مالية الجماعات المحلية في الجزائر (قراءة في الواقع والافاق)

(Financial of Algeria's communities (actually read and horizon

جرادة لخضر، جامعة أحمد درايعية أدرار، lakhadrdj@gmail.com
إسماعيل نبو، جامعة طاهري محمد بشار، nebbouismail@gmail.com

ملخص:

لقد أخذت الجزائر بنظام الجماعات الإقليمية منذ الاستقلال وتمثل تطبيقه في نظامي البلدية والولاية، الذي تبنته لإشراك الشعب في البناء والتسيير من خلال المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وتجسيدا لفكرة حكم الشعب نفسه بنفسه، والذي كان أحد أهم مبادئ ثورة أول نوفمبر، التي كرست عبر مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر. وتعتبر الجماعات الإقليمية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة كما أن وجودها هو تجسيد لإشباع الحاجات العامة التي في الغالب يعجز أو يمتنع القطاع الخاص عن تلبيتها لقلة مردوديتها أو طول آجالها، وبغية التجسيد الأمثل للأهداف المركزية، أوكلت لها جملة من الصلاحيات تأخذ في الحسبان امتداد واتساع المهام المركزية على المستوى المحلي من جهة، وتزايد حجم الحاجات العامة المحلية للإقليم من جهة أخرى. إلا أن هاته المهام والاختصاصات المتزايدة الموكلة للجماعات الإقليمية لا تتناسب ومحدودية وضعف المصادر التمويلية لها.

تهدف هذه الدراسة إلى البحث عن تنظيم وتسيير مالية الجماعات الإقليمية في كل من قانوني الولاية والبلدية، وكذا معالجة واقع مالية الجماعات الإقليمية من خلال عرض مكوناتها وهيكلها البنيوي، وتسليط الضوء على أهم الصعوبات التي تواجهها وطرح رؤية أو حلول لنظام الجماعات الإقليمية المالي من شأنه توفير موارد مالية تحقق كفاية ذاتية لتمويل برامجها التنموية للوصول إلى تنمية محلية شاملة ومستدامة، وذلك من خلال تصور اقتراحات تتلاءم مع العوامل والظروف التي تواجه الولاية والبلدية عن مختلف نفقات وإيرادات مالية الجماعات الإقليمية.

الكلمات المفتاحية: جماعات المحلية؛ موارد مالية؛ تنمية، بلدية؛ ولاية.

Abstract:

Algeria has adopted the system of regional groups since independence, and its application is represented in the municipal and state systems, which it adopted to involve the people in construction and management through elected local people's councils, and an embodiment of the idea of the rule of the people themselves, which was one of the most important principles of the November 1 revolution, which was enshrined through various constitutions. that Algeria knew. The regional groups are considered as the basic bodies for the administrative organization of the state, and their existence is an embodiment of satisfying public needs that the private sector is often unable or reluctant to meet due to their lack of profitability or long deadlines. Centralization at the local level on the one hand, and the increasing volume of local public needs of the region on the other hand. However, these increasing tasks and competenc-

es entrusted to the regional groups are not commensurate with the limited and weak funding sources for them.

This study aims to search for the organization and management of the finances of regional groups in both state and municipal laws, as well as addressing the reality of the finances of regional groups by presenting their components and structural structure, highlighting the most important difficulties they face and proposing a vision or solutions for the financial system of regional groups that would provide resources Financial that achieves self-sufficiency to finance its development programs to reach a comprehensive and sustainable local development, by envisioning proposals that are compatible with the factors and conditions facing the state and the municipality on the various financial expenditures and revenues of the regional groups.

Keywords: local groups; financial resources; development, municipality; state.

تعتبر مالية الجماعات الإقليمية أحد فروع المالية العامة، نظرا لأنها تتضمن القواعد المنظمة للإيرادات والنفقات، حيث يقصد بالمالية المحلية مجموع الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات والتي تخص الهيئات المحلية، ومن الحقائق الثابتة أن المالية المحلية هي العمل الشامل للإدارة العامة للدولة بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة، لذلك فإنها تكتسي أهمية بالغة، وقد عرفت المالية المحلية تطورا ملحوظا في الجزائر وطرأت عليها مجموعة من الإصلاحات، حيث خصها المشرع بميزانية خاصة بها.

ولتتمكن الجماعات الإقليمية من القيام بالمهام المنوطة بها، منح لها المشرع شخصية قانونية وميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة–مالية الجماعات الإقليمية–هذا الأمر الذي يعتبر من أهم الجوانب لتجسيد لامركزية فعلية وحقيقية، وعلى إثر ذلك تعتبر المالية المحلية مؤشرا فاعلا من خلاله يظهر عمل الهيئات المحلية وقدراتها على التسيير، وتلبية الحاجات العامة للأفراد على المستوى المحلي وذلك بالسعي إلى توفير موارد تواكب وتناسب هذه الحاجات العامة المتزايدة بما يضمن تحقيقها لتنمية محلية شاملة.

إن تحقيق الجماعات الإقليمية ممثلة في الولاية والبلدية لهاته التنمية يعترضه صعوبات تعيق المسار التنموي، بسبب نقص الموارد التي من شأنها تمويل نفقاتها المحلية الأمر الذي يقودنا لطرح الإشكالية التالية :

ماهي الصعوبات التي تواجه مالية الجماعات الإقليمية وما الحلول المقترحة لتصحيح وضعها المالي وتحقيق التنمية المحلية الشاملة؟

وفي سبيل الإجابة عن هاته الإشكالية اقترحنا خطة العمل المكونة من ثلاث محور حيث قمنا بعرض الإطار القانوني لمالية الجماعات الإقليمية وكذا بنية نفقاتها وإيراداتها ومن ثم تقييم مالية الجماعات الإقليمية من خلال تبيان الصعوبات التي تواجهها التي تواجهها وكذا أسباب عجزها، ثم خلصنا إلى اقتراح بعض الحلول لسد العجز الموازين لمالية الجماعات الإقليمية.

المطلب الأول: النظام القانوني لميزانية الجماعات الإقليمية

تعتبر الميزانية أداة فعالة في يد الجماعات الإقليمية على أساس أنها تنظيم مالي يتقابل فيه كل من جانبي النفقات والإيرادات، ويحدد العلاقة بينهما،[1] حيث يتم توجيهها لتحقيق الأهداف المسطرة من طرف الجماعات الإقليمية، فمن أجل الإحاطة بجميع الظروف المالية المحلية، أي معرفة حجم إيراداتها، وكيفية صرفها، لابد لها من إعداد ميزانية تحدد جميع الأعباء المالية، وكذلك يجب ممارسة الرقابة عليها لضمان عدم التلاعب بالأموال العامة.

الفرع الأول: مفهوم ميزانية الجماعات الإقليمية

تلعب الميزانية دورا هاما في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، باعتبارها الوثيقة الأكثر أهمية كونها أداة تستعمل لمعرفة الوضعية المالية للجماعات الإقليمية خلال سنة، سنحاول دراسة ماهية الميزانية المحلية من خلال التطرق إلى مفهومها، كيفية إعدادها وتنفيذها. وتهدف الميزانية المحلية إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات المتزايدة للسكان، من خلال البحث على الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها لمدة سنة، ولإمكانية الإلمام بمفهوم الميزانية المحلية، سيتم التطرق إلى العناصر التالية:

أولا: تعريف ميزانية الجماعات الإقليمية:

حسب نص المادتين 176 من قانون البلدية و 157 من قانون الولاية،[2] فإن الميزانية عبارة عن جدول تقديرات الإرادات والنفقات، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بالسير الحسن لمصالح الجماعات الإقليمية.

كما يمكن تعريف الميزانية الإقليمية على أنها وثيقة حسابية تقديرية يتم إعدادها من طرف الهيئة المحلية سواء الولاية أو البلدية عن طريق قيام هذه الأخيرة بعملية جرد النفقات والإيرادات المراد تحقيقها خلال سنة.

ثانيا: خصائص ميزانية الجماعات الإقليمية:

من خلال التعريف الذي أورده المشرع الجزائري المتعلق بميزانية الولاية والبلدية، المذكور أعلاه، فإن هذه الأخيرة تتميز بالخصائص التالية:

- **عمل تقديري** : يعني قيام الإدارة المحلية بتقدير النفقات والإيرادات السنوية الخاصة بالجماعات الإقليمية، بتحديد النفقات المتوقعة والإيرادات التي يمكن تحصيلها خلال سنة مالية كاملة، حيث تلتزم البلدية والولاية كل سنة بمعرفة الموارد التي سوف تملكها والنفقات التي سوف تنفقها طبقا لسياسة المسطرة من طرف الدولة.[3]
- **عمل ترخيصي** : ينبغي على الجماعات المحلية في مسائل النفقات والإيرادات حسب ما نص عليه القانون الحصول على رخصة من طرف المجلس الشعبي البلدي أو الولائي إلى الآمر بالصرف.
- **عمل دوري** : تلتزم سلطات البلدية والولاية بإعداد الميزانية بصفة دورية ومنتظمة كل سنة مالية جديدة.
- **عمل ذو طابع إداري** : تعد بأمر إداري، مما يسمح بحسن سير المصالح المحلية وضمان استمراريتها. [4]

---

[1]- محمد جمال ذنيبان، المالية العامة والتشريع المالي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003 ، ص 250.

[2]- تنص المادة 176 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 جوان 2011، ج ر عدد 37 الصادرة في 03 ماي 2011، على ما يلي: "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برامج التجهيز والاستثمار."
كذلك راجع المادة 157 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 02 الصادرة في 29 فيفري 2012.

[3]- عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية: دراسة حالة ولاية تلمسان وبلدية منصورة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 37.

ثالثا: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية:

تقوم الميزانية المحلية على مجموعة من المبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها لإعدادها بصفة صحيحة وقانونية، تتمثل أهم هذه المبادئ فيما يلي:

- **مبدأ السنوية:** الميزانية عمل محدد بمدة زمنية تقدر بسنة، أي تقدير النفقات والإيرادات في حدود سنة.[5]

- **مبدأ الوحدة:** يقصد به إدراج كافة النفقات والإيرادات المتوقع إنفاقها أو تحصيلها خلال دورة الميزانية في وثيقة واحدة.[6]

- **مبدأ التوازن:** يعتبر من أهم قواعد التسيير المحلي المحافظة على المستقبل المالي للبلدية والولاية، على أن لا يكون رهنا للمشاكل والعراقيل، وعليه لتطبيق هذا المبدأ يستدعي احترام قاعدتي : الدقة، وهي قاعدة تستبعد كل غش ممكن، ويخضع لهذه الضرورة النفقات والإيرادات على حد سواء، كذلك الحصر من خلال جمع النفقات والإيرادات.[7]

- **مبدأ الفصل بين الآمر بالصرف والمحاسب العمومي:** هو مبدأ أساسي يكرسه القانون 90-21 المنظم للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية، والغاية هو توضيح العلاقة بين مهمتين أساسيتين في أطر عملية تنفيذ الميزانية، فالمهمة الأولى ذات طابع إداري يقوم بها الآمر بالصرف، والثانية ذات طابع محاسبتي يقوم بها المحاسب العمومي، وهذا لضمان حماية الأموال العمومية.[8]

رابعا: وثائق ميزانية الجماعات المحلية:

تتكون الميزانية المحلية من ثلاث وثائق، تتمثل الأولى في الميزانية الأولية التي يتم إعدادها خلال السنة المالية من خلال كشف وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لمدة سنة، ثم الحساب الإداري ثانيا، والذي يعتبر ميزانية حقيقية للجماعة المحلية من خلال تقديمه لكل المصاريف التي صرفت والإيرادات التي حصلت فعلا أثناء السنة المالية وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل قسم للسنة المالية السابقة، ويتم التصويت عليه قبل 31 مارس من السنة المعنية (الحالية)، وأخيرا نجد الميزانية الإضافية، التي تعتبر وثيقة تعديلية للميزانية الأولية اعتمادا على الحساب الإداري سواء بالنقصان أو بالزيادة، فتسمح بتعديل مختلف النفقات والإيرادات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية.[9]

وهناك من يضيف وثائق أخرى للميزانية وهي التراخيص الخاصة التي تأتي بعد الميزانية الإضافية لتمويل نفقات معينة وكذا الاعتمادات المسبقة التي تأتي بين الميزانية الأولية والميزانية الإضافية.

---

[4]- عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية: دراسة حالة ولاية تلمسان وبلدية منصورة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 37.

[5]- راجع المادتين 177 و202 من القانون 11- 10المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

[6]- عادل فليح العلا، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الحامد، الأردن، 2006، ص 578

[7]: شباب سهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية: دراسة تطبيقية، حالة بلدية معسكر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2012، ص 99

[8]: المرجع نفسه، ص 100

[9]: عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 39

راجع في ذلك المواد 164-165-166 من القانون 12- 07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق

خامسا: أقسام الميزانية:

حسب نص المادتين 179 من قانون البلدية[10] و158 من قانون الولاية ، تحتوي الميزانية المحلية على قسمين رئيسيين متوازنين في الإيرادات والنفقات هما:

1- **قسم التسيير:** يقصد به المبالغ المالية المخصصة لدفع المرتبات، أجور الموظفين والمستخدمين واقتناء لوازم التسيير وتسديد الديون وتقديم المساعدات الاجتماعية.

2- **قسم التجهيز والاستثمار:** يراد به المبالغ المخصصة لتجهيز المصالح بالوسائل المادية وانجاز المشاريع المختلفة وتمويل قسم التجهيز والاستثمار.

الفرع الثاني: التنظيم القانوني لنفقات وإيرادات ميزانية الجماعات المحلية

إن اعتراف المشرع الجزائري للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يعتبر الدعامة الأساسية التي تعتمد عليها الإدارة المحلية للقيام بمهامها المتعددة وتغطية نفقاتها المتزايدة، وبالتالي يتضح أن النفقة المحلية تصرف في نطاق الجماعة الإقليمية بقصد تلبية احتياجات عامة محلية من سلع وخدمات، وهذا من خلال البحث على مختلف الموارد المالية لتغطية نفقاتها المحلية سواء الذاتية أو الخارجية.

أولا: نفقات ميزانية الجماعات المحلية:

تعرف النفقة العامة على أنها " كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام لإشباع الحاجات العامة"[11]، كما تعرف على أنها "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام" [12]

وبذلك فالنفقات المحلية هي: " مبلغ نقدي تقوم بإنفاقه الهيئات المحلية اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بقصد إشباع الحاجات العامة ولتسيير مصالحها والخدمات الضرورية."

1. **خصائص نفقات الجماعات المحلية:** تتميز النفقات المحلية تتميز بجملة من الخصائص هي:

– **الصفة النقدية:** تعتمد المعاملات التجارية الحديثة على النقود باعتبارها مبالغ مالية تقوم بإنفاقها الولاية والبلدية قصد الحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطاتها واستمرارية المرافق المحلية.

– **صدور النفقة عن هيئة محلية:** يقصد بصدور النفقة عن هيئة محلية أن تكون صادرة عن إحدى الهيئات الإقليمية، منها الولاية والبلدية، التي تعتبر شخص من أشخاص القانون العام حسب نص المادة 49 من القانون المدني، التي بينت أن الأشخاص الاعتبارية الإدارية هم الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات والدواوين العامة وكل تجمع يعطيه القانون صفة الشخصية الاعتبارية. [13]

– **تحقيق منفعة عامة محلية:** تسعى الجماعة الإقليمية من خلال إنفاقها لمبالغ مالية إلى إشباع حاجة عامة محلية كنفقات بناء مدارس ومستشفيات وطرقات، حيث تسعى من وراء ذلك إلى تحقيق مصلحة محلية للمواطنين المقيمين على إقليمها دون استثناء

---

[10]: تنص المادة 179 من القانون رقم 11- 10المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، على ما يلي: "تحتوي ميزانية البلدية على قسمين: قسم التسيير، قسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا."

راجع كذلك المادة 158 من القانون رقم 12- 07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[11]– حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2000، ص 378

[12]– عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006، ص 63

[13]– أمر رقم 75 -85 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانوني المدني، ج ر، ع 78 الصادر في 30 سبتمبر 1975 معدل ومتمم.

أو تمييز، وعليه فإن السعي إلى تحقيق منفعة شخصية أو تحقيق منفعة لفئة معينة على حساب الآخرين هو إساءة وانحراف لتحقيق الهدف الأسمى للنفقة العامة المحلية المتمثل في العدالة والمساواة داخل المجتمع [14]

2. ضوابط نفقات الجماعات المحلية:

تخضع الجماعات المحلية من خلال نفقاتها لضوابط متعددة وذلك للحفاظ على الأموال العامة المحلية من خلال التسيير العقلاني للأموال المحلية، وتتمثل في:

– **ضابط المنفعة:** تهدف الولاية والبلدية من خلال إنفاقها لمبالغ مالية إلى تحقيق منفعة عامة إقليمية، من خلال ما تجلبه من منافع وخدمات لكافة الأفراد.

– **ضابط الاقتصاد في الإنفاق:** تهدف الإدارة المحلية إلى تحقيق المنفعة العامة من خلال الصلاحيات والسلطات المخولة لها قانونا، بحيث تقوم بالإنفاق بأسلوب عقلاني، وهو ما يعرف بضابط ترشيد الإنفاق العام.

– **ضابط الرقابة:** من خلال الرقابة المحلية التي تمارسها أجهزة تابعة للدولة من خلال سعيها للحفاظ على الأموال العمومية المحلية المتمثلة في الرقابة الإدارية، التي تمارس من قبل الهيئات المحلية وأمين الخزينة إضافة إلى الوصاية، فضلا عن الرقابة القضائية التي تمارس من قبل مجلس المحاسبة. [15]

3. **أقسام النفقات العامة المحلية:** تعتمد النفقات الإقليمية على قيام الهيئات المحلية وأشخاص القانون العام بإنفاق الأموال الضرورية لاستمرارية المرافق العامة، من خلال نفقات التسيير، وتنمية ملكية الجماعات المحلية من خلال نفقات التجهيز والاستثمار.

أ. **نفقات قسم التسيير:** تنص المادة 198 من قانون البلدية 11-10، على ما يلي: "يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يأتي: أجور و أعباء مستخدمي البلدية، التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية، المساهمات المقررة على الأملاك ومداخلي البلدية بموجب القوانين، نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية، نفقات صيانة طرق البلدية، المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها، الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار، فوائد القروض، أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة، مصاريف تسيير مصالح البلدية، الأعباء السابقة."

أما بالنسبة لنفقات الولاية فهي لا تخرج عن نطاق النفقات العامة للدولة، باعتبارها نفقات ضرورية اللازمة لسير المرافق والهيئات العمومية، فهي مبالغ تنفق من أجل تسيير الجهاز الإداري للولاية، حيث يحتوي قسم التسيير على أجور وأعباء مستخدمي الولاية، مصاريف تسيير مصالح الولاية، إضافة إلى أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة...الخ [16]

ب. **نفقات قسم التجهيز والاستثمار:** تعتبر نفقات التجهيز والاستثمار نفقات ضرورية باعتبارها تنمي ملكية الجماعات المحلية، وبالرجوع إلى المادة 198 فقرة 02 من قانون البلدية[17]، يحتوي قسم التجهيز والاستثمار بموجب القانون على ما يلي: نفقات المساهمة في رأس مال بعنوان الاستثمار، تسديد رأس مال القروض، نفقات إعادة تهيئة منشآت البلدية.

---

[14]– حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 13

[15]– يحياوي أعمر، مساهمة في الدراسة المالية العامة: النظرية الراهنة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2000، ص 38

[16]– زيان محند واعمر، "نظرية حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، 2002 ، الجزائر ، ص 113

[17]– قانون المتعلق بالبلدية، المرجع السابق. – 15 – قانون رقم 11

ثانيا: إيرادات ميزانية الجماعات المحلية:

تحتاج الجماعات المحلية لتمويل مختلف نفقاتها وتوفير متطلبات المواطنين والسعي وراء تحقيق التنمية المحلية، إلى عدة موارد تعتمد عليها لتحصيل مداخيل خزينتها[18]، منها ما هو ذاتي، ومنها ما هو خارجي.

1-**الموارد الداخلية للجماعات المحلية:** تتمتع الولاية والبلدية بموارد مالية خاصة بها مستقلة عن مالية الدولة، وهذا حسب نص المادتين 169 من قانون البلدية و152 من قانون الولاية،[19] تتمثل في موارد مالية جبائية وموارد مالية غير جبائية.

أ- **الموارد المالية الجبائية:** تحتل الجباية مكانة هامة في تمويل وتلبية مختلف أعباء الهيئات الإقليمية، كون أن هذه الأخيرة تعتمد أساسا على الموارد الجبائية، وهذا نظرا لامتيازها بالاستقرار مقارنة بالموارد الأخرى، حيث أن القسم الأكبر للإيرادات تأتي من حصيلة الجباية إذ نجد أكثر من 90 % من عائداتها من طبيعة جبائية، وتقسم إلى:

- **الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية:** تتكون الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية من مختلف الضرائب والرسوم التي تعود حصيلتها الإجمالية مباشرة للجماعات المحلية، حيث تتعدد وتتنوع هذه الأخيرة، نذكر منها:

– **الرسم على النشاط المهني**[20]: حيث يطبق هذا الرسم على كل نشاط مهني صناعي أو تجاري أو غير تجاري في المكان الذي يوجد فيه مقر المؤسسة بالنسبة للشركات ومكان ممارسة المهنة بالنسبة للأشخاص ، ويتم تحصيله وفق الجدول التالي[21]:

معدل الرسم	حصة الولاية	حصة البلدية	حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية
2 %	0.59 %	1.30 %	0.11 %

– **الرسم العقاري** :[22] يتعلق هذا الرسم بالملكيات المبنية والغير المبنية، وهو مخصص كليا لفائدة البلديات، يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية حيث يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموما عن التحكم في الحظيرة العقارية وتطويرها.

– **رسم التطهير** :[23] وهي ضريبة سنوية تدفع من طرف كل شخص على مسكن أو ملكية واقعة داخل البلديات المتوفرة على مصلحة خاصة برفع القمامات المنزلية، والمنازل الغير المستفيدة من خدمات مصلحة رفع القمامات المنزلية فهي غير خاضعة لرسم التطهير.

– **رسم الإقامة** : يفرض على الأشخاص غير المقيمين في البلدية ولا يملكون تأشيرة إقامة، ويتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السياح أو المعالجين بالحمامات المعدنية، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قباضة الضرائب كعائد

---

[18] - GRABA Hachemi, les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, 2000, p39.

[19]- تنص المادة 169 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، على ما يلي: "البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة، وهي مسؤولة عن تعبئة مواردها."

كذلك راجع المادة 152 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق

[20]- تأسس هذا الرسم بموجب القانون 95-21 مؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1995، الجريدة الرسمية العدد رقم 82 الصادرة في 31 ديسمبر 1995.

[21]:-المادة 222 من القانون رقم 76-101 المؤرخ في 9 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ج ر ج ج عدد 102 الصادر في 22 ديسمبر 1976، المعدلة بموجب المادة 8 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

[22]- تأسس هذا الرسم بموجب القانون 67-83 مؤرخ في 2 جوان 1967، المتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 66 -338 المؤرخ في 31 ديسمبر 1967 المتضمن قانون المالية لسنة 1967، الجريدة الرسمية رقم 47 الصادرة في 3 جوان 1967.

[23]- تأسس هذا الرسم بموجب القانون رقم 80-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1980، المتضمن قانون المالية لسنة 1980، ج ر ج ج عدد 45 الصادر في 31 ديسمبر 1980

جبائي يوجه كليا لصالح البلديات، ويحسب بالنسبة لكل شخص، إذ لا يمكن أن يتعدى 10 دج عن كل شخص على الأقل أو 20 دج على الأكثر، و50 دج بالنسبة لكل عائلة [24]

– **رسم السكن** : كان يطبق على ولايات العاصمة وعنابة، وهران فقط، ثم امتد بموجب قانون المالية لسنة 2003 لكل البلديات مقرات الدوائر الحضرية الرئيسية، وناتج هذا الرسم مخصص بالكامل لصيانة الحضائر العقارية لبلديات الولايات، حيث قدرت هذه المبالغ كالآتي : 300 دج بالنسبة للعمارات ذات طابع السكني، و1200 دج للمحلات ذات الطابع التجاري وغير التجاري الحرفي وغيرها من النشاطات الأخرى.[25]

- **الموارد الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية:** تتمثل الموارد الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية في مختلف الضرائب والرسوم المحلية التي يقسم عائدها بين الجماعات المحلية وبعض الصناديق مثل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتمثل أساسا فيما يلي:

– **الرسم على القيمة المضافة** : يعتبر الرسم على القيمة المضافة ضريبة غير مباشرة يتحملها المستهلك ويدفعها المنتج ويطبق على عمليات الاستيراد، عمليات البيع، الأشغال العقارية والخدمات غير الخاضعة لرسوم خاصة، وتفرض بمعدل منخفض قدره 9 % وبمعدل مرتفع قدره 19 %، حيث يعتبر من أهم الموارد الجبائية نظرا لمردوديته العالية، وتوزع نسب هذا الرسم وفق الجدول التالي :

الهيئة	حصة الولاية	حصة البلدية	**حصة الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية**
النسبة المئوية	8.5 %	0.5 %	10 %

– **الرسم على الذبح** : وهو رسم يفرض على ذبح الحيوانات الاستهلاك، وعلى اللحوم المصدرة والمستوردة كذلك، تحصله البلدية ويكون حسابه على أساس 5 دج للكيلوغرام الواحد، 3,5 دج للبلدية و 1,5 دج لصندوق حماية الصحة الحيوانية.

– **الضريبة على الممتلكات:** يطلق عليها اسم الضريبة على الذمة المالية، ويخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعية المقيمة في الجزائر وغير المقيمة في الجزائر والتي لها موطن جبائي فيها [26]، وتتمثل هذه الضريبة في القيمة الصافية لمجموع الأموال والحقوق والقيم الخاضعة للضرائب عن كل سنة، ويتم توزيعها كالتالي: [27]

الهيئة	حصة الدولة	حصة البلدية	حصة الصندوق الوطني للسكن
النسبة المئوية	60 %	20 %	20 %

– **قسيمة السيارات** : تفرض الضريبة على قسيمة السيارات على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة القسيمة على التراب الوطني، حيث يتم دفعها سنويا وتتغير تعريفته حسب نوع السيارة وسنة بدء استعمالها، ويتراوح بين

---

[24]– عمير ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة العامة وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012، ص 47

[25]– سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 94.

[26]– خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر: أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011، ص 111

[27]– المادة 14 من القانون رقم 05- 16المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر ج ج عدد 85 الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 2005

3000 دج و 18000 دج [28]، وتوزع على الدولة بنسبة 20 % والصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بنسبة 80 %.

ب- **الموارد المالية غير الجبائية:** تتكون الموارد المالية غير الجبائية للجماعات المحلية أساسا في:

- **مداخيل أملاك الجماعات المحلية:** تتوفر الجماعات المحلية على مجموع من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، باعتبارها ذات شخصية معنوية جاز لها التصرف في ممتلكاتها بالخصوص إيجار العقارات، حقوق الطرقات...إلخ، وتشكل نسبة ضئيلة من إيرادات التسيير. [29]

- **موارد الاستغلال:** يتمثل مورد الاستغلال فيما تجنيه الجماعات المحلية من استغلال مرافقها وبعض المراكز بتقديم مختلف الخدمات للجمهور مقابل مبالغ رمزية، ومن بين الخدمات التي يمكن أن تتحصل من خلالها على بعض المداخيل نذكر، رسوم الأرصفة العمومية التي يستفيد منها أصحاب المحلات، حقوق تسليم العقود الإدارية[30]. ويشكل مورد الاستغلال أداة هامة للاستقلال المالي نظرا لارتباطه مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلديات، وكذلك السلطة التي تتمتع بها البلدية سواء في تحديد مقداره أو فيما يخص تحصيله، مع الإشارة هنا أن الحرية ليست مطلقة بل تخضع لبعض الجوانب القانونية التي تحدد أسعار الخدمات. [31]

- **المشاريع المشتركة للجماعات المحلية:** يمكن للجماعات المحلية أن تؤسس فيما بينها مشاريع ومؤسسات مشتركة تحقق لها النفع العام، وتمثل أرباح وفوائد هذه المشاريع والمؤسسات إيرادات هامة للهيئات الإقليمية تمكنها من تغطية نفقات تسييرها وتجهيزها [32]

2- الموارد الخارجية للجماعات المحلية

يعتبر الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانوية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية، وتتمثل الموارد الخارجية للإدارة المحلية فيما يلي:

أ- إعانات الدولة: تعد إعانات الدولة من أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية بعد الموارد الجبائية، وتهدف هذه الإعانات إلى تحقيق التوازن وتقليص الفوارق بين الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ومخططات البلدية للتنمية. [33]

- **إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:** يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، والمنشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14- 116 المؤرخ في 24 مارس 2014 والذي يحدد مهامه وتنظيمه وسيره، [34] حيث لجأت الدولة إلى إنشاء هذا الصندوق بهدف تكوين التضامن المالي بين الجماعات الإقليمية

---

[28]:-قانون رقم 15 -18 مؤرخ في 30 ديسمبر 2015 ، يتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج ر عدد 72 الصادر في 31 ديسمبر 2015

[29]- سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص 49

[30]- تياب نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الثاني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص 31

[31]- عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 43

[32]- مرغاد لخضر، "الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005.

[33]- عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 51

[34]- راجع المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 86-266 ، المؤرخ في 2 نوفمبر 1986 ،المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية وعمله، ج ر ج ج عدد 45 لسنة 1986.

وكذلك تقليص احتياجات هذه الأخيرة من الموارد المالية، ومن بين المهام الأساسية لهذا الصندوق تسيير صناديق الضمان والتضامن بين البلديات والولايات المنصوص عليها في المادة 211 من قانون البلدية [35] والمادة 176من قانون الولاية [36].

– رخص برامج المخططات البلدية للتنمية (PCD): إلى جانب الإعانات التي تتحصل عليها الجماعات الإقليمية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، هناك إعانات أخرى تمنحها الدولة، تتعلق بإنجاز برامج التنمية والتجهيز عن طريق اعتماد برامج تنموية للقضاء على التدهور الاقتصادي والاجتماعي الذي تعاني منه الجماعات الإقليمية (البلديات)، كبرامج التنمية الصناعية وبرامج نفقات التجهيز المحلي [37]

ب– القروض العامة كوسيلة لتمويل الجماعات الإقليمية: تعتبر القروض العامة مصدر من مصادر الإيرادات المحلية بترخيص من المشرع [38]، وغالبا ما يخصص هذا المورد لقسم التجهيز والاستثمار، وقد اضطلع بهذا الدور الصندوق الوطني التوفير والاحتياط المنشأ سنة 1964 ، حيث يسهل تمويل البرامج السكنية خاصة الريفية والتي تشرف عليها الجماعات الإقليمية، ويقدم تسبيقات وقروض لها.

ج– الهبات والوصايا كوسيلة لتمويل الجماعات الإقليمية: تعتبر الهبات والوصايا موردا من موارد المجالس المحلية، تتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المنتخبة أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة تقدم بها أحد المغتربين لتخليد اسمه مثلا. [39]

حسب نص المادتين 195 من قانون البلدية و151 من قانون الولاية،[40] تعتبر الهبات والوصايا إيراد تستعمله الجماعات الإقليمية لتغطية نفقات الاستثمار التي تقوم بها، ويخضع قبول الهبات والوصايا الموجهة للجماعات الإقليمية إلى الموافقة عليها بموجب مداولة للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، حيث لا تنفذ هذه المداولات إلا بعد المصادقة عليها من الوالي خلال 30 يوم من إيداع المداولة بالولاية وهذا بالنسبة لتلك المتعلقة بالبلدية، أما الولاية فهي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين، وإذ لم يعلنا عن قرارهما خلال هذه المدة تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها، ويخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية الموجهة للبلدية أو الولاية إلى الموافقة المسبقة للوالي أو الوزير المكلف بالداخلية.[41]

---

[35]– تنص المادة 211 من القانون رقم 11– 10 المتعلق بالبلدية، على ما يلي : "تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن ما بين البلديات وضمان المداخيل الجبائية، على صندوقين: الصندوق البلدي لتضامن، صندوق الجماعات المحلية للضمان، يحدد كيفيات تنظيم هذه الصناديق وتسييرها عن طريق التنظيم."

[36]– راجع المادة 176 من قانون 12– 07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[37]– شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011 ، ص 104

[38]– تنص المادة 174 من قانون رقم 11– 10المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، على ما يلي " يمكن البلدية اللجوء إلى القروض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخيل."...

[39]– عمري ريمة، التمويل بالوقف، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدية، يومي 10 و 11 مارس 2010، ص 5.

[40]– تنص المادة 195 من قانون البلدية 11–10، المرجع السابق، على ما يلي: " تتكون إيرادات قسم التسيير مما يأتي: ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما، المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية..." كذلك انظر المادة 151 من قانون 12– 07المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

[41]– المادتين 57 و 58 من القانون 11– 10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.
كذلك أنظر المادتين 55 و 134 من القانون 12– 07 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

المطلب الثاني: تقييم مالية الجماعات الإقليمية

تلعب المالية المحلية دور أساسي في التنمية المحلية، إلا أنها تعاني من جملة من الصعوبات سنحاول تسليط الضوء عليها، من خلال دراستنا للنظام القانوني لمالية الجماعات الإقليمية.

الفرع الأول: النفقات المحلية بين اتساع الحاجيات وندرة الموارد

رغم كل الإصلاحات الجبائية، وإنجازات صندوق المشترك للجماعات المحلية، إلا أن هناك عوائق مالية تقف في وجه تحقيق مساعي الجماعات الإقليمية، يمكن تلخيصها كما يلي:

أولا: اتساع مهام الجماعات الإقليمية: تتعدد صلاحيات الجماعات الإقليمية في الجزائر، حيث أنها تقوم بمهام عديدة تتمثل من تهيئة وتنمية المحلية في مختلف المجالات مثل قيامها بالنفقات المتعلقة ببرامج فك العزلة وكذا التزويد بالماء الشروب وشق الطرقات، ناهيك عن نفقاتها المتعلقة بقطاع التربية كالقيام بالترميمات للمؤسسات التربوية في الطور الابتدائي، وكذا تحمل نفقات المطاعم المدرسية التي أصبحت من صميم اختصاصها مؤخرا، كما يمكن لها القيام باستثمارات في المجالات الاقتصادية طبقا للتشريع المعمول به...الخ[42]. وأمام هذا التطور المذهل لمهام الجماعات الإقليمية، فإن إيراداتها المحدودة تزيد بمعدل ضئيل، مما يضاعف من حدة عجز ميزانيتها إذا ما قرناه بمعدل الزيادة في المتطلبات والحاجيات العامة نتيجة التوسع العمراني والزيادة السكانية من جهة،[43] والتوسع الإنفاق المحلي المظهري وعدم مراعاة الأولويات في الإنفاق من جهة أخرى، التي تزيد من النفقات المحلية[44]

ثانيا: ضعف الموارد المحلية: بالرغم من تنوع وتعدد الموارد المالية المحلية، إلا أنها تبقى غير كافية لتلبية حاجيات السكان المتزايدة وتحقيق أهداف الجماعات الإقليمية، ويرجع تدهور الموارد المالية بصفة عامة إلى أسباب عديدة يمكن حصرها فيما يلي:

1-**ضعف الموارد المالية الذاتية:** تعاني الإدارة المحلية من صعوبات عديدة في تمويل مصادرها المالية، يمكن إرجاعها بالدرجة الأولى إلى ضعف المصادر الجبائية، بالإضافة إلى تدهور الموارد الأخرى.

1-1 ضعف الجباية المحلية :[45]، ويرجع أهم أسباب ضعف هذه الأخيرة إلى:

- تبعيتها للنظام الجبائي للدولة بسبب اقصاء البلدية والولاية من المبادرة المالية في مجال تأسيس الضرائب، مما يعود سلبيا على مردودية الإيرادات الجبائية.[46]
- احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية مما يعود سلبا على الأغلفة المالية للجماعات الإقليمية.
- ضعف مردودية الضرائب المحصلة كليا للجماعات الإقليمية.
- ظاهرة التهرب الضريبي : التي تمس بالوضع المالي للجماعات الإقليمية ، حيث يحرمها من مبالغ ضخمة مما يعود سلبا على حجم الإيرادات المحلية التي هي بحاجة ماسة إليها للقيام بمختلف الوظائف المنوطة بها.

---

[42]- زيان محند واعمر، "نظر ية حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص 113

[43]- عبد العزيز صالح بن نحتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 296

[44]- متلو الطيب، "التنمية المحلية: معاينات وأفاق"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، الجزائر، 2003، ص121

[45]- بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد الأول، الجزائر، ص 165

[46]- تنص المادة 122 فقرة 13 من دستور 1996 ، دستور 1996 للجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7ديسمبر 1996 ، جريدة رسمية عدد 76 الصادر بتاريخ 8ديسمبر 1996 ، معدل ومتمم بالقانون رقم 10- 19مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، جريدة رسمية عدد 63 الصادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008 ، معدل بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 6 مارس 2016 ، جريدة رسمية عدد 14 الصادر بتاريخ 07 مارس 20، على ما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذا في المجالات الآتية: إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها."

1-2 ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية : بالرغم من أن الجماعات الإقليمية تتمتع بأملاك متنوعة تأتي أساسا من استغلال أملاكها الخاصة وبالدرجة أقل العامة، كما تعتبر مداخيل هذه الأخيرة متجددة خاصة بالنسبة لتأجير أملاك البلدية والولاية، إلا أنه في الواقع يظهر عدم تجاوز هذه الأملاك 10 % من مجموع الموارد المحلية، وهي نسبة ضئيلة مقارنة بالإيرادات الجبائية، ويعود ذلك عموما إلى ثلاث أسباب أساسية هي : التبذير وسوء استغلال الجماعات الإقليمية لممتلكاتها، نقص وغياب الصيانة وسوء تقدير الأغلفة المالية للمشاريع.[47]

2-**ضعف الموارد الخارجية:** إن الجزء الأكبر من الإيرادات المحلية في الجزائر تأتي من الإعانات الحكومية التي تدرجها الإدارة المركزية **الإقليمية** في ميزانيتها العامة لهذه الوحدات عن طريق وسائل التمويل الخارجية التي تعاني من الاختلال، مما يولد ضعف الموارد الخارجية، ويمكن إرجاع عجز هذه الأخيرة للأسباب التالية:

– **عجز صندوق الضمان والتضامن للجماعات الإقليمية:** عرف هذا الصندوق عجزا في الآونة الأخيرة نظرا لثلاث أسباب أساسية تتمثل في: العدد المتزايد والكبير للبلديات العاجزة، تكليف الصندوق بدفع إعانات تسيير الحرس البلدي والتي تتعدى في الغالب 40 % من ميزانيته، إلغاء ضريبة الدفع الجزافي التي كان موردا هاما بالنسبة له، باعتبارها كانت تعود كليا للجماعات الإقليمية.[48]

– عجز المخططات البلدية للتنمية، فرغم المبالغ المالية المخصصة سنويا لتمويل المخططات البلدية لتنمية، إلا أن تقسيمها يعود على 1541 بلدية لا يبقي لكل واحدة منها إلى مبالغ ضئيلة لا تستجيب للحاجات الأكثر ضرورة للسكان، حيث نجد العديد من البلديات تعيش نقصا فادحا فيما يتعلق بالتزويد بالماء الشروب، قنوات صرف المياه، الكهرباء...الخ [49]

– **تأثير القروض على استقلالية الجماعات الإقليمية:** بالرغم من الدور الذي تلعبه القروض في تخفيف ضعف الإيرادات الجبائية للهيئات الإقليمية، إلا أنها تؤثر سلبا على استقلاليتها بما أنها غير مجانية نظرا لارتباطها بفوائد قد تجعل الجماعة في وضعية مالية صعبة كونها تثقل كاهل الجماعات الإقليمية وتزيد من تأزم وضعيتها في ظل تراكم الديون،[50] إضافة إلى ارتباط القروض بإجراءات معقدة للحصول عليها، كالحصول على الموافقة المسبقة من طرف الدولة، ومنه فإن الجماعات الإقليمية محدودة الاستقلالية ومرهونة بتبعية تامة للدولة، التي تتكفل بمسح ديونها، وتقديم الإعانات الموجهة للتجهيز والتنمية.[51]

الفرع الثاني: عجز ميزانية الجماعات الإقليمية

تعاني الهيئات الإقليمية خاصة البلديات من صعوبات كثيرة نتيجة الأعباء المالية الملقاة على عاتقها، ويرجع سبب عجز الميزانية المحلية لأسباب عديدة منها:

---

[47]– دوبابي نضيرة، الحكم الراشد وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصادات التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 121

48– بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد الأول، الجزائر، 2011، ص ص 164،165

49– خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر: أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011، ص 125.

50– برازة وهيبة، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الأول، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص 32

[51]– دحو ولد قابلية، "الإصلاحات المالية والجبائية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، الجزائر، 2013 ، ص 119

أولا: سوء تسيير ميزانية الجماعات الإقليمية

يعد سوء التسيير المحلي لميزانية البلدية والولاية من أهم أسباب عجز هذه الأخيرة كونها مرتبطة بقواعد أساسية واجبة الاحترام من طرف المنتخبين المحليين، ويعود ذلك لأسباب عديدة سنحاول التطرق إليها في هذا الفرع.

1- سوء التقدير لميزانية الجماعات الإقليمية: تعاني ميزانيات الجماعات الإقليمية من سوء تقدير الأغلفة المالية لعدم احترام قاعدتي الدقة والحصر، ويعود سوء تقدير الميزانية المحلية بصفة عامة إلى عوامل أهمها:

- عدم التطابق بين الموارد والأعباء.
- سيطرة قسم التسيير على قسم التجهيز والاستثمار وبالتالي يبقى الاعتماد الكلي في الاستثمار على ما تقدمه الدولة من إعانات.

2- التسيير اللاعقلاني لميزانية الجماعات الإقليمية: تعاني الميزانية المحلية من العجز في التسيير المالي نتيجة لغياب العقلانية في التسيير، وهو ما تقع مسؤوليته على عاتق المسؤولين المحليين سواء بسبب نقص الكفاءة، أو الإهمال الذي يصدر منهم بسبب غياب المسؤولية المهنية.

ثانيا: عدم فعالية الرقابة الممارسة على تنفيذ الميزانية الإقليمية

تعتبر الرقابة المالية على الجماعات الإقليمية أداة من أداوت السلطة العامة التي تهدف إلى حماية المال العام بعدة وسائل سخرتها الدولة للهيئات المحلية، وذلك من أجل تجسيد سياستها الرقابية على الإيرادات والنفقات، بالإضافة إلى الوصاية الإدارية المشددة على ميزانية الجماعات المحلية الممارسة من طرف الوالي والوزير الداخلية، فبالرغم من شدة الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية، إلا أنها غير فعالة من خلال العجز المتواصل لميزانية الولايات والبلديات الجزائرية.[52]

المطلب الثالث: الحلول المقترحة لمعالجة عجز مالية الجماعات الإقليمية

بعد أن قمنا بتشخيص أهم أسباب عجز مالية الجماعات الإقليمية، سنحاول اقتراح بعض الحلول التي من شأنها الحد والقضاء على العجز المتواصل الذي تسجله معظم الهيئات المحلية الجزائرية.

الفرع الأول: العمل على ترشيد النفقات والإيرادات الجبائية المحلية

ترجع معظم أسباب عجز البلديات والولايات الجزائرية، بالدرجة الأولى إلى سوء الإنفاق المحلي الذي نتج عنه زيادة النفقات المحلية وضعف الموارد المالية المحلية الذي أدى إلى عجز هذه الأخيرة، ومن أجل القضاء على هذا العجز المتواصل للهيئات المحلية، فإنه يتوجب على السلطات القيام بإصلاحات من خلال ترشيد النفقات المحلية وتثمين الموارد البشرية.

أولا: ترشيد النفقات المحلية

وذلك بوضع بعض الضوابط العامة على مستوى الانفاق والرقابة حتى تتمكن الجماعة الإقليمية من تحقيق أكبر منفعة اجتماعية بأقل قدر من الإنفاق، كما يجب أيضا القيام بمحاربة جميع الأشكال وآليات الفساد منها الرشوة، الاختلاس.... [53]

وقصد ترشيد النفقات العامة للبلدية والولاية وتحسين مردوديتها، لابد من تعزيز الرقابة على النفقات المحلية، من خلال قيام اللجنة الوزارية المشتركة بمراقبة النفقات التي أنشأت على مستوى كبريات البلديات الموجودة في الجزائر، ويكون ذلك عن طريق تأطير الموارد

---

[52]- متلو الطيب، "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص 92.

[53]- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعية المفتوحة، الجماهيرية الليبية، 1994، ص 52

البشرية للجماعات الإقليمية بتكوينها وتدريبها على أداء عملها بكفاءة وجودة عالية، الأمر الذي من شأنه أن يرفع من مستويات الأداء لتحقيق التنمية الإدارية على المستوى المحلي.[54]

ثانيا: تثمين الموارد المالية المحلية وذلك من خلال:

1-**إصلاح النظام الجبائي المحلي للقضاء على عجز مالية الجماعات الإقليمية** وذلك بـ :

- رفع نسب الضرائب والرسوم المخصصة للجماعات الإقليمية.
- مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي

2- ترقية الموارد غير الضريبيـــــة: وذلك بتثمين نواتج ممتلكاتها باعتبارها ضعيفة تتراوح من 1% إلى 10 %، عن طريق إعادة الاعتبار لها بالتحكم في تسييرها نظرا لتوفرها على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة يمثل استعمالها بصفة عقلانية مصدرا معتبرا يجب تنميته والرفع من مردوده، ومنها استعمال هذه الأملاك لأغراض تجارية، ويتم حسابه على أساس مستوى الأرباح التي يمكن تحقيقها، أو استعمال الدومين العمومي لأغراض غير تجارية مثل أماكن توقف السيارات.

وبالتالي فإن تثمين هذه الممتلكات المحلية هو إصلاح ذاتي على الهيئات الإقليمية أن تقوم به من خلال ترميمها وتهيئتها واستعمالها بصفة لائقة من خلال تثمين أسعارها لتعود بالنفع على الهيئات الإقليمية، ومنه تحسين وضعها المالي.

كذلك إصلاح الموارد الخارجية عن طريق منح نسب معتبرة لصندوق الضمان والتضامن للجماعات الإقليمية ليتوفر على مصادر مالية معتبرة ليقوم بعمله على أحسن وجه، وكذا إعادة النظر في توزيع إعانات هذا الصندوق مع تركيزه تدخله على المهمة الرئيسية للتضامن والتنمية المحلية، وعدم اللجوء إلى الإعانات الحكومية والقروض باستمرار إلا في حالات الضرورة الملحة، لتتخلص الجماعات الإقليمية من ثقل الديون التي تعاني منها.[55]

الفرع الثاني: تحسين تسيير الميزانية المحلية

ويتم ذلك من خلال :

1- الدقة في تقدير النفقات والإيرادات المحلية، وذلك بالالتزام بالتقدير الدقيق وتقليل هامش الزيادة أو النقصان أثناء اعداد الميزانية المحلية في قسم النفقات باعتماد مصروفات السنوات السابقة كثلاث سنوات مرجعية على الأقل.[56]

2- التزام مبدأ ترشيد النفقات والعقلنة في استخدام الموارد.

3- تأطير الموارد البشرية المحلية، وذلك برفع القدرات التسييرية لهم، بتعيين الشروط الواجب استيفائها لمن يريد تقلد مسؤولية ما ضمن المجالس المنتخبة، وإخضاع الإطارات الدائمة للتكوينات المستمرة والدورية، وتحسين نوعية التمثيل على المستوى المحلي ورفع درجة المسؤولية السياسية لدى المنتخبين المحليين.[57]

4- تفعيل الرقابة المالية للجماعات الإقليمية وذلك بإعادة النظر في القوانين والتشريعات المنظمة لعملها، والبحث في إعادة تقييمها والعمل على تطويرها، لتواكب التطورات في مختلف المجالات، والسعي إلى تحقيق رقابة الكفاءة والفعالية في الأداء، خاصة أن استخدام التكنولوجيا الحديثة أصبح جزء هام في تطوير منظومة الرقابة المالية، ويتم ذلك من خلال:

---

[54]- دحو ولد قابلية، المرجع السابق، ص 44.

[55]- خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 165

[56]- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004 ، ص 33

[57]- MUZELLEC Raymond, finance publique, 8ème éd, Dalloz, paris, 1993, P44

– تفعيل الرقابة السابقة واللاحقة على مالية الجماعات الإقليمية ومنحها مزيدا من الصلاحيات دون أن يخول لها ذلك التدخل في السير العادي للبلدية والولاية،[58] وكذا إعطاء الرقابة السابقة فرصة لبسط رقابة تفاعلية خاصة بالملائمة ولو في حدود معينة، تهتم بالاستعمال الاقتصادي الأمثل للأموال العمومية، خاصة في ظل المخططات الوطنية والمحلية.[59]

– حاجة العمل الرقابي للتكنولوجيا الحديثة، وذلك بالتفكير في أسلوب الرقابة على معاملات الأنشطة المالية للجماعات الإقليمية في بيئة إلكترونية وبدون مستندات ورقية قوامه تبادل الخبرات والبرمجيات المستخدمة بين الأجهزة العليا للرقابة في مجال الكشف عن الغش والفساد وتفعيل دور الأجهزة الرقابية من خلال المطالبة بإعادة النظر في بعض القوانين واللوائح عن طريق المشرع لتتلاءم وتتواءم مع التقنيات الحديثة للرقابة.[60]

– الحاجة إلى توسيع نطاق الرقابة المالية لتشمل رقابة الأداء انسجاما مع اتجاه الرقابة المالية الحديثة، أي أن تمارس الرقابة لتمس استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية [61]، بهدف التحقق من مدى كفاءة استخدام الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المطلوبة.

الخاتمة:

تعتبر الجماعات الإقليمية المحرك القاعدي للإدارة المحلية في الجزائر كونها الحلقة الرابطة بين السلطة العليا في الدولة والشعب، وهذا في إطار محلي يرتكز على اللامركزية الإدارية التي تعتبر أسلوبا ناجعا في تسيير الإدارة المحلية في الجزائر وذلك بتوزيع الوظائف بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية، وتعتمد هاته الأخيرة على المالية المحلية لأداء وظائفها المتعددة من خلال اعتمادها على النفقات العامة المحلية التي تعتبر أداة هامة في يد الجماعات الإقليمية تستخدمها للقيام بوظائفها على أحسن وجه وتحقيق أهدافها بما يتماشى مع السياسة العامة المنتهجة، ومن أجل ذلك منح المشرع الجزائري لكل من البلدية والولاية استقلالية مالية لتتمكن من أداء مختلف المهام المنوطة. غير أن الموارد المحلية الذاتية والخارجية التي تتوفر عليها الهيئات الإقليمية بتعددها وتنوعها تبقى قاصرة عن ولا تحقق تفعيل دور الجماعات الإقليمية للنهوض بأعباء التنمية الشاملة على مستوى أقاليمها بالشكل والمستوى المناسب والمطلوب.

ولذلك وجب تفعيل آليات جديدة من أجل النهوض بالمالية المحلية التي من شأنها تحقيق تنمية محلية مستدامة لا تعتمد فقط على مساعدات واعانات الدولة بقدر ما تكون منتجة ومكتفية ذاتيا من خلال توفير موارد جديد وتعزيز وتثمين موارد متاحة حاليا وكذا استخدام أساليب رقابية حديثة ومبتكرة قد تكون عاملا أساسيا في ترشيد المال العام على المستوى المحلي ووضعه موضع التنمية الفعالة والحقيقية بترشيده وانفاقه حسب الأولويات التي تقتضيها الحاجات العامة والتنمية المحلية لا موضع التبذير وفق أهواء المسؤولين بغرض نفقات مظهرية لا تعود بالنفع لا على الأفراد ولا على الجماعات الإقليمية بمنأى عن الرقابة سواء كانت داخلية أو خارجية.

---

[58]– موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، قسم علوم التسيير، شعبة تسيير المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015، ص 253

[59]– BUSSON-VILLA Florence:" l'émergence d'une logique évaluative dans la gestion public, le cas des organisations communales"، Université de Renne 2, revue Finance, contrôle, stratégie-Volume 2, N 1, Mars 1999, P7.

[60]– موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 254

[61]: أنظر المادة 06 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج عدد 39 المؤرخ في 1995.

وتعتبر الميزانية المحلية أداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات الإقليمية، وعملية تحضيرها وتنفيذها تتم في الإطار الذي حدده القانون وتتم هذه العمليات تحت أعين رقابية مختلفة لتضمن شرعيتها ومصداقيتها.

قائمة المراجع:

الكتب:

1- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

2- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ المالية العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2000.

3- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.

4- عبد العزيز صالح بن نحتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.

5- عادل فليح العلا، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الحامد، الأردن، 2006.

6- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006.

7- محمد جمال ذنيبان، المالية العامة والتشريع المالي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.

8- يحياوي أعمر، مساهمة في الدراسة المالية العامة: النظرية الراهنة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2000.

9- MUZELLEC Raymond, finance publique, 8ème éd, Dalloz, paris, 1993.

رسائل الدكتوراه:

1- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر: أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي، العلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2011.

2- موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، قسم علوم التسيير، شعبة تسيير المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015.

مذكرات الماجستير:

1- عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية: دراسة حالة ولاية تلمسان وبلدية منصورة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

2- شباب سهام، إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية: دراسة تطبيقية، حالة بلدية معسكر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

3- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة العامة وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012.

4- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.

5- دوبابي نضيرة، الحكم الراشد وإشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة الماجستير في العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.

المقالات والمداخلات:

1- زيان محند واعمر، "نظر ية حول المالية العمومية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، 2002.
2- متلو الطيب، "التنمية المحلية: معاينات وأفاق"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، الجزائر، 2003.
3- بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد الأول، الجزائر، 2011.
4- برازة وهيبة، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الأول، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011.
5- دحو ولد قابلية، "الإصلاحات المالية والجبائية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، الجزائر، 2013.
6- متلو الطيب، "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد7، ديسمبر 2004.
7- منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعية المفتوحة، الجماهيرية الليبية، 1994.
8- تياب نادية، "مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد الثاني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010.
9- مرغاد لخضر، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2005.
10- شكلاط رحمة، "إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
11- عمري ريمة، التمويل بالوقف، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة يحي فارس، المدية، يومي 10 و 11 مارس 2010.
12- BUSSON-VILLA Florence : " l'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique, le cas des organisations communales"، Université de Renne 2, revue Finance, contrôle, stratégie-Volume 2, N 1, Mars 1999.
13- GRABA Hachemi, les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG, Alger, 2000.

القوانين:

1- القانون رقم 11- 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 الصادرة في 03 ماي 2011.
2- القانون رقم 12- 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 02 الصادرة في 29 فيفري 2012.