبلغ 6 ملايين دينار في الميزانية الإضافية لسنة 2000 و 8 ملايين دينار الميزانية الأولية لسنة 2001<sup>(1)</sup>

إن تركيز التحصيل الجبائي على الأنشطة الصناعية والتجارية دون غيرها يجعل من البلديات التي تتمركز فيها هذه الأنشطة هي الأكثر استفادة من غيرها بحيث يجعل المناطق الريفية الفلاحية الرعوية والصحراوية والتي تمثل الأغلبية أقل استفادة وأكثر عجزا من غيرها.

وبالنتيجة فالعيب يعود أصلا من هذا المنظور إلى الإجراءات والنصوص التي تعكس أصلا هذا التفاوت بين البلديات.

## الفرع الثاني: تبعية النظام الجبائي للدولة

تتمثل تبعية النظام الجبائي للعديد من الدول في عدم وجود أو إعتراف بوجود سلطة جبائية للجماعات المحلية<sup>(1)</sup> فلا تؤسس أي ضريبة إلا بموجب قانون. والدولة باعتبارها المشرفة على تسيير الوعاء الجبائي فهي صاحبة القرار بإنشاء أو إلغاء كل الضرائب والرسوم وهي المعنية بتحديد الوعاء ومعدلاته كما أنها هي التي تقرر عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة وتنفرد من ذلك بحصة الأسد من المبالغ الجبائية.

فتبعية النظام الجبائي للدولة تتجسد من حيث اعتمادها لضرائب والرسوم وإشرافها التام على تحصيلها إضافة إلى هيمنتها بنسب كبيرة على كل الموارد الجبائية. و تتجسد تبعية النظام الجبائي للدولة من حيث :

<sup>(1)</sup> القانون رقم 02/2000 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000 والقانون رقم 01/2001 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001.

<sup>(1)</sup>J CATHELINÉAU "la fiscalité des collectivités locales " Armand colin Paris 1970 p 23

### أولاً: من حيث الاعتماد

تحدث الضرائب والرسوم بموجب قوانين ونصوص تشريعية تعد السلطة التشريعية هي المخولة دستوريا لإنشاءها ولقد أكد ذلك القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1984 من حيث المادة 12 التي تنص على الفترة السنوية لتحصيل الجبائي، وتضيف المادة 79 من نفس القانون أن «كل تكليف مباشر أو غير مباشر خلاف ما هو منصوص عليه في القوانين والأوامر، المراسيم، القرارات والتنظيمات السارية المفعول تحت أي تسمية كانت فهو ممنوع» .

من هذا المنطلق فإن البلدية لا تملك أي سلطة في إحداث أي ضريبة أو رسم كون ذلك من صلاحية المشرع الذي لا يمكن له تفويضها للجماعات المحلية. غير أن المشرع أعطى بعض الصلاحيات في تحديد بعض الرسوم كرسوم التطهير مثلا، إلا أن هذه الحصص، معتمدة بموجب قوانين المالية، وما على المجالس المحلية إلا تحديد النسبة الموافقة من بين النسب المفروضة.

كما أن قرار المجلس يبقى دون مفعول حتى يتم المصادقة عليه من قبل السلطة المركزية، فسلطة المجالس المحلية إذن محدودة. إن غياب مؤشرات محددة لعملية توزيع المنتج الجبائي للدولة، وكذا عمليات الإعفاءات المختلفة المؤقتة و الدائمة التي يتم إقرارها بموجب قوانين المالية يزيد من تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية.

### ثانياً: من حيث التحصيل

عملية تحصيل مختلف الضرائب والرسوم هي من صلاحية الدولة وليس للبلدية أي دخل في هذه العملية فهي معنية باستلام حصصها السنوية من مديريات الموارد الجبائية على مختلف البلديات في آخر كل سنة. لا تمتلك البلديات أي سلطة في طعن أو رفض الحصص الموجهة إليها أو طلب مراجعة الحسابات أو إعادة تقييمها فهي ملزمة بقبول حصتها الموجهة إليها في إطار التخصيص المباشر للموارد الجبائية للجماعات المحلية والذي غالبا ما يكون غير كافي لمواجهة الأعباء مما يحدث العجز في ميزانيات البلديات.وقد يرجع الأمر إلى

### الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

الطريقة الغير عادلة في توزيع الموارد الجبائية لاسيما بين الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

#### ثالثا: من حيث الهيمنة

سبق وأن أسلفنا في المحاور السابقة أن جملة من الضرائب والرسوم تشارك فيها الدولة و الجماعات المحلية وبنسب معتبرة كالرسم على القيمة المضافة الذي تأخذ منه حصة الأسد (85%) إضافة إلى مجموعة معتبرة من مختلف الضرائب والرسوم والتي هي لصالح الدولة. كالضريبة على أرباح الشركات، الضريبة على الدخل الإجمالي، ومختلف الحقوق والرسوم الجمركية، زيادة على الجبائية البترولية.

كما تخضع النسب المخصصة من الضرائب للجماعات المحلية إلى المشاركة مرة أخرى بنسب مخصصة للولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية ومن ثم فإن العائدة منها للبلديات يزداد بالنقصان حسب ما يبينه الجدول التالي:

#### جدول رقم 26 : طبيعة الموارد الجبائية للبلديات

طبيعة الضريبة	الدولة	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	
رسم التطهير	/	/	100%	/	/
الرسم العقاري	/	/	100%	/	/
الرسم على النشاط المهني	/	29.5%	65%	5.5%	
الدفع الجزافي	/	/	30%	70%	
الضريبة على الممتلكات	60%	/	20%	/	20% صندوق الوطني لسكن
الرسم على القيمة المضافة	85%	/	05%	10%	
رسم الذبح	/	/	100%	/	/
رسم الإقامة	/	/	100%	/	/
الرسم الخاص على رخص البناء	/	/	100%	/	/
الرسم الخاص على رخص الإعلانات والصفائح المهنية	/	/	100%	/	/
إتاوة الرعي	30%	/	70%	/	/

زيادة على ذلك فقد إتخذت الدولة عدة إجراءات بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 فيما يخص الجباية المحلية، بحيث أنها سحبت من الجماعات المحلية 2/10 من الضريبة على الأجر والمرتبات ( T T S ) بموجب قانون المالية لسنة 1986 لفائدة ميزانية الدولة، بحيث قدر نقص القيمة الجبائية لتلك السنة بـ 1000 000 000 دج، كما أنها لجأت إلى تخفيض حصة الجماعات المحلية من الرسم على القيمة المضافة من 17 % إلى 15 % بموجب قانون المالية لسنة 1995 ، وأخيرا إلغاء الرسم على العمليات البنكية والتأمينات ( T O B A ) والتي كانت يستفيد منها كليا الصندوق المشترك للجماعات المحلية بموجب قانون المالية لسنة 1997 والذي ترجم بخسارة مالية تقدر بـ 6000.000.000 دج<sup>(1)</sup> .

وخلاصة القول أن تبعية النظام الجبائي لدولة جعل البلديات تعاني نقص وضعف وفي بعض الحالات ندرة في الموارد المالية، وذلك نظرا لحصتها الضئيلة من توزيع الدخل الجبائي بين مختلف مؤسسات الدولة مقارنة من حصة الأسد الموجهة لميزانية الدولة. ولعل هذا الأمر يجعلها دائما تحت رحمة المساعدات التي تقدمها الدولة وهو الشيء الذي يجعلها تفتقد أي استقلالية مالية في إتخاذ القرارات المحلية. كما أن هذه الوضعية أبرزت بوضوح حالة العجز على مستوى ميزانيات البلديات، وضعف هذه الأخيرة أمام تسديد النفقات الضرورية التي أجبرها القانون على تسديدها كأجر العمال ومختلف مصاريف قطاع التسيير والإقتطاعات الإجبارية. وعليه فالنظام الجبائي إشكالية كبيرة مطروحة أمام تسيير البلديات خصوصا ما تعلق بحدود النظام الجبائي الذي فرض كنمط موحد على البلديات بالرغم من اختلافها في الطبيعة والتضاريس والخصائص.

وقد أدى هذا الاختلاف إلى تفاوت كبير في الموارد المالية بين مختلف البلديات داخل الولاية الواحدة ومن ثم داخل الوطن وجعل البلدية الأم هي صاحبة الامتياز من حيث أنها تتمركز بها كل الأنشطة الاقتصادية وتقل في مجمل البلديات الأخرى الأمر الذي أخل بكل الميكانزمات المتخذة لتصحيح الوضع المالي لهذه البلديات.

### المطلب الثالث : إشكالية توسع الصلاحيات والاختصاصات

(1) : CENEAP «refonte du systeme fiscal»OPCIT P : 40

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

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

### الفرع الأول : صلاحيات البلدية وفق القوانين المتتالية

أولاً: الصلاحيات وفق القانون البلدي لسنة 1967: للبلديات صلاحيات متنوعة وكثيرة منذ أن خصها المشرع بقانون مستقل عن قوانين مؤسسات الدولة، ابتداء من أول قانون بلدي سنة 1967 إلى غاية القانون الثاني لسنة 1990.

عرف القانون البلدي لسنة 1967 البلدية «هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية.....» وهو التعريف الذي يحدد الاختصاصات الكبيرة للبلدية في كل مجالات الحياة<sup>(1)</sup>.

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

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

<sup>(1)</sup>RAYMOND Muzellec "finances publiques " OPCIT p111

<sup>(1)</sup> الأمر رقم 21/67 المتضمن القانون البلدي 1967 المادة 1 سبق ذكره

### الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

من خلال عناوين القطاعات يتضح الأعباء الكبيرة التي تثقل ميزانية البلديات بحيث كل قطاع يحتاج إلى ميزانية خاصة به وإذا نظرنا إلى ضعف الموارد والضغط الديمغرافي على البلدية فإن تلبية الطلب على هذه الحاجيات أو القيام بجل المهام أمر بعيد المنال<sup>(2)</sup> .

ولأجل تقدير الاعتمادات الواجب توفيرها لتجسيد كل هذه الصلاحيات، عمدت اللجنة الوزارية المشتركة لأجل إصلاح الجباية المالية المحلية سنة 1985 إلى إعداد بطاقة استفسارية تخص البلديات تبرز فيها المبالغ المخصصة بكل نشاط من مواردها المالية الذاتية، والاحتياجات الحقيقية لكل نشاط منها، وإظهار نتيجة الفرق بينهما أي الموارد الذاتية

والموارد الضرورية للتغطية الحقيقية لكلفة هذه المهام ولقد تم إعداد جدول ابتداء من هذه البطاقات الاستفسارية.

#### **جدول رقم 27: إحتياجات تمويل البلديات سنة 1985** **(الوحدات بالدينار الجزائري)**

القطاعات	إعتمادات 1985	الإحتياجات الحقيقية	الإنحراف
الهياكل الأساسية	107.907.079	444.952.160	343.045.141
النقل	108.110.507	298.500.811	190.390.304
السياحة	19.404.148	169.901.083	150.450.935
الشؤون الدينية	142.002.791	347.028.171	205.025.380
النشاط الإجتماعي	220.977.185	483.858.905	262.881.320
الطرق الماء التطهير والإنارة	1.152.607.185	2.036.431.058	833.823.873
الشباب الرياضة والثقافة	89.133.731	513.044.222	423.910.481
التعليم	790.329.055	1.061.153.142	271.424.087
المستخدمين	3.564.440.132	4.100.496.286	536.056.154
أعباء أخرى	421.738.666	421.738.666	00
المجموع	6.610.650.808	9.877.496.504	3.267.045.696

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

<sup>(2)</sup> ESSAID TAIB «note sur les problemes de gestion de la commune» bultetin du c.d.r.a ena alger n° 1 1990 P03.

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

فالجداول يبرز أن جل القطاعات المسندة إلى البلديات تحتاج إلى إعتمادات مالية تكون ضعف الاعتمادات المتوفرة لديها ولتأمين السير الحسن لأي قطاع ومواجهة أعباءه يحتاج إلى مساعدات كبيرة من الدولة. فعلى سبيل المثال البلديات تحتاج لإنجاز الهياكل الأساسية أربعة(4) أضعاف الاعتمادات المتوفرة لديها، إنجاز الطرق وجلب المياه الصالحة للشرب التطهير والإنارة العمومية تحتاج إلى قرابة الضعفين، النشاط الاجتماعي يحتاج إلى أكثر من

الضعفين أما الشباب والرياضة فيحتاج إلى اعتمادات تفوق خمسة (5) أضعاف المتوفرة لديها، كما يلاحظ أنه من مجموع 6.610 مليار دج والتي تمثل جملة الاعتمادات المتوفرة لديها لمواجهة أعباء كل القطاعات يجب على الدولة توفير ما يفوق 3.267 مليار دينار جزائري. وعليه يبقى بالرغم من وجود موارد مالية محلية كالموارد الجبائية ومنتجات الاستغلال ومداخل الأملاك إلا أن القطاعات المكلفة بها تتطلب أكثر من الأموال المتوفرة لديها.

ومن هذا المنطق يمكن القول أن توسع صلاحيات البلديات وكثرة اختصاصاتها ولد أعباء على كاهلها يستحيل تجسيدها كليا ويستحيل مواجهتها في ضل الموارد المحلية المحددة. ولعل هذا التعارض بين أعباء البلديات وبين مواردها المتاحة يرجع أساسا إلى الصلاحيات الواسعة المسندة إليها بموجب القوانين المعتمدة وهي لا تزال حديثة العهد بالاستقلال، واعتبارا لهذه الوضعية كانت ندرة الموارد المالية اتجاه الأعباء الموكلة إشكالية

(1) ABDELMAJID YANAT «LES FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES ESSAIDE DE PRESETATION» OUVRAGE COLLECTIF PUBLICATION CMERA ed GUESSOUS RABAT 1989 P :167.

مطروحة في تسيير البلديات مما اضطر الدولة إلى الاعتراف بوجود فروق بين ندرة الموارد وحجم الأعباء الملقاة على عاتقها<sup>(1)</sup>

### ثانياً: صلاحيات البلدية وفق قانون 1990

نتيجة تسارع الأحداث، ومنها أحداث سياسية واقتصادية واجتماعية جاء دستور البلاد لسنة 1989 والذي نص على التوجه الجديد نحو اقتصاد السوق واعتماد التعددية الحزبية صدر القانون البلدي سنة 1990 والذي ألغيت بموجبه صلاحيات وأضيفت أخرى، فأدرجت في بابه الثالث «صلاحيات البلدية» والمتمثلة في<sup>(2)</sup>

- التهيئة والتنمية المحلية
- التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز
- التعليم الأساسي وما قبل المدرسي
- الأجهزة الاجتماعية والجماعية
- السكن
- حفظ الصحة والنظافة والمحيط
- الاستثمارات الاقتصادية

زيادة على مسؤوليتها على تسيير الإدارة العامة.

وإذا ما قررنا هذه الصلاحيات مع القانون السابق ليس هنالك تغيير كبير في تقليص المهام والصلاحيات المخولة للبلدية، بحيث لو فصلنا في أي بند من هذه القطاعات لاستوجب منا التوقف لحساب مقدار الاعتمادات الواجب توفرها لتغطية نفقاته.

لدراسة إشكالية توسع الصلاحيات وعدم كفاية الموارد المحلية لمواجهة الأعباء الملقاة على البلديات يجب علينا عرض وتوضيح المهام المخولة للبلديات وتحليلها تحليلاً دقيقاً يمكن البلديات من تأمين الموارد الكافية لمواجهة هذه الأعباء، فأثناء دراسة مهام صلاحيات البلدية وقفنا على صلاحيات يعود نفعها محلياً هي مهام تقليدية للسلطة العمومية، و أخرى ذات نفع عام أو وطني نحددها كما يلي :

<sup>(1)</sup>SAID BENAÏSSA «l'aide de letat aux collectivites locales» office des publication universitaire alger 1983 p 38

<sup>(2)</sup>القانون البلدي رقم 08/90 الصادر في 07 أبريل 1990 الباب الثالث المتعلق بـ «صلاحيات البلدية»



**1 - مهام ذات نفع محلي** مهام ذات النفع المحلي هي مهام تقليدية للسلطة العمومية أو

المرافق العامة و منها :

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

**2 - مهام ذات نفع وطني** يمكن تمثيلها في المهام التالية :

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

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

إضافة إلى مشاركتها في صيانة المساجد و المدارس القرآنية الموجودة على ترابها و ضمان المحافظة على كل الممتلكات الدينية.

### الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

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

#### جدول رقم 28 : نفقات صيانة المدارس و المساجد

1996	1995	1994	طبيعة النفقة/ الإيراد
819.104.671	629.920.830	576.443.516	صيانة المؤسسات المدرسية و مرفقها
58.679.873	56.685.414	53.887.922	صيانة المساجد
877.784.544	686.606.244	629.326.438	المجموع
263.335.350	258.023.724	240.312.170	إيراد 1/10 من الدفع الجزافي
%30	%39	%38	نسبة التغطية

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

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

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

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

وعليه فإن الآثار السلبية الناتجة عن توسع صلاحيات البلدية و إشرافها التام على جملة من المهام، أحدث خلا عميقا بين الموارد المتاحة و إجبارية الإنفاق على المرافق والهياكل

الاجتماعية الجماعية، والتي لها علاقة مع خدمة المواطن و تحسين أوضاعه، الشيء الذي يبرز جليا ضرورة تدخل الدولة في عقلنة تخويل الصلاحيات حسب مقدرة البلديات المالية و أولوية المرافق .

فلكل بلدية خصوصية في نشاط معين و قطاعات معنية، حيث لا يمكن و ضع مقاس نمطي موحد لجملة 1541 بلدية .

### الفرع الثاني : تضارب الصلاحيات :

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

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

#### أولا : التصادم مع برامج المنتخبين

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

كثيرا ما يتعارض أو يضعف رغبة المنتخبين في تطبيق برامجهم التي على أساسها تم انتخابهم، لسبب قلة الموارد أو العجز الذي غالبا ما يصطدم به المنتخبون الجدد الأمر الذي

(1) CENEAP « statistique financière des communes » cit p26

يجعلهم يتخلون عن برامجهم أو عن البعض منها أو يرجئونها إلى وقت لاحق الشيء الذي يؤدي إلى تدمير المواطن و إفقاده الثقة في مصالح مؤسسات الدولة.

### ثانياً: التصادم مع مطالب المواطنين

غالبا ما تصطدم صلاحيات وأعباء البلدية مع المطالب الملحة للمواطنين والأمر بضرورة تلبيتها لظروف طارئة كإنجاز شبكات التطهير، شبكات المياه الصالحة للشرب وغيرها من المشاريع التي تحتاج إلى إعتمادات مهمة معتبرة قد تؤدي بالمنتخبين بالتضحية عن مشاريع أخرى أو الاستنزاف من الميزانية الشيء الذي يوقع البلدية في عجز آخر السنة.

### ثالثاً: التصادم مع الخطط المحلية والمركزية

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

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

## المبحث الثاني:

### الأسباب الوظيفية

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

**أولاً :** تزايد النفقات نتيجة إنفاق الأموال العمومية جراء التسيير السنوي للمصالح والمرافق العمومية و عدم تناسب هذا التزايد مع النمو النسبي للمصادر المالية.

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

**ثالثاً :** ضعف التأطير، الظاهرة المتعكسة بين الجهاز الإداري التشريعي و الجهاز التنفيذي السياسي و ضعف الرقابة العنصر المصحح للأخطاء و الضابط لأسس التسيير بالرغم من توفر أجهزته.

### المطلب الأول : تزايد النفقات المحلية

تعتبر النفقات المحلية من النفقات العامة التي تستهدف إشباع حاجة أو مصلحة عامة و تقوم بتنفيذها هيئة عامة على شكل مبالغ مالية تصرف لتقديم خدمة أو إنتاج سلعة من شأنها إشباع الحاجات العامة، أي أن هناك ثلاثة أركان أساسية للنفقة العامة هي وجود المبالغ المالية النقدية و صدور النفقة العامة من الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة، و أن يكون غرض النفقة

إشباع حاجة عامة<sup>(1)</sup> و ينطبق هذا التعريف للنفقة العامة و أركانها على الهيئات المحلية خصوصا البلدية لأنها تعتبر من قبل المؤسسات العامة و جزء لا يتجزأ من

الكيان القانوني والدستوري العام لدولة وبالتالي فإن نفقات الهيئات المحلية هي نفقات عامة شكلا وموضوعا وأثرا.

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

1. من حيث الدورية هناك نفقات عادية متكررة وأخرى طارئة أو استثنائية تنفذ لمواجهة حالات وظروف غير عادية مثل الكوارث الطبيعية والأزمات الاقتصادية والاجتماعية. أما النفقات العادية المتكررة فتشمل النفقات الجارية التي تحدث باستمرار وتشكل بنود ثابتة في كل ميزانية مثل النفقات على الرواتب والأجور وخدمات الكهرباء والمياه والتلفون والإيجارات وما إلى ذلك.

2. من حيث الأثر يمكن تقسيم النفقات العامة إلى فعلية وأخرى تحويلية أما الفعلية فهي تلك التي تتفق مباشرة من أجل تقديم خدمة أو مصلحة عامة مثل نفقات شراء المعدات والأجهزة وغيرها بينما النفقات التحويلية فهي تلك المبالغ التي تشكل تحولا في مصادر الدخل وترتب عليها أثارا توزيعية وهي تتمثل بمختلف أنواع الإعانات الاجتماعية مثل النفقات الاجتماعية والتأمين الصحي والضمان الاجتماعي وغيرها.

3. من حيث الوجود هناك نفقات إلزامية وأخرى اختيارية فالنفقات الإلزامية تشمل جميع النفقات الأساسية التي تتعلق بالواجبات و المهام و الاختصاصات التي تتولاها الهيئات المحلية كنفقات الخدمات العامة أما النفقات الاختيارية فتشمل مجالات واسعة من النشاطات التي من شأنها تحسين الخدمات المحلية و التوسع فيها كما و نوعا ونطاقا. غير أن التمييز بين النفقات الإجبارية أو الإلزامية و النفقات الاختيارية أصبح من الأمر الصعب نتيجة توسع مهام الهيئات المحلية و صلاحياتها.

(1) : الإدارة المالية العامة بين النظرية و التطبيق « عمان الأردن الطبعة الثالثة د / نائل عبد الحفيظ العاملة ص 372

حيث أصبحت الأعباء شاملة لتحسين المستويات الاقتصادية و الاجتماعية فأصبح المعيار هو أن كل ما ينص عليه القانون يعتبر نفقات إلزامية و ما عدا ذلك يدخل في نطاق اختيار الهيئات المحلية (1)

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

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

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

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

(1) : الإدارة المالية العامة بين النظرية و التطبيق « عمان الأردن الطبعة الثالثة د / نائل عبد الحفيظ العمارة ص: المرجع سبق ذكره ، ص 374 .

- نفقات الخدمات العامة الصحية و الاجتماعية و التعليمية و الثقافية و غيرها

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

و لقد أثارت ظاهرة التزايد المستمر لحجم النفقات العديد من الدراسات أهمها دراسة الاقتصادي الألماني أو دلف فاغنر (1835-1917) الذي درس هذه الظاهرة في عدد من الدول الأوروبية و إنتهى إلى القول بوجود اتجاه عام نحو ازدياد أوجه نشاط الدول مع التطور الاقتصادي للجماعة و صاغ هذا الاستنتاج في صورة قانون اقتصادي يعرف باسمه « قانون فاغنر » أو قانون التوسع المتزايد للنشاط العمومي « la loi de l'extension croissante de l'activité publique »

و يتلخص هذا القانون في أنه كلما حقق مجتمع من المجتمعات معدلا معنيا من النمو الاقتصادي رافق ذلك اتساع نشاط الدولة و بالتالي زيادة الإنفاق العام (1)  
و قد أعطى فاغنر تفسيراً ملاحظاته بدراسة أسباب اتساع نشاط الدولة ، و تعدد وظائفها، فمن ناحية يؤدي التصنع إلى تعدد الأنشطة الاقتصادية، الأمر الذي يتطلب من الدولة التدخل المتزايد عن طريق زيادة الإنفاق الإداري كما يؤدي من جهة أخرى إلى زيادة الدخل الفردي الذي يؤدي بدوره إلى الزيادة في طلب على الخدمات العامة و لا سيما التعليمية الصحية و الثقافية .

ولقد تجلت هذه الظاهرة واضحة في التقرير السنوي الذي قدمه مجلس المحاسبة لسنة 1995 حول دراسة لظاهرة تزايد النفقات على المستوى الداخلي فقد لوحظ أنه ما بين سنتي 1979 و 1993 تضاعفت الإيرادات العامة بأكثر من 07 مرات في حين قد تضاعفت

(1) : زينب حسن عوض الله « مبادئ المالية العامة » الدار الجامعية للطباعة و النشر بيروت 1998 ص 57



النفقات بأكثر من 14 مرة، أي أن حجم النفقات العامة قد تضاعف بمقدار مرتين الإيرادات العامة لنفس السنوات الشيء الذي أدى إلى إفساد توازن ميزانية الدولة .

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

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

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

وتتمثل ظاهرة زيادة النفقات على مستوى البلديات إشكال خصوصا إذا ارتبطت بالنمو النسبي للموارد المالية .

فعدم تناسب مرونة النفقات المحلية مع مرونة الإيرادات المحلية يرجع إلى تزايد الأولى بنسبة كبيرة باستمرار تلبية الأعباء والمتطلبات الشعبية ونمو الطلب على الخدمات العامة مع بقاء المصادر المالية المتاحة قاصرة عن مواكبة نمو النفقات .

### الفرع الأول : مرونة النفقات المحلية المتزايدة

تعرف البلديات سرعة في تزايد نفقاتها مما ينعكس سلبا على سلامة التوازن المالي لميزانيات أغلبها بنسب متفاوتة، فقد أوضحت الدراسة التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط CENEAP والتي خصت 350 بلدية من مختلف جهات الوطن

(1) : « التدابير المتخذة في إطار عصنة الإدارة الجبائية » التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 1995 الجريدة الرسمية رقم 76 ( 1997/11/19 ) ص

(2): Said BENAÏSSA « aide l'etat aux collectivité » ed opu 1983 Alger p 168

التأثير السلبي لظاهرة على المالية المحلية . و لقد خصت هذه الدراسة سنوات 1994،1995،1996 حسب الجدول التالي:

**جدول رقم 29 : تطور نفقات التسيير من سنة 1994 إلى 1996**

**(الوحدة بالدينار الجزائري )**

طبيعة النفقات	1994	%	1995	%	1996	%
أجور	4912.259.939	69.33	6853.497.244	56.86	7.615.121.849	65.36
صيانة وإصلاح	576.443.516	8.14	929920830	7.71	819.104.671	7.03
الشبيبة و الرياضة	385.148.404	5.44	570.698.302	4.73	609.123.386	5.23
الشؤون الاجتماعية	181.22.109	2.56	1977.980.387	16.41	1.096.162.753	9.41
الطرق،التطهير، الإنارة	717.734.328	10.13	756.760.634	6.28	875.817.378	7.52
المؤسسات الاجتماعية	64.339.630	0.91	155.949.908	1.29	128.187.040	1.10
الوقود و البنزين	120.075.140	1.69	205.918.867	1.71	255.729.030	2.19
صيانة المساجد	53.882.922	0.76	56.685.414	0.47	58.679.873	0.50
الإدارة العامة	73.919.527	1.04	546.731.863	4.54	193.253.222	1.66
<b>المجموع</b>	<b>7.085.025.511</b>	<b>100</b>	<b>12.054.143.449</b>	<b>100</b>	<b>11.651.779.202</b>	<b>100</b>

المصدر CE NEAP " Refonte du système fiscal " p 9 document interne non publié

يتضح من خلال الجدول، التزايد المستمر للنفقات العامة لقسم التسيير والذي تشكل فيه الأجور و أعباء المستخدمين حصة الأسد التي تفوق 60% و يعزي هذا التزايد لسبب الزيادات المستمرة في الأجور وكذا أعباء المستخدمين بحيث من سنة 1994 إلى 1996 هنالك زيادة تقارب 3 ملايين دينار أي في ظرف وجيز كانت نسبة نمو الأجور و أعباء المستخدمين تشكل 55% وتأتي في المرتبة الثانية للنفقات الخاصة بالطرق، التطهير،

### الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

والإنارة العمومية بمبالغ متصاعدة ويأتيها صيانة و إصلاح المدارس حسب ما هو موضوع في الجدول. وبالنظر إلى المبلغ الإجمالي لنفقات التسيير نلاحظ أنه قد ارتفع من 987.7 مليار دينار إلى ما يفوق 65.11 مليار دينار أي أن هناك نمو أو زيادة تقدر ب 666.3 أي بنسبة تعادل 91.45% وذلك في ظرف 03 سنوات فقط .

وعليه فالواجب أن يوازي هذا النمو المداخيل المعتمدة حتى لا تكون هذه الظاهرة عامل سلبي يعمل على إضعاف الطاقة المالية للبلديات .

### الفرع الثاني : مرونة النمو النسبي للإيرادات المحلية

إن نمو الإيرادات يجب أن يكون موازي لنمو النفقات لضمان السير الحسن لميزانية البلديات، فكلما كانت زيادة الإيرادات تفوق النفقات أحدث ذلك فائضا يمكن استعماله في تنمية القطاعات المخصصة، أما إذا كان العكس فتتجر عنه عواقب وخيمة على البلدية، التي عليها أن تسعى لإعادة توازن ميزانيتها بالطرق القانونية المفروضة .

ففس الدراسة لمركز CENEAP أظهرت أن هنالك نمو للإيرادات، غير هذا النمو لا يناسب مع مقدار النفقات الشيء الذي أدى إلى زيادة العجز في عدد من البلديات و الجدول الموالي يوضح ذلك .

### جدول رقم 30 : تنامي الموارد المالية من سنة 1994 إلى 1996 (الوحدات

#### بالدينار الجزائري )

%	1996	%	1995	%	1994	طبيعة الإيرادات
2.46	269.301.562	1.92	205.883.964	3.21	207.227.029	منتوج الاستغلال
5.54	605.500.028	4.25	455.237.785	7.07	461.090.807	مداخيل الأملاك
6.57	718.769.819	7.03	752.539.491	9.06	591.016.414	مساهمات الصندوق المشترك
16.37	1.790.493.886	20.49	2192.395.592	16.94	1.104.70.461	الضرائب الغير مباشرة
69.06	7.553.858.149	66.30	7094.254.970	63.71	4154355081	الضرائب المباشرة
100	10.937.923.44 4	100	10.700.311.802	100	6520396.792	الإيرادات الحقيقية لقسم التسيير

المصدر : CENEAP « Refonte du système fiscal » p18 document non publié

الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

فبالرغم من تطور الإيرادات بحيث فاق مبلغ الزيادة 4 ملايين دينار إلا أنها تبقى عاجزة عن تغطية جملة مبالغ النفقة، حيث و بالمقارنة مع جل السنوات الثلاثة هنالك عجز مستمر لسنوات (1996،1995،1994) 564.628.719 دج ، 1.353.831.647 دج، 713.255.753 دج ونفس الملاحظة يمكن استنتاجها من خلال مقارنة جداول النفقات والإيرادات لقسم التجهيز و الإستثمار العمومي .

**جدول رقم 31 : تزايد نفقات قسم التجهيز و الاستثمار من سنة 1994 إلى سنة 1996**

**(المبالغ بالدينار الجزائري )**

طبيعة الإيرادات	1994	%	1995	%	1996	%
تهيئة وتجهيزات المدارس	1339996.460	9.13	1.793.661.772	10.30	1976.559.720	12.47
تهيئة وتجهيز المراكز العمومية	68628.788	0.47	117.479.488	0.67	86.231.207	0.54
تهيئة وتجهيز الطرق	1.640.598.792	11.18	2.154.650.882	12.37	2.110.749.201	13.24
تهيئة و تجهيز مختلف شبكات مياه الشرب، الإنارة العمومية	1333.725.989	7.72	1.393.040.980	8.00	1.448.732.685	9.28
تهيئة وتجهيز الهياكل الرياضية	163.035.748	1.11	287.937.102	1.65	547.545.797	3.44
تهيئة و تجهيز المراكز الثقافية و المكتبات	37.732.906	0.26	74.113.782	0.43	93.262.879	0.59
تهيئة و تجهيز الهياكل الترفيهية و السياحة	18.033.039	0.12	24.759.579	0.14	24.239	
تهيئة و تجهيز الهياكل الاجتماعية	30.745.384	0.21	76.704.403	0.44	31.082.002	0.20
أخرى (أشغال جديدة تصليحات، مخطط التنمية )	10.247.513.060	69.81	11.499.886.130	66.01	9586.256.094	60.15
المجموع	14.680010.166	100	17.422.239.118	100	15.936.6588.55	100

CENEAP « Refonte du système fiscal » p 15 document interne nom publié

الملاحظ من الجدول أن إجمالي النفقات تميل نحو النقص للأسباب الظرفية التي يمر بها الاقتصاد الوطني كتضخم الأسعار غير أنه تبقى بعض القطاعات تحظى بنوع من الإهتمام نظرا لأهميتها الاجتماعية كتجهيز المؤسسات المدرسية و تهيئة و تجهيز الطرق وتجهيز مختلف الشبكات بحيث أن الاعتمادات المخصصة لهذه المشاريع لا تزال مستمرة

الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

في التصاعد و ذلك لأهميتها في التنمية المحلية وحتى مختلف الإنجازات والإصلاحات التي كانت تحض بمساعدة الدولة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية عرفت تراجع لأسباب اقتصادية .

أما فيما يخص إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار فتتلخص في الجدول أدناه:

**جدول رقم 32 : تنامي إيرادات قسم التجهيز و الاستثمار من سنة 1994 إلى 1996**  
**(الوحدات بالدينار الجزائري )**

طبيعة الإيرادات	1994	%	1995	%	1996	%
الإقتطاع من نفقات التسيير	1.450.392.459	13.58	2.292.077.751	19.81	3.826.308.138	30.67
الوصايا الهيئات	21.390.137	0.20	367.71.555	0.32	36.771.555	0.29
المساعدات (المخططات الوطنية للتنمية)	8.151.360.469	76.31	8.084.755.754	69.88	7.462.348.474	59.71
الإقتراض	344.437.953	3.22	315.099.445	2.72	238.252.410	1.91
الصرف في العقارات	463.666.631	4.34	621.460.053	5.37	745.858.161	5.97
الصرف في المنقولات و العتاد	174.353.435	1.63	110.911.016	0.96	98.831.909	0.79
التعويض على الكوارث	36.526.075	0.34	38.398.391	0.33	14.834.387	0.12
الصرف السندات	39.413.999	0.37	71.437.624	0.62	74.475.912	0.60
الإيرادات الحقيقية لقسم التجهيز و الاستثمار	10.681.541.158	100	11.572.911.589	100	12.497.680.946	100

CENEAP « Refonte du système fiscal » p 20 document interne nom publié

الملاحظ من الجدول أعلاه أن المساعدات المقدمة من الدولة تمثل حصة الأسد عن باقي المصادر الأخرى وهذا بالرغم من تناقصها المستمر وذلك نتيجة الأوضاع الاقتصادية التي أثقلت كاهل ميزانية الدولة حيث أصبحت غير قادرة على تمويل المشاريع المحلية، كما يلاحظ الإقتطاع من إيرادات قسم التسيير يقفز من 14% إلى 30% وذلك لتغطية النقص الذي كانت توفره المساعدات.

و للمقارنة بين النتائج المحصل عليها في الجدولين الآخرين نعتمد على الجدول أدناه الذي يوضح الفروق بين الإيرادات و النفقات لقسم التسيير و التجهيز .

**جدول رقم 33 : الموازنة العامة للإيرادات و النفقات لسنوات 1994 – 1995 –**

**1996 (الوحدات بالدينار الجزائري)**

1996	1995	1994	السنوات نفقات، إيرادات
11.651.179.200 15.936.653.855	12.054.143.449	7.085.025.511	النفقات الكلية لقسم التسيير
27.587.838.057	17.422.239.118	14.680.010.166	النفقات الكلية لقسم التجهيز
27.587.838.057	29.476.387.567	21.765.035.677	مجموع النفقات
10.937.923.444	10.700.311.802	6.520.396.792	الإيرادات الكلية لقسم التسيير
12.497.680.946	11.572.911.589	10.681.541.158	الإيرادات الكلية لقسم التجهيز
23.435.604.390	22.273.223.391	17.201.937.950	مجموع الإيرادات
- 4.152.223.667	- 7.203.159.176	- 4.563.097.727	عجز / فائض

CENEAP « Refonte du système fiscal » p 22 document interne nom publié

ونلاحظ من خلال الجدول أن ظاهرة العجز مستمرة لجملة البلديات المعنية بالدراسة غير أن نسبة العجز في ميزانية التسيير في تناقص حيث تمثل 66% سنة 1994 بينما تنخفض إلى 28% في سنة 1995 تم تعود وترتفع إلى 84% لميزانية التسيير على حساب ميزانية التجهيز، ومنه فنسبة العجز لمجموع السنوات الثلاث تمثل نسبة 56.20% بالنسبة لميزانية التسيير و 43.80% بالنسبة لميزانية التجهيز .

قد أبرزت الدراسات المقدمة من طرف المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط أنه من أصل 350 بلدية هنالك 256 بلدية عاجزة و 94 الباقية ذات وضع مالي سليم.

ويلاحظ أن الدراسة التي مست 350 بلدية من كل جهات الوطن تقارب بكثير نسبة العدد الكلي للبلديات العاجزة و  $350/256$  بلدية  $x 100 = 73\%$ ، و في نفس السنة )

1996) سجل عجز 1090 بلدية أي بنسبة 70.73% من مجموع 1541 بلدية فهذا التقارب يعكس مصداقية الدراسة (1)

وبالتالي فإن تزايد الإنفاق على مستوى البلديات دون أن يرافقه تزايد مستمر للإيرادات هو إشكال كبير في تسيير هذه المؤسسات، يعيق مسار نمائها خصوصا في ظل نقص مساعدات الدولة وتزايد الأعباء الموكلة إليها .

وقد عرف عجز البلديات تطورا ملحوظا خلال السنوات نتيجة أن غالبية البلديات هي بلديات حديثة النشأة حيث أحدثت 600 بلدية (2) اصطناعيا أي لا تستند إلى أي حياة اقتصادية أو مالية .

لقد ساهم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بمعالجة حالة العجز لمعظم البلديات وذلك باستخدام مبالغ جد معتبرة لمواجهة هذا العجز وإعادة توازن ميزانيتها وتمويل نفقاتها لضمان استمرارها وتأهيلها لتنمية إقليمها. والجدول أدناه يوضح الإعانات الموجهة للبلديات العاجزة .

**جدول رقم 34 : إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية  
(الوحدات بالدينار الجزائري)**

السنة	البلديات العاجزة	مبلغ الإعانة	نسبة النمو
1994	796	2.908.495.596.00	/
1995	939	4.931.373.900.00	69.55%
1996	1090	6.711.002.400.00	36.08%
1997	1160	7.945.100.002.00	18.38%
1998	1249	8.968.526.000.00	12.88%
1999	1207	8.824.474.844.00	1.60%

(1) حصيلة النشاطات المالية لصندوق الجماعات المحلية المشترك لسنة 1999 سبق ذكره ص05

(2) : القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فبراير 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي أضيفت 837 بلدية جديدة إلى 704 بلدية ليصبح العدد 1541

### الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

من خلال الجدول يتضح استمرار عدد البلديات العاجزة إلا أنه يلاحظ تقليص في عدد البلديات العاجزة بنقص يقدر بـ 42 بلدية ما بين سنتي 1998 – 1999 وهو الأمر الذي إستغله الصندوق في تمويل قطاعات التجهيز، إلا أنه سجل عجز آخر في سنة 2000 يقدر بـ 1280 بلدية الشيء الذي يبقى دائما على تدخل الصندوق.

#### المطلب الثاني : ضعف منتوجات الاستغلال ومداخيل الممتلكات

تخضع البلديات إلى قوانين ونصوص تشريعية تؤهلها إلى تسيير ممتلكاتها واستغلال منتوجاتها ومداخيلها وذلك بتعيين هذه المداخيل والممتلكات وتحديد نسبتها وأسعارها وكذا طرق تغطيتها وهذا خلافا للموارد الجبائية التي لا تمتلك أي سلطة لتسييرها . كما يمكن لها تامين هذه الممتلكات بما يتناسب والظروف الاقتصادية وعليه تعتبر هذه المصادر بمثابة العناصر المتغيرة فهي تتطلب ترشيد وعقلنة وحسن سير عملية استغلالها. لكن تبقى هذه الموارد تشكل نسبا ضئيلة مقارنة بالمصادر الجبائية أو المساعدات الخارجية وفي أحسن الأحوال فهي لا تتعدى 10% من مجموع إيرادات ميزانية التسيير بالرغم من أن القانون البلدي لسنة 1990 قد أعطاه كامل الصلاحيات في تحديد تسعيرات محددة لقاء الخدمات المقدمة بحيث نصت المادة 147 على أنه:

«يمكن للبلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها ومصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة ونوعيتها» فالملاحظة أن زيادة على مداخيل الممتلكات التي تتصرف فيها البلدية بكل حرية وسيادة هنالك مداخيل أخرى تأتي عن طريق استغلالها للمصالح العمومية التي تسعى من خلالها البلديات إلى تقديم الخدمات للمواطن .

#### الفرع الأول: تدنى نسب المداخيل والممتلكات

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

#### جدول رقم 35: إيرادات الاستغلال والممتلكات لسنتي 1991 – 1992

المبالغ بالآلاف من الدينارات			طبيعة المداخيل
1991	%	1992	
	%	%	



الفصل الثالث : أسباب العجز المالي للبلديات

منتوجات الإستغلال	625.288	%3.01	615.271	%2.72
مداخيل الممتلكات	1.297.187	%6.24	1.327.002	%5.87
مجموع	1.922.475	%9.25	1942.273	%8.59
المداخيل الحقيقية لقسم التسيير	20.769.344		22.587.292	

CENEAP «étude statistique financière des communes»P37

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

تأكد هذا الضعف مرة ثانية في دراسة لنفس المركز حول المبالغ والنسب لسنوات 1994 ، 1995 ، 1996 حسب الجدول التالي:

**جدول رقم 36 : إيرادات الاستغلال والممتلكات لسنوات**

**1996 – 1995 – 1994**  
**(الوحدة بالدينار الجزائري)**

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

CENEAP «refonte du systeme fiscal»P18

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

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

### الفرع الثاني: أسباب ضعف منتوجات الإستغلال ومداخيل الممتلكات

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

1. جهل الأملاك العمومية :

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

2. عدم إحصاء الممتلكات :

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

3. عدم مراجعة أسعار الإيجار :

العديد من الممتلكات مستأجرة بأسعار رمزية لا تكفي حتى تكاليف صيانتها ومنها ما هو مؤجر بدون مقابل، فزيادة الإنفاق العمومي الذي صاحب ظاهرة التضخم وارتفاع الأسعار لم يصاحبه مراجعة في الأسعار الايجارية للممتلكات.

4. عدم الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية :

تمتلك البلديات مصالِح ومرافق عمومية يمكن أن تكون مصدرا ماليا هاما إذا استغلت استغلالا أمثالا وهو الأمر الغير مطبق كون جل الخدمات المقدمة دون مقابل بالرغم مما تستهلكه هذه المصالح من مصاريف التسيير فالبلديات تمتلك مصالِح لنظافة والتطهير ومصالح للذبح وأخرى لحجز السيارات وغيرها، يمكن أن تكون مصادر للإيرادات باستغلال حقوقها كحقوق تسليم العقود الإدارية وغيرها والتي تقابل مشكلة تحديد التعريف.

5. إتخاذ القرارات الغير مبنية على دراسات مسبقة :

بالرغم من أن القانون البلدي لسنة 1990 يسمح بالتعاقد مع الخبرات والمختصين<sup>(1)</sup> للبحث في أي شكل من أشكال التسيير التي يستعصى أمرها على المسؤولين ، وأن العمل بهذه المادة نادرا ما يكون اللجوء إلى إرتجال القرارات المنبعثة من صميم التوجهات السياسية لإرضاء جهة معنية هو الغالب وغالبا ما يكون ذلك على حساب المصلحة العامة والمصلحة الإدارية للبلدية.

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

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

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

(1) المادة 131 من القانون البلدي 90/08 لسنة 1990 سبق ذكره.

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

### خلاصة الفصل

من خلال هذا الفصل، نستخلص أن كلا من الأسباب الوظيفية والأسباب التنظيمية والقانونية قد أسهما في ظاهرة العجز المالي على مستوى البلديات والذي يستفحل عام تلو الآخر، فلا يمكن اعتبار الأسباب التنظيمية وحدها المسببة لهذا العجز كما لا يمكن اعتبار الأسباب الوظيفية كذلك هي المسبب .

كما أن هنالك أسباب خارجية قد أسهمت من تفاقم هذه الظاهرة، والتي يمكن حصرها في تناقص المساعدات الخارجية، وكذا الوضع الاقتصادي على المستوى الوطني.

لقد لاحظنا تراجع تمويل المصادر الخارجية سواء كانت إعمادات المخططات البلدية للتنمية أو اعتمادات البناءات المدرسية وخاصة مساعدات الصندوق المشترك للجماعات

المحلية هذا الأخير الذي يعتبر أهم مصدر مالي للبلديات في مواجهة الطلبات المتزايدة وتغطية العجز المالي وخصوصا تغطية النقص الجبائي وكذا معادلة التوزيع بالتساوي.

ولقد أدى هذا التناقص لمصادر التمويل الخارجي وعدم قدرة الموارد الذاتية لمواجهة الأعباء إضافة إلى الضغوط التضخمية التي أدت إلى تدهور قيمة النقود زادت كلها من الإنفاق العام و أصبحت البلديات غير مؤهلة لمسايرة وضعية زيادة النفقات ومواجهة الأعباء المستمرة.

وللخروج من هذا المأزق وجب على السلطات المركزية إعادة النظر في النصوص التي كبلت بها البلديات وإعادة صياغتها بالشكل الذي يضمن لها حرية التصرف في أموالها من خلال تمكينها من منظومة جبائية محلية، وبنفس الوقت التحقيق من صلاحيتها وخاصة تلك التي تعود بالأساس إلى الجهات الوصية المركزية المعنية والبحث في صيغة ناجعة لتقريب الإدارة من المواطن.

كما يجب على البلديات إعادة تثمين مواردها الذاتية سواء منها المالية غير الجبائية أو البشرية.

بعد معرفة أسباب استفحال ظاهرة العجز وجب البحث في السبل الكفيلة لمعالجته.

## الفصل الرابع

سبل معالجة ظاهرة العجز المالي

## مقدمة الفصل الرابع

### سبل معالجة ظاهرة العجز المالي

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

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

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

غير أن السؤال المطروح هو هل هذه الاعتمادات المخصصة كفيلة بإخراج البلديات من خطر العجز المتراكم؟

## المبحث الأول

### إعادة هيكلة المنظومة التشريعية و التنظيمية

لقد سبق واستعرضنا جملة من الأسباب التنظيمية التي عرقلت مسار البلديات وأجبرتها على الامتثال في تسييرها إلى مجموعة من الإجراءات والنصوص والتي أدت في غالبها إلى العجز المالي للبلديات.

ولهذا أصبح من الضروري على السلطات العمومية والهيئات التشريعية إعادة النظر في صياغة النصوص التشريعية التي تتماشى ومتطلبات العصر ووفق التوجهات الجديدة نحو الاقتصاد الحر وقوانين المنافسة، وذلك حتى تتمكن البلديات من أداء دورها الفعال في توفير الخدمات العمومية بالكيفية والكمية التي تتلائم والتحولات الاقتصادية الكبرى التي يعرفها المحيط الاقتصادي.

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

- إعادة تنظيم البلديات.
  - تحديد الصلاحيات وفق الامكانيات المتاحة.
  - إعادة النظر في الوعاء الجبائي.
- وسوف نتعرض إلى هذه النقاط بتفصيل من خلال هذا المطلب.



## المطلب الأول: إعادة تنظيم البلديات

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

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

وبإضافة 837 بلدية أثر التقسيم الإداري لسنة 1984 وأغلبها بلديات لا تعتمد على إيرادات مالية ظهر ما يعرف بـ البلديات العاجزة هيكلية<sup>(1)</sup> وهي بلديات منعدمة الدخل تدخل الصندوق المشترك لتمويلها كل سنة خصوصا بتراكم العجز على مستوى ميزانية كل بلدية إلى أن مس 1249 سنة 2000 حسب تقرير المجلس الاجتماعي والاقتصادي<sup>(2)</sup>

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

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

(1) CENEAP : « Etude sur l'élaboration des budgets normatifs des communes» 1997, document interne, Non publié , p :2.

(2) الكناس "تقرير حول تسيير الجماعات المحلية" الخبر العدد 323 الصادر (2001-07-22).

وعليه أصبح من الضروري التفكير في تجميع هذه البلديات في حدود 900 بلدية و40 ولاية<sup>(1)</sup> وهذا التجميع سوف يقلل من نفقات التسيير والوصول إلى توازن الميزانية وبالإمكان صرف مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية في نفقات التجهيز.

وعلى سبيل المثال لو أخذنا عدد البلديات العاجزة لسنة 1999 والمقدرة بـ 1207 بمبلغ الاستفادة المقدرة بـ 8.824.475,844 دج حسب حصيلة الصندوق المشترك للجماعات المحلية لسنة 1999 وأجرينا عملية حسابية لوجدنا أن كل بلدية تحتاج إلى:

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

وبعد حذف 641 بلدية للإبقاء على 900 بلدية، تكون النتيجة

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

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

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

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

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

(1) GRABA Hachemi : «Les ressources fiscales des collectivités locale » ENAG – Alger 2000 P53.

-على المستوى الإداري: إن فتح ملحقات إدارية عبر مناطق البلدية هو الأصح في استيعاب هذه المناطق ذات السكان القليلون فعددهم لا يحتاج سوى لمصلحة الحالة المدنية، عقود الزواج، الميلاد، الوفاة...إلخ. كما يمكن بهذه الطريقة الوصول إلى الأهداف السياسية المتمثلة في تقريب الإدارة من المواطن وتحسين أدائها بدون كثرة إنفاق سوى دفع أجور عمال هذه الملحقات من البلدية الأم وبعض مصاريف التسيير على خلاف إحداث بلدية بكل تجهيزاتها وملحقاتها ومصالحها وعمالها.

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

ولقد أورد هذا الإجراء الأستاذ محمد أمين بوسماح في كتابه "المرفق العام في الجزائر" كما أورده المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط في دراسته (فبراير 1997) والذي اعتبر أن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 إجراء خطأ تعيش نتائجه العديد من البلديات. خلص المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط إلى: "إن التحليل المعمق يبرز أن البلديات العاجزة هي أساس البلديات الريفية 57% و 18% من البلديات الحضرية. والحصة الكبيرة منها تشكلها تلك البلديات التي انبثقت عن التقسيم الإداري لسنة 1984 والتي أفرزت بلديات ذات أنشطة اقتصادية ضعيفة، وقدرة جبائية شبه معدومة"<sup>(1)</sup>

### المطلب الثاني: إعادة تحديد صلاحيات البلدية

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

\*التهيئة والتنمية المحلية.

\*التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز.

\*التعليم المدرسي وما قبل المدرسي.

\*الأجهزة الإجتماعية والجماعية .

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

\*السكن.

\*حفظ الصحة والنظافة والمحيط .

\*الاستثمارات الاقتصادية.

إن المصادر المالية المتاحة للبلدية تقف عاجزة في مجابهة هذه الأعباء ومنه يظهر تدني مستوى أداء المصالح العمومية وخدماتها كما يظهر جليا العجز في ميزانياتها وقد نصت المادة 184 من القانون البلدي 1990 على أنه "ترفق كل مهمة جديدة للبلدية بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها"، وهي مادة تلح على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاز أي مهمة جديدة وهو الأمر الغير مجسد في الميدان بحيث غالبا ما يلاحظ جليا الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتاحة لتسيير المصالح وبين الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بصفة صحيحة .  
فبالرغم أن بلدية بشار غير مصنفة ضمن البلديات العاجزة إلا أن جدول الاحتياجات للسنوات 2004,2005,2006 يبرز الفرق بين الإمكانيات المتاحة أي الإعتمادات المتوفرة والإنجازات المبرمجة لنفس السنوات.

#### جدول رقم 37 : احتياجات التمويل لبلدية بشار لسنوات 2004,2005,2006

السنوات	الإعتمادات	الإنجازات	الفرق
2004	210.366.589,35	691.239.849,64	480.873260,29
2005	180.727.075,43	578.506.568,72	397.779.493,29
2006	308.228.163,44	844.211.719,63	535.983.556,19

المصدر: ميزانية بلدية بشار لسنوات 2004-2005-2006.

يظهر جليا من خلال الجدول العيب الذي تتحمله بلدية بشار لإنجاز ما تحتاجه مصالحها، أو هو مقدار ما تحتاجه لتوفي بالصلاحيات والإختصاصات المخولة لها بموجب قانون البلدية .

إن هذه الحقائق تجبر المشرع الجزائري إلى إعادة النظر في قانون البلدية 1990 خصوصا إلى الإختصاصات والصلاحيات وفق الإعتمادات المالية المتوفرة والإمكانات المتاحة وبالتالي إيجاد السبل السليمة لتحكم في القدرات المالية المتاحة وترشيدها وفق الأهداف الإنمائية.

إن تحديد الصلاحيات يجعلنا نقف على نوعين من المهام تكون البلدية مسؤولة على تمويلها والإشراف عليها، فمنها مهام ذات بعد محلي وأخرى ذات بعد وطني .

### الفرع الأول: اختصاصات ذات بعد محلي

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

-أمن وسلامة الأشخاص والممتلكات.

-إنجاز شبكة التطهير وقنوات صرف المياه القذرة.

-التزويد بالمياه الصالحة للشرب .

-الصحة والنظافة العمومية.

-الأنشطة والمساعدات الإجتماعية .

-صيانة ممتلكات البلدية .

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

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

إن هذه المهام التي تشرف عليها البلدية داخل إقليمها تدخل في إطار أدائها للخدمة العمومية ذات النفع العام لكامل السكان، فهي معنية إذن لاستغلال كل إيراداتها بل فتح مجالات أخرى لخلق مصادر جديدة للإيرادات، بغية استعمالها لمواجهة هذا العبء الكبير من المهام والصلاحيات ذات الطابع المحلي التي لا مفر للبلدية من الإشراف عليها .  
غير أن البلديات تشرف أيضا على مهام ذات بعد وطني تكلفها الكثير من الاعتمادات قد تجد نفسها عاجزة على مواجهتها.

### الفرع الثاني: اختصاصات ذات بعد وطني

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

- إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية.
- إنجاز وصيانة المراكز الصحية.
- إنجاز وصيانة المراكز الثقافية.
- الشبيبة والرياضة.
- الري ، الزراعة والغابات.

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

وترقيته وهو عبء مالي يفوق بكثير نسبة 10% من الدفع الجزافي المخصص لتمويل هذا القطاع، وغالبا ما تلجأ البلدية إلى أموالها الخاصة لتكملة التمويل.  
أما إنجاز وصيانة المراكز الصحية<sup>(1)</sup> فتساهم البلدية بقسط كبير في تمويلها بالرغم من أنها من صلاحية وزارة الصحة والسكان.

(1) القانون البلدي رقم 08/90 المادة 97،98،99.

كذلك المراكز الثقافية<sup>(2)</sup> التي هي من صلاحيات وزارة الثقافة إلا أن البلدية مطالبة بإنجازها وصيانتها.

الشبيبة والرياضة<sup>(3)</sup> قطاع له وزارته إلا أن المشرع أوكل مهمة صيانة الهياكل الرياضية وإنجازها إلى البلدية بل أنه أجبرها على المساهمة بنسبة 07%<sup>(4)</sup> من ميزانيتها، لترقية قطاع الرياضة والشباب. وتمثل هذه النسبة إقطاعا اجباريا لصالح الشبيبة والرياضة إضافة على إشرافها بإنجاز وصيانة الهياكل الرياضية من قاعات اللعب وممارسة الرياضة. وإذا ما استعرضنا الجدول أسفله نقف على الأعباء المالية التي تتحملها البلدية لصالح هذا القطاع في بلدية بشار .

#### جدول رقم 38: الاقتطاعات الخاصة بالصندوق لولائي لترقية

##### مبادرات الشباب والرياضة

السنوات	2004	2005	2006
المبالغ	10.578.533.79	8931.356.99	8.851.899.75

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

على المشرع الجزائري إعادة النظر في الإختصاصات الموكلة للبلدية وفي قدراتها المحدودة والمعروفة، وذلك بغية التصحيح المالي للميزانية، ورفع كل إلتباس قد يعيق حركة التنمية في هذه البلديات. فإذا ما لاحظنا ميزانية بلدية بشار نقف على الفرق الكبير بين تقديرات النفقات وإنجازاتها لسنوات متتالية مما يدل على نفقات كبيرة تتحملها البلدية كأعباء جديدة

(1) القانون البلدي رقم 08/90، المادة 100.

(2) المصدر نفسه المادة 102.

(3) القانون البلدي رقم 08/90 المواد 101، 104.

(4) القرار الوزاري المشترك المتعلق بمساهمة البلديات والولايات في ترقية مبادرات الشباب وتطوير الممارسات الرياضية. التعليمية الوزارية رقم 47 المؤرخة في 18 سبتمبر 1989 والمتعلقة بتفسير كيفية إقطاع 07% من ميزانية البلديات والولايات لفائدة مبادرة الشباب وتطوير الرياضة.

تظهر خلال السنة المالية تفوق النفقات المقدرة خلال نفس السنة وهو ما يدفع الدولة بالتدخل من خلال الإعانات المالية لتسوية عملية التوازن بالميزانية (جدول رقم.....).

**جدول رقم 39: جدول تقديرات النفقات لسنوات 2004.2005.2006 لبلدية بشار**

النفقات			السنوات
الفرق	الانجازات	التقديرات	
480.873.260,29	691.239.849,64	210.366.589,33	2004
397.779.493,29	578.506.568,72	18.727.075,43	2005
535.983.556,19	844.211.719,63	308.228.163,44	2006

المصدر: ميزانية بلدية بشار لسنوات 2004-2005-2006.

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

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

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

**المطلب الثالث: إصلاح المنظومة الجبائية.**



## الفرع الأول: ضرورة الإصلاح.

يعتبر الوعاء الجبائي اللبنة الأساسية للمصادر المالية لأي بلد من البلدان، كما أنه العنصر الهام في تشكيل المالية العامة للإقتصاد.

وتشكل الجباية المحلية حصة الأسد في ميزانية البلديات، ولترقيتها يجب إيجاد الطرق الكفيلة لجعل المصادر الجبائية المحلية أكثر مردودية.

لقد بينا في الفصل الثالث ما مدى محدودية النظام الجبائي وتبعيته، فهو محدود من حيث الوعاء المشكل له ومحدود من حيث التحصيل، إضافة إلى أنه تابع للنظام الجبائي العام للدولة.

فالجباية المحلية جزء هام من الجباية العامة فهي لا تمثل إطار مستقل عنها. وقد حاولت عدة جهات البحث لإيجاد نظام مالي تتجلى فيه كل خصوصية البلديات وتصبح هذه الأخيرة أكثر حرية ومرونة في تسيير مصادرها خصوصا بعد النتائج السلبية التي طبعت الجماعات المحلية من جراء تطبيق الإصلاحات الجبائية لسنة 1992.

ويهدف هذا النظام إلى وضع جباية محلية منفصلة ومستقلة على الجباية الوطنية أي بأن تخصص إيرادات الجماعات المحلية دون أن تشترك مع إيرادات الدولة ثم توزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

في النظام الحالي الجباية المحلية الخاصة بالبلدية محدودة الحصة خاصة من إيرادات النظام الوطني العام للضرائب، حيث أن هذه الحصة العائدة للبلديات لا تشكل في المتوسط سوى 26% من مجموع الإيرادات الجبائية العادية الوطنية وتنخفض هذه

النسبة إلى حدود 10% (1) بعد إضافة الجباية البترولية إلى الجباية العادية من هذه النسبة المخصصة لتمويل 48 ولاية و1541 بلدية جزء منها مخصص لصندوق المشترك للجماعات المحلية والباقي لحسابات الجماعات المحلية لتغطية نفقات التسيير المعتبرة.

(1) Bouzid.A «Léssor des collectivités Locales, dépend de la réformes publiques » in La TRIBUNE de l'économie, Lundi 17-01-2000, p11.

تتولى المجالس البلدية اختصاصات عامة واسعة وشاملة في إدارة الشؤون المحلية وتقديم الخدمات العامة لسكان البلدية تحت إشراف السلطات المركزية. وتتمتع كهيئة عامة بأهلية محلية بكافة خصائص الهيئات المحلية، تشمل هذه الخصائص الاستقلال المالي والإداري بما في ذلك الذمة المالية المستقلة، الميزانية المستقلة، الأهلية القانونية، وحرية التصرف في إدارة شؤونها ضمن إطار القانون والأنظمة السارية المفعول.

إن مجموع هذه الخصائص والمهام التي أسندت للبلدية تهدف كلها إلى بعث التنمية المحلية ومواجهة المطالب الاجتماعية الثقافية والرياضية للمواطن وبعث الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي، الذي أصبح الأول منه يتطلب مشاريع ضخمة وتكنولوجية عالية أما الثاني فيمثل الوعي لدى المجتمع الذي أصبح يطالب بالمزيد من المرافق العامة وأداء أحسن الخدمات وهو الأمر الذي لم تستطع حصة البلدية من الجباية مواجهته وتمويله نظرا لمحدوديتها وعدم تناسبها مع الأعباء والتوقعات المحلية المتزايدة.

فالمصادر الجبائية المحلية تتصف بعدم المرونة والتنوع مما يقلل من نسبة نموها وتغيير حجم الإيرادات ليتلائم مع التوسع في الإنفاق المحلي. وبالرغم من وجود مصادر للجبائية المحلية تتمثل في الثروات الطبيعية والاقتصادية في نطاق تراب البلدية إلا أن إدارة هذه المصادر والإستفادة منها تعود إلى الحكومة المركزية ولا تستطيع السلطات المحلية التصرف بها إلا في الحدود والأشكال التي تسمح بها الحكومة المركزية. إن توفر بعض المصادر الطبيعية الهامة في بعض البلديات وغياب قدرة هذه الأخيرة على استغلالها جبائيا يحرم الإدارة المحلية من مصادر التمويل الذاتي، والذي يعتبر من العناصر الأساسية والحيوية للمحافظة على استقلال الهيئات المحلية ونجاحها في تحقيق مهامها وواجباتها العامة وتحقيق الآمال المعقودة عليها وزيادة دورها في التنمية المحلية الوطنية خصوصا والجزائر

تسعى إلى تبني اقتصاد السوق الذي يطالب المرافق والمصالح العمومية بالسرعة وحسن الأداء.

إنطلاقا من هذه المعطيات أصبح من الضروري إعادة النظر في المنظومة المالية المحلية وخاصة في جانبها الجبائي، بأخذ بعين الاعتبار كل خصوصيات البلديات الجزائرية

في كون تواجد بلديات غنية على أساس كثرة الأنشطة التجارية والصناعية التي يتوفر الإقليم عليها وبلديات فقيرة بفقر أنشطتها الاقتصادية.

### الفرع الثاني: ضرورة اعتماد نظام جبائي محلي أكثر ملائمة

إن كثرة البلديات بالجزائر وتنوع جغرافيتها بتنوع مواردها الطبيعية والاقتصادية، يجعل من المستحيل فرض نفس الرسوم والضرائب علىأكملها. وعليه يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية لكل بلدية وأن تتلائم الرسوم والضرائب المحلية مع طبيعة ومهام البلدية.

إن العجز المتراكم والذي أصبح يتضاعف منذ 1994، بحيث كان عدد البلديات العاجزة 775 ليصل إلى حدود 1159 سنة 1997 ثم يتصاعد إلى حدود 1280 بلدية حسب تصريح الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية<sup>(1)</sup>.

هذا العجز الذي يقف عثر حجرة أمام الدور الأساسي للجماعات المحلية وهو التنمية المحلية ثم الوطنية.

وعليه أصبح من الضروري التفكير في اعتماد نظام جبائي يخدم الجماعات المحلية التي لم يجز لها المشرع الجزائري العجز في ميزانيتها كما هو الشأن بالنسبة لميزانية الدولة، ومن الإقتراحات المعروضة للنقاش هو تبسيط وتوضيح الضرائب والرسوم بتميز الأصناف الخاصة بالدولة وأخرى تخص الجماعات المحلية. وهذا كإطار تنطوي تحت كل صنف منها قائمة من الضرائب والرسوم.

### **1- قائمة الضرائب والرسوم المحلية:**

قائمة من الضرائب والرسوم المحلية يجب إعادة النظر في تطبيقها ودرجة تعميمها على سبيل المثال:

-ضريبة على الإنتاج الزراعي والفلاحي والإنتاج الحيواني. تخص كل البلديات الريفية والتي تمثل نسبة 57 % من البلديات العاجزة. وقد حاولت الدولة رفع قيمة هذه الضريبة بإعتماد

(1) ن-رياض. الفقر يزحف بشكل مخيف على الجزائر العميقة: جريدة الخبر (سبق ذكره).

أتاوة الرعي في المساحات الرعوية بموجب قانون المالية سنة 2001 المادة 44 والتي تعود نسبة 70% من إيراداتها للبلدية و 30% للدولة.

- تعميم الرسم على السكن على جميع البلديات. يطبق هذا الرسم على البلديات الكبيرة كالجزائر، قسنطينة، وهران، عنابة.

- ضريبة على الري.

- ضريبة على الصيد البري والبحري.

- ضريبة على التحولات العقارية.

- رسم على الأنشطة الملوثة للبيئة والمحيط وكذا الأنشطة المزعجة.

- رسم على خدمات مصالح الحالة المدنية ووثائق المصالح العمومية.

- توسيع مجال الرسم على الأنشطة المهنية إلى المجالات الجديدة التي قد يرفضها اقتصاد السوق كمؤسسات التعليم الخاصة، بيوت الهاتف والاتصالات الخاصة الأنترنت والتظاهرات الرياضية.

- زيادة على الضرائب والرسوم الأخرى المعتمدة.

وعليه يمكن وضع قائمة لهذه الضرائب والرسوم لتشكّل وبشكل قانوني الجباية المحلية الخاصة بالبلديات .

## 2- تفويض بعض السلطات الجبائية على المستوى المحلي

على السلطات المركزية تفويض بعض الصلاحيات للسلطات المحلية وذلك لممارسة أكثر للمسؤولية، للإستقلال المالي واللامركزية. وقد يكون هذا التفويض عن طريق :

-إقحام البلديات ومسؤوليها في تحديد الوعاء الضريبي وتوسيعه حسب الأنشطة الإقتصادية المتوفرة لديها وكذلك في عملية جمع الضرائب المحلية.

-تجديد قائمة ميزانيات البلديات حسب مستوى النمو وحسب قدرتها الإقتصادية المالية.

-إعطاء مجال واسع للسلطات المحلية في تحديد معدلات ونسب الإقتطاع في إطار مضبوط ومحدد قانونا .

بهذه الإقتراحات يبقى على السلطات المحلية أخذ المسؤولية في تطبيق الجباية المحلية وأخذ كل المعايير في التطبيق من خصوصيات كل بلدية وحجمها إضافة إلى القدرة الشرائية للمواطن وذلك لتفادي كل ما قد يحدث تجاوزات في استعمال السلطة.

وعليه أصبح من الضروري على السلطات الوصية إعادة النظر في العدد الهائل للبلديات الواجب إعادة ترتيبه بطريقة أكثر عقلانية وواقعية وكذلك إعادة النظر في جملة المهام والإختصاصات التي تخص كل بلدية. كما أن إيجاد قانون جبائي محلي منفصل عن النظام الجبائي الوطني يجعل من البلديات مؤسسات ذات شخصية معنوية وإستقلالية مالية فعلية لا نظرية فحسب .

## المبحث الثاني

### الرفع من النجاعة في التسيير

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

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

فتحسين التسيير إذن هو الاستعمال الأمثل للأدوات المتاحة وتحقيق النجاعة الإقتصادية

### المطلب الثاني: إعادة النظر في تامين موارد الأملاك المحلية

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

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

### الفرع الأول: إحصاء وتحصيل مداخيل الممتلكات .

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

وقد تعرف البلديات صعوبة في إحصاء هذه الممتلكات بإعتبار أن أغلبها ضائع ومهمل لهذا لابد من عملية جردها أولاً.

### أولاً: جرد الممتلكات

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

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

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

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

تنص المادة 60 للقانون البلدي 1990 على "يقوم رئيس المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها...." فهي مادة توضح أهمية المحافظة على الممتلكات وعدم إهمالها أو التفريط فيها وهو الأمر الذي تسعى إليه البلديات من خلال جردها وصيانتها والتخلص من أقدمها عديم المنفعة عن طريق البيع بالمزاد العلني.

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

- ملف ناقص، لم يتم ملء كل الأعمدة بالمعلومات المطلوبة.
  - غياب ترقيم المنقولات الشيء الذي يصعب عملية الرقابة.
- وعليه يبقى من المستحيل التحكم في تسيير الممتلكات بطريقة صحيحة ومضبوطة وتقدير فعلي لإيجارها.
- فعلى المسؤولين المحليين إعادة تثمين ممتلكات بلدياتهم بشكل دوري وخاصة أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال المهني والتجاري عن طريق المزايدة حتى تتقارب نوعا ما مع الأسعار التجارية.

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

### ثانياً: تحصيل الإيرادات

يعتبر التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه تقليص الديون العمومية<sup>(1)</sup> وهو الإجراء الذي يقع على مسؤولية القابض البلدي المكلف بالتحصيل ومتابعة جميع

الإيرادات التابعة للبلدية والتي هي بحوزة الآخرين. وهو ما نصت عليه المادة 173 من القانون البلدي لسنة 1990. " تتم الإيرادات والنفقات على يد قابض البلدية الذي يتولى وحده وتحت عهده متابعة استخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع إليها....".

ويقوم هذا القابض بهذه العملية بصفته المحاسب العمومي للبلدية<sup>(1)</sup> بأمر من رئيس المجلس الشعبي البلدي (الأمر بالصرف) بعد إصدار هذا الأخير لكامل الكشوفات والسندات الداعية لتحصيل.

<sup>(1)</sup> المرسوم التنفيذي رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 الخاص بالحاسبة العامة م 18.



فعلى القابض أن يتحقق من صحة وسلامة هذه السندات وصحة الوثائق المرفقة لسندات التحصيل. ليقوم بعد ذلك بتحرير إشعار للمدين يطالبه بتسديد مبلغ السند عن طريق النقد أو صك بريدي أو بنكي أو حوالة بريدية قبل استعمال أي إجراء تنفيذي إجباري لتحصيل. كما هناك بعض الإيرادات المحصلة من طرف المحاسب قبل إصدار السندات كالإعانات والمساهمات، الهبات والوصايا. ثم يطلب المحاسب من رئيس البلدية إصدار سندات التسوية للمبالغ المحصلة.

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

#### الفرع الثاني: إتباع أساليب سليمة للتسيير والاستغلال.

إن إتباع أسلوب تسيير صحيح أمر ضروري لتحقيق النجاعة الأمر الذي يجب أن يتبعه كل المسؤولين المحليين بعيدا عن الأفكار الحزبية وتحقيقا للمنفعة العامة للمواطنين. فالبلدية تشرف على تسيير مجموعة من الخدمات حسب ما نصت عليه المادة 132 من القانون البلدي لسنة 1992.

- المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة.
- القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات.

- الأسواق المغطاة والأسواق والأوزان والمكاييل العمومية.
- التوقف مقابل دفع رسم.
- النقل العمومي.
- المقابر والمصالح.

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

#### أولاً: أسلوب التسيير المباشر.

(1) المادة 172 من القانون البلدي 08/90 سبق ذكره.

نصت المادة 134 من القانون البلدي 1990 على أن للبلدية كامل الصلاحيات والسلطات في استغلال مصالحها استغلال مباشر يتم على إثره تقييد الإيرادات والنفقات في ميزانية البلدية ويتولى المحاسب إنجاز هذه المهمة حسب قواعد المحاسبة العمومية. كل البلديات تفضل الأسلوب المباشر في تسيير ممتلكاتها عن طريق الاستغلال المباشر دون وسيط من خلال المرفق البلدي، بغرض التحكم في التسيير وخصوصا إذا تعلق الأمر بالإيرادات الثابتة والسهلة التقييم.

ورغم اعتماد هذا الأسلوب من طرف الكثير من البلديات إلا أنه قد يقع فيه عدة تجاوزات وانحرافات مما يتطلب رقابة صارمة من طرف المحاسب البلدي. مما دفع البلدية لإيجار هذه المصالح إلى الغير مقابل مبالغ شهرية أو سنوية. إن هذا النوع من التسيير جعل الجماعات المحلية تتخبط في الكثير من النفقات المتزايدة. مما دفع إلى إعادة تكييف هذا النوع مع الواقع الاقتصادي المعاش والتحويلات الكبيرة التي يعرفها المحيط الخارجي بغية الوصول إلى أكثر فعالية مع أقل التكاليف. **ثانياً: أسلوب التسيير بواسطة المؤسسة العمومية.**

نصت المادة 136 من القانون البلدي لسنة 1990 على أن البلدية بإمكانها أن تنشأ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية.

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

وبعد التغييرات التي بدأت تعرفها الدولة في التوجه نحو اقتصاد السوق تحت ضغوط المؤسسات المالية الدولية ومنها العجز المالي التي بدأت تظهر بوادره في الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد في 1986 والتي كان من نتائجها تقلص الموارد المالية، الشيء الذي انعكس سلباً على المؤسسات العمومية سواء الوطنية أو المحلية. إذ لم يعد في وسع الدولة تمويل المؤسسات العاجزة هذه الأخيرة التي أصبحت بين خيارات حتمية محدودة انتهت

بضرورة خوصصة هذه المؤسسات وحل المؤسسات العمومية التي تقوم بتسيير مرافق عمومية وعودتها إلى الاستغلال المباشر بجميع عيوبه.

### ثالثاً: أسلوب التسيير عن طريق الامتياز والتأجير

نصت المادة 138 من القانون البلدي 1990 على "إذ لم يكن استغلال المصالح العمومية للبلدية استغلالاً مباشراً دون أن ينجم عن ذلك ضرر، جاز للبلديات منع هذا الامتياز".

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

ولقد إفتقر هذا الأسلوب إلى التغطية القانونية نظراً لأن القانون البلدي لم يفسر جانبه التنظيمي والإجراءات المؤدية إلى تنفيذه.

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

"يعتبر عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فرداً أو شركة خاصة بإدارة مرفق عمومي وإستغلاله لمدة معينة من الزمن بواسطة عمال وأعمال يقدمها صاحب

حق الإمتياز (الملتزم) على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق<sup>(1)</sup>".

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

(1) تعليمة-وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري -رقم 94 842/3 المؤرخة 1994/09/07-إمتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية

ويمكن اللجوء إلى أسلوب التأجير الذي يختلف في جوهره عن الإلتزام إلا من حيث المدة والإستئجار حيث أن مدة إستغلال المصلحة العمومية بالتأجير لا تتعدى 12 سنة كما تنص عليه نفس التعليلة ولا يسمح للمتعاقد إجراء أي تعديل أو إستثمار في الهياكل التي يسهر على تأجيرها فهو ينتفع بأداء الخدمة مقابل رسوم.

أما عقد الإمتياز فيجوز للمتعاقد تحديث الهياكل وتجديد المعدات وإنجاز إصلاحات كبرى للمصلحة أي له الحق في إستثمار أمواله في المصلحة مقابل رسوم لقاء الحصول على الخدمة كالمسابيح العمومية أو الملاعب التي تحتاج إلى أموال كبيرة، ولأجل الإستثمار العقلاني دون الإضرار بالمتعاقد وكذا تمكينه من إمتلاك إستثماره والتي غالبا ما تفوق 25 سنة. أما استرجاع كل مصاريفه فقد خصه المشرع بمدة أطول تصل إلى 50 سنة.

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

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

فأسلوب الإمتياز جدير بالإستعمال من طرف المسؤولين المحليين بالخصوص في قطاعات التجهيز والإستثمار. كالتجهيزات الرياضية، الإقتصادية، السياحية، وغيرها التي تتطلب أموال هامة تعجز عنها البلديات .

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

### **المطلب الثالث : ترشيد الانفاق والاستهلاك واللجوء إلى الاقتراض**

ترشيد الانفاق والاستهلاك هو الوصول إلى الاستخدام الأمثل للموارد المالية المحدودة بل النادرة نسبيا وأهميته بالنسبة للبلدية تتسع وتزداد إلاحا في ظل الظروف الاقتصادية

والمالية الصعبة والمتمثلة بشح الموارد المالية والطبيعية وتناقصها النسبي مقابل الزيادة المضطربة والمتنامية في مجالات الإنفاق وتراكم الأعباء والالتزامات على البلدية.

كما أن التوجه إلى المؤسسات المالية بغرض الاقتراض أمر قد أقره المشرع الجزائري حسب قانون المالية 1990 المادة 146. والبلديات معنية بهذا التوجه شريطة أن تتحكم أكثر في نفقاتها من حيث أن البنوك هي عبارة عن مؤسسات تجارية تسعى وراء تحقيق الربح ولا تسمح بإقراض أموالها دون مقابل فهي تنظر إلى البلديات كشريك يجب التحفظ منه نظرا لمقدرته الضعيفة في تسديد ديونه والفوائد المترتبة .

### الفرع الأول : ترشيد الانفاق والاستهلاك

إن ترشيد الانفاق العام يعتبر من المبادئ الهامة في اقتصاديات الدولة وسلوكها المالي في مختلف الأوضاع، وهذا يعني ضرورة تبني الدولة ومختلف أجهزتها العامة سياسة الترشيح في مختلف تصرفاتها بما في ذلك برامج الانفاق العام. والبلدية كأحدى هذه الهيئات العامة تسعى هي الأخرى إلى هذا الاتجاه لتقليص ما يمكن تقليصه من نفقات وديون والتي أصبحت صعبة التحمل نظرا لتزايد الأعباء المتعلقة بصلاحيات هذه البلدية .

إن تقليص صرف النفقات أصبح توجه إلزامي على المنتخبين المحليين لتخفيف العبء الكبير على الميزانيات المحلية من خلال تصرفات غير منطقية لا تفسير لها في ميكانيزمات التسيير .

فالاستهلاك الاستعراضي الذي دأب عليه مسؤولي البلديات كإقتناء السيارات الإدارية الفخمة، وإقتناء الهواتف المنقولة التي يتباهى بها دون تبرير الفائدة من اقتنائها. وهكذا تبقى الأمثلة عديدة لتصرفات وممارسات كثيرة أدخلت البلديات في مأزق العجز المتراكم الذي لم تجد له الدولة حل حتى في وقتنا الحالي.

يبقى من صلاحيات البلدية صرف النفقات في الأمور الجادة والحقيقية التي هي في صميم اختصاصاتها وتجنب الإنفاق الغير عقلاني عند اعتماد الميزانية مع مراعاة النقاط التالية :

- التقييم الدقيق الذي يؤدي إلى عدم تجاوز الأغلفة المالية المحددة عند التنفيذ .
- صرف النفقات في حدود الاعتمادات المالية المتوفرة .

- البرمجة الموضوعية للنفقات .
  - عدم الاستعمال المزدوج للنفقات .
  - البحث الفاعل للأنشطة الاقتصادية ذات الأولوية الكبرى .
  - محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
  - الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والصعبة والمتغيرة محليا ووطنيا .
- إن تطبيق مبدأ الترشيد يساعد في تعزيز القدرات في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي يجنب مخاطر الإشكال على مساعدات الدولة في إحداث التوازن بالميزانية.

كما يعتبر اللجوء إلى المؤسسات المالية البنكية إجراء نافعاً وسليماً.

### الفرع الثاني: الاقتراض

لقد أجاز المشرع اللجوء إلى المؤسسات البنكية وهو إجراء ضروري بالنسبة للبلديات لمواجهة نفقات التجهيز التي أصبحت مساعدات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية غير كافي لتغطيتها نتيجة الطلب المتزايد على التجهيزات العمومية. وعليه أضحي من الضروري على البلديات التوجه إلى المؤسسات البنكية أو إنشاء مؤسسات مالية متخصصة .

إذا الاقتراض هو نوع من التمويل لكن غالبا ما تتوجه إليه البلديات نظرا للعراقيل التنظيمية البيروقراطية التي تقف أمام الحصول على القرض ابتداء من التصويت على الاقتراض من طرف المجلس المنتخب ثم الانتظار على المصادقة عليه من طرف الهيئة الوصية لنتنظر مرة أخرى المؤسسة المالية المانحة للقرض وبالطبع بعد دراسة معمقة لإمكانية الوفاء أو التسديد من قبل البلديات.

وبعد منح القرض تجد البلديات نفسها أمام نفقات جديدة هي عبارة عن الفوائد المترتبة عند تسديد الأقساط، هذه الفوائد التي تجعل البلديات لا تتجه إلى هذا النوع من التمويل مخافة تراكم الديون والوصول إلى حالة العجز وهذا رغم أهمية هذا المصدر المالي المتميز بدوامه واستقراره كونه مقياس لأداء الاستثمار السبيل إلى تحقيق المردودية والنجاعة .

إذا ما تم استغلال هذا المصدر من التمويل بالكيفية السليمة خصوصا ما تعلق بإنجاز المشاريع في الآجال المحددة دون تأخير كالأستثمار في انجاز المسابح أو حظائر السيارات وغيرها من التجهيزات المنتجة للمداخيل، استفادت البلدية من عامل التسديد بالتقسيت السنوي زيادة على نسبة معينة من الفوائد تستطيع بعد استهلاكها للقرض أن تخرج أقساط التسديد ضمن الميزانية الأولية لكل سنة مالية حسب جدول الاستحقاق المتفق عليه وبالتالي يتم تسديد الدين دون الأضرار بالميزانية أو الخوف من الدفع الفوري في حالة اعتماده من التمويل الذاتي. كما يمكن للبلدية استعمال إيرادات المشروع الأستثمري في تسديد الأقساط، وهذا طبعا كما ذكرنا إذا تم المشروع في آجاله المحددة وتكون بذلك قد استغلت مميزات هذا النوع من التمويل .

بالرغم من هذا تبقى البلديات متحفظة من اللجوء إلى مثل هذه المؤسسات البنكية تخوفا من تسديد الأقساط المثقلة بالفوائد كما تبقى المؤسسات البنكية متحفظة في التعامل مع البلديات نظرا لقدرة هذه الأخيرة الضعيفة في التسديد أو لاستعمال الأموال المقترضة في مشاريع غير التي برمجت لها .

وعليه لا بد من إيجاد حلول لتعويض هذا النقص في التمويل كتأسيس سوق مالية محلية خاصة لتمويل الأستثمارات المحلية (1) ويمكن إسناد هذا الدور إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية (2) الذي بإمكانه أن يسعى إلى وضع اعتمادات قابلة للتسديد بمعدلات فائدة ضعيفة تحت تصرف الجماعات المحلية والتي عليها أن تبرر ملف طلب القرض بمدى مردودية المشروع أو فائدته العمومية.

كما على الجماعات المحلية تسديد القرض بتسجيل أقساطه السنوية عند وضع الميزانية الأولية وتخفيض النفقات الغير منتجة إلى حدها الأدنى. تحدد مدة استرجاع أو تسديد القرض وفق قدرة الجماعات المحلية على تأمينه، وفي هذا الخصوص يجب أن

(1) GRABA Hachemi «Les ressources fiscales des collectivités locales » opcit P68.

(2) المرجع نفسه.

يرفق الملف بجدول مفصل لحساب النتائج للسنوات الثلاثة الأخيرة والافتراضات المحصل عليها مع تحديد مبالغ الأقساط المسددة.

يتم إنشاء رأسمال قسم البنك في الصندوق المشترك للجماعات المحلية باقتطاع نسبة معينة من الإيرادات الجبائية كما يمكن أن يشارك في تنمية رأسماله الخزينة العمومية وبعض المدن الكبرى من حيث مقدرتها المالية. كما يتم تنمية رأسماله سنويا حسب قدرات الصندوق<sup>(3)</sup> ويسمح البنك للجماعات المحلية التي تتوفر على أموال فائضة بإيداع أموالها مقابل نسبة تحصل عليها بعد انقضاء السنة المالية.

اعتبارا من هذه الإجراءات يمكن تحفيز الجماعات المحلية وعلى رأسها البلديات من اقتحام الأسواق المالية دون أدنى تخوف، الشيء الذي يسمح مستقبلا بتطوير التعاملات المالية واستحداث عادات جديدة في حالة العسر المالي أو الرغبة في انجاز مشروع استثماري. وهو أمر يعتبر حتمي في ظل التحولات الاقتصادية والظروف التي يفرضها اقتصاد السوق .

### المطلب الثالث: الرقابة المالية على البلديات

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

<sup>(3)</sup> المرجع نفسه ، ص 69.



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

### الفرع الأول : أنواع الرقابة على البلديات.

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

#### أولاً : الرقابة الإدارية والشعبية

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

#### 1- الرقابة الإدارية :

تحدد الرقابة الإدارية في ثلاثة أجهزة :

#### - رقابة السلطة الوصية:

تعتبر السلطات الوصية على أعمال البلديات الجهاز المراقب القريب من حركة الأموال العمومية من حيث أنه لا يمكن أن يتم تنفيذ الميزانية دون المصادقة من طرف

السلطة الوصية حسب ما نصت عليه المادة 42 من القانون البلدي على أنه: "لا تنفذ المداورات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي :

○ الميزانيات والحسابات.

○ إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

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

تعتبر هذه الرقابة خارجية سابقة عن تطبيق الميزانية، كما يمكن لها أن تكون متزامنة مع تطبيق الميزانية عندما يتبين عند التنفيذ أن هناك عجز يتعين على المجلس الشعبي البلدي

اتخاذ كل التدابير لامتناعه وتأمين توازن الميزانية وإذا لم يتخذ المجلس هذه الإجراءات جاز للوالي اتخاذها وامتصاص العجز في مدى سنتين متتاليتين أو أكثر.

وهنا يبرز عنصر التقدير الذي غالبا ما يكون بعيدا عن الواقع المالي للبلديات ولكن تبقى أهمية هذه الرقابة في كونها تبرز أهمية الوصاية في إعادة ضبط الأموال العمومية وضرورة عودتها إلى التوازن<sup>(1)</sup>.

#### - رقابة المحاسب العمومي :

إن المحاسب العمومي هو المسؤول عن صرف أو تحصيل أي اعتماد مالي للبلدية، وأن مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف يهدف أساسا إلى التركيز على عامل الرقابة التي يفرضها المحاسب من خلال رفضه أو قبوله دفع أي نفقة أو تحصيل أي إيراد . فعلى المحاسب قبل التكفل بأي سند يصدره الأمر بالصرف أن يتحقق أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات<sup>(2)</sup>.

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

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عملية تصفية النفقات.
- توفير الإعتمادات.
- أن الديون لم تسقط أجلها أو أنها محل معارضة.

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

#### - رقابة المفتشية العامة :

تمارس هذه الرقابة من طرف المفتشية العامة للمالية وتحت سلطة وزارة المالية، فهذا الجهاز مكلف بمراقبة التسيير المالي والحسابي لمصالح الدولة والجماعات المحلية<sup>(1)</sup>. فهي

(1) المادة 156 من القانون البلدي.

(2) المادة 35 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية سبق ذكره.

رقابة خارجية بعدية أي أنها تتدخل بعد تنفيذ الميزانية للبلدية. تمارس هذه الهيئة عملها بواسطة مفتشين عامين للمالية ومفتشين ماليين ومساعدين، يتمثل دورهم في المراجعة والتحقيق وتشمل ما يلي(2):

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التسيير والوضع الماليين في المصالح أو الهيئات التي تجرى عليها المراقبة .
- صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها .
- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو لبرامج الاستثمار.
- شروط الاستعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة.
- تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات ومختلف المواد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين وكل مستند ضروري لهذه الرقابة، وبصفة عامة كل الأعمال التي يقوم بها المحاسبون العموميين وما شابههم .

كما يكون مجال رقابة المفتشية العامة خاصا أيضا بالأشخاص التاليين :

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

### ثانيا : الرقابة الشعبية :

الرقابة الشعبية هي إشراك المواطن أو من ينوب عنه في مراقبة الأموال العمومية وأوجه صرفها. فالمجالس الشعبية البلدية هي الجهاز المنظم لهذه المهمة والمكلف برقابة الأموال العمومية، والمصادقة على أوجه صرفها فيما يعود بالنفع على كافة المواطنين

(1) ينظم المرسوم رقم 53/08 المؤرخ في 1980/03/04 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية ، المادة 02.

(2) المرجع نفسه المادة 04.

ويحسب الأولوية التي تقتضيها اعتماد أي مشروع يخصهم. وللمجلس الشعبي البلدي رقابة قبلية وبعديّة وأثناء وهي الهيئة الوصية التي تمثل الرقابة الداخلية، ولعل تصويت المجلس على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة هو رقابة على اعتماد الميزانية قبل تنفيذها وما نصت عليه المادة 153 من القانون البلدي .

تتمثل الرقابة البعدية في الحساب الإداري الذي يمكن المجلس من معرفة النتائج المتحصل عليها خلال السنة المالية بمقارنة التقديرات مع ما قد تم إنجازه حسب ما نصت عليه المادة 170 من القانون البلدي لسنة 1990 حيث يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي الحسابات الخاصة بالسنة المالية المختومة قبل المداولة حول الميزانية الإضافية للسنة الجارية. زيادة على أن المشرع قد أجاز الجلسات العلنية أي حضور كل من يهمله الأمر إلا في الحالتين<sup>(1)</sup>:

- فحص حالات المنتخبين الانضباطية.

- فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي.

وأوجب في الأخير تعليق محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: رقابة مجلس المحاسبة.

نصت المادة 170 من دستور 1989 المعدل على أنه "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية والمرافق العمومية".

فرقابة مجلس المحاسبة هي رقابة بعدية إضافة إلى أنه مؤسسة استشارية خارجية تخضع هذه الهيئة إلى سلطة رئيس الجمهورية مباشرة ولا تخضع لسلطة الحكومة. لقد أشار القانون البلدي في مادته 176 إلى هذه المهمة على أنه يتولى مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها وكذا تصفية حسابات البلدية ومن ضمن اختصاصات مجلس المحاسبة.

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

<sup>(1)</sup>المادة 19 من القانون البلدي 1990 سبق ذكره.

<sup>(2)</sup> المادة 19 من المرجع نفسه المادة 21 .

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

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

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

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

#### **الفرع الثاني : تفعيل عنصر الرقابة بالبلديات :**

إن غياب عنصر الرقابة الفعلي أغرق البلديات في تجاوزات كبيرة جعلت هذه الأخيرة تتخبط في نتائج العجز وندرة الموارد المالية. ولقد كلفت هذه التجاوزات خزينة الدولة الملايير من الدينارات الإضافية والتي كان بالإمكان تجاوزها ومن تم التحكم في المشاريع منذ انطلاقتها. وأكثر المشاكل التي تعرفها البلديات في تسيير أجهزتها ومشاريعها:

- تباطؤ انجاز عمليات المشروع وتجاوز آجاله.
- تجاوز الخدمات التعاقدية.
- أشغال باقية للانجاز مع أرصدة غير كافية.
- مراقبة تقنية غير موثوق فيها.
- دفع تسبيقات بشأن صفقات غير منفذة.
- عدم تحصيل التسبيقات.
- دفع غير قانوني لمبالغ خاطئة .
- غياب تصديق لمبالغ خاطئة .
- مدفوعات متأخرة وتكاليف إضافية .

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

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

فغياب الرقابة إذن بالرغم من وجودها المادي قد يكون سببا في الكثير مثل هذه الأفعال، لهذا وجب تفعيل عنصر الرقابة ولاسيما من مجلس المحاسبة الذي له دور قوي دور الهيئة التي يخضع لها وهي رئاسة الجمهورية. كما أن قرارات الجهات الأخرى المعنية بالرقابة هو إبلاغ تقاريرها إلى الهيئات الوصية فقط أما مجلس المحاسبة فله دورا رقابيا صارما في

مراقبة لم تباشر على النفقات فحسب وإنما على كل العمليات المالية بما في ذلك الإيرادات. إلا أنه يجب أن تطل عامل دراسة المشاريع ونضجها، لتحديد نفقاتها بدقة كبيرة.

لهذا يجب إعطاء هيئة مجلس المحاسبة الكثير من الصلاحيات ولاسيما صلاحية استدراج مرتكبي المخالفات القانونية في حق الأموال العامة أمام العدالة، وبالتالي إعادة القداسة لهذه الأموال لأن القصد من تسليط العقوبة على المخالفين هو التقويم والتصحيح والاعتبار ومنه الامتثال إلى جادة الصواب حتى تصبح مسؤولية تسيير الأموال العامة تكليفا وليست تشريفا.

لعل انتشار هذه المؤسسة انتشار على كافة التراب الوطني بشكل غرف جهوية أمر ناجح وقد أتى بثماره في ضبط ولو بشكل نسبي الترتيبات المالية للجماعات المحلية

والصرامة لدى المسؤولين المحليين خوفا من الإجراءات العقوبية التي تلحق بهم في حالة أي تجاوز.

إن توسع أجهزة الرقابة أكثر وقربها من الإدارة والمواطن يعتبر عامل ضبط وحراسة. ومن تم يمكن تصحيح الأخطاء قبل وقوعها لكي تصبح الرقابة لا تشمل فقط التنفيذ والأداء الفعلي لسير المصالح وفقا للنصوص بل تتعداه إلى تحليل المشاكل قبل التنفيذ والقيام بعمليات تصحيحه قبل تفاقم حدوث الأخطاء بغرض فرض العقاب. وهذا يهدف إلى التحقيق من صحة الأداء وتقويمه في حال اعوجاجه<sup>(1)</sup>.

وبهذا يمكن أن تكون الرقابة الخارجية حافزا هاما يؤدي بالمسؤولين على البلديات إلى اعتماد الطرق الكمية العلمية في اعتماد المشاريع قبل انطلاقها حرصا من عدم الوقوع في الأخطاء التي قد تؤدي إلى إهدار اعتمادات زائدة دون أي مردود.

خلاصة القول فإن الرقابة المالية والإدارية بأنواعها المختلفة تستهدف الحفاظ على كفاءة وفعالية استخدام الأموال العامة وتوجيهها للنفع العام، وتهدف أيضا إلى التأكد في انسجام مختلف تصرفاتها المالية والإدارية مع السياسة الوطنية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية

(1) بن مالك محمد "ميزانية البلدية" معهد الحقوق الإدارية، جامعة الجزائر 1995 (رسالة ماجستير) ص148.

والإدارية وعلى حسن سير الأعمال المحلية وإدارتها بأفضل الوجوه والأساليب وفقا للمبادئ القانونية والدستورية والتنظيمية وضمن إطار المسؤولية العامة.

### خلاصة الفصل:

إن المشاكل المالية والإدارية والتنظيمية التي تعاني منها البلديات تؤدي إلى الحد من طموحات الإدارة المحلية وتوسيعها وتعميقها نحو اتجاه التسيير الفعال وتقف في وجه استقلالها وحريتها في إدارة المصالح المحلية ، فهي مكبلة من جهة بمجموعة من النصوص والتنظيمات ومن جهة أخرى مكبلة بجملة من المطالب الداخلية الواجب توفيرها.

وعليه يجب إعادة النظر في النصوص الخاصة بالبلديات وإعادة صياغتها بالشكل الذي يضمن لها التسيير الذاتي لماليتها المحلية والإشراف الذاتي أيضا على المنظومة الجبائية المحلية.

كما يجب إعادة النظر في اختصاصات البلدية لاسيما التي تثقل كاهلها ولها الجهات الوصية المعنية بتسييرها كذلك يجب إعادة تجميع الشتات الهائل من البلديات لتقليص الهوة بين الضعيفة منها والكبيرة وتقريب الإدارة من المواطن.



من الناحية الوظيفية على البلدية تـمـيـن مواردها الذاتية سواء منها المالية غير الجبائية أو البشرية وتحسين مداخيل الإيرادات غير الجبائية. كما عليها اللجوء عند الضرورة إلى المؤسسات المالية والتي تعتبر مصادر تمويل هامة متوفرة بشرط ترشيد حسن استعمالها في المشاريع ذات النفع العام السليم.

ولترقية المصادر المالية للبلديات يجب إيجاد الوسائل الرقابية الكافية والفعالة التي تكفل المحافظة على الأموال العامة المحلية وتوجيهها واستثمارها بأفضل الطرق والأوجه ويتضمن ذلك أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية بحيث تتضافر كل الجهود الرقابية من أجل استغلال المصادر المالية والمحدودة على أحسن وجه في مجالي الإنفاق وتحصيل الإيرادات المحلية.

## مقدمة الفصل الرابع

### سبل معالجة ظاهرة العجز المالي

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

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

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

غير أن السؤال المطروح هو هل هذه الاعتمادات المخصصة كفيلة بإخراج البلديات من خطر العجز المتراكم؟

## المبحث الأول

### إعادة هيكلة المنظومة التشريعية و التنظيمية

لقد سبق واستعرضنا جملة من الأسباب التنظيمية التي عرقلت مسار البلديات وأجبرتها على الامتثال في تسييرها إلى مجموعة من الإجراءات والنصوص والتي أدت في غالبها إلى العجز المالي للبلديات.

ولهذا أصبح من الضروري على السلطات العمومية والهيئات التشريعية إعادة النظر في صياغة النصوص التشريعية التي تتماشى ومتطلبات العصر ووفق التوجهات الجديدة نحو الاقتصاد الحر وقوانين المنافسة، وذلك حتى تتمكن البلديات من أداء دورها الفعال في توفير الخدمات العمومية بالكيفية والكمية التي تتلائم والتحولت الاقتصادية الكبرى التي يعرفها المحيط الاقتصادي.

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

- إعادة تنظيم البلديات.
  - تحديد الصلاحيات وفق الامكانيات المتاحة.
  - إعادة النظر في الوعاء الجبائي.
- وسوف نتعرض إلى هذه النقاط بتفصيل من خلال هذا المطلب.

## المطلب الأول: إعادة تنظيم البلديات

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

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

وبإضافة 837 بلدية أثر التقسيم الإداري لسنة 1984 وأغلبها بلديات لا تعتمد على إيرادات مالية ظهر ما يعرف بـ البلديات العاجزة هيكلية<sup>(1)</sup> وهي بلديات منعدمة الدخل تدخل الصندوق المشترك لتمويلها كل سنة خصوصا بتراكم العجز على مستوى ميزانية كل بلدية إلى أن مس 1249 سنة 2000 حسب تقرير المجلس الاجتماعي والاقتصادي<sup>(2)</sup>

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

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

(1) CENEAP : « Etude sur l'élaboration des budgets normatifs des communes» 1997, document interne, Non publié , p :2.

(2) الكناس "تقرير حول تسيير الجماعات المحلية" الخبر العدد 323 الصادر (2001-07-22).

وعليه أصبح من الضروري التفكير في تجميع هذه البلديات في حدود 900 بلدية و40 ولاية<sup>(1)</sup> وهذا التجميع سوف يقلل من نفقات التسيير والوصول إلى توازن الميزانية وبالإمكان صرف مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية في نفقات التجهيز.

وعلى سبيل المثال لو أخذنا عدد البلديات العاجزة لسنة 1999 والمقدرة بـ 1207 بمبلغ الاستفادة المقدرة بـ 8.824.475,844 دج حسب حصيلة الصندوق المشترك للجماعات المحلية لسنة 1999 وأجرينا عملية حسابية لوجدنا أن كل بلدية تحتاج إلى:

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

وبعد حذف 641 بلدية للإبقاء على 900 بلدية، تكون النتيجة

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

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

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

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

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

(1) GRABA Hachemi : «Les ressources fiscales des collectivités locale » ENAG – Alger 2000 P53.

-على المستوى الإداري: إن فتح ملحقات إدارية عبر مناطق البلدية هو الأصح في استيعاب هذه المناطق ذات السكان القليلون فعددهم لا يحتاج سوى لمصلحة الحالة المدنية، عقود الزواج، الميلاد، الوفاة...إلخ. كما يمكن بهذه الطريقة الوصول إلى الأهداف السياسية المتمثلة في تقريب الإدارة من المواطن وتحسين أدائها بدون كثرة إنفاق سوى دفع أجور عمال هذه الملحقات من البلدية الأم وبعض مصاريف التسيير على خلاف إحداث بلدية بكل تجهيزاتها وملحقاتها ومصالحها وعمالها.

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

ولقد أورد هذا الإجراء الأستاذ محمد أمين بوسماح في كتابه "المرفق العام في الجزائر" كما أورده المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط في دراسته (فبراير 1997) والذي اعتبر أن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 إجراء خطأ تعيش نتائجه العديد من البلديات. خلص المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط إلى: "إن التحليل المعمق يبرز أن البلديات العاجزة هي أساس البلديات الريفية 57% و 18% من البلديات الحضرية. والحصة الكبيرة منها تشكلها تلك البلديات التي انبثقت عن التقسيم الإداري لسنة 1984 والتي أفرزت بلديات ذات أنشطة اقتصادية ضعيفة، وقدرة جبائية شبه معدومة"<sup>(1)</sup>

### المطلب الثاني: إعادة تحديد صلاحيات البلدية

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

\*التهيئة والتنمية المحلية.

\*التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز.

\*التعليم المدرسي وما قبل المدرسي.

\*الأجهزة الإجتماعية والجماعية .

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

\*السكن.

\*حفظ الصحة والنظافة والمحيط .

\*الاستثمارات الاقتصادية.

إن المصادر المالية المتاحة للبلدية تقف عاجزة في مجابهة هذه الأعباء ومنه يظهر تدني مستوى أداء المصالح العمومية وخدماتها كما يظهر جليا العجز في ميزانياتها وقد نصت المادة 184 من القانون البلدي 1990 على أنه "ترفق كل مهمة جديدة للبلدية بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها"، وهي مادة تلح على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاز أي مهمة جديدة وهو الأمر الغير مجسد في الميدان بحيث غالبا ما يلاحظ جليا الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتاحة لتسيير المصالح وبين الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بصفة صحيحة .  
فبالرغم أن بلدية بشار غير مصنفة ضمن البلديات العاجزة إلا أن جدول الاحتياجات للسنوات 2004,2005,2006 يبرز الفرق بين الإمكانيات المتاحة أي الإعتمادات المتوفرة والإنجازات المبرمجة لنفس السنوات.

#### جدول رقم 37 : احتياجات التمويل لبلدية بشار لسنوات 2004,2005,2006

السنوات	الإعتمادات	الإنجازات	الفرق
2004	210.366.589,35	691.239.849,64	480.873260,29
2005	180.727.075,43	578.506.568,72	397.779.493,29
2006	308.228.163,44	844.211.719,63	535.983.556,19

المصدر: ميزانية بلدية بشار لسنوات 2004-2005-2006.

يظهر جليا من خلال الجدول العيب الذي تتحمله بلدية بشار لإنجاز ما تحتاجه مصالحها، أو هو مقدار ما تحتاجه لتوفي بالصلاحيات والإختصاصات المخولة لها بموجب قانون البلدية .

إن هذه الحقائق تجبر المشرع الجزائري إلى إعادة النظر في قانون البلدية 1990 خصوصا إلى الإختصاصات والصلاحيات وفق الإعتمادات المالية المتوفرة والإمكانات المتاحة وبالتالي إيجاد السبل السليمة لتحكم في القدرات المالية المتاحة وترشيدها وفق الأهداف الإنمائية.

إن تحديد الصلاحيات يجعلنا نقف على نوعين من المهام تكون البلدية مسؤولة على تمويلها والإشراف عليها، فمنها مهام ذات بعد محلي وأخرى ذات بعد وطني .

### الفرع الأول: اختصاصات ذات بعد محلي

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

-أمن وسلامة الأشخاص والممتلكات.

-إنجاز شبكة التطهير وقنوات صرف المياه القذرة.

-التزويد بالمياه الصالحة للشرب .

-الصحة والنظافة العمومية.

-الأنشطة والمساعدات الإجتماعية .

-صيانة ممتلكات البلدية .

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

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



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

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

### الفرع الثاني: اختصاصات ذات بعد وطني

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

- إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية.
- إنجاز وصيانة المراكز الصحية.
- إنجاز وصيانة المراكز الثقافية.
- الشبيبة والرياضة.
- الري ، الزراعة والغابات.

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

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

أما إنجاز وصيانة المراكز الصحية<sup>(1)</sup> فتساهم البلدية بقسط كبير في تمويلها بالرغم من أنها من صلاحية وزارة الصحة والسكان.

(1) القانون البلدي رقم 08/90 المادة 97،98،99.

كذلك المراكز الثقافية<sup>(2)</sup> التي هي من صلاحيات وزارة الثقافة إلا أن البلدية مطالبة بإنجازها وصيانتها.

الشبيبة والرياضة<sup>(3)</sup> قطاع له وزارته إلا أن المشرع أوكل مهمة صيانة الهياكل الرياضية وإنجازها إلى البلدية بل أنه أجبرها على المساهمة بنسبة 07%<sup>(4)</sup> من ميزانيتها، لترقية قطاع الرياضة والشباب. وتمثل هذه النسبة إقطاعا اجباريا لصالح الشبيبة والرياضة إضافة على إشرافها بإنجاز وصيانة الهياكل الرياضية من قاعات اللعب وممارسة الرياضة. وإذا ما استعرضنا الجدول أسفله نقف على الأعباء المالية التي تتحملها البلدية لصالح هذا القطاع في بلدية بشار .

#### جدول رقم 38: الاقتطاعات الخاصة بالصندوق لولائي لترقية

##### مبادرات الشباب والرياضة

السنوات	2004	2005	2006
المبالغ	10.578.533.79	8931.356.99	8.851.899.75

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

على المشرع الجزائري إعادة النظر في الإختصاصات الموكلة للبلدية وفي قدراتها المحدودة والمعروفة، وذلك بغية التصحيح المالي للميزانية، ورفع كل إلتباس قد يعيق حركة التنمية في هذه البلديات. فإذا ما لاحظنا ميزانية بلدية بشار نقف على الفرق الكبير بين تقديرات النفقات وإنجازاتها لسنوات متتالية مما يدل على نفقات كبيرة تتحملها البلدية كأعباء جديدة

(1) القانون البلدي رقم 08/90، المادة 100.

(2) المصدر نفسه المادة 102.

(3) القانون البلدي رقم 08/90 المواد 101، 104.

(4) القرار الوزاري المشترك المتعلق بمساهمة البلديات والولايات في ترقية مبادرات الشباب وتطوير الممارسات الرياضية. التعليمية الوزارية رقم 47 المؤرخة في 18 سبتمبر 1989 والمتعلقة بتفسير كيفية إقطاع 07% من ميزانية البلديات والولايات لفائدة مبادرة الشباب وتطوير الرياضة.

تظهر خلال السنة المالية تفوق النفقات المقدرة خلال نفس السنة وهو ما يدفع الدولة بالتدخل من خلال الإعانات المالية لتسوية عملية التوازن بالميزانية (جدول رقم.....)

**جدول رقم 39: جدول تقديرات النفقات لسنوات 2004.2005.2006 لبلدية بشار**

النفقات			السنوات
الفرق	الانجازات	التقديرات	
480.873.260,29	691.239.849,64	210.366.589,33	2004
397.779.493,29	578.506.568,72	18.727.075,43	2005
535.983.556,19	844.211.719,63	308.228.163,44	2006

المصدر: ميزانية بلدية بشار لسنوات 2004-2005-2006.

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

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

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

**المطلب الثالث: إصلاح المنظومة الجبائية.**

## الفرع الأول: ضرورة الإصلاح.

يعتبر الوعاء الجبائي اللبنة الأساسية للمصادر المالية لأي بلد من البلدان، كما أنه العنصر الهام في تشكيل المالية العامة للإقتصاد.

وتشكل الجباية المحلية حصة الأسد في ميزانية البلديات، ولترقيتها يجب إيجاد الطرق الكفيلة لجعل المصادر الجبائية المحلية أكثر مردودية.

لقد بينا في الفصل الثالث ما مدى محدودية النظام الجبائي وتبعيته، فهو محدود من حيث الوعاء المشكل له ومحدود من حيث التحصيل، إضافة إلى أنه تابع للنظام الجبائي العام للدولة.

فالجباية المحلية جزء هام من الجباية العامة فهي لا تمثل إطار مستقل عنها. وقد حاولت عدة جهات البحث لإيجاد نظام مالي تتجلى فيه كل خصوصية البلديات وتصبح هذه الأخيرة أكثر حرية ومرونة في تسيير مصادرها خصوصا بعد النتائج السلبية التي طبعت الجماعات المحلية من جراء تطبيق الإصلاحات الجبائية لسنة 1992.

ويهدف هذا النظام إلى وضع جباية محلية منفصلة ومستقلة على الجباية الوطنية أي بأن تخصص إيرادات الجماعات المحلية دون أن تشترك مع إيرادات الدولة ثم توزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

في النظام الحالي الجباية المحلية الخاصة بالبلدية محدودة الحصة خاصة من إيرادات النظام الوطني العام للضرائب، حيث أن هذه الحصة العائدة للبلديات لا تشكل في المتوسط سوى 26% من مجموع الإيرادات الجبائية العادية الوطنية وتنخفض هذه

النسبة إلى حدود 10% (1) بعد إضافة الجباية البترولية إلى الجباية العادية من هذه النسبة المخصصة لتمويل 48 ولاية و1541 بلدية جزء منها مخصص لصندوق المشترك للجماعات المحلية والباقي لحسابات الجماعات المحلية لتغطية نفقات التسيير المعتبرة.

(1) Bouzid.A «Léssor des collectivités Locales, dépend de la réformes publiques » in La TRIBUNE de l'économie, Lundi 17-01-2000, p11.

تتولى المجالس البلدية اختصاصات عامة واسعة وشاملة في إدارة الشؤون المحلية وتقديم الخدمات العامة لسكان البلدية تحت إشراف السلطات المركزية. وتتمتع كهيئة عامة بأهلية محلية بكافة خصائص الهيئات المحلية، تشمل هذه الخصائص الاستقلال المالي والإداري بما في ذلك الذمة المالية المستقلة، الميزانية المستقلة، الأهلية القانونية، وحرية التصرف في إدارة شؤونها ضمن إطار القانون والأنظمة السارية المفعول.

إن مجموع هذه الخصائص والمهام التي أسندت للبلدية تهدف كلها إلى بعث التنمية المحلية ومواجهة المطالب الاجتماعية الثقافية والرياضية للمواطن وبعث الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي، الذي أصبح الأول منه يتطلب مشاريع ضخمة وتكنولوجية عالية أما الثاني فيمثل الوعي لدى المجتمع الذي أصبح يطالب بالمزيد من المرافق العامة وأداء أحسن الخدمات وهو الأمر الذي لم تستطع حصة البلدية من الجباية مواجهته وتمويله نظرا لمحدوديتها وعدم تناسبها مع الأعباء والتوقعات المحلية المتزايدة.

فالمصادر الجبائية المحلية تتصف بعدم المرونة والتنوع مما يقلل من نسبة نموها وتغيير حجم الإيرادات ليتلائم مع التوسع في الإنفاق المحلي. وبالرغم من وجود مصادر للجباية المحلية تتمثل في الثروات الطبيعية والاقتصادية في نطاق تراب البلدية إلا أن إدارة هذه المصادر والإستفادة منها تعود إلى الحكومة المركزية ولا تستطيع السلطات المحلية التصرف بها إلا في الحدود والأشكال التي تسمح بها الحكومة المركزية. إن توفر بعض المصادر الطبيعية الهامة في بعض البلديات وغياب قدرة هذه الأخيرة على استغلالها جبائيا يحرم الإدارة المحلية من مصادر التمويل الذاتي، والذي يعتبر من العناصر الأساسية والحيوية للمحافظة على استقلال الهيئات المحلية ونجاحها في تحقيق مهامها وواجباتها العامة وتحقيق الآمال المعقودة عليها وزيادة دورها في التنمية المحلية الوطنية خصوصا والجزائر

تسعى إلى تبني اقتصاد السوق الذي يطالب المرافق والمصالح العمومية بالسرعة وحسن الأداء.

إنطلاقا من هذه المعطيات أصبح من الضروري إعادة النظر في المنظومة المالية المحلية وخاصة في جانبها الجبائي، بأخذ بعين الاعتبار كل خصوصيات البلديات الجزائرية

في كون تواجد بلديات غنية على أساس كثرة الأنشطة التجارية والصناعية التي يتوفر الإقليم عليها وبلديات فقيرة بفقر أنشطتها الاقتصادية.

### الفرع الثاني: ضرورة اعتماد نظام جبائي محلي أكثر ملائمة

إن كثرة البلديات بالجزائر وتنوع جغرافيتها بتنوع مواردها الطبيعية والاقتصادية، يجعل من المستحيل فرض نفس الرسوم والضرائب علىأكملها. وعليه يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية لكل بلدية وأن تتلائم الرسوم والضرائب المحلية مع طبيعة ومهام البلدية.

إن العجز المتراكم والذي أصبح يتضاعف منذ 1994، بحيث كان عدد البلديات العاجزة 775 ليصل إلى حدود 1159 سنة 1997 ثم يتصاعد إلى حدود 1280 بلدية حسب تصريح الوزير المنتدب المكلف بالجماعات المحلية<sup>(1)</sup>.

هذا العجز الذي يقف عثر حجرة أمام الدور الأساسي للجماعات المحلية وهو التنمية المحلية ثم الوطنية.

وعليه أصبح من الضروري التفكير في اعتماد نظام جبائي يخدم الجماعات المحلية التي لم يجز لها المشرع الجزائري العجز في ميزانيتها كما هو الشأن بالنسبة لميزانية الدولة، ومن الإقتراحات المعروضة للنقاش هو تبسيط وتوضيح الضرائب والرسوم بتميز الأصناف الخاصة بالدولة وأخرى تخص الجماعات المحلية. وهذا كإطار تنطوي تحت كل صنف منها قائمة من الضرائب والرسوم.

### **1- قائمة الضرائب والرسوم المحلية:**

قائمة من الضرائب والرسوم المحلية يجب إعادة النظر في تطبيقها ودرجة تعميمها على سبيل المثال:

-ضريبة على الإنتاج الزراعي والفلاحي والإنتاج الحيواني. تخص كل البلديات الريفية والتي تمثل نسبة 57 % من البلديات العاجزة. وقد حاولت الدولة رفع قيمة هذه الضريبة بإعتماد

(1) ن-رياض. الفقر يزحف بشكل مخيف على الجزائر العميقة: جريدة الخبر (سبق ذكره).

أتاوة الرعي في المساحات الرعوية بموجب قانون المالية سنة 2001 المادة 44 والتي تعود نسبة 70% من إيراداتها للبلدية و 30% للدولة.

- تعميم الرسم على السكن على جميع البلديات. يطبق هذا الرسم على البلديات الكبيرة كالجزائر، قسنطينة، وهران، عنابة.

- ضريبة على الري.

- ضريبة على الصيد البري والبحري.

- ضريبة على التحولات العقارية.

- رسم على الأنشطة الملوثة للبيئة والمحيط وكذا الأنشطة المزعجة.

- رسم على خدمات مصالح الحالة المدنية ووثائق المصالح العمومية.

- توسيع مجال الرسم على الأنشطة المهنية إلى المجالات الجديدة التي قد يرفضها اقتصاد السوق كمؤسسات التعليم الخاصة، بيوت الهاتف والاتصالات الخاصة الأنترنت والتظاهرات الرياضية.

- زيادة على الضرائب والرسوم الأخرى المعتمدة.

وعليه يمكن وضع قائمة لهذه الضرائب والرسوم لتشكّل وبشكل قانوني الجباية المحلية الخاصة بالبلديات .

## 2- تفويض بعض السلطات الجبائية على المستوى المحلي

على السلطات المركزية تفويض بعض الصلاحيات للسلطات المحلية وذلك لممارسة أكثر للمسؤولية، للإستقلال المالي واللامركزية. وقد يكون هذا التفويض عن طريق :

-إقحام البلديات ومسؤوليها في تحديد الوعاء الضريبي وتوسيعه حسب الأنشطة الإقتصادية المتوفرة لديها وكذلك في عملية جمع الضرائب المحلية.

-تجديد قائمة ميزانيات البلديات حسب مستوى النمو وحسب قدرتها الإقتصادية المالية.

-إعطاء مجال واسع للسلطات المحلية في تحديد معدلات ونسب الإقتطاع في إطار مضبوط ومحدد قانونا .

بهذه الإقتراحات يبقى على السلطات المحلية أخذ المسؤولية في تطبيق الجباية المحلية وأخذ كل المعايير في التطبيق من خصوصيات كل بلدية وحجمها إضافة إلى القدرة الشرائية للمواطن وذلك لتفادي كل ما قد يحدث تجاوزات في استعمال السلطة.

وعليه أصبح من الضروري على السلطات الوصية إعادة النظر في العدد الهائل للبلديات الواجب إعادة ترتيبه بطريقة أكثر عقلانية وواقعية وكذلك إعادة النظر في جملة المهام والإختصاصات التي تخص كل بلدية. كما أن إيجاد قانون جبائي محلي منفصل عن النظام الجبائي الوطني يجعل من البلديات مؤسسات ذات شخصية معنوية وإستقلالية مالية فعلية لا نظرية فحسب .

## المبحث الثاني

### الرفع من النجاعة في التسيير



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

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

فتحسين التسيير إذن هو الاستعمال الأمثل للأدوات المتاحة وتحقيق النجاعة الإقتصادية

### المطلب الثاني: إعادة النظر في تهمين موارد الأملاك المحلية

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

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

### الفرع الأول: إحصاء وتحصيل مداخيل الممتلكات .

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

وقد تعرف البلديات صعوبة في إحصاء هذه الممتلكات بإعتبار أن أغلبها ضائع ومهمل لهذا لابد من عملية جردها أولاً.

### أولاً: جرد الممتلكات

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

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

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

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

تنص المادة 60 للقانون البلدي 1990 على "يقوم رئيس المجلس الشعبي باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها...." فهي مادة توضح أهمية المحافظة على الممتلكات وعدم إهمالها أو التفريط فيها وهو الأمر الذي تسعى إليه البلديات من خلال جردها وصيانتها والتخلص من أقدمها عديم المنفعة عن طريق البيع بالمزاد العلني.

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

- ملف ناقص، لم يتم ملء كل الأعمدة بالمعلومات المطلوبة.
  - غياب ترقيم المنقولات الشيء الذي يصعب عملية الرقابة.
- وعليه يبقى من المستحيل التحكم في تسيير الممتلكات بطريقة صحيحة ومضبوطة وتقدير فعلي لإيجارها.
- فعلى المسؤولين المحليين إعادة تثمين ممتلكات بلدياتهم بشكل دوري وخاصة أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال المهني والتجاري عن طريق المزايدة حتى تتقارب نوعا ما مع الأسعار التجارية.

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

### ثانياً: تحصيل الإيرادات

يعتبر التحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه تقليص الديون العمومية<sup>(1)</sup> وهو الإجراء الذي يقع على مسؤولية القابض البلدي المكلف بالتحصيل ومتابعة جميع

الإيرادات التابعة للبلدية والتي هي بحوزة الآخرين. وهو ما نصت عليه المادة 173 من القانون البلدي لسنة 1990. " تتم الإيرادات والنفقات على يد قابض البلدية الذي يتولى وحده وتحت عهده متابعة استخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع إليها....".

ويقوم هذا القابض بهذه العملية بصفته المحاسب العمومي للبلدية<sup>(1)</sup> بأمر من رئيس المجلس الشعبي البلدي (الأمر بالصرف) بعد إصدار هذا الأخير لكامل الكشوفات والسندات الداعية لتحصيل.

<sup>(1)</sup> المرسوم التنفيذي رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 الخاص بالحاسبة العامة م 18.

فعلى القابض أن يتحقق من صحة وسلامة هذه السندات وصحة الوثائق المرفقة لسندات التحصيل. ليقوم بعد ذلك بتحرير إشعار للمدين يطالبه بتسديد مبلغ السند عن طريق النقد أو صك بريدي أو بنكي أو حوالة بريدية قبل استعمال أي إجراء تنفيذي إجباري لتحصيل. كما هناك بعض الإيرادات المحصلة من طرف المحاسب قبل إصدار السندات كالإعانات والمساهمات، الهبات والوصايا. ثم يطلب المحاسب من رئيس البلدية إصدار سندات التسوية للمبالغ المحصلة.

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

#### الفرع الثاني: إتباع أساليب سليمة للتسيير والاستغلال.

إن إتباع أسلوب تسيير صحيح أمر ضروري لتحقيق النجاعة الأمر الذي يجب أن يتبعه كل المسؤولين المحليين بعيدا عن الأفكار الحزبية وتحقيقا للمنفعة العامة للمواطنين. فالبلدية تشرف على تسيير مجموعة من الخدمات حسب ما نصت عليه المادة 132 من القانون البلدي لسنة 1992.

- المياه الصالحة للشرب والتنظيف والمياه القذرة.
- القمامات المنزلية وغيرها من الفضلات.

- الأسواق المغطاة والأسواق والأوزان والمكاييل العمومية.
- التوقف مقابل دفع رسم.
- النقل العمومي.
- المقابر والمصالح.

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

#### أولاً: أسلوب التسيير المباشر.

(1) المادة 172 من القانون البلدي 08/90 سبق ذكره.

نصت المادة 134 من القانون البلدي 1990 على أن للبلدية كامل الصلاحيات والسلطات في استغلال مصالحها استغلال مباشر يتم على إثره تقييد الإيرادات والنفقات في ميزانية البلدية ويتولى المحاسب إنجاز هذه المهمة حسب قواعد المحاسبة العمومية. كل البلديات تفضل الأسلوب المباشر في تسيير ممتلكاتها عن طريق الاستغلال المباشر دون وسيط من خلال المرفق البلدي، بغرض التحكم في التسيير وخصوصا إذا تعلق الأمر بالإيرادات الثابتة والسهلة التقييم.

ورغم اعتماد هذا الأسلوب من طرف الكثير من البلديات إلا أنه قد يقع فيه عدة تجاوزات وانحرافات مما يتطلب رقابة صارمة من طرف المحاسب البلدي. مما دفع البلدية لإيجار هذه المصالح إلى الغير مقابل مبالغ شهرية أو سنوية. إن هذا النوع من التسيير جعل الجماعات المحلية تتخبط في الكثير من النفقات المتزايدة. مما دفع إلى إعادة تكييف هذا النوع مع الواقع الاقتصادي المعاش والتحويلات الكبيرة التي يعرفها المحيط الخارجي بغية الوصول إلى أكثر فعالية مع أقل التكاليف. **ثانياً: أسلوب التسيير بواسطة المؤسسة العمومية.**

نصت المادة 136 من القانون البلدي لسنة 1990 على أن البلدية بإمكانها أن تنشأ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية.

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

وبعد التغييرات التي بدأت تعرفها الدولة في التوجه نحو اقتصاد السوق تحت ضغوط المؤسسات المالية الدولية ومنها العجز المالي التي بدأت تظهر بوادره في الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد في 1986 والتي كان من نتائجها تقلص الموارد المالية، الشيء الذي انعكس سلباً على المؤسسات العمومية سواء الوطنية أو المحلية. إذ لم يعد في وسع الدولة تمويل المؤسسات العاجزة هذه الأخيرة التي أصبحت بين خيارات حتمية محدودة انتهت

بضرورة خوصصة هذه المؤسسات وحل المؤسسات العمومية التي تقوم بتسيير مرافق عمومية وعودتها إلى الاستغلال المباشر بجميع عيوبه.

### ثالثاً: أسلوب التسيير عن طريق الامتياز والتأجير

نصت المادة 138 من القانون البلدي 1990 على "إذ لم يكن استغلال المصالح العمومية للبلدية استغلالاً مباشراً دون أن ينجم عن ذلك ضرر، جاز للبلديات منع هذا الامتياز".

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

ولقد إفتقر هذا الأسلوب إلى التغطية القانونية نظراً لأن القانون البلدي لم يفسر جانبه التنظيمي والإجراءات المؤدية إلى تنفيذه.

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

"يعتبر عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فرداً أو شركة خاصة بإدارة مرفق عمومي وإستغلاله لمدة معينة من الزمن بواسطة عمال وأعمال يقدمها صاحب

حق الإمتياز (الملتزم) على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق<sup>(1)</sup>".

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

(1) تعليمة-وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري -رقم 94 842/3 المؤرخة 1994/09/07-إمتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية

ويمكن اللجوء إلى أسلوب التأجير الذي يختلف في جوهره عن الإلتزام إلا من حيث المدة والإستئجار حيث أن مدة إستغلال المصلحة العمومية بالتأجير لا تتعدى 12 سنة كما تنص عليه نفس التعليلة ولا يسمح للمتعاقد إجراء أي تعديل أو إستثمار في الهياكل التي يسهر على تأجيرها فهو ينتفع بأداء الخدمة مقابل رسوم.

أما عقد الإمتياز فيجوز للمتعاقد تحديث الهياكل وتجديد المعدات وإنجاز إصلاحات كبرى للمصلحة أي له الحق في إستثمار أمواله في المصلحة مقابل رسوم لقاء الحصول على الخدمة كالمسابيح العمومية أو الملاعب التي تحتاج إلى أموال كبيرة، ولأجل الإستثمار العقلاني دون الإضرار بالمتعاقد وكذا تمكينه من إمتلاك إستثماره والتي غالبا ما تفوق 25 سنة. أما استرجاع كل مصاريفه فقد خصه المشرع بمدة أطول تصل إلى 50 سنة.

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

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

فأسلوب الإمتياز جدير بالإستعمال من طرف المسؤولين المحليين بالخصوص في قطاعات التجهيز والإستثمار. كالتجهيزات الرياضية، الإقتصادية، السياحية، وغيرها التي تتطلب أموال هامة تعجز عنها البلديات .

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

### **المطلب الثالث : ترشيد الانفاق والاستهلاك واللجوء إلى الاقتراض**

ترشيد الانفاق والاستهلاك هو الوصول إلى الاستخدام الأمثل للموارد المالية المحدودة بل النادرة نسبيا وأهميته بالنسبة للبلدية تتسع وتزداد إحاحا في ظل الظروف الاقتصادية

والمالية الصعبة والمتمثلة بشح الموارد المالية والطبيعية وتناقصها النسبي مقابل الزيادة المضطربة والمتنامية في مجالات الإنفاق وتراكم الأعباء والالتزامات على البلدية.

كما أن التوجه إلى المؤسسات المالية بغرض الاقتراض أمر قد أقره المشرع الجزائري حسب قانون المالية 1990 المادة 146. والبلديات المعنية بهذا التوجه شريطة أن تتحكم أكثر في نفقاتها من حيث أن البنوك هي عبارة عن مؤسسات تجارية تسعى وراء تحقيق الربح ولا تسمح بإقراض أموالها دون مقابل فهي تنظر إلى البلديات كشريك يجب التحفظ منه نظرا لمقدرته الضعيفة في تسديد ديونه والفوائد المترتبة .

### الفرع الأول : ترشيد الانفاق والاستهلاك

إن ترشيد الانفاق العام يعتبر من المبادئ الهامة في اقتصاديات الدولة وسلوكها المالي في مختلف الأوضاع، وهذا يعني ضرورة تبني الدولة ومختلف أجهزتها العامة سياسة الترشيح في مختلف تصرفاتها بما في ذلك برامج الانفاق العام. والبلدية كأحدى هذه الهيئات العامة تسعى هي الأخرى إلى هذا الاتجاه لتقليص ما يمكن تقليصه من نفقات وديون والتي أصبحت صعبة التحمل نظرا لتزايد الأعباء المتعلقة بصلاحيات هذه البلدية .

إن تقليص صرف النفقات أصبح توجه إلزامي على المنتخبين المحليين لتخفيف العبء الكبير على الميزانيات المحلية من خلال تصرفات غير منطقية لا تفسير لها في ميكانيزمات التسيير .

فالاستهلاك الاستعراضي الذي دأب عليه مسؤولي البلديات كإقتناء السيارات الإدارية الفخمة، وإقتناء الهواتف المنقولة التي يتباهى بها دون تبرير الفائدة من اقتنائها. وهكذا تبقى الأمثلة عديدة لتصرفات وممارسات كثيرة أدخلت البلديات في مأزق العجز المتراكم الذي لم تجد له الدولة حل حتى في وقتنا الحالي.

يبقى من صلاحيات البلدية صرف النفقات في الأمور الجادة والحقيقية التي هي في صميم اختصاصاتها وتجنب الإنفاق الغير عقلاني عند اعتماد الميزانية مع مراعاة النقاط التالية :

- التقييم الدقيق الذي يؤدي إلى عدم تجاوز الأغلفة المالية المحددة عند التنفيذ .
- صرف النفقات في حدود الاعتمادات المالية المتوفرة .



- البرمجة الموضوعية للنفقات .
  - عدم الاستعمال المزدوج للنفقات .
  - البحث الفاعل للأنشطة الاقتصادية ذات الأولوية الكبرى .
  - محاربة الإسراف والتبذير وكافة مظاهر وأشكال سوء استعمال السلطة والمال العام.
  - الاحتياط لكافة الأوضاع المالية الجيدة والصعبة والمتغيرة محليا ووطنيا .
- إن تطبيق مبدأ الترشيد يساعد في تعزيز القدرات في الاكتفاء الذاتي النسبي في الأمد الطويل وبالتالي يجنب مخاطر الإشكال على مساعدات الدولة في إحداث التوازن بالميزانية.
- كما يعتبر اللجوء إلى المؤسسات المالية البنكية إجراء نافعا وسليما.

### الفرع الثاني: الاقتراض

لقد أجاز المشرع اللجوء إلى المؤسسات البنكية وهو إجراء ضروري بالنسبة للبلديات لمواجهة نفقات التجهيز التي أصبحت مساعدات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية غير كافي لتغطيتها نتيجة الطلب المتزايد على التجهيزات العمومية. وعليه أضحي من الضروري على البلديات التوجه إلى المؤسسات البنكية أو إنشاء مؤسسات مالية متخصصة .

إذا الاقتراض هو نوع من التمويل لكن غالبا ما تتوجه إليه البلديات نظرا للعراقيل التنظيمية البيروقراطية التي تقف أمام الحصول على القرض ابتداء من التصويت على الاقتراض من طرف المجلس المنتخب ثم الانتظار على المصادقة عليه من طرف الهيئة الوصية لنتنظر مرة أخرى المؤسسة المالية المانحة للقرض وبالطبع بعد دراسة معمقة لإمكانية الوفاء أو التسديد من قبل البلديات.

وبعد منح القرض تجد البلديات نفسها أمام نفقات جديدة هي عبارة عن الفوائد المترتبة عند تسديد الأقساط، هذه الفوائد التي تجعل البلديات لا تتجه إلى هذا النوع من التمويل مخافة تراكم الديون والوصول إلى حالة العجز وهذا رغم أهمية هذا المصدر المالي المتميز بدوامه واستقراره كونه مقياس لأداء الاستثمار السبيل إلى تحقيق المردودية والنجاعة .

إذا ما تم استغلال هذا المصدر من التمويل بالكيفية السليمة خصوصا ما تعلق بإنجاز المشاريع في الآجال المحددة دون تأخير كالأستثمار في انجاز المسابح أو حظائر السيارات وغيرها من التجهيزات المنتجة للمداخيل، استفادت البلدية من عامل التسديد بالتقسيم السنوي زيادة على نسبة معينة من الفوائد تستطيع بعد استهلاكها للقرض أن تخرج أقساط التسديد ضمن الميزانية الأولية لكل سنة مالية حسب جدول الاستحقاق المتفق عليه وبالتالي يتم تسديد الدين دون الأضرار بالميزانية أو الخوف من الدفع الفوري في حالة اعتماده من التمويل الذاتي. كما يمكن للبلدية استعمال إيرادات المشروع الأستثمري في تسديد الأقساط، وهذا طبعا كما ذكرنا إذا تم المشروع في آجاله المحددة وتكون بذلك قد استغلت مميزات هذا النوع من التمويل .

بالرغم من هذا تبقى البلديات متحفظة من اللجوء إلى مثل هذه المؤسسات البنكية تخوفا من تسديد الأقساط المثقلة بالفوائد كما تبقى المؤسسات البنكية متحفظة في التعامل مع البلديات نظرا لقدرة هذه الأخيرة الضعيفة في التسديد أو لاستعمال الأموال المقترضة في مشاريع غير التي برمجت لها .

وعليه لا بد من إيجاد حلول لتعويض هذا النقص في التمويل كتأسيس سوق مالية محلية خاصة لتمويل الأستثمارات المحلية (1) ويمكن إسناد هذا الدور إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية (2) الذي بإمكانه أن يسعى إلى وضع اعتمادات قابلة للتسديد بمعدلات فائدة ضعيفة تحت تصرف الجماعات المحلية والتي عليها أن تبرر ملف طلب القرض بمدى مردودية المشروع أو فائدته العمومية.

كما على الجماعات المحلية تسديد القرض بتسجيل أقساطه السنوية عند وضع الميزانية الأولية وتخفيض النفقات الغير منتجة إلى حدها الأدنى. تحدد مدة استرجاع أو تسديد القرض وفق قدرة الجماعات المحلية على تأمينه، وفي هذا الخصوص يجب أن

(1) GRABA Hachemi «Les ressources fiscales des collectivités locales » opcit P68.

(2) المرجع نفسه.

يرفق الملف بجدول مفصل لحساب النتائج للسنوات الثلاثة الأخيرة والافتراضات المحصل عليها مع تحديد مبالغ الأقساط المسددة.

يتم إنشاء رأسمال قسم البنك في الصندوق المشترك للجماعات المحلية باقتطاع نسبة معينة من الإيرادات الجبائية كما يمكن أن يشارك في تنمية رأسماله الخزينة العمومية وبعض المدن الكبرى من حيث مقدرتها المالية. كما يتم تنمية رأسماله سنويا حسب قدرات الصندوق<sup>(3)</sup> ويسمح البنك للجماعات المحلية التي تتوفر على أموال فائضة بإيداع أموالها مقابل نسبة تحصل عليها بعد انقضاء السنة المالية.

اعتبارا من هذه الإجراءات يمكن تحفيز الجماعات المحلية وعلى رأسها البلديات من اقتحام الأسواق المالية دون أدنى تخوف، الشيء الذي يسمح مستقبلا بتطوير التعاملات المالية واستحداث عادات جديدة في حالة العسر المالي أو الرغبة في انجاز مشروع استثماري. وهو أمر يعتبر حتمي في ظل التحولات الاقتصادية والظروف التي يفرضها اقتصاد السوق .

### المطلب الثالث: الرقابة المالية على البلديات

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

<sup>(3)</sup> المرجع نفسه ، ص 69.

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

### الفرع الأول : أنواع الرقابة على البلديات.

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

### أولاً : الرقابة الإدارية والشعبية

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

### 1- الرقابة الإدارية :

تحدد الرقابة الإدارية في ثلاثة أجهزة :

### - رقابة السلطة الوصية:

تعتبر السلطات الوصية على أعمال البلديات الجهاز المراقب القريب من حركة الأموال العمومية من حيث أنه لا يمكن أن يتم تنفيذ الميزانية دون المصادقة من طرف

السلطة الوصية حسب ما نصت عليه المادة 42 من القانون البلدي على أنه: "لا تنفذ المداورات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي :

○ الميزانيات والحسابات.

○ إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

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

تعتبر هذه الرقابة خارجية سابقة عن تطبيق الميزانية، كما يمكن لها أن تكون متزامنة مع تطبيق الميزانية عندما يتبين عند التنفيذ أن هناك عجز يتعين على المجلس الشعبي البلدي

اتخاذ كل التدابير لامتناعه وتأمين توازن الميزانية وإذا لم يتخذ المجلس هذه الإجراءات جاز للوالي اتخاذها وامتصاص العجز في مدى سنتين متتاليتين أو أكثر.

وهنا يبرز عنصر التقدير الذي غالبا ما يكون بعيدا عن الواقع المالي للبلديات ولكن تبقى أهمية هذه الرقابة في كونها تبرز أهمية الوصاية في إعادة ضبط الأموال العمومية وضرورة عودتها إلى التوازن<sup>(1)</sup>.

#### - رقابة المحاسب العمومي :

إن المحاسب العمومي هو المسؤول عن صرف أو تحصيل أي اعتماد مالي للبلدية، وأن مبدأ الفصل بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف يهدف أساسا إلى التركيز على عامل الرقابة التي يفرضها المحاسب من خلال رفضه أو قبوله دفع أي نفقة أو تحصيل أي إيراد . فعلى المحاسب قبل التكفل بأي سند يصدره الأمر بالصرف أن يتحقق أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات<sup>(2)</sup>.

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

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عملية تصفية النفقات.
- توفير الإعتمادات.
- أن الديون لم تسقط أجلها أو أنها محل معارضة.

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

#### - رقابة المفتشية العامة :

تمارس هذه الرقابة من طرف المفتشية العامة للمالية وتحت سلطة وزارة المالية، فهذا الجهاز مكلف بمراقبة التسيير المالي والحسابي لمصالح الدولة والجماعات المحلية<sup>(1)</sup>. فهي

(1) المادة 156 من القانون البلدي.

(2) المادة 35 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية سبق ذكره.

رقابة خارجية بعدية أي أنها تتدخل بعد تنفيذ الميزانية للبلدية. تمارس هذه الهيئة عملها بواسطة مفتشين عامين للمالية ومفتشين ماليين ومساعدين، يتمثل دورهم في المراجعة والتحقق وتشمل ما يلي(2):

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التسيير والوضع الماليين في المصالح أو الهيئات التي تجرى عليها المراقبة .
- صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها .
- مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو لبرامج الاستثمار.
- شروط الاستعمال وتسيير الوسائل الموضوعة تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة.
- تسيير الصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات ومختلف المواد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين وكل مستند ضروري لهذه الرقابة، وبصفة عامة كل الأعمال التي يقوم بها المحاسبون العموميين وما شابههم .

كما يكون مجال رقابة المفتشية العامة خاصا أيضا بالأشخاص التاليين :

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

### ثانيا : الرقابة الشعبية :

الرقابة الشعبية هي إشراك المواطن أو من ينوب عنه في مراقبة الأموال العمومية وأوجه صرفها. فالمجالس الشعبية البلدية هي الجهاز المنظم لهذه المهمة والمكلف برقابة الأموال العمومية، والمصادقة على أوجه صرفها فيما يعود بالنفع على كافة المواطنين

(1) ينظم المرسوم رقم 53/08 المؤرخ في 1980/03/04 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية ، المادة 02.

(2) المرجع نفسه المادة 04.

ويحسب الأولوية التي تقتضيها اعتماد أي مشروع يخصهم. وللمجلس الشعبي البلدي رقابة قبلية وبعدية وأثناء وهي الهيئة الوصية التي تمثل الرقابة الداخلية، ولعل تصويت المجلس على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة هو رقابة على اعتماد الميزانية قبل تنفيذها وما نصت عليه المادة 153 من القانون البلدي .

تتمثل الرقابة البعدية في الحساب الإداري الذي يمكن المجلس من معرفة النتائج المتحصل عليها خلال السنة المالية بمقارنة التقديرات مع ما قد تم إنجازه حسب ما نصت عليه المادة 170 من القانون البلدي لسنة 1990 حيث يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي الحسابات الخاصة بالسنة المالية المختومة قبل المداولة حول الميزانية الإضافية للسنة الجارية. زيادة على أن المشرع قد أجاز الجلسات العلنية أي حضور كل من يهمله الأمر إلا في الحالتين<sup>(1)</sup>:

- فحص حالات المنتخبين الانضباطية.

- فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي.

وأوجب في الأخير تعليق محضر المداولة في المكان المخصص لإعلام المواطنين<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: رقابة مجلس المحاسبة.

نصت المادة 170 من دستور 1989 المعدل على أنه "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية والمرافق العمومية".

فرقابة مجلس المحاسبة هي رقابة بعدية إضافة إلى أنه مؤسسة استشارية خارجية تخضع هذه الهيئة إلى سلطة رئيس الجمهورية مباشرة ولا تخضع لسلطة الحكومة. لقد أشار القانون البلدي في مادته 176 إلى هذه المهمة على أنه يتولى مجلس المحاسبة مراقبة الحسابات الإدارية ومراجعتها وكذا تصفية حسابات البلدية ومن ضمن اختصاصات مجلس المحاسبة.

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

<sup>(1)</sup>المادة 19 من القانون البلدي 1990 سبق ذكره.

<sup>(2)</sup> المادة 19 من المرجع نفسه المادة 21 .

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

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

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

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

#### **الفرع الثاني : تفعيل عنصر الرقابة بالبلديات :**

إن غياب عنصر الرقابة الفعلي أغرق البلديات في تجاوزات كبيرة جعلت هذه الأخيرة تتخبط في نتائج العجز وندرة الموارد المالية. ولقد كلفت هذه التجاوزات خزينة الدولة الملايير من الدينارات الإضافية والتي كان بالإمكان تجاوزها ومن تم التحكم في المشاريع منذ انطلاقتها. وأكثر المشاكل التي تعرفها البلديات في تسيير أجهزتها ومشاريعها:



- تباطؤ انجاز عمليات المشروع وتجاوز آجاله.
- تجاوز الخدمات التعاقدية.
- أشغال باقية للانجاز مع أرصدة غير كافية.
- مراقبة تقنية غير موثوق فيها.
- دفع تسبيقات بشأن صفقات غير منفذة.
- عدم تحصيل التسبيقات.
- دفع غير قانوني لمبالغ خاطئة .
- غياب تصديق لمبالغ خاطئة .
- مدفوعات متأخرة وتكاليف إضافية .

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

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

فغياب الرقابة إذن بالرغم من وجودها المادي قد يكون سببا في الكثير مثل هذه الأفعال، لهذا وجب تفعيل عنصر الرقابة ولاسيما من مجلس المحاسبة الذي له دور قوي دور الهيئة التي يخضع لها وهي رئاسة الجمهورية. كما أن قرارات الجهات الأخرى المعنية بالرقابة هو إبلاغ تقاريرها إلى الهيئات الوصية فقط أما مجلس المحاسبة فله دورا رقابيا صارما في

مراقبة لم تباشر على النفقات فحسب وإنما على كل العمليات المالية بما في ذلك الإيرادات. إلا أنه يجب أن تطل عامل دراسة المشاريع ونضجها، لتحديد نفقاتها بدقة كبيرة.

لهذا يجب إعطاء هيئة مجلس المحاسبة الكثير من الصلاحيات ولاسيما صلاحية استدراج مرتكبي المخالفات القانونية في حق الأموال العامة أمام العدالة، وبالتالي إعادة القداسة لهذه الأموال لأن القصد من تسليط العقوبة على المخالفين هو التقويم والتصحيح والاعتبار ومنه الامتثال إلى جادة الصواب حتى تصبح مسؤولية تسيير الأموال العامة تكليفا وليست تشريفا.

لعل انتشار هذه المؤسسة انتشار على كافة التراب الوطني بشكل غرف جهوية أمر ناجح وقد أتى بثماره في ضبط ولو بشكل نسبي الترتيبات المالية للجماعات المحلية

والصرامة لدى المسؤولين المحليين خوفا من الإجراءات العقوبية التي تلحق بهم في حالة أي تجاوز.

إن توسع أجهزة الرقابة أكثر وقربها من الإدارة والمواطن يعتبر عامل ضبط وحراسة. ومن تم يمكن تصحيح الأخطاء قبل وقوعها لكي تصبح الرقابة لا تشمل فقط التنفيذ والأداء الفعلي لسير المصالح وفقا للنصوص بل تتعداه إلى تحليل المشاكل قبل التنفيذ والقيام بعمليات تصحيحه قبل تفاقم حدوث الأخطاء بغرض فرض العقاب. وهذا يهدف إلى التحقيق من صحة الأداء وتقويمه في حال اعوجاجه<sup>(1)</sup>.

وبهذا يمكن أن تكون الرقابة الخارجية حافزا هاما يؤدي بالمسؤولين على البلديات إلى اعتماد الطرق الكمية العلمية في اعتماد المشاريع قبل انطلاقها حرصا من عدم الوقوع في الأخطاء التي قد تؤدي إلى إهدار اعتمادات زائدة دون أي مردود.

خلاصة القول فإن الرقابة المالية والإدارية بأنواعها المختلفة تستهدف الحفاظ على كفاءة وفعالية استخدام الأموال العامة وتوجيهها للنفع العام، وتهدف أيضا إلى التأكد في انسجام مختلف تصرفاتها المالية والإدارية مع السياسة الوطنية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية

(1) بن مالك محمد "ميزانية البلدية" معهد الحقوق الإدارية، جامعة الجزائر 1995 (رسالة ماجستير) ص148.

والإدارية وعلى حسن سير الأعمال المحلية وإدارتها بأفضل الوجوه والأساليب وفقا للمبادئ القانونية والدستورية والتنظيمية وضمن إطار المسؤولية العامة.

### خلاصة الفصل:

إن المشاكل المالية والإدارية والتنظيمية التي تعاني منها البلديات تؤدي إلى الحد من طموحات الإدارة المحلية وتوسيعها وتعميقها نحو اتجاه التسيير الفعال وتقف في وجه استقلالها وحريتها في إدارة المصالح المحلية ، فهي مكبلة من جهة بمجموعة من النصوص والتنظيمات ومن جهة أخرى مكبلة بجملة من المطالب الداخلية الواجب توفيرها.

وعليه يجب إعادة النظر في النصوص الخاصة بالبلديات وإعادة صياغتها بالشكل الذي يضمن لها التسيير الذاتي لماليتها المحلية والإشراف الذاتي أيضا على المنظومة الجبائية المحلية.

كما يجب إعادة النظر في اختصاصات البلدية لاسيما التي تثقل كاهلها ولها الجهات الوصية المعنية بتسييرها كذلك يجب إعادة تجميع الشتات الهائل من البلديات لتقليص الهوة بين الضعيفة منها والكبيرة وتقريب الإدارة من المواطن.

من الناحية الوظيفية على البلدية تـمـيـن مواردها الذاتية سواء منها المالية غير الجبائية أو البشرية وتحسين مداخيل الإيرادات غير الجبائية. كما عليها اللجوء عند الضرورة إلى المؤسسات المالية والتي تعتبر مصادر تمويل هامة متوفرة بشرط ترشيد حسن استعمالها في المشاريع ذات النفع العام السليم.

ولترقية المصادر المالية للبلديات يجب إيجاد الوسائل الرقابية الكافية والفعالة التي تكفل المحافظة على الأموال العامة المحلية وتوجيهها واستثمارها بأفضل الطرق والأوجه ويتضمن ذلك أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية بحيث تتضافر كل الجهود الرقابية من أجل استغلال المصادر المالية والمحدودة على أحسن وجه في مجالي الإنفاق وتحصيل الإيرادات المحلية.

## الخاتمة:

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

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

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

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

لقد أظهر الواقع أن للعجز أسباب مختلفة منها ما هو ذاتي تتحمله البلدية ذاتها ومنها ما هو خارجي نتج عن النصوص التشريعية التي أثقلت كاهلها بصلاحيات واختصاصات واسعة، فالعجز إذا لا يرجع إلى قلة الموارد المالية بقدر ما يرجع إلى كثرة الصلاحيات وقلة الموارد البشرية المؤهلة وكذا عامل التسيير الذي لا يخضع للميكانيزمات العملية الصحيحة نتيجة عدم تدعيم البلدية بالكوادر المؤهلة من خريجي الجامعات إلا نادرا من جهة وعدم ديمومة إستراتيجية التسيير الناتجة من الإطار المؤقت للتسيير البلدي من جهة أخرى، فهي تعرف كل 05 سنوات طاقم جديد من المسيرين عبر الانتخابات العامة بأسلوب متغير وهو ما يتنافى مع مبدأ التواصل والاستمرار الذي هو من مبادئ تسيير المؤسسات .

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

إضافة إلى هذا فان وجود صيغة واحدة لنظام جبائي محلي لم يراعي فيه خصوصيات كل بلدية وتنوعها الطبيعي والجغرافي، واستحداث 1541 بلدية دون موارد مالية أو أنشطة

اقتصادية كان له آثار وخيمة على الوضعية المالية لهذه البلديات والمؤدية للعجز المتراكم الذي لم تستطيع إعانات الدولة ولا مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية معالجته.

رغم كل هذا يبقى للبلدية يد في المشاكل التي تتخبط فيها خصوصا ما تعلق بالإنفاق المتزايد والخارج في بعض الأحيان عن حدود الاعتمادات المالية المتوفرة وعدم التثمين الحقيقي والفعلي للممتلكات ومنتجات الاستغلال وفق ما تعرفه الأسواق من أسعار ومعايير إضافة إلى اعتماد الطرق القديمة في التسيير دون اللجوء إلى الخبراء والاختصاصيين في تقييم المشاريع ودراساتها.

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

كما يجب تقريب الإدارة من المواطن عن طريق الملحقات الإدارية وإلغاء الأعباء التي هي من صلاحيات مديريات مستقلة تابعة لوزارات معينة، والعمل على إيجاد نظام جبائي محلي يدرج كل الأنشطة الاقتصادية التي تتوفر عليها كل بلديات الوطن.

كما يجب تمكين البلديات بموارد دائمة ومستقرة بخلق نشاطات اقتصادية وثقافية حسب طبيعة كل بلدية، وتحسين أدوات التسيير بعصرنة الإدارة وتأهيل موظفيها واختيار الأساليب الناجعة في تسيير الممتلكات واستغلالها وترشيد النفقات نحو المشاريع المنتجة واللجوء إلى المؤسسات البنكية لانجاز هذه المشاريع .

كما يجب أن تخضع المالية المحلية إلى رقابة صارمة للأموال العامة وبأن تصرف فيما يعود بالنفع العام.

خلاصة القول أن البلدية ونتيجة لدورها الريادي على المستوى المحلي من حيث تمثيلها للدولة كخلية أساسية، يجب إيجاد صيغة جديدة تؤهلها إلى ممارسة مهامها بأساليب علمية صحيحة وإسناد تسييرها إلى أشخاص مؤهلة كالأمناء العامون الذين يخضعون إلى دورات تدريبية لتحسين من مستواهم والرفع من كفاءتهم. إضافة إلى الإسراع في المصادقة على القانون البلدي الجديد الذي من شأنه ملئ كل الثغرات ومعالجة كل المشاكل المطروحة.

قائمة الجدول

الصفحة	عنوان الجدول	الرقم
06	توزيع السكان حسب عدد البلديات لسنة 1963	01
39	العقارات ذات الإستعمال السكني	02
39	المحلات التجارية	03
40	الأراضي الملحقة بالملكيات المبنية	04
40	ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في قطاعات قابلة لتعمير	05
43	الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية	06
43	الأراضي الموجودة في القطاعات القابلة للتعمير	07
43	المحاجر، المرامل، المناجم و البحيرات المالحة	08
44	الأراضي الفلاحية	09
46	رسم الذبح	10
49	الرسم على رخص البناء	11
50	الرسم على رخصة تقييم الأراضي	12
52	الإعلانات المعروضة	13
52	الإعلانات والصفائح المدهونة	14
56	طرق تسديد الرسم على النشاط المهني	15
57	توزيع الرسم على النشاط المهني	16
59	توزيع الدفع الجزافي	17
61	نسب الضريبة على الممتلكات	18
66	توزيع حصص منتج الرسم على القيمة المضافة	19
68	جملة المصادر الجبائية و توزيعها	20
75	برامج التجهيزات المحلي ونسبة نجاحه	21
99	البلديات العاجزة بعد التقسيم الإداري لـ 1984	22
100	تزايد البلديات العاجزة من 1990- 1997	23

104	المصادر المالية لقسم التسيير من 1994- 1996	24
105	عجز البلديات و مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية من 1990- 1997	25
111	طبيعة الموارد الجبائية للبلديات	26
115	إحتياجات تمويل البلديات لسنة 1985	27
117	نفقات صيانة المساجد و المدارس	28
126	تطور نفقات التسيير من سنة 1994 إلى 1996	29
127	تنامي الموارد المالية من 1994 إلى 1996	30
128	نفقات قسم التجهيز و الإستثمار من 1994 إلى 1996	31
129	إيرادات قسم التجهيز و الإستثمار من 1994 إلى 1996	32
130	الموازنة العامة للإيرادات و النفقات لسنوات 1994-1995-1996	33
132	إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية	34
133	إيرادات الإستغلال و الممتلكات لسنتي 1991-1992	35
134	إيرادات الإستغلال و الممتلكات لسنوات 1994-1995-1996	36
143	إحتياجات التمويل لبلدية بشار لسنوات 2004-2005-2006	37
146	الإقتطاعات الخاصة بالصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب والرياضة لولاية بشار	38
147	تقديرات النفقات بميزانية بشار لسنوات 2004-2005-2006	39



## قائمة المراجع

### 1- المراجع باللغة العربية :

#### أ- كتب :

- 1- بوسماحة أحمد أمين "المرفق العام في الجزائر" ترجمة: رحال بن عمر ورحال مولاي إدريس، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1995.
- 2- محيو أحمد "محاضرات في المؤسسة الإدارية" ترجمة محمد عرب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1979 الطبعة الثانية.
- 3- طيب السعيد "دروس في وظيفة التنظيم" لطلاب دراسات ما بعد التدرج المتخصص بالمدرسة الوطنية للإدارة 1998/1997.
- 4- أيمن عودة المعاني، محمود عودة أبو فارس "الإدارة المحلية وتطبيقاتها تحليل الإقتصاد والعلوم الأردنية الجامعية عمان 1993 الطبعة الثانية.
- 5- حسين عوض الله زينب "مبادئ المالية العامة" الدار الجامعية للطباعة والنشر بيروت 1998.
- 6- صغير حسين: "دروس في المالية والمحاسبة العمومية" دار المحمدية العامة الجزائر- 1999 .

#### ب- دروس و بحوث :

- 1- رحال عبد القادر: " نظرة على طرق تسير المرافق العمومية المحلية " المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر 1998 (مذكرة تخرج).
- 2- توصيات الملتقى الجهوي حول تسير الجماعات المحلية المنعقدة بالجزائر العاصمة أيام 23-24 مارس 1998.
- 3- المديرية العامة للضرائب "قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة" ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1992.
- 4- التقرير السنوي لمجلس المحاسبة سنة 1993 الجريدة الرسمية رقم 76 سنة 1997.
- 5- الصندوق المشترك للجماعات المحلية "حصيلة النشاطات المالية لسنة 1999".

**ج- القوانين والتنظيمات :**

- 1- دستور 23 فبراير 1989.
- 2- دستور 28 نوفمبر 1996.
- 3- الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي .
- 4- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن القانون البلدي.
- 5- القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن القانون الولائي.
- 6- القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسب العمومي.
- 7- القانون رقم 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بالمجلس المحاسبة.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 434/91 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.
- 10- المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم الصندوق الوطني للجماعات المحلية المشترك وعمله.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 370/98 المؤرخ في 23 نوفمبر 1998 المتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في محطات مصنفة.
- 12- القانون رقم 02/2000 المؤرخ في 27 جوان 2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000.
- 13- القانون رقم 01/2001 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية 2001.

**د- قرارات و تعليمات :**

- 1- التعليم الوزارية المشتركة C1 الخاصة بالعمليات المالية للبلديات المؤرخة في 01 جوان 1968 .
- 2- التعليم الوزارية المشتركة رقم 148/01 الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1975 المتعلقة بشروط وكيفيات إنجاز المخططات البلدية للتنمية ومخططات التحديث العمراني.
- 3- القرار الوزاري المشترك رقم 47 المؤرخ في 18 سبتمبر 1989 المتعلق بكيفية إقنطاع 07% من ميزانية البلديات والولايات لفائدة مبادرات الشباب وتطوير الممارسات الرياضية.
- 4- تعليمية وزارية مشتركة رقم 95/ 0331 المؤرخة في 24 جوان 1995 حول الكيفيات الجديدة لضمان نقص قيمة الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية.
- 5- قرار وزاري مشترك رقم 94/ 0051 المؤرخ في 21 جويلية 1993 المحدد لكيفيات توزيع الدفع الجزافي.
- 6- تعليمية وزارية مشتركة رقم 0055/سنة 1998 المتعلقة بإعداد الميزانيات الأولية لسنة 1998 للولايات والبلديات.
- 7- تعليمية وزارية رقم 99/4559 المؤرخة في 15 سبتمبر 1999 المتعلقة بتحسين موارد الجماعات المحلية.
- 8- تعليمية وزارية رقم 99/39 المؤرخة في سبتمبر 1999 المتعلقة بترشيد استعمال الأموال العامة.

**a-Ouvrages :**

- 1- Bauvier Michel Esclassan Marie Christine , Lassale Jean pierre « Finances Publique» L.G.D.I – Paris -1993.
- 2- Benaissa Said : « L'aide de l'état aux collectivités locales » OPU –Alger 1983.
- 3- GRABA Hachemi « Les ressources fiscales des collectivités locales» ENAG Alger 2000.
- 4- Khelil Abdelkader « La commune face au defi du management et de l'ingénierie Territoriale» Casbat – Alger 1998.
- 5- La Lumière pierre « Les finances publiques » Armand.Colin – Paris 1983 7 éme édition.
- 6- Muzellec Raymond « Finances publiques» Sirey - paris 1986 5éme Edition.
- 7- Cathelineau .J « La fiscalité des collectivités Locales » Armand.Colin – Paris 1970.
- 8- Yaker.A « La redistribution des ressources fiscales au niveau des collectivités locales » Etude réalisé pour la comission de la reforme fiscale en 1988, Ministère des finances.
- 9-Abdelmajid yanat «les finances des collectivités locales essai de présentation»in « l'administration Territorial au Maghreb» ouvrage collectif publication CMERA ed guessous RABAT 1989.
- 10- ALI KOLAI « le plan communal de developement en Algerie » in l'adminitration territoriale au maghreb . ouvrage collectif publication CMERA ed guessous RABAT 1989.

**b- Documents, Mémoires, Thèses périodiques :**

1- Mehdi Ghouti : « La gestion du déficit budgétaire dans le cadre du plan d'ajustement structurel »

Mémoire de fin de formation, cycle spécialisé en finances publiques.

2- Houcine Akli : « Cours des finances locales »

Pour les étudiants en PGS – manangement public Local.

3- Taib Essaid « Cours de management public local »

Pour les étudiants en PGS – manangement public Local.

4- Bilan FCCL 1997.

5- CENEAP : « Etude statistiques et financières des communes »

Alger 1997

6- CENEAP : « Refonte du système fiscal »

Alger 1997.

7- CENEAP : « Etude sur lélaboration des budgets normatifs des communes »

Alger 1997.

8- CENEAP : « Evaluation des besoins en formation des collectivités locales »

Rapport d'étape N° 02 Alger 1999.

9- TAIB Essaid : « Note sur les problèmes de gestion de la commune»

Bulletin de CDRA, ENA , Alger N° 1 – 1990.