

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: قانون عام

تخصص: قانون إداري



كلية: الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

رقم: .....

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي

من إعداد الطالبين

زروقي عزالدين

غرس الله محمد

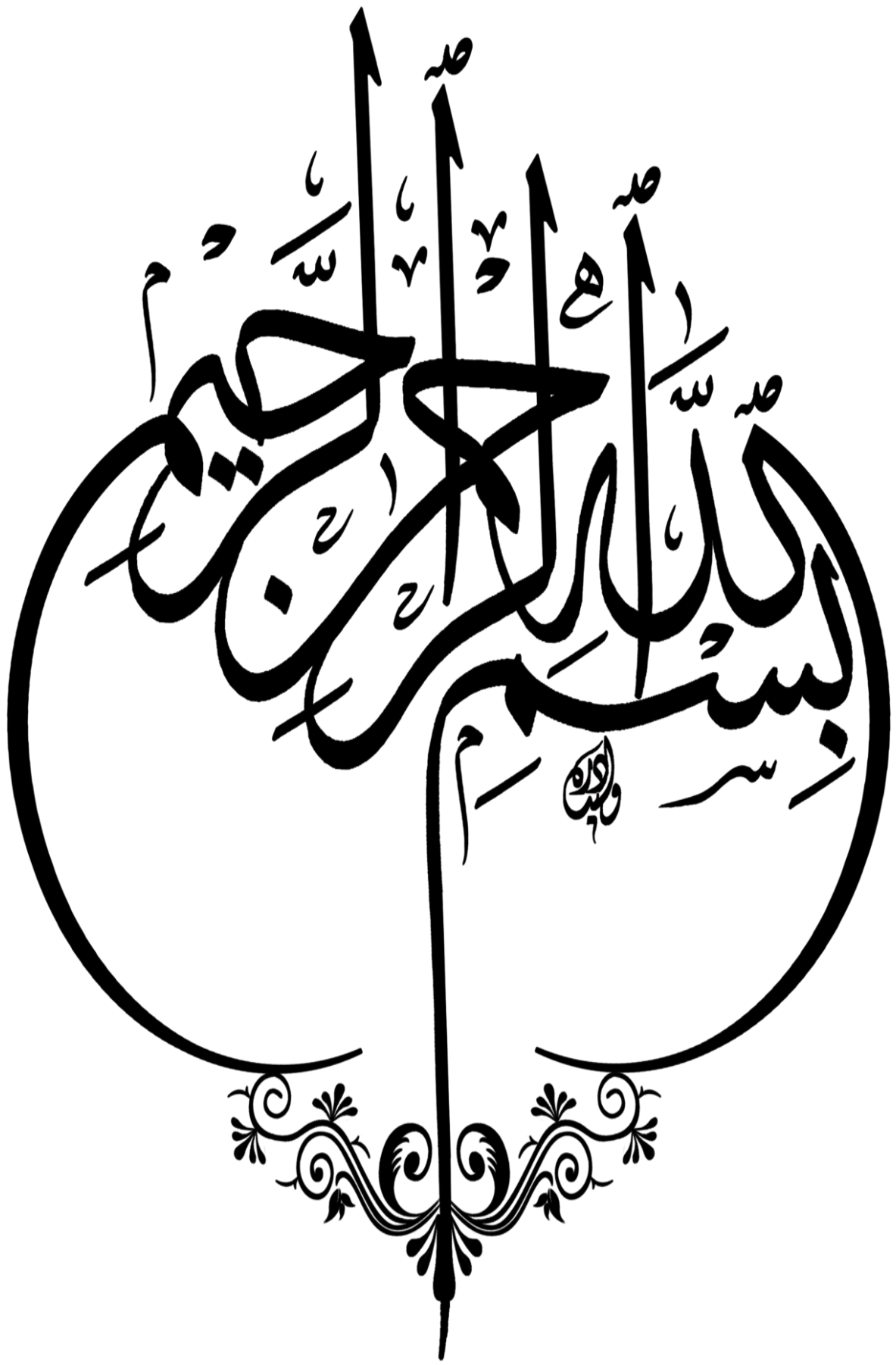
تحت عنوان:

مصادر التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية  
البلدية

لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة	الإسم واللقب
رئيسا	جامعة محمد بوضياف المسيلة	د. ضريفي نادية
مشرفا ومقررا	جامعة محمد بوضياف المسيلة	د. لجلط فواز
مناقشا	جامعة محمد بوضياف المسيلة	د. بن رابع السعيد

السنة الجامعية: 2021-2022



# شُكْرُكَ يَا رَبِّ

الحمد والشكر لله عز وجل على نعمة الإسلام

والحمد والشكر لله على ما أوصلني إلى هذا المقام

أتقدم بالشكر والتقدير والاحترام إلى الدكتور الفاضل لجلط فواز

لإشرافه على إنجاز هذا العمل وعلى مساعدته لنا على إنجاز هذه المذكرة

وعلى كل ما أفادنا به من معلومات ونصائح واقتراحات

وعلى رحابة صدره فجزاه الله خيرا وبارك له في الدنيا والآخرة.

ولا ننسى أساتذة قسم الحقوق

كما أتقدم بكل عبارات الامتنان والشكر إلى كل من ساعدنا

ومد يد العون لنا

وكل الشكر لكل افراد العائلة

# فهرس الموضوعات

شكر وعران

فهرس الموضوعات

1 ..... مقدمة:

## الفصل الأول: مصادر التمويل المحلي

8 ..... تمهيد:

9 ..... المبحث الأول: الجماعات المحلية

9..... المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية.

10..... الفرع الأول: تعريف الجماعات المحلية

11..... الفرع الثاني: أهمية الجماعات المحلية

12..... المطلب الثاني: خصائص ومقومات نظام الجماعات المحلية

12..... الفرع الأول: خصائص الجماعات المحلية

14..... الفرع الثاني: مقومات نظام الجماعات المحلية

16..... المطلب الثالث: أهداف الجماعات المحلية.

16..... الفرع الأول: الأهداف السياسية.

17..... الفرع الثاني: الأهداف الإدارية.

18..... الفرع الثالث: الأهداف الاجتماعية.

19..... المبحث الثاني: مفهوم التمويل المحلي

19..... المطلب الأول: تعريف التمويل المحلي

22	المطلب الثاني: شروط التمويل المحلي.
23	المطلب الثالث: أهمية التمويل المحلي.
25	المبحث الثالث: مصادر التمويل المحلي والمشاكل التي تواجهها.
25	المطلب الأول: مصادر التمويل الداخلي للجماعات المحلية.
26	الفرع الأول: الضرائب والرسوم العائدة للبلدية دون سواها.
	الفرع الثاني: الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية (البلدية والولاية)
28	وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.
31	الفرع الثالث: إيرادات أملاك البلدية.
32	المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجي للجماعات المحلية.
32	الفرع الأول: الإعانات.
37	الفرع الثاني: القروض.
37	الفرع الثالث: التبرعات والهبات والوصايا.
38	المطلب الثالث: مشاكل التمويل المحلي.
38	الفرع الأول: مشاكل التمويل الداخلي.
39	الفرع الثاني: مشاكل التمويل الخارجي.
40	خلاصة الفصل.

## الفصل الثاني: ميزانية البلدية

42	تمهيد:
----	--------

43	المبحث الأول: مفهوم ميزانية البلدية.....
43	المطلب الأول: تعريف ميزانية البلدية.....
44	الفرع الأول: التعريف الإقتصادي لميزانية البلدية.....
45	الفرع الثاني: التعريف القانوني لميزانية البلدية.....
48	المطلب الثاني : المبادئ التي تحكم ميزانية البلدية.....
49	الفرع الأول: مبدأ سنوية ميزانية البلدية.....
50	الفرع الثاني: مبدأ وحدة ميزانية البلدية.....
53	الفرع الثالث: مبدأ شمولية ميزانية البلدية.....
54	الفرع الرابع: مبدأ توازن ميزانية البلدية.....
56	الفرع الخامس: مبدأ تخصيص إيرادات ميزانية البلدية.....
56	المطلب الثالث : مضمون ميزانية البلدية.....
56	الفرع الأول: إيرادات ميزانية البلدية.....
58	الفرع الثاني: نفقات ميزانية البلدية.....
60	المبحث الثاني: إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية والرقابة عليها.....
60	المطلب الأول: إعداد الميزانية البلدية.....
60	الفرع الأول: قواعد إعداد ميزانية البلدية.....
62	الفرع الثاني: التصويت على ميزانية البلدية.....
63	الفرع الثالث: المصادقة على ميزانية البلدية.....

- المطلب الثالث: تنفيذ ميزانية البلدية والرقابة عليها.....64
- الفرع الأول: المتدخلون في تنفيذ ميزانية البلدية.....64
- الفرع الثاني: صرف النفقات.....66
- الفرع الثالث: الرقابة على ميزانية البلدية.....67
- 73.....خلاصة الفصل

### الفصل الثالث: أسباب العجز المالي في ميزانية البلدية وطرق الحد منه

- تمهيد: .....75
- المبحث الأول: أسباب العجز في ميزانية البلدية.....76
- المطلب الأول : الأسباب الداخلية أو الذاتية للعجز المالي في ميزانية البلدية.....76
- الفرع الأول: عدم توازن نفقات ميزانية البلدية مع إيراداتها.....76
- الفرع الثاني : ضعف مستوى التنظيم والتسيير البلدي.....79
- المطلب الثاني: الأسباب الخارجية أو الموضوعية للعجز المالي في ميزانية البلدية.....81
- الفرع الأول: التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984.....82
- الفرع الثاني: اختلالات النظام الجبائي الحالي.....84
- المبحث الثاني : طرق الحد من ظاهرة العجز المالي في ميزانية البلدية.....87
- المطلب الأول: الطرق المادية للحد من ظاهرة العجز المالي في ميزانية البلدية.....87
- الفرع الأول: تحقيق الملاءمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية.....88
- الفرع الثاني: التوفير المتلائم للموارد المالية لكل مهام جديدة.....90

91	المطلب الثاني: إعادة الإعتبار لموارد البلدية.
91	الفرع الأول : إعادة الاعتراف للموارد المالية.
98	الفرع الثاني : إعادة الاعتراف للموارد البشرية.
101	المبحث الثاني: الطرق القانونية لحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية.
101	المطلب الأول: إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي الحالي
102	الفرع الأول: مراجعة النظام الجبائي الحالي.
105	الفرع الثاني: مكافحة التهرب الضريبي.
107	المطلب الثاني: تجسيد اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية البلدية.
108	الفرع الأول: تجسيد ديمقراطية المشاركة
109	الفرع الثاني : إقامة برامج لا مركزية أكثر نجاعة
111	خلاصة الفصل:
114	الخاتمة.
117	قائمة المصادر والمراجع.

الملاحق

ملخص الدراسة

مقرنة عامة

## مقدمة:

انطلاقاً من فكرة اللامركزية الإدارية المجسدة دستورياً كمبدأ للتنظيم الإداري في الجزائر شكلت الجماعات المحلية ممثلة في الولاية والبلدية ذلك الإطار الذي من خلاله يمكن تنفيذ هذا التوجه باعتبارها الوسيلة التي تملكها الدولة، والجهاز المهيكّل سياسياً وإدارياً واجتماعياً على المستوى المحلي لتنفيذ سياستها في مختلف المجالات.

وإذا كانت الإدارة المحلية أو اللامركزية المحلية تمثل أحد أوجه أساليب اللامركزية فإنها تتميز بكونها تضمن مشاركة القاعدة الشعبية في المساهمة في تسيير وتدبير الشأن المحلي كما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية التي تضمن اكتسابها لجانب هام من الصلاحيات والإمكانات الذاتية التي تمكنها من الوفاء بمختلف الالتزامات وإشباع حاجيات سكانها التنموية والاجتماعية والثقافية من خلال إعداد وتنفيذ مشاريع تتماشى وطبيعة هذه الحاجيات من جهة، وتحقيق ما تصبوا إليه السياسة العامة للدولة من جهة ثانية.

أمام هذه التحديات والمسؤوليات المنوط بالجماعات المحلية تحملها وتحقيق الأهداف التي تسعى إليها، كان لزاماً تمكينها من موارد مالية تتلاءم وحجم هذه المسؤوليات والمهام والصلاحيات الموكلة إليها إن على مستوى قيمة هذه الموارد أو على مستوى ضمان استمرارياتها واستقرار طريقة تحصيلها وتنوع مصادرها، ولقد أولى المشرع الجزائري اهتماماً خاصاً بالبدلية وذلك لقربها من المواطن وباعتبارها القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وهي بذلك تسعى إلى تحقيق استقلال ماليتها رغم أن الخطوات المتخذة في هذا الشأن لم تكن بالحجم الكافي لتجاوز ضعف قلة مواردها المالية الخاصة، حيث يسجل على مالية البلدية نقص كبير في الموارد المالية يقابله زيادة كبيرة وتطور لنفقاتها أمام توسع في حجم مهامها والتزاماتها وتعاضم لحاجيات سكانها، ويرجع عدم التوازن هذا إلى أسباب عديدة منها ما يتعلق بالسياسة العامة للدولة وعدم نجاعة التشريعات المعتمدة في هذا الشأن، ومنها ما يعود إلى سوء التسيير للقائمين على شؤون البلدية وعدم تامين واستغلال القدرات الذاتية المتوفرة.

إن هذا الوضع الذي تعيشه الكثير من البلديات في الجزائر إن لم يكن أغلبها، جعل من البلدية تعيش تحت واقع التبعية المالية للدولة عن طريق الإعانات وهو ما يتعارض مع التوجه المعلن عنه والذي يستهدف تحقيق الاستقلالية المالية للبلدية وتحقيق التنمية الاقتصادية المحلية، الأمر الذي يطرح تساؤلات عديدة عن نجاعة مصادر التمويل المحلي الحالية وكيف يمكن إصلاحها أو تحسين طريقة ومستوى الاعتماد عليها وتثمينها.

وتعتبر ميزانية البلدية هي المرآة التي من خلالها يمكن ملاحظة وتسجيل هذه الصعوبات المالية باعتبارها ذلك العمل الإداري والسياسي والوعاء الذي يتضمن نفقات الواردات البلدية وتقديراتها السنوية، فالبلدية من خلال اعداد ميزانيتها هي مسؤولة عن ضمان توازناتها المالية وتحصيل إيراداتها وتحديد نفقاتها بشكل يضمن تجنب الوقوع في العجز المالي أو على الأقل امتصاص جزء منه والتخفيف منه.

وفي هذا الإطار يمثل العجز في ميزانية البلدية ظاهرة منتشرة خاصة في السنوات الأخيرة وتحديا كبيرا يستلزم الوقوف على أسبابه والعمل على إيجاد الحلول اللازمة لتجنبه، بتحليل المصادر المتوفرة للتمويل المحلية وكيفية الارتقاء بها وتطويرها وتثمينها وتوفير بدائل وطرق جديدة من شأنها أن تساعد البلدية على تلبية نفقاتها والقدرة على أداء المهام الواجب أدائها.

وهذا ما تتضمنه دراستنا لموضوع مصادر التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية.

### أولا: الإشكالية.

إلى أي مدى تشكل محدودية مصادر التمويل المحلي وسوء استغلالها والمشاكل التي تعترضها عاملا من عوامل تسجيل العجز في ميزانية البلدية؟ وما هي الحلول الواقعية التي يمكن تفعيلها لمعالجة هذه الظاهرة؟

وللتعمق أكثر في هذه الإشكالية يمكن طرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ماهي المميزات الخاصة للجماعات المحلية وما هي المصادر التي تعتمد عليها في تمويل ميزانيتها؟

- ماهي الأسباب التي تقوم عليها ميزانية البلدية والمراحل التي تمر عليها؟

- ماهي الأسباب التي تقف وراء انتشار ظاهرة تسجيل حالات العجز في ميزانية البلدية وهل هناك حلول لمواجهتها؟

### ثانيا: فرضيات الدراسة.

من خلال نظرة أولية لتلبية مصادر التمويل المحلي والكيفية التي تتعامل معها الجماعات المحلية، يمكن وضع فرضية أساسية مفادها أن العجز الذي تعانيه ميزانية البلدية يعود في جزء كبير منه إلى ضعف وقلّة مصادر تمويلها وعدم تطوير البلدية لأساليب تسيير حديثة تفتح عليها مصادر تمويل جديدة وتمكنها من تثمين ما هو متوفر حاليا.

للإجابة على التساؤلات الفرعية السابقة نقترح الفرضيات التالية:

- للجماعات المحلية طابع خاص في التنظيم الإداري الجزائري وتعتمد في تمويل ميزانيتها على العديد من المصادر.

- تمر ميزانية البلدية بمراحل مختلفة وتقوم على مبادئ عامة، لكنها لا تتقاطع في بعض الأوصاف مع الميزانية العامة للدولة.

- تتعدد أسباب حصول ظاهرة العجز في ميزانية البلدية، وإيجاد حلول لمعالجتها من الأمور الممكنة والمتاحة.

### ثالثا: أسباب اختيار الموضوع.

اختيارنا لهذا الموضوع كان مدفوعا بأسباب موضوعية وأخرى ذاتية.

الأسباب الموضوعية: وتتمثل أساسا في ما يلي:

- الانتشار الكبير لظاهرة العجز في ميزانيات البلديات في السنوات الأخيرة وما تخلفه من صعوبات كبيرة تعترض القائمين على تسيير شؤونها.

- تزايد دور الجماعات المحلية وخاصة البلدية في تحريك عجلة التنمية وظهور بوادر بداية أخذها لزام المبادرة.
- التحفظات التي نسجلها على مصادر التمويل المحلي التي نرى أنها مصادر تقليدية تحتاج إلى تطوير.

الأسباب الذاتية: ويمكن حصرها في النقاط التالية:

- صفة الموظف العام التي نشغلها تجعلنا في وضع قريب ومساعد على ملاحظة ما تمر به البلدية من صعوبات مالية ومشاكل على مستوى تحقيق التحكم في الموازنة بين النفقات والإيرادات.
- الميول الشخصية لدراسة الأمور القانونية ذات الصلة بتسيير المال العام.
- الثقة الذاتية في قدرة البلديات على تجاوز إشكالية العجز في الميزانية وتغيير نمط التعامل مع مصادر التمويل المتاحة.

رابعاً: أهداف الدراسة.

هناك العديد من الأهداف التي نسعى إلى تحقيقها من وراء هذه الدراسة يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- تسليط الضوء على مختلف العراقيل التي تقف وراء تأخر البلدية في معالجة ظاهرة العجز في الميزانية.
- تحديد كل مصادر التمويل المحلي وطرق تحصيلها.
- التعريف بميزانية البلدية وما تتميز به من مبادئ من الجانب النظري وما تمر به من مراحل من الجانب التطبيقي.
- تسليط الضوء على الأسباب الكامنة وراء حدوث حالات العجز في البلدية.
- محاولة اقتراح حلول واقعية للمرور بالبلدية من دائرة الضائقة المالية إلى حالة التوازن المالي.

#### خامسا: أهمية الدراسة.

تكمن أهمية الدراسة في كونها تتعلق بثلاثة عناصر أساسية ومهمة تحدد مقدار نجاح أو فشل الجماعات المحلية وخاصة البلدية في أداء الدور الذي تأسست من أجله وهو المساهمة الأكبر في تحقيق التنمية واشباع حاجيات المواطنين، حيث تتمثل هذه العناصر في الآتي:

- أهمية نجاعة مصادر التمويل المحلي في تمكين البلدية من تحقيق الأهداف والمشاريع المسطرة.
- أهمية ميزانية البلدية باعتبارها وثيقة إدارية ومالية تقديرية تحمل في مضمونها مختلف المخططات والبرامج التنموية.
- خطورة ظاهرة العجز في ميزانية البلدية وآثارها السلبية على الانشغالات الحيوية للمواطنين.

#### سادسا: حدود الدراسة.

تناولت الدراسة موضوع مصادر التمويل المحلي والتعريف بميزانية البلدية وظاهرة العجز التي أصبحت تحيط بها في السنوات الأخيرة، ومست الدراسة البلديات في الجزائر بصفة عامة باعتبار أن أغلبها تعاني من هذه الظاهرة.

#### سابعا: صعوبات الدراسة.

خلال انجازنا لهذا البحث اعترضتنا بعض الصعوبات، من بينها:

- قلة المراجع فيما يخص مسألة العجز في ميزانية البلدية.
- صعوبة الحصول على المعلومات نظرا لأهمية وثيقة الميزانية والتحجج بضرورة الحفاظ على السر المهني.
- الطابع المالي والمحاسبي لوثيقة الميزانية وبنائها على أساس أرقام ومبالغ مالية واحتوائها على أبواب ومواد متشعبة يستلزم وقت طويل للإلمام بها وفهمها.

### ثامنا: المنهج المتبع.

استوجبت من طبيعة الدراسة الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال سرد لأهم المفاهيم المختلفة المتعلقة بالجماعات المحلية والتمويل المحلي وماهية ميزانية البلدية، واستجلاء ظاهرة العجز فيها، مع تحديد الآليات أو الطرق الكفيلة للحد من هذه الإشكالية.

### تاسعا: تصميم الدراسة.

لأجل ما تقدم تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول، حيث يتناول الفصل الأول الجماعات المحلية ومصادر تمويلها والمشاكل التي تعترض التمويل المحلي، فيما يتناول الفصل الثاني ميزانية البلدية والمبادئ التي تقوم عليها ومراحل تحضيرها وتنفيذها والرقابة عليها، أما الفصل الثالث فخصصناه لدراسة إشكالية العجز في ميزانية البلدية وطرق الحد منها.

# الفصل الأول:

مصادر التمويل المحلي

**تمهيد:**

تتبع الدول العديد من أساليب التسيير والتنظيم الإداري بما يتوافق وظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وما يلاحظ أن دول العالم الثالث في غالبيتها اتجهت بعد استقلالها في النصف الثاني من القرن العشرين إلى تطبيق أسلوب المركزية، لكنها سرعان ما اضطرت إلى تغيير هذا النمط بعد أن أثبتت ثقله وعدم مسابرة للتطور الحاصل، فاتجهت صوب نظام اللامركزية الإدارية، باعتباره أسلوباً من أساليب الإدارة يتم فيه توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وموظفيها وبين مؤسسات وهيئات لها قدر كبير من الاستقلال في ممارسة صلاحياتها وسلطاتها في الدائرة المرسومة لها تحت اشراف وتوجيه السلطة المركزية.

وباعتماد نظام اللامركزية أصبحت الجماعات المحلية تأخذ مكانة خاصة وبقوة في الإدارة العامة كما في الحياة السياسية، ولجعلها قادرة على تحقيق دورها كاملاً في ترقية حياة المجتمع وتسيير شؤونه كان لزاماً على الدولة توفير الإمكانيات المادية والبشرية للقيام بذلك، حيث عملت على خلق مصادر تمويل خاصة بها، من خلال وضع تشريعات وقوانين تحدد كيفية تحصيلها.

لذلك وقبل أن نقف على أهمية هذه المصادر ونتعرف على أنواعها ومضمونها في هذا الفصل سنقوم بداية بالتعريف بالجماعات المحلية، أهدافها وأهميتها وكذا التطرق إلى مفهوم التمويل المحلي.

## المبحث الأول: الجماعات المحلية

تعد الإدارة في مختلف صورها وأشكالها طرازاً من النشاط الجماعي المنظم لتنفيذ سياسيات معينة، تستجيب لظروف وعوامل معينة وتهدف إلى تحقيق نتائج محددة، والجزائر كغيرها من الدول وجب عليها مواكبة التغيرات الاجتماعية والاقتصادية الحاصلة حتى تكون في مستوى التحديات التي تفرضها أهداف اشباع الحاجات العامة لمواطنيها وتحقيق التنمية عبر مختلف أقاليمها، وباعتبار أن الجماعات المحلية هي القاعدة التي يقوم عليها التنظيم الإداري استوجب ذلك من الدولة وضع الإمكانيات اللازمة ورسم الاستراتيجيات وبن التشريعات المناسبة لدعم هاته الوحدات وتفعيل دورها المحوري، ولتسليط الضوء على الجماعات المحلية، سنتناول في هذا المبحث مفهوم الجماعات المحلية، ومقومات هذا النظام والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها.

### المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية.

تعد الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي<sup>(1)</sup>.

وقد اصطلح على تسميتها في بعض الدول بالحكم المحلي لتمتعها بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية، ويمكن التفريق بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي كون هذا الأخير يتضمن مظاهر الحكم التقليدية في التشريع والتنفيذ والقضاء، بينما نظام الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا القضاء، حيث ينحصر عمله في مجال الوظيفة التنفيذية بالمرافق ذات الطابع المحلي<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص 17.

<sup>2</sup> لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، 2005، ص 02.

وتعد الجماعات المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري وتأخذ مكانة هامة في الأنظمة الداخلية لمختلف الدول ويرجع ذلك إلى الأهمية البالغة التي تلعبها في تحقيق احتياجات المواطنين وتفعيل مشاريع التنمية، وكذا تميزها بقربها في مواطنها مما يمكنها من اشراكهم في قراراتها والاستماع لمطالبهم.

### الفرع الأول: تعريف الجماعات المحلية

لقد تعددت التعاريف المرتبطة بالجماعات المحلية بتعدد الباحثين والدارسين في هذا المجال من التعاريف الواردة حول الجماعات المحلية نجد ما يلي:

تعرف الجماعات المحلية على أنها تتمثل في الولاية والبلدية كونهما الجهات الإدارية المحلية وترتبط هذه الفكرة بالديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن تدير شؤونها المحلية من خلال ممثليها من سكان الإقليم ويطلق عليها أيضا اللامركزية المصلحية أو المرفقية وتنشأ لتحقيق مصالح عامة للأفراد تحت رقابة الدولة أو أحد الأشخاص الاعتباريين التابعين لها، وتسمى هذه الأشخاص بالهيئات أو المؤسسات العمومية<sup>(1)</sup>.

كما تعرف الجماعات المحلية على أنها وحدات جغرافية مقسمة في إقليم الدولة، وهي وحدات مستقلة في الولايات والمدن، وتتمتع بالشخصية المعنوية، وتتولى إدارة الشؤون المحلية بالأساليب المتوفرة لديها.

كما يعرفها رونالد: "بأنها مجموعة الأجهزة التنفيذية والفنية على المستوى المحلي تتولى إدارة الشؤون والخدمات العامة ذات الطابع المحلي"<sup>(2)</sup>.

ويعرفها عمر صدوق: "بأنها مجموعة من الأجهزة والوحدات الإدارية الموجودة في الدولة والتي تكون في مستوى اقل من الحكومة الوطنية في الدولة الموحدة".

<sup>1</sup> - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص 39.

<sup>2</sup> - عثمان عزيزي، دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية بولاية خنشلة، دراسة حالة بلدية قايس وبلدية الرميلا، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2007-2007، ص 25.

وفي الجزائر فيطلق على الجماعات المحلية اسم البلديات والولايات وتضم مجموعة سكانية معينة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون، وعبارة الجماعات المحلية ظهرت لأول مرة في الجزائر بمقتضى المادة 54 من قانون 20-09-1947، والتي تنص على أن "الجماعات المحلية في الجزائر هي البلديات والولايات".

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن إعطاء تعريف جامع واجرائي للجماعات المحلية بحيث يمكن تعريفها بأنها: "عبارة عن وحدات إدارية محلية محددة بإقليم جغرافي (تتمثل في الولاية والبلدية) تتمتع بالشخصية المعنوية ونوع من الاستقلال المالي، لها إدارة مسيرة من طرف جهاز تنفيذي منتخب من طرف المواطنين المقيمين بإقليمها من أجل تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها مع بقاء حق الرقابة والاشراف للسلطة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية".

### الفرع الثاني: أهمية الجماعات المحلية

من خلال المزايا التي تتمتع بها الجماعات المحلية تكتسي هاته الأجهزة أهمية بالغة في تنظيم الدولة، حيث لا يمكن تصور كل المناطق على اختلاف امكانياتها وموقعها تسيير عن طريق جهاز مركزي واحد، فالإدارة الأقرب إلى المواطن هي الأقدر على فهم احتياجاته وطريقة تلبيتها، بالإضافة إلى قدرتها على تمكين الدولة من مواجهة الظروف الطارئة ومعالجتها بفعالية أكبر، فيساعد ذلك على تماسك السكان ومجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها المواطن وقت الأزمات والكوارث<sup>(1)</sup>.

ويمكن إبراز الأهمية الكبيرة للجماعات المحلية في النقاط والمحاور التالية:

- تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي بإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة، حيث تعتبر البلدية في هذا المقام قاعدة الديمقراطية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم.

<sup>1</sup>- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، عمان، دار وائل للنشر، 2010، ص 19، 20.

- تعمل الجماعات المحلية على تحسين وتجويد الوظيفة الإدارية نظرها لإدارتها من طرف أشخاص منتخبين من المنطقة لهم مصالح مباشرة وحقيقية، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام بتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية<sup>(1)</sup>.
- تساعد في تقليل مهام الدولة من خلال تنويع نشاط الدولة وفرض إنشاء هياكل عامة لمساعدة الدولة على أداء وظائفها.
- تعتبر الجماعات المحلية الأكثر دراية بحاجات أقاليمها وطريقة اشباع حاجيات مواطنيها على خلاف السلطات المركزية التي لا تدرك بدقة تلك الحاجات لبعدها من جهة وعدم فهمها الكامل لتلك الاحتياجات الخاصة.
- الاختلاف والتفاوت الموجود بين مختلف الأقاليم من ناحية الطبيعة الجغرافية وعدد السكان يفرض ضرورة الاستعانة بالإدارة المحلية.

### المطلب الثاني: خصائص ومقومات نظام الجماعات المحلية

بفضل تطبيق اللامركزية الإدارية تتميز الجماعات المحلية بخاصيتين أساسيتين بالإضافة إلى جملة من المقومات يقوم عليها نظامها.

#### الفرع الأول: خصائص الجماعات المحلية

##### أولاً: الاستقلال الإداري:

نتيجة ثبوت أو الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية التي تتطلب قدراً من الاستقلال الذاتي المحلي، فالاستقلال الإداري معناه إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية على الوحدات المحلية ومن مزايا هذه الاستقلالية يمكن نكر ما يلي<sup>(2)</sup>:

- تخفيف العبء على الإدارة المركزية نظراً لكثرة وتعدد وظائفها.
- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عناية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 32، 33.

<sup>2</sup> - لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص 03.

- تقهم أكثر وتكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية.
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.
- التوسع في مجال الخدمات الاجتماعية وضمان فعاليتها فيما يخص استفادة كل المواطنين دون استثناء وتحقيق مطلب العدالة الاجتماعية في مجال توزيع المداخل المركزية المترتبة عن الضرائب وغيرها، وهنا العديد من المظاهر القانونية للاستقلال الإداري للجماعات المحلية يمكن الإشارة إلى أهمها فيما يلي:
- لا تمارس السلطة المركزية الرقابة على الجماعات المحلية إلا في الحالات التي يوجد في شأنها نص صريح وبالشروط المحددة دون التوسع فيها.
- حفاظا على الاستقلال المحلي فإنه لا يحق لسلطة الوصاية أن تعدل من محتوى قرارات الجماعات المحلية، فلها أن ترفضها كلية أو تصادق عليها كلية.
- يحق للجماعات المحلية الاعتراض القانوني على تصرفات سلطة الوصاية اتجاهها وعليه يحق الطعن بالإلغاء في قراراتها.

### ثانيا: الاستقلال المالي:

انطلاقا من تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفر المرفق المحلي على موارد مالية خاصة تمكنه من أداء المهام الموكلة إليه واشباع حاجيات مواطنيه، ويرى المشرع الجزائري في هذا الشأن أن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري أوجب لها الاعتراف بخصوصية الاستقلال المالي، وهو ما يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية، وينص القانون 10/11 المؤرخ في 2011/07/03 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم في مادته 82: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها"، كما تؤكد المادة 170 من قانون البلدية والمادة 151 من قانون تسيير الولاية على أن البلدية والولاية مسؤولتان على تسيير وسائلها المالية الخاصة والتي تتكون من مداخل الضرائب والرسوم ومداخل الممتلكات، الإعانات والقروض.

وبناءً على خاصية الاستقلالية المالية يمكن للجماعات المحلية إدارة ميزانيتها بحرية وذلك في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية والاجتماعية العامة للدولة، غير أن درجة هذه الاستقلالية قد تقلصت كثيراً في الوقت الحالي نتيجة العجز الكبير الذي تعانيه أغلب البلديات والولايات في الجزائر.

### الفرع الثاني: مقومات نظام الجماعات المحلية

يقوم نظام الجماعات المحلي على العديد من المقومات، لكل منها أبعاد معينة ويمكن ذكر أهم هذه المقومات أو المقومات الرئيسية فيما يلي:

1- **الإقليم المحلي:** تستلزم الإدارة المحلية مثلها في ذلك مثل الدولة وجود إقليم من الأرض تمارس عليه سلطتها المحمولة لها طبقاً للنظم والقوانين، ويعتبر الإقليم المحلي أحد الملامح الهامة المميزة للإدارة المحلية سواء من حيث تأثيره في خصائص السكان أو الاقتصاد أو التاريخ أو الثقافة المحلية.

2- **المجالس المحلية المنتخبة:** من الضروري إدارة شؤون إدارة الوحدات المحلية من قبل مجالس منتخبة تمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنون أدرى بتحديد مشاكلهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يروونه مناسباً فالمجالس المحلية هي هيئات للإدارة العامة للمجتمعات المحلية، فالأصل أن تشكيل المجالس المنتخبة يكون بالانتخاب المباشر، ذلك لأن الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي وهي الأقرب إلى الأهالي مادياً ومعنوياً<sup>(1)</sup>.

3- **التمويل المحلي:** يتحقق الاستقلال الإداري للجماعات المحلية بالتلازم مع استقلالها المالي الذي يفرض تمتعها بمراد مالية ذاتية بحيث تكون لها ذمة مالية منفصلة عن الذمة المالية للدولة وبالتالي التمتع بحرية تامة في انفاق أموالها، ويساهم الاستقلال المالي في دعم مبادئ الإدارة المحلية بالنسبة لأعضاء المجتمع المحلي لكن التركيز على أهمية الموارد المالية الذاتية لدعم الاستقلال الإداري للمجالس المحلية بالدعوة إلى تحقيق تغطية النفقات

<sup>1</sup> صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار الياروزي للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 60.

المحلية كاملة بالموارد الذاتية لا يكفي، بل لابد من تدخل الدولة عن طريق الإعانات المحدودة.

4- **رقابة الحكومة المركزية على السلطات المحلية:** تقوم رقابة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية على عدد من الأسس أهمها أن السلطات المحلية تتفاوت في القوة المالية تبعاً لما يتأتى لكل منها من حصيلة الموارد المالية المقررة لها، الأمر الذي يتطلب مراقبة أعمالهات السلطات، بالإضافة إلى أن الجماعات المحلية تتفاوت في أحجامها، طبيعة اقتصادها ومستوى سكانها الاجتماعي والمادي، مما يستدعي تدخل الحكومة.

5- **المشاركة الشعبية:** تعتبر المشاركة الشعبية هي غاية نظام الإدارة المحلية، حيث تمثل أهمية بالغة يمكن تحديدها في النقاط التالية<sup>(1)</sup>:

- أن المشاركة المحلية وسيلة أساسية للتنشئة السياسية للفرد فهي المدرسة الحقيقية لتخريج القيادات السياسية والمحلية والقومية.
- للمشاركة المحلية دور رئيسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية فالإنسان هو أثن ما تملكه الدول من موارد.
- تتيح المشاركة المحلية الفرصة لرفع كفاءات الأداء الإداري عن طريق التغذية العكسية.
- تحقيق المشاركة الشعبية للإنصهار القومي والحفاظ على كيان الدولة.

6- **المقومات القانونية:** تعتبر المقومات القانونية هي أهم المقومات الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية، فيمكن استخلاص أن المقوم الخاص بضرورة تمتع كل وحدة محلية بموارد ذاتية منفصلة عن الموارد غير الذاتية لدعم استقلالها الإداري والتقليل من الموارد الغير الذاتية لدعم استقلالها الإداري والتقليل من اعتمادها على الحكومة المركزية في الحصول على اعانات حكومية هو الركن الأساسي لقيام نظام إدارة محلية ناجح، هذا من

<sup>1</sup> - بسمة عولمي، دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر، دراسة حالة بلدية تبسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية تخصص مالية، المركز الجامعي، تبسة، الجزائر، 2003-2004، ص 6.

جهة ومن جهة أخرى فإن توافر الموارد المالية الذاتية المحلية أمر لا بد منه لكي تقوم الوحدات المحلية بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث: أهداف الجماعات المحلية.

إن الأهمية البالغة للجماعات المحلية تكمن أساساً في الأهداف المنشودة والمسطرة التي تسعى إلى تحقيقها، حيث ترمي إلى تحقيق العديد من الأهداف المختلفة وفي مختلف المجالات حيث يمكن تصنيفها وفقاً للآتي:

#### الفرع الأول: الأهداف السياسية

تهدف الجماعات المحلية في المقام الأول إلى تجسيد مبدأ الديمقراطية وذلك من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات، وتعتبر ديمقراطية الجماعات المحلية جزءاً لا يتجزأ وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي بالدولة، كما تهدف إلى تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي وتحقيق جملة من المكاسب منها:

- تحقيق التعددية وهي توزيع السلطة في الدولة بين الجماعات والمصالح المتنوعة، وتكون وظيفة الدولة في هذه الحالة التنسيق، ووضع الحلول التوفيقية بين هذه الجماعات والمصالح التنافسية وتعتبر المجالس المحلية من بين أهم الجماعات التي تشارك الحكومة المركزية اختصاصاتها وسلطاتها<sup>(2)</sup>.

- تقوية الفهم السياسي لدى المواطن وتمكينه من التمييز بين الشعارات والبرامج الممكن تجسيدها واختيار المنتخب صاحب البرنامج الأنسب.

- إتاحة فرصة التدريب للقيادات واعدادها لشغل مناصب سياسية أعلى في المجال التشريعي والتنفيذي.

<sup>1</sup> - بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 9، 10.

<sup>2</sup> - بلجيلالي أحمد، مذكرة ماجستير تخصص تسيير المالية المحلية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة والتسيير، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010، ص 15.

## الفرع الثاني: الأهداف الإدارية

تسعى الجماعات المحلية إلى تحقيق جملة من الأهداف الإدارية يمكن ذكر أهمها فيما يلي:

- تحقيق الكفاءة الإدارية حيث تعتبر الوحدات المحلية أكثر كفاءة من الناحية الاقتصادية في تقديم الخدمات المحلية، حيث تستجيب للطلبات المتباينة بما تقترب من تلبية احتياجات السكان المحليين حسب الضرورة المستسقة من معاشية الواقع، ويقوم منتخبو الجماعات المحلية واطاراتها بدور فعال في استقبال المواطنين وفهم حاجياتهم وانشغالاتهم والوقوف عليها ميدانيا، وتخطيط مشاريع لتلبيتها.

- القضاء على البيروقراطية والروتين الإداري وتبسيط الإجراءات حيث تتمتع الإدارة المحلية بخاصية الاستجابة السريعة والعلاقة المباشرة مع المواطنين مما يساعد على التخلص من أشكال البيروقراطية وتأخير المعاملات وعوائق الروتين الإداري.

- العدالة في توزيع الأعباء المالية حيث يتيح تبني نظام الإدارة المحلية تحقيق نوع من الرشادة في توزيع الحقوق حيث يتم صرف نسبة ما يجمع من ضرائب ورسوم على نفس المرافق المحلية، أي تساوي المواطنين في تحمل المسؤوليات المالية والاستفادة منها، وهنا نجد أن البلديات ذات الدخل الضريبي المعتبر تستفيد من نسبة معتبرة من إيرادات الضرائب وتوفر إيرادا للدولة لمساعدة البلديات ذات الدخل المحدود.

- تنويع أساليب الإدارة تبعا للظروف المحلية، وذلك بتفادي تمييط الأداء على مستوى الدولة، لكون المشاكل على المستوى المحلي تختلف عن بعضها البعض، تبعا لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية السائدة.

- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، وذلك بمنحها فرص للتجريب والابداع والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك.

## الفرع الثالث: الأهداف الاجتماعية

تتمثل الأهداف الاجتماعية للجماعات المحلية فيما يلي:

- تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، بما يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم.
- شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهميته في التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه.
- تهدف الجماعات المحلية إلى ربط الحكومة المركزية بقواعدها الشعبية.
- ترسيخ الثقة في المواطن واحترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام.

## المبحث الثاني: مفهوم التمويل المحلي

يمثل التمويل أهم الانشغالات والوظائف التي تأخذ حيزا واسعا من اهتمامات الجماعات المحلية وذلك لأهميته البالغة ولارتباطه الوثيق بتحقيق إمكانية ممارستها لدورها ومهامها المحددة وتحقيق الأهداف المنشودة، حيث لا نتصور قيام الجماعات المحلية بأي دور يذكر بدون تمويل، ذلك أن تقديمها للعديد من الخدمات الهامة وإنجاز المشاريع يتطلب الكثير من الأموال، كما أنها بحاجة لكفاءات بشرية مدربة ومؤهلة تعمل على تحقيق تلك المشاريع ما يستوجب توفير موارد مالية كافية، وعليه سنتناول في هذا المبحث العناصر التالية:

- تعريف التمويل المحلي.
- شروط التمويل المحلي.
- أهمية التمويل المحلي.

### المطلب الأول: تعريف التمويل المحلي

قبل تعريف التمويل المحلي، يجب أولا تعريف التمويل كأصل عام، فالتمويل لغة هو "الامداد بالمال"، ما اصطلاحا فهو "مجموعة الأعمال والتصرفات التي تمدنا بوسائل الدفع"، كما يعرف بأنه "عبارة عن تطبيق مجموعة أساليب يستخدمها الأفراد والمنظمات لإدارة أموالهم"، ويعرف الكاتب "بيتش" على أنه "الامداد بالأموال اللازمة في أوقات الحاجة إليها"، ويعرفه أيضا على أنه "توفير المبالغ النقدية لدفع أو تطوير مشروع خاص أو عام".

وانبثق التمويل بمفهومه العام من علم الاقتصاد خاصة بعد أزمة الكساد العالمي 1929-1933، حيث عرف العالم بعدها مجموعة من التغيرات خاصة بعد انهيار الكتلة الشرقية وانتشار العولمة، فظهرت مع التمويل عدة موضوعات أهمها: هيكل التمويل، السيولة، الإفلاس، والتحليل المالي، وظل علم التمويل علما وصفيا خلال مراحلها الأولى في أربعينات القرن العشرين ثم تحول إلى التحليل أوائل الخمسينات بظهور نظرية "مارك وينز" الحائزة على جائزة نوبل 1990 حول المحفظة والتنوع الأمثل واختيار الأمثل وتكلفة الأموال

في الفترة 1956-1961، وقد ظهرت بعدها نظريات أخرى حول التمويل مثل تكلفة الإفلاس، تكلفة الوكالة ونظرية التوزيع<sup>(1)</sup>.

إذا فالتمويل في العصر الحالي يعتبر بمثابة الدم للجسم لهذا احتلت دراسات التمويل مكانة هامة باعتباره يعتمد أولاً على مقدرة أصحاب المشروع الذاتية، أي أن المشرع يعتمد أولاً على مقدرة أصحاب المشروع الذاتية، أي أن المشروع يعتمد على المصادر الذاتية أو الداخلية، ثم يأتي دور المصادر الخارجية بعد ذلك، فكل مشروع عادة له مصدران للتمويل الداخلي الذاتي والمصدر الخارجي الذي يعتبر مساعداً، حيث تكمن أهميته في كونه المصدر السريع لإمداد المشروع بالأموال سواء النقدية أو الفنية أو الآلية أو الرأسمالية، أما التمويل المحلي فهو مرتبط بالتنمية المحلية وتطوير الغطاء المحلي وذلك بامتلاك الجهات الفاعلة المحلية للقدرة التنظيمية من أجل تعبئة الموارد المحلية الذاتية والخارجية لتحقيق أهداف مختلفة.

ولقد استخدم مصطلح التمويل المحلي من قبل من قبل الاقتصاديين، ويقصد به تلك النفقات المالية والمادية التي تنفق لإنجاز خطط التنمية المحلية، وعملية التمويل أساسية فلا يمكن للبرامج التنموية أن تدخل حيز التنفيذ ما لم تتوفر على السيولة المالية اللازمة، ويدخل ضمن التمويل الموارد الحقيقية التي يجب تخصيصها لأهداف التنمية وتشمل السلع والخدمات اللازمة لبناء الطاقات الإنتاجية المحلية<sup>(2)</sup>.

ويعتبر التمويل المحلي أحد المقومات التي تركز عليها الجماعات المحلية في تحقيق مطالب وحاجات المواطنين وتمنحها الاستقلالية عن الحكومة المركزية، فلا قيمة لأي جهاز اداري من الناحية القانونية أو النظرية ما لم يقترن ذلك بوجود الموارد التمويلية الخاصة بها واللازمة لتحويل قراراتها إلى واقع تنفيذي بمنأى عن تأثير الإدارة المركزية وفي اطار الاختصاصات الموكلة إليها.

<sup>1</sup> خليل عبد القادر، بوقاسة سليمان، الوساطة المالية غير المباشرة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ملتقى دولي، الجزائر، جامعة الشلف، قسم العلوم الاقتصادية، 2006، ص 98.

<sup>2</sup> بلخير محمد، مقومات وأساسيات التنمية المحلية، مجلة آفاق علمية، 2008، ص 233.

ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة كتمويل التنمية على الوحدات المحلية التي تحقق أكبر معدلات تلك التنمية المنشودة<sup>(1)</sup>.

من خلال هذا التعريف فإن التمويل المحلي يعبر عن مدى استقلالية الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات بعيدا عن تأثير الإدارة المركزية لتحقيق الاختصاصات الموكلة لها والانفاق على المشاريع التي تهم مواطنيها بما لها من موارد مالية مستقلة.

وتتطلب تنمية الموارد المحلية أن تكون لهذه الجماعات المحلية سلطات واسعة في الحصول على إيرادات خاصة بها، وأن تكون لها ميزانية خاصة بها يتم فيها تحديد النفقات العامة ودعم اللامركزية المالية من خلال فرض ضرائب ورسوم في إطار ضوابط مركزية.

ويعرف الدكتور عادل محمد حمدي التمويل المحلي بأنه: "حجم الموارد المالية للمجالس المحلية بقدر ما يتضمنه التشريع من مصادر إيرادات تخص هذه المجالس وأن تتناسب هذه الموارد للمجالس المحلية مع الاختصاصات التي تمارسها والمسؤوليات التي تضطلع بها"<sup>(2)</sup>.

كما يعرف التمويل المحلي أيضا على أنه: "أحد المجالات المعرفة وهو يتكون من مجموعة من الحقائق والأسس العلمية النظريات التي تتعلق بالحصول على الأموال من مصادرها المختلفة وحسن استخدامها من جانب الأفراد ومنشآت الأعمال والحكومات".

بناءً على ما سلف من تعاريف يمكن استخلاص ما يلي:

- هناك علاقة حتمية وطردية وطيدة بين الموارد المحلية والتنمية المحلية، فكلما زادت القدرة المالية للجماعات المحلية، كلما زادت معدلات التنمية المحلية.

<sup>1</sup> عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 20.

<sup>2</sup> وهيبه بن ناصر، التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، ب س ن، ص 231.

- تمتع الإدارة المحلية بدرجة كبيرة من الاستقلالية المالية يمكنها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها وتسيير أمورها، وصناعة قراراتها بحرية تامة، تبعا لحاجات المواطنين القاطنين في نطاق عملها.

### المطلب الثاني: شروط التمويل المحلي.

تشكل استقلالية مالية الجماعات المحلية عنصرا أساسيا في تفعيل مبدأ اللامركزية في تسيير الشأن المحلي، من خلال تعبئة الموارد الذاتية للجماعات المحلية التي تتوفر على قانون محدد وميزانية خاصة كفيلة بتجسيد المهام والالتزامات التي تقع على عاتقها، وفي المقابل لابد من توافر مجموعة من الشروط والخصائص التي تميز التمويل المحلي عن باقي الموارد المالية، من منطلق وجود فرق بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية، والتي من أهمها ما يلي:

- **محلية المورد:** أن يكون وعاء المورد بالكامل داخل الإقليم ونطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلته، وأن يكون متميزا بالقدر الكافي عن الموارد المركزية ومثال الموارد المحلية الضريبة على العقارات.

- **ذاتية المورد:** ويقصد به استقلالية الجماعات المحلية في تقدير سعر المورد المحلي من حيث تأسيسه وتحصيله سواء كان ذلك بصفة كلية أو جزئية، حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد الذاتية المتاحة لها، غير أن المشرع الجزائري لا يسمح للجماعات المحلية بتأسيس ضرائب محلية، بل خص بها السلطة التشريعية تحقيقا لمبدأ العدالة ووحدة الضريبة.

- **سهولة إدارة المورد:** أي أن تكون تكلفة تحصيل المورد أقل قيمة ممكنة، مع سهولة تقدير الوعاء الخاضع للضريبة.

- **كفاية المورد واتساعه:** أي أن يكون كافيا لتغطية احتياجات الجماعات المحلية لتمتد من تغطية الحاجات العامة.

- مرونة المورد: أي يمكن الزيادة فيه حسب الحاجة من حيث مبالغه المالية أو أنواعه، وهذا ما يعزز من التوازن مع نفقات الجماعات المحلية<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث: أهمية التمويل المحلي.

تكمن أهمية التمويل المحلي في مجالات متعددة يمكن ذكر أهمها فيما يلي:

**1. من الناحية السياسية:** إن استقلالية المورد المالي المحلي يرمي إلى إيقاظ روح المسؤولية لدى المجالس المحلية و تحفيزها على تلبية الحاجيات المحلية وتمويل ما تقدمه من خدمات وما تديره من مرافق من خلال إعداد وتنفيذ موازنات محلية دون إسراف، كما تجعلهم يشددون الرقابة على إنفاقها<sup>(2)</sup>.

**2. من الناحية الاجتماعية:** لا تقتصر أهمية التمويل المحلي على توفير الأموال اللازمة لإنجاز المشاريع التي يترتب عليه تحقيق الأهداف المسطرة من طرف الدولة و الرامية إلى تحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع عن طريق تحسين الوضعية المعيشية لهم لاسيما ما تعلق منها بمجالات الأمن، الصحة، التعليم السكن، الشغل، إنما تقوم أساسا على دعم الروابط بين أفراد المجتمع المحلي، وتوفير أسباب النمو الاجتماعي، فمساهمة الأفراد ومشاركتهم في الأعباء المالية يزيد في دعم الوحدة والروابط الاجتماعية بينهم على المستوى المحلي<sup>(3)</sup>.

**3. من الناحية الإدارية:** إن الارتباط العضوي بين مبدأ تكليف المواطن بدفع الضرائب وبين حق التمثيل، يدفع أفراد المجتمع المحلي إلى القيام بدور رقابي على التصرفات والمرافق العمومية المحلية، وهذا بصفتهن المساهمين في إنشائها والمستفيدين من خدماتها، ما يدفعهم إلى التدقيق في اختيار ممثليهم لضمان الكفاءة والأمانة<sup>(4)</sup>.

**4. من الناحية الاقتصادية:** تعد الموارد المالية المحلية أحد أهم دعائم التنمية الاقتصادية فزيادة على أنها تساهم في زيادة الناتج الوطني وتحسين مستوى معيشة الأفراد فهي تعمل

<sup>1</sup> - وهيبة بن ناصر، مرجع سابق، ص 91.

<sup>2</sup> - ممدوح عبد العزيز رفاعي، محمد سالم: إدارة الحكم المحلي، كلية التجارة جامعة عين شمس، 2009، ص 133.

<sup>3</sup> - حنفي عبد الغفار، أساسيات التمويل والإدارة المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 447، 448.

<sup>4</sup> - ممدوح عبد العزيز رفاعي، محمد سالم، مرجع سابق، ص 145.

على إمداد هاته الجماعات بالأموال اللازمة بشكل مستمر لإنفاقها على الاستثمارات ولضمان استمرارية نشاطها، وتحتاج المشروعات المحلية إلى التمويل في مرحلة الإعداد للمشروع وفي المراحل التالية، ولكن في وحتى يؤدي التمويل دوره المنوط به، لا بد من استخدام هاته الموارد أحسن استخدام حتى نضمن أعلى معدل لنمو وفعالية التنمية للجماعات المحلية.

### المبحث الثالث: مصادر التمويل المحلي والمشاكل التي تواجهها.

يهدف التمويل المحلي إلى تطور وترقية القضاء المحلي وذلك بامتلاك الفواعل المحلية للقدرة على تعبئة الموارد المالية وتختلف مصادر التمويل بحسب اختلاف طبيعة الخدمات والمشاريع التي تقوم بها الإدارة المحلية، حيث يمكن تصنيف هاته الخدمات والمشاريع بشكل عام كما يلي:

- خدمات ضرورية ذات طبيعة اجتماعية مثل خدمات الإسكان، والخدمات الصحية والتعليمية وخدمات النقل وما إلى ذلك.
- خدمات ذات منفعة ثقافية تستفيد منها فئة من المجتمع مثل المتاحف، المكتبات العامة... الخ.
- خدمات اقتصادية مكلفة لا تدخل في نطاق مهام الوحدات المحلية الأساسية، وإنما تتعاون على أدائها مع السلطات المركزية عن طريق الإعانات مثل خدمات إنشاء الطرق الرئيسية<sup>(1)</sup>.

وسنتناول في هذا المبحث أنواع مصادر التمويل المحلي، الداخلي والخارجي، ثم نتطرق إلى المشاكل التي تواجه كلا النوعين من المصادر.

### المطلب الأول: مصادر التمويل الداخلي للجماعات المحلية

إن مصادر التمويل الداخلي للجماعات المحلية تمثل الميزة الأساسية بين مالية الدولة والمالية المحلية، ذلك أنها تخص أساسا الجماعات المحلية وتتخلص فيما يلي:

- الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة البلدية دون سواها.
- الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية (البلدية والولاية) وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

<sup>1</sup> - خنفري خيضر، مرجع سابق، ص 34.

## الفرع الأول: الضرائب والرسوم العائدة للبلدية دون سواها

1. **الرسم العقاري:** أسس هذا الرسم في الجزائر بموجب الأمر 83/67 المؤرخ في 1967/06/02 المتضمن القانون المعدل والمتمم لقانون المالية 1967<sup>(1)</sup>، وقد تم تعديله بموجب المادة 43 من القانون 25/91 المؤرخ في 1991/12/18 المتضمن قانون المالية لسنة 1992<sup>(2)</sup>.

وهو رسم يطبق على الممتلكات المبنية وغير المبنية على التراب الوطني، ويفرض على كل العقارات ما عدا عقارات الإدارة العمومية والهيئات الدولية والديبلوماسية والمعالم والآثار والبنائات معرضة للانهايار وهو في تعريفه رسم أما طبيعته فهو ضريبة لأن البلدية تحصلها دون مقابل وتتعلق بالملكيات المبنية وغير المبنية.

2. **الرسم على التطهير:** أدرج هذا الرسم لدعم موارد الجماعات المحلية من خلال إنشاء ضرائب جديدة ترفع من المستوى المالي وتخفف من العجز المالي للبلديات، حيث تم تأسيس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامة المنزلية وذلك على الملكية المبنية، وبهذا يعد هذا الرسم ملحقا بالرسم العقاري على الملكيات المبنية، استحدث هذا الرسم بموجب المادة 54 من القانون رقم 12/80 المؤرخ في 1980/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1981<sup>(3)</sup>، وجاءت المادة 30 من قانون المالية لسنة 1993 بتعديلات هامة في مجال التطهير، حيث تم التفرقة بين رسم رفع النفايات المنزلية ورسم تصريف المياه في المجاري المائية، لكن قانون المالية رقم 18/93 لسنة 1994 ألغى في مادته 25 و26 رسم تصريف ويحدد مبلغ رسم التطهير بناءً على مداولة المجلس الشعبي البلدي والاطلاع على رأي السلطة الوصية.

3. **الرسم على الإعلانات والصفائح الاشهارية:** استحدث هذا الرسم بموجب المادة 56 من القانون 11/99 المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2000<sup>(4)</sup>، وهو

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1967، العدد 47، الصادرة في 1967/07/09.

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1991، العدد 65، الصادرة في 1991/12/18.

<sup>3</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1980، العدد 54، الصادرة في 1980/12/31.

<sup>4</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1999، العدد 92، الصادرة في 1999/12/25.

عبارة عن رسم عن الإعلانات والصفائح المهنية التي تنشر في الأماكن العمومية أو الطرقات باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات المحلية أو تلك الحاملة للطابع الإنساني.

4. **الرسم على الإقامة:** أعيد تفعيل هذا الرسم بموجب المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 370/98 المؤرخ في 1998/11/23 والمتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في محطات مصنفة حيث يطبق هذا الرسم على الأشخاص الغير مقيمين داخل البلدين ولا يملكون إقامة دائمة إذ يجب عليهم دفع رسوم عقاري للبلدية المعنية، وقد تم تعميم هذا الرسم بموجب المادة 26 من الأمر 02/08 المؤرخ في 2008/07/24 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008<sup>(1)</sup>.

5. **الرسم على السكن:** ويطبق هذا الرسم على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة، مع العلم أن هذا الرسم كان يطبق في بدايته على بعض الولايات منها الجزائر، وهران، قسنطينة وعنابة، إلا أنه امتد بموجب قانون المالية لسنة 2003 ليشمل جميع البلديات مقر الدوائر.

6. **الرسم على الذبح:** وهو الضريبة غير المباشرة الوحيدة التي تحصل لفائدة البلديات بصفة كلية والتي تقع في إقليمها، أسس بموجب الأمر 107/69 الصادر في 1969/09/30 والمتضمن لقانون المالية سنة 1970 وخضع هذا المرسوم لعدة تعديلات بموجب قوانين المالية لسنوات 1993، 1994، 1995 و 1997، ويكون الرسم من واجب الأداء على مالك اللحم أثناء الذبح، وإذا كان هذا المالك ليس تاجرا وقام بالذبح بواسطة تاجر فإن هذا الأخير يكون مسؤولا تضامنيا مع المالك على دفع الرسم.

7. **حقوق الحفلات:** تأسس هذا الرسم أول في مرة قانون المالية 1966 باسم حق الأعياد والأفراح، ويدفع المستفيد من الرخصة الممنوحة لهذا الغرض (الأفراح) قيمة الرسم الواجب دفعه نقدا ويوجه ناتج هذا الحق لتغطية مختلف المساعدات المقدمة للمعنيين وتحدد التعريفات بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي وموافقة السلطة الوصية.

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 2008، العدد 42، الصادرة في 2008/08/27.

## الفرع الثاني: الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية (البلدية والولاية) وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

مثلا هناك ضرائب ورسوم تحصل كليا للبلدية، توجد هناك ضرائب ورسوم يتم تحصيلها لفائدة الجماعات المحلية أي يتم توزيعها بين البلدية والولاية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وتشمل:

**1. الرسم على النشاط المهني (TAP):** يعتبر الرسم على النشاط المهني ضريبة من الضرائب التي تخضع لها الشركات على رقم الأعمال الذي تحققه المؤسسة أو أي وحدة من وحداتها في كل بلدية تابعة لمقر اقامتها<sup>(1)</sup>.

أنشئ هذا الرسم بموجب المادة 21 من الأمر 27/95 المؤرخ في 1995/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1996<sup>(2)</sup>.

حيث حدد معدل هذا الرسم بموجب المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدلة بموجب الأمر رقم 02/08 المؤرخ في 2008/07/24 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 والتي حددته بنسبة 2%، حيث تستفيد البلدية بنسبة 0.59%، فيما تستفيد الولاية بنسبة 1.30%، أما صندوق التضامن فيستفيد بنسبة 0.11% من قيمة الرسم.

يفرض هذا الرسم على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو مهنيا ويخضع نشاطهم للضريبة على الدخل الإجمالي (IRG) أو للضريبة على أرباح الشركات (IBS).

ونشير إلى أن الرسم على النشاط المهني أصبح 03% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب ويقسم على النحو التالي:

- 0.88% لفائدة البلدية.
- 1.96% لفائدة الولاية.
- 0.16% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

<sup>1</sup> - رضا خلاصي، النظرية الجبائية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص 447.

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1995، العدد 82، الصادرة في 1995/12/31.

2. **الدفع الجزافي:** وهو ضريبة مباشرة تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين في الجزائر اللذين مارسوا نشاط معين<sup>(1)</sup>، وابتداءً من قانون المالية لسنة 2001 تم تخفيض معدله بـ 1%، ليتم الغاؤه كلياً بموجب القانون 24/06 المؤرخ في 26/12/2006، يتضمن قانون المالية 2007، واستبداله بالضريبة الجزافية الوحيدة طبقاً للمادة 02 منه<sup>(2)</sup>.

3. **الضريبة الجزافية الوحيدة (IFU):** أنشأت بموجب القانون 24/06 المؤرخ في 26/12/2006، المتضمن قانون المالية 2007، لتحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل، حيث تستفيد البلدية بنسبة 40.25%، فيما تستفيد الولاية بنسبة 5% أما صندوق التضامن والضمان فيستفيد من نسبة 0.5%، فيما يوزع الباقي على قطاعات أخرى بما فيها ميزانية الدولة 49%.

4. **الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG):** هي ضريبة سنوية إجمالية تصاعديّة تشمل كل أصناف الدخل الخاضعة لها، وتحصل بعد التصريح الذي يقوم به الخاضعون سنوياً، أسست بموجب المادة 02 من الأمر 02/08 المؤرخ في 24/07/2008 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 حيث يوزع حاصل هذه الضريبة على النحو التالي: 50% لفائدة الدولة، 50% لفائدة البلديات.

5. **الرسم على القيمة المضافة (TVA):** ظهر الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بمقتضى القانون رقم: 36/90 الصادر في 31/12/1990 المتضمن قانون المالية لعام 1991 في مادته رقم 03، حيث سمح بوضع القواعد الرئيسية لتأسيس هذه الضريبة، تلتها بعد ذلك نصوص قانونية أخرى أوضحت بالتفصيل كيفية تطبيقه.

وتعتبر هذه الضريبة من أعمدة النظام الضريبي الجزائري وهي ضريبة غير مباشرة تفرض على الانفاق الإجمالي أو الاستهلاك الإجمالي ويطبق على العمليات التي تكتسي طابعاً صناعياً أو تجارياً أو حرفياً وقد طبق هذا الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بداية من أفريل 1992، ويتم توزيع الاستفادة منه حسب النسب التالية:

<sup>1</sup> - خيضر خنفري، مرجع سابق، ص 109.

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 2006، العدد 85، الصادرة في 27/12/2006.

- 10% لفائدة البلدية.

- 80% لفائدة الولاية.

- 10% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

**6. الضريبة على الأملاك:** أو الضريبة على الثروة هي ضريبة سنوية تصريحية يقوم المكلف في بداية كل سنة بتقديم تصريح حسب النماذج المقدمة من طرف الضرائب، وتوزع هذه الضريبة كما يلي:

- 60% لفائدة البلدية.

- 20% لفائدة الولاية.

- 20% لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

**7. قسيمة السيارات:** هي ضريبة تأسست بموجب قانون المالية لسنة 1996، ويتحدد مجال تطبيقها بموجب المادة 299 من قانون الطابع، حيث يخضع كل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المالكين لسيارات سياحية أو نفعية مسجلة في الجزائر لهذه الضريبة التي تعفى منها:

- السيارات التابعة للدولة والجماعات المحلية.

- السيارات التي يتمتع أصحابها بامتيازات دبلوماسية وقنصلية.

- سيارات الإسعاف والسيارات المجهزة بعتاد مضاد للحرائق.

يوزع حاصل القسيمة كما يلي:

- 80% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- 20% لفائدة الدولة.

**8. الرسم على الأطر المطاطية الجديدة:** استحدث هذا الرسم بموجب قانون رقم 16/05 المؤرخ في 2005/12/31 والمتضمن قانون المالية لسنة 2006، وعليه يؤسس رسم سنوي على الأطر المطاطية الجديدة والمستوردة أو المصنعة محليا، وتوزيع مداخيل هذا الرسم يكون على النحو التالي: 25% لفائدة البلدية والباقي يوزع على قطاعات أخرى.

9. الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم الصناعية: استحدث هذا الرسم بموجب قانون رقم 16/05 المؤرخ في 2005/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ويتم توزيع ناتج هذا الرسم لصالح البلدية بنسبة 35%، الخزينة العمومية 15% و50% لصالح الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

### الفرع الثالث: إيرادات أملاك البلدية

إلى جانب ما تحصل عليه البلدية من ضرائب ورسوم فإن للبلدية موارد مالية ناتجة عن أملاك عامة وأملاك خاصة وأملاك الاستغلال وتتمثل هذه الممتلكات في السكنات والمحلات التجارية، الأسواق و حظائر البلدية، المعارض التجارية، بالإضافة إلى المنقولات التابعة للبلدية كالحافلات والسيارات، كما يمكن إدراج منتوجات الاستغلال التي تحصل عليها الدولة من التزويد في المياه الصالحة للشرب و بيع الأراضي التابعة لها ويمكن تقسيم هذه الموارد إلى<sup>(1)</sup>:

1. **ناتج الأملاك العمومية:** وهو كل ما تملكه الجماعات المحلية من عقارات و منقولات ويتميز هذا الإيراد بالثبات حيث تسري عليه صحة التوقع مستقبلا، ومن أوجه هذا الإيراد ما يلي:

- كراء العقارات و بيعها.
- حقوق التوقف وشغل الأماكن العمومية.
- حقوق الطريق.

ومن الملاحظ أن مساحات الأرصفة والطرق العمومية أصبحت تستعمل كثيرا في النشاطات العمومية، إلا أن الجماعات المحلية لا تقوم باستغلال هاته الظاهرة لصالحها كمورد إضافي، كما أنه بإمكانها أيضا الاستفادة من بعض الإيرادات المتأتية من بيع المحاصيل الزراعية باستغلال ممتلكاتها واخضاعها للمزايدة.

<sup>1</sup> - سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012، ص 121.

**2. منتوجات الاستغلال:** ونقصد بها الإيرادات التي تنتج عن الخدمات التي تقدمها البلدية لسكنها مقابل مبلغ رمزي من باب مشاركة المرتفقين في تسيير المرفق العام لأن ذلك يشكل عبئاً على ميزانية البلدية.

**3. الناتج المالي:** ويشمل نوعين من الإيرادات:

- المداخل الناتجة عن توظيف أموال البلدية لشراء أسهم وسندات و فوائد القروض و الديون.

- مداخل الخدمات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمسيرة عن طريق عقود الامتياز أو بواسطة محاسبة ذاتية مستقلة.

### المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجي للجماعات المحلية

إن تعدد الاحتياجات المحلية في مجال التنمية تطلب من الدولة وضع أدوات خاصة يتم عن طريقها تمويل الجماعات المحلية وذلك تكريماً لمبدأ اللامركزية، كون أن التمويل المحلي (المداخل الجبائية والرسوم المحلية والملاك) أصبح غير كاف بحيث لا يلبى تغطية جميع هذه الاحتياجات التي يمكن أن تكون ضرورية في بعض الأحيان، بحيث أصبح الأمر أصعب من ذلك كون أن اغلب البلديات تعاني من عجز ميزانياتها، مما يفرض على الدولة وضع وسائل مالية أخرى تقدمها للبلديات تتمثل في الإعانات والمساعدات والقروض، وعليه فإن مصادر التمويل الخارجي للجماعات المحلية تشمل مجمل المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية لتغطية العجز إن وجد ولدعم امكانياتها المالية للدفع بالمشاريع التنموية للإنجاز.

#### الفرع الأول: الإعانات.

تتمثل الإعانات في كل ما تقدمه الدولة من اعانات للجماعات المحلية وتشمل اعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وكذا منحة التوزيع بالتساوي وبرامج مخططات التنمية المحلية وبرامج الولاية.

أولاً: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية<sup>(1)</sup>

وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يوضع الصندوق تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية، ويحدد مقره مدينة الجزائر ويمكن نقله إلى أي مكان آخر من التراب الوطني. وجب مرسوم تنفيذي يتخذ بناء على اقتراح من وزير الداخلية.

1. مهام الصندوق: طبقاً للمادة 05 من المرسوم التنفيذي 116/14 المؤرخ في 2014/03/24 فإنه يكلف بإرساء التضامن بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها، وفي سبيل ذلك يتولى هذا الصندوق المهام التالية:

- توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.
- تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث أو طوارئ وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة.
- تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي في أو إطار التعاون المشترك بين البلديات.
- الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.
- منح إعانات مالية لفائدة البلدية لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي.
- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها.
- المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين و الموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم.
- دفع المخصصات الآتية لفائدة الجماعات المحلية:
- تخصيص إجمالي للتسيير 60%.
- تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار 40%.

<sup>1</sup>- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 2014/03/24، المتضمن إنشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، المواد 5-6، ص 05.

ويمكن عند الحاجة القيام بتحويل الاعتمادات من فصل إلى فصل بموجب مقرر من الوزير المكلف بالداخلية بعد موافقة مجلس التوجيه.

وحسب المادة 07 و08 من المرسوم التنفيذي 116/14 فإنه: يوجه التخصيص الإجمالي للتسيير إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات و الولايات، ويتضمن هذا التخصيص:

- منح معادلة التوزيع بالتساوي.
- تحضير الخدمة العمومية.
- إعانات استثنائية.
- إعانات التكوين والدراسات والبحوث.

وتوجه منحة معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات وتحسب وفقا للمعيارين الديمغرافي والمالي.

2. **مالية الصندوق:** حسب المادة 37 من المرسوم 116/14 السالف الذكر فإنه يعرض مشروع ميزانية الصندوق الذي يعده المدير العام على مجلس التوجيه للمداولة، ثم يرسل إلى السلطة الوصية وإلى وزير المالية للموافقة عليه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما وتشمل ميزانية الصندوق على:

● **في باب الإيرادات:**

- الإعانات السنوية الممنوحة من ميزانية الدولة لتسيير الصندوق.
- الهبات والوصايا.
- كل مورد آخر مرتبط بنشاط الصندوق.

● **في باب النفقات:**

- نفقات التسيير.
- نفقات التجهيز.

**ثانيا:** الإعانات والمساعدات المالية الخاصة ببرامج المخططات التنموي المحلية: والتي تتمثل في المخطط البلدي للتنمية PCD:

**1- تعريف المخطط البلدي للتنمية:** هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية في البلدية، جاء لتكريس مبدأ اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية، مهمته توفير الحاجيات الضرورية للمواطنين ودعم القاعدة الاقتصادية، يشمل هذا المخطط التجهيزات القاعدية والفلاحية وتجهيزات الانجاز وقد اعتبرها المرسوم 136/73 المؤرخ في 1973/08/09 على أنها برامج أعمال قصيرة المدة تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني<sup>(1)</sup>، فهو مجموعة من الوسائل القانونية والمالية التي تسمح للجماعات المحلية بتقدير وتجسيد سياستها التنموية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهو عامل لتحسين الظروف المعيشية للمواطنين وعامل لإدماج الاقتصاد المحلي في الاقتصاد الوطني.

**2- أهداف المخطط البلدي للتنمية:** لقد سعى المشرع الجزائري إلى منح اللامركزية في اتخاذ القرار واعداد البرامج للجماعات المحلية وبمقتضى ذلك أصبحت البلدية بموجب القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية تساهم إلى جانب الدولة في العمل على تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه ومن بين المهام الرئيسية التي أوكلت للبلدية للنهوض بعملية التنمية المحلية هي تحضير المخططات البلدية للتنمية والتي تهدف من ورائها إلى ما يلي:

- القضاء على الزحف الريفي.
- تحسين الظروف المعيشية للمجتمع المدني الريفي من خلال فك العزلة وبناء المرافق الاجتماعية والثقافية والهياكل القاعدية، من شبكات المياه الصالحة للشرب وشبكات التطهير والتهيئة العمرانية.
- تطوير المنشآت الإدارية القاعدية مثل مقرات البلديات... الخ.
- تطوير المبادرات المحلية والبحث عن حلول محلية للمشاكل عن طريق مجمل المنافع الاقتصادية والاجتماعية المحلية في المخطط البلدي.
- دمج البلدية في مسار التخطيط الوطني.

<sup>1</sup> - ليندة أونيسي، مجلة للدراسات الأكاديمية بعنوان المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 09، جوان 2016، ص 228.

ونظرا لأهمية المخطط البلدي للتنمية وسعيا لتحقيق الأهداف سالفة الذكر، نجد أن الدولة الجزائرية تسعى دائما لتقديم مبالغ مالية ضخمة تقررها في قانون المالية تحت عنوان المخططات البلدية للتنمية، وتتوزع على الولايات والبلديات حسب أوليات كل قطاع وبمقاييس التوازن الجهوي<sup>(1)</sup>.

### 3- مراحل تحضير المخطط البلدي للتنمية:

- **المرحلة التحضيرية:** يتحمل فيه المجلس الشعبي البلدي مسؤولية البدء في عملية التحضير للمخطط أثناء مداولته العادية أو الاستثنائية وتشكل فرق للتخطيط مكونة من عدة فعاليات محلية وتتمثل في اللجان المؤقتة والمجتمع المدني ومكاتب الدراسات ولا تتجاوز مدة ذلك 06 أشهر.
- **مرحلة الانطلاق:** مدتها أسبوعين، تقوم اللجان المؤقتة بعملية التوعية والإعلام، وعقد اجتماع تأسيسي تحت رئاسة رئيس البلدية وبحضور أعضاء المجلس الشعبي البلدي ومكتب الدراسات.
- **مرحلة التشخيص:** أي تحديد الإمكانيات والعوائق الموجودة.
- **مرحلة المصادقة على المخطط:** تتم المصادقة أولا على المخطط من طرف المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة، وبعدها تتم مصادقة السلطة الوصية للترخيص بالتنفيذ.
- **المخططات القطاعية:** وتنقسم إلى برامج قطاعية مركزية وبرامج قطاعية غير مركزية:
  - البرامج القطاعية المركزية: وهي مشاريع كبيرة لها بعد وطني أو جهوي، الهدف منها تهيئة الإقليم وتحتوي على المستوى المحلي على أبعاد جغرافية، وتسجل هذه المشاريع بعنوان الوزارات والهيئات المختصة.
  - البرامج القطاعية غير المركزية: وهي مخططات ذات طابع ولائي يتضمن كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تخضع لوصايتها وتسجل باسم الوالي.
  - برامج التنمية المحلية الأخرى: حيث يمكن ذكر:
    - برامج دعم الإنعاش الاقتصادي.

<sup>1</sup> - ليندة أونيسي، مرجع سبق ذكره، ص 229.

- برامج صناديق الجنوب.
- الصناديق الخاصة.

### الفرع الثاني: القروض.

القروض هو مبلغ مالي تلجأ إليه الجماعات المحلية من أجل تغطية نفقاتها، بحيث إذا زادت نفقات الجماعات المحلية عن إيراداتها تلجأ إليه من أجل عدم تعرض ميزانيتها للعجز، وبالتالي فإنها تلجأ إليه في حالة الشدة والحاجة الملحة، إلا أنه في الوقت الحالي أصبحت الجماعات المحلية لا تلجأ إليه نظرا للضمانات الكبيرة التي تشترطها البنوك من أجل الموافقة على هذه القروض، والتي أصبحت الجماعات المحلية عاجزة تقديمها<sup>(1)</sup>.

ولقد رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية اللجوء إلى القرض البنكي قصد الحصول على التمويل المناسب بموجب قانون البلدية، والواقع أن الدولة كانت قد أنشئت منذ سنة 1964 بنوكا عمومية تقدم قروضا لفائدة الجماعات المحلية وكان أول بنك لعب هذه المهمة هو صندوق التوفير والاحتياط CNEP<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثالث: التبرعات والهبات والوصايا.

**1- التبرعات:** وتعتبر التبرعات موارد من موارد الجماعات المحلية، وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنين، إما بشكل مباشر للجماعات المحلية أو غير مباشر عن طريق المساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وهناك بعض الأنواع الخاصة من التبرعات مثل:

- التبرعات المقيدة بشرط: وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية.

<sup>1</sup> - سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002، ص 17.

<sup>2</sup> - لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تطبيقية لميزانية ادرار، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، تخصص اقتصاد وإدارة الأعمال، جامعة وهران، الجزائر، 2014.

- التبرعات الأجنبية: وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجنب.

## 2- الهبات والوصايا: وتنقسم إلى:

- الهبات والوصاية لا التي ينشأ عنها أعباء أو يشترط فيها شروط، أو تستوجب تخصيص عقارات أو تكون قابلة للإعتراض من طرف عائلات الواهبين أو الموصين.

- الهبات والوصايا التي لا ينشأ عنها أعباء ولا يشترط لها شروط، ولا تقتضي تخصيص عقارات، ولا تكون مدعاة للإعتراضات من قبل الواهبين أو الموصين.

ويمكن الإشارة أن إلى التبرعات والهبات والوصايا لا تشكل شيئاً كبيراً في موارد الجماعات المحلية، وهي موارد استثنائية لا يعتمد عليها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية.

## المطلب الثالث: مشاكل التمويل المحلي.

تعرض مصادر التمويل المحلي جملة من المشاكل يمكن تفصيلها على النحو التالي:

### الفرع الأول: مشاكل التمويل الداخلي.

هناك العديد من المشاكل التي تعترض التمويل الداخلي للجماعات المحلية، أهمها:

- ضعف الجباية المحلية وهيمنة الدولة عليها، حيث أن الجماعات المحلية تحصل الضريبة بناءً على القانون وبناءً على مبدأ "لا ضريبة بدون قانون"، لكن في حدود النسب المحددة قانوناً والتي تعد ضعيفة مقارنة مع الدولة والتي تتقاسم معها ناتج الضرائب والرسوم (المادة 79 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 1984/07/07 المتضمن قانون المالية)<sup>(1)</sup>. وهذه النسب لا تتناسب مع الاختصاصات والخدمات المخولة للإدارة المحلية، بالإضافة إلى هيمنة الدولة على المصادر الجبائية الهامة لصالحها والإدارة مما يؤدي إلى ثقل الجهاز الجبائي المحلي بسبب هذه المركزية وعدم اهتمام الإدارة المحلية بمواردها،

<sup>1</sup> - طيبي سعاد، مرجع سابق، ص 246.

- ويجعلها تابعة دائماً للإعانات من طرف الدولة، بالإضافة إلى قدم النظام الذي أصبح لا يتناسب مع التطورات التي تؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية<sup>(1)</sup>.
- التهرب الضريبي الذي يؤدي إلى حرمان الجماعات المحلية وكذلك الدولة من مبالغ كبيرة تساهم في الاستثمار في جميع المجالات بسبب تهرب الأشخاص سواء الطبيعيين منهم والمعنويين من دفع الضرائب الملزمين بها.
  - كثرة الإعفاءات من الضرائب في بعض المجالات مثل: التصدير لتشجيع الحصول على العملة الصعبة، وتطوير السياحة.
  - عدم التكافؤ بين إيرادات البلدية ونفقاتها، حيث أن النفقات متغيرة ومتطورة من سنة لأخرى، لا تستطيع الإدارة المحلية مواكبتها.

### الفرع الثاني: مشاكل التمويل الخارجي

- وعلى مستوى مصادر التمويل المحلي الخارجي تعترض الجماعات المحلية العديد من المشاكل يمكن عرضها فيما يلي:
- توجيه القرار المحلي، وهو نتيجة ما تقدمه السلطة المركزية من إعانات للجماعات المحلية، فتتولى بنفسها قيادة عملية التنمية وتحدد الحاجيات المحلية والمناطق الواجب ترقيةها عمرانياً.
  - تخصيص الإعانات، حيث تتلقى الجماعات المحلية الإعانات من الإدارة المركزية إما بصفة إجمالية أو تخصيصية وهي التي غالباً ما يعتمد عليها المشرع بهدف تسيير الموارد المالية بصورة عقلانية وتحقيق التنسيق المالي، فتحوّلت الإعانات من وسيلة دعم إلى وسيلة تدخل مما يفقد الإدارة المحلية حرية التصرف في الإعانات.
  - تخطيط التنمية المحلية حيث تقوم الدولة بإدراج المخططات التنموية البلدية ضمن المخطط الوطني بسبب عجزها عن تحمل المصاريف اللازمة لرسم مخططاتها التنموية، وتبقى سلطة التنفيذ والرقابة بيد الوالي والوزير.

<sup>1</sup>- خنفرى خيضر، مرجع سابق، ص 118.

## خلاصة الفصل

مما سبق ذكره يمكن استخلاص أن الجماعات المحلية تعتبر النواة الأساسية في الدولة وجزء لا يتجزأ منها إذ تعد مكملة للسلطة المركزية، فهي وحدات محلية تتكون من مجالس منتخبة، لها استقلالية محلية وإدارية عن السلطة المركزية وذلك لتحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها وهي إشباع حاجيات مواطنيها وتحقيق التنمية المحلية.

هذا ما يستلزم توفر الجماعات المحلية على مصادر تمويل خاصة لها، وهذا ما وقفنا عليه من خلال مصادر التمويل المحلي الداخلية منها والخارجية، ومن خلال استعراضنا لأنواع الضرائب والرسوم سواء تلك التي تعود كلية للبلدية أو تلك التي تشترك فيها مع الولاية والدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية توصلنا إلى أن الدولة هي التي تقوم بوضع القوانين التي تنظم عملية تحصيل هاته الإيرادات الضريبية، حيث أن الجماعات المحلية وخاصة البلدية لا تتمتع بأي حرية في تحديد الوعاء الضريبي أو فرض نسب معينة من الضرائب، كما أن الدولة هي التي تحدد مجال فرض الضريبة، أي أنها هي التي تحدد الحد الأقصى و الحد الأدنى لمجموعة من الضرائب والرسوم، وتمنح فقط للمجالس البلدية سلطة فرض بعض الرسوم كرسوم الإقامة والتطهير والحفلات التي تتم بموجب مداولات تصدر عن المجالس الشعبية البلدية ويجب أن تصادق عليها الهيئات الوصية وتقوم الدولة بجباية كل الضرائب وتحصيلها وبعدها تقوم هي بتوزيعها وتحويلها إلى مختلف الهيئات المحددة في القوانين وليس للبلدية الحق في متابعة التحصيل أو متابعة المتخلفين عن الدفع، بينما تتمتع الدولة بسلطة تحصيل أنواع معينة من الرسوم فقط لأنها تقدم إليها مقابل خدمة معينة فقط، أما عن تحديد النسب فإن الدولة هي التي تقوم بتحديد نسب التوزيع بين الدولة والجماعات المحلية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

وتعتبر الإيرادات الجبائية المورد الرئيسي للجماعات المحلية مقارنة بالإيرادات الأخرى وكلاهما تتميزان بضعف كبير في المردودية، بحيث كون كل هذا الإيرادات غير كافية لتلبية حاجيات المواطنين وبالتالي فإن التمويل المحلي يواجه مشاكل كثيرة على الدول العمل على معالجتها وإبداء اهتمام أكبر بها.

# الفصل الثاني :

## ميزانية البلدية

**تمهيد:**

أمام حجم المهام المنوطة بالبلدية، وحتى تتمكن من بلوغ أهدافها المسطرة، وتحقيق غاياتها المرجوة، لا بد لها من إتمادات مالية، تتصلها من إيرادات، لا يمكن التصرف فيها إلا بموجب نظام قانوني خاص، يعرف بالميزانية، تحدد فيها مختلف الإيرادات، ومجالات الإنفاق، والتي من خلالها تسعى البلدية جاهدة من أجل تجسيد هذه الأهداف، سواء كانت إجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية، وكلما كانت النتائج إيجابية، كانت آثارها ناجحة، ما يدفع إيجاباً بمستوى التنمية، في البلدية، لأنها أدري بشؤون مواطنيها، واحتياجاتهم.

وهذا ما سنحاول التطرق إليه في هذا الفصل، من خلال إبراز مفهوم الميزانية ومضمونها وكل ما يتعلق بإعدادها و تنفيذها والرقابة عليها .

## المبحث الأول: مفهوم ميزانية البلدية

نظرا لحساسية التصرف في المال العام، إبتداءا من تحديد المصدر ومجالات الإنفاق والكيفية التي تتم بها، وإحاطة كل ذلك بإجراءات صارمة ورقابة شديدة، يتم وضع إطار قانوني صارم، تحقق فيه إجماع بين التشريعات في كل الدول والنظريات الفقهية المختلفة يعرف بالميزانية، يتبع من قبل مختلف الهيئات وطنية ومحلية، وهو ما سنتناوله في هذا المبحث من خلال تعريف ميزانية البلدية في المطلب الأول، المبادئ التي تقوم عليها في المطلب الثاني ومضمونها أو هيكلتها في المطلب الثالث.

## المطلب الأول: تعريف ميزانية البلدية

قبل التطرق المباشر لتعريف الميزانية، ينبغي الإشارة على أنه وردت في استعمالها عدة مصطلحات، منها الميزانية والموازنة، حيث أن " كلمة الموازنة " تعني التوازن بين الإيرادات والنفقات، بينما " الميزانية " في نطاق النشاط الخاص تحتمل الربح والخسارة فتشيل كفة وترجح كفة، وذلك ليس من الأهداف الأساسية التي تسعى إليها الدول في رسم حدود موازنتها<sup>(1)</sup>.

ويعرف عبد المطلب عبد الحميد ميزانية البلدية أنها « وثيقة معتمدة تتضمن تقدير للموارد المالية والنفقات المتوقعة للهيئات المحلية (البلدية) عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة»<sup>(2)</sup>.

كما يعرفها فرنسوا لابي "FRANCOIS LABIE" أن «ميزانية البلدية، معرفة، والتي من خلالها يتوقع ويرخص للإيرادات والنفقات»<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup>- فوزي عطوى: المالية العامة (النظم الضريبية و موازنة الدولة)، بيروت - لبنان - منشورات الحلبي الحقوقية، سنة 2003، ص:319.

<sup>2</sup>- عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي والتنمية المحلية)، الإسكندرية- مصر- دار الجامعة للنشر والتوزيع، سنة 2001، ص:266.

<sup>3</sup> - FRANÇOIS LABIE: Finances Locales, Ed. Dalloz, année 1995, page:216

وتعرف وفقا للقانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 جوان سنة 2011 يتعلق بالبلدية المعدل والمتمم، في مادته 176 على أن «ميزانية البلدية، هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص، وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية، وتنفيذ برامجها، للتجهيز والاستثمار، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم»<sup>(1)</sup>.

بالإضافة إلى التعريفات السابقة وردت عدة تعاريف للميزانية، إلا أنها تختلف في تعريفها ويرجع سبب اختلافها بصفة أساسية إلى اختلاف وجهات نظر الفقهاء، فوجهة نظر الإقتصادي تختلف عن وجهة نظر رجل القانون، ووجهة نظر رجل علم المالية تختلف عن وجهة نظر رجل العلوم الاجتماعية<sup>(2)</sup>.

### الفرع الأول: التعريف الإقتصادي لميزانية البلدية

خضعت البلدية في الجزائر لفترة طويلة إلى النظام الإداري المحلي الفرنسي تطبيقا للقانون المؤرخ في 05 أفريل 1934 والمتضمن قانون الإدارة المحلية الفرنسية، فالوظائف التي كانت تمارسها البلدية آنذاك غلب عليها الطابع التقليدي، لهذا عكست الميزانية هذه الوظائف، فلم يكن الطابع الاقتصادي أي أثر<sup>(3)</sup>.

أما بعد الاستقلال وبصدور الأمر 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، منح البلدية صلاحيات واسعة النطاق بحيث شملت المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي<sup>(4)</sup>، وإدخال إصلاحات جديدة على ميزانية البلدية تمثلت بصفة أساسية في تقسيم الميزانية إلى قسمين أساسيين<sup>(5)</sup>:

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 2011 العدد 37، الصادرة بتاريخ 03 جويلية 2011.

<sup>2</sup> - عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، بن عكنون، الجزائر، ص 9.

<sup>3</sup> - عمراني بهية، المرجع نفسه، ص 10 . 3

<sup>4</sup> - المواد: 135 و 170، من الأمر رقم 24-67.

<sup>5</sup> - المادة 246 من الأمر رقم 24-67 .

- قسم للتسيير .
- قسم للتجهيز والاستثمار .
- ويحتوي كل قسم على نفقات وإيرادات .

ولقد حل هذا التقسيم محل التقسيم القديم الذي كان يميز بين النفقات العادية والنفقات غير العادية والذي ساد منذ سنة 1962

هذا ويمكن إجمال المبادئ التي تضمنها الإصلاح الذي عكس الدور الاقتصادي للبلدية فيما يلي:

- ◀ التبسيط في وثائق الميزانية.
- ◀ أصبحت الوظائف الاقتصادية للبلدية مجسدة في قسم التجهيز والاستثمار .
- ◀ تأسيس الإقطاع الذي يمول قسم التجهيز والاستثمار بصفة إلزامية .
- ◀ تعويض التمييز التقليدي للنفقات على أساس كل مصلحة إلى تقسيم جديد على أساس طبيعة الوظائف، مما يسهل إعطاء المعلومات الدقيقة للنفقات الخاصة بالاستثمارات الاقتصادية<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: التعريف القانوني لميزانية البلدية

تطرق المشرع إلى مفهوم ميزانية البلدية في الأمر رقم 67-24 السالف الذكر من خلال نص المادة 244 منه، كما عرفها أيضا في القانون رقم 90-08 الملغى المتعلق بالبلدية المؤرخ في 07-04-1990 من خلال نص المادة 149 منه وذلك كالتالي:

- إذن بالتقرير: بمعنى أداة هامة للتنظيم وتأطير المستقبل، ويعبر عن طريقها المجلس الشعبي البلدي عن برنامج عمله بلغة الأرقام.

<sup>1</sup> - محمد زغداوي، دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية 1985، ص 116.

- أمر بالإذن: يرخص عن طريقها المجلس الشعبي البلدي للرئيس، إنجاز النفقات في حدود التقديرات المصوت عليها من طرف المجلس والمصادقة عليها من طرف السلطات العمومية. كما عرفها القانون رقم 11-10 السالف الذكر، في الباب الثاني من الفصل الأول على أنها: " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والإستثمار".

وبالتالي يتضمن هذا التعريف ثلاثة عناصر أساسية تتمثل فيمايلي :

**أولاً: ميزانية البلدية هي جدول تقديرات.**

ميزانية البلدية عبارة عن جدول تقديرات خاص بالإيرادات والنفقات السنوية، ويمثل جدول التقديرات، الأرقام والمبالغ المحتملة التي ينتظر الحصول عليها من المصادر المختلفة للإيرادات، ويضاف إلى ذلك الأرقام المتوقع إنفاقها خلال سنة من الممارسة.

وتكمن أهمية التقديرات في ضرورة تنظيم الإيرادات من جهة، وتنظيم النفقات من جهة أخرى، لذلك عندما يعطي تعريف الميزانية أهمية لفكرة التقديرات فهو يعطي لرخصة الميزانية طابعا إحتاليا إذ أن الميزانية كما سبق ذكره تقدير للنفقات والإيرادات، فالأرقام التي تعطى لها ليست بالأرقام المؤكدة والصحيحة ولكنها أرقام احتمالية فقط<sup>(1)</sup>.

ويلاحظ بأن قيمة الميزانية وخاصة توازنها يتعلقان بدقة التقديرات التي يجب أن تعتمد بقدر الإمكان على أسس وضوابط علمية وعملية.

**ثانياً: ميزانية البلدية هي أمر بالترخيص.**

اتضح لنا بعد تعريف ميزانية البلدية أن عنصر الترخيص هو الحجر الأساسي والمركزي في اقتراح الإيرادات والنفقات الخاصة بميزانية البلديات، فالرخصة سواء تعلق الأمر بميزانية

<sup>1</sup> زين العابدين ناصر، علم المالية العامة، دار النهضة العربية، بدون دار نشر، وبدون سنة، ص 353.

الدولة أو ميزانية البلدية يصوت عليها جهاز تداولي منتخب، فالمجلس الشعبي الوطني الذي يمثل السلطة التشريعية على مستوى الدولة يمنح الرخصة الميزانية إلى الهيئة التنفيذية في الحكومة، أما على مستوى البلدية فإن المجلس الشعبي البلدي وهو الهيئة المنتخبة، أي التداولية على مستوى البلدية، فهو الذي يقضي بمنح الرخصة الميزانية إلى المجلس التنفيذي المكلف بتنفيذها<sup>(1)</sup>، وبالتصويت على ميزانية البلدية، يمنح المجلس الشعبي البلدي الرخص التالية:

- الرخص الضرورية لإعداد وقبض الضرائب المحلية من طرف إدارة الضرائب .
- جميع الرخص التي من شأنها منح رئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في تسيير كل المصالح الموجودة في إقليم البلدية.
- الرخص المتعلقة بإدارة الأموال والأموال التابعة للبلدية.

### ثالثا: ميزانية البلدية هي أمر بالإدارة

تعددت الصلاحيات العامة التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي، وقد نص عليها القانون رقم 10-11 المذكور سالفًا، وبالتحديد في الباب الأول من الفصل الأول منه، ففي المجال المالي كلف المجلس الشعبي البلدي بالصلاحيات التالية :

- الميزانية التي تشكل الوثيقة الأساسية التي ترسم جميع الأنشطة التي تقوم بتنفيذها وإنجازها البلدية منها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .
- رخص البرامج الاستثمارية مهما كان نوعها وحجمها وأهميتها .
- القروض التي يحق للمجلس الشعبي البلدي إبرامها مع المؤسسات والأجهزة المصرفية المختلفة في حالة ما اقتضت الضرورة ذلك.

<sup>1</sup> - المادة 15 من القانون رقم 11 - 10.

وإذا كانت وظائف البلدية تختلف وتتنوع فإن المجلس الشعبي البلدي هو الذي يكلف بإدارتها، وما يهم الإدارة إلا السير الحسن لجميع هذه المصالح والمؤسسات القائمة في إقليم البلدية التي تشرف عليها<sup>(1)</sup>، إلا أن الخلاف يكمن في مدى حرية كل جهاز منتخب في منح الرخصة الميزانية، فالسلطة التشريعية على مستوى الدولة تملك كل الحرية والسيادة في إقرار نفقاتها وإيراداتها كيفما تشاء ومتى تشاء<sup>(2)</sup>، فهي تهيمن على الحياة الوطنية، أما على مستوى البلدية فإن المجلس الشعبي البلدي لا يملك حرية منح الرخصة إلا في حدود سلطاته في إقرار النفقات والإيرادات التي تراها مناسبة<sup>(3)</sup>.

### المطلب الثاني : المبادئ التي تحكم ميزانية البلدية.

إذا كانت الرخصة الميزانية للبلدية تختلف عن الرخصة الميزانية للدولة، فإنها لا تختلف عنها من حيث خضوعها إلى القواعد العامة في التشريع المالي<sup>(4)</sup>.

ومن هنا تحدد الرخصة الميزانية البلدية مثل الرخصة الميزانية للدولة، من حيث الزمان بقاعدة السنوية، ومن حيث المبلغ بقاعدة الشمولية، ومن حيث تقديمها بقاعدة الوحدة، ومن حيث مداها بقاعدة التوازن ومن حيث موضوعها بقاعدة تخصيص الإيرادات.

وعن موضوع أو مضمون كل قاعدة من هذه القواعد المختلفة خصصنا خمسة فروع، على النحو التالي :

<sup>1</sup> - المادة 122 و 126 و 174، من القانون رقم 10-11.

<sup>2</sup> - بهية عمراني، المرجع السابق، ص 14.

<sup>3</sup> - المادة 183 من القانون رقم 10-11.

<sup>4</sup> - حسين مصطفى حسين، المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 77

## الفرع الأول: مبدأ سنوية ميزانية البلدية .

يتم تحديد ميزانية البلدية كما هو الأمر بالنسبة إلى ميزانية الدولة وذلك بالالتزام بقاعدة السنوية، وقد جرى العرف على أن تكون مدة الميزانية سنة بكاملها، على أساس أن هذه الفترة كفيلة بتحقيق الرقابة على إجراءات الإنفاق وتحصيل الإيرادات بشكل دوري أو محدد لفترة ليست قصيرة ولا طويلة<sup>(1)</sup>، مما يساعد على ضبط عمليات التقدير، ومنه تخضع الرخصة من حيث الزمان إلى قاعدة السنوية، إذ تخصص لها قائمة تتضمن جميع النفقات المخصصة وجميع الإيرادات الضرورية لدفعها .

وقد نصت المادة 176 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر على ما يلي: " ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وعلى هذا الأساس فإن ميزانية البلدية تعد لمدة سنة كاملة وفي إطار السنة المدنية، إلا أن هذه القاعدة لا ينظر إليها على إطلاقها، إذ يتضح في بعض الحالات أهمية الخروج عنها كاستثناء عن الأصل العام الذي ذكر أعلاه، الشيء الذي أدى إلى وجود ميزانيات برامج التجهيز والأشغال الضخمة التي يتم تمويلها خلال فترات تفوت بالكثير مدة سنة<sup>(2)</sup> .

وقد تعددت الأسباب التي أدت إلى تحديد فترات الميزانية بسنة، يمكن إجمالها فيما يلي:<sup>(3)</sup>

- أن غالبية الحسابات الأخرى سواء كانت عامة أو خاصة تحدد بسنة، فتغير هذه المدة قد يؤدي إلى الإخلال بالحياة الاقتصادية .

- تلاؤم فترة السنة للنفقات والإيرادات التي تتفاوت خلال السنة.

<sup>1</sup>- ناشد عدلي سوزي، المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2000، ص 60.

<sup>2</sup>- محمد عباس محززي، اقتصاديات المالية العامة، الجزائر، 2003، ص 87.

<sup>3</sup>- محمد إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987، ص 90.

- أن مراحل تحضير ومناقشة واعتماد الميزانية يتطلب وقتا محددًا وجهدا كبيرا، إذ يصعب تكرار مثل هذا العمل خلال فترة قصيرة من الزمن .

### الفرع الثاني: مبدأ وحدة ميزانية البلدية

تخضع ميزانية البلدية إلى مبدأ وحدة الميزانية، الذي يقوم على فكرة إدراج أو تجميع عناصر الميزانية في وثيقة واحدة، وذلك ضمانا للوضوح والتوازن المالي لعملية تجميع النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة وإجراء مقارنة فيما بينها سوف يبين كل فائض أو كل عجز، كما يبين طريقة تمويل العجز إن ظهر، وأخيرا فإن نسبة النفقات والإيرادات تحدد في شكل أرقام تسجل في وثيقة واحدة<sup>(1)</sup>.

كما تتعدّد العملية لو تعددت الميزانيات، إذ تتداخل الحسابات بعضها بعضا مما يؤدي إلى صعوبة وتعقيد فرض الرقابة المالية التي تمارسها السلطة المركزية، هذا وإن تعدد الميزانيات يسيء أيضا إلى التصرف في الأموال العمومية، ومن هنا فإن الأمر يقضي بضرورة تقييد جميع النفقات والإيرادات التقديرية المتوقعة خلال السنة المقبلة في وثيقة واحدة بسيطة تسهل الرجوع إلى البيانات المتعددة للنفقات والإيرادات<sup>(2)</sup>، وقد أدت الضرورة إلى وضع ثلاثة وثائق متتابعة ومتلازمة البيان الفائض أو العجز في ميزانية البلدية، وهي الميزانية الأولية والميزانية الإضافية والحساب الإداري.

### أولا: الميزانية الأولية.

أطلقت عليها هذه التسمية لأنها تشكل الوثيقة الأولى التي يتم التصويت عليها بعد تقديمها من طرف رئيس البلدية إلى المجلس الشعبي البلدي، حيث ألزم المشرع بتولي الأمين العام للبلدية، وتحت سلطة رئيس البلدية إعداد مشروع الميزانية، فهي تمثل حالة تقديرات يتم إعدادها

<sup>1</sup> - عناية غازي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار النيبارة، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 1998، ص 189.

<sup>2</sup> - لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 20.

بناء على الإيرادات والنفقات الخاصة بالممارسة السابقة والمعروضة مسبقا بصفة دقيقة، وهذا ما نصت عليه المادة 150 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر .

ويتم التصويت على الميزانية الأولية مبدئيا قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، في حين كان يتم التصويت على الميزانية الأولية في ظل الأمر رقم 24-67 السالف الذكر قبل شهر جانفي من كل سنة<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: الميزانية الإضافية

يتم إعداد الميزانية الإضافية بعد غلق الممارسة وبعد إعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنصرمة، هذا ويعتبر العمل بالميزانية الإضافية عملا سابقا على الحساب الإداري، فالميزانية الأولية كما جاء أعلاه يتطلب تنفيذها بعض التعديلات، والتي قد تكون ضرورية نتيجة ظهور إيرادات جديدة، لأن تقديرات النفقات المقيدة في الميزانية الأولية غير كافية، الشيء الذي يتطلب تقييد نفقات جديدة وتحويل عمليات الميزانية الأولية إلى الميزانية الإضافية، و يتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها<sup>(2)</sup>، هذا وتتميز الميزانية الإضافية بمعناها المزدوج بما يلي:

هي حساب منقول بالنسبة إلى الفائض أو الناتج عن عمليات الميزانية المتعلقة بالممارسة فالميزانية الإضافية تتضمن ما يلي:

◀ فيما يخص الإيرادات، فائض الممارسة التي تم غلقها بالإضافة إلى الأرصدة للتحصيل.

◀ فيما يخص النفقات، نصاب الإعتمادات المتعلقة بالإيرادات التي يتم تحصيلها .

<sup>1</sup> - المادة 245 من الأمر رقم 24-67.

<sup>2</sup> - المادة 181 فقرة 3 من القانون رقم 10-11.

كما يجب أن تتضمن الميزانية الإضافية على النفقات الأولية خلال الممارسة السابقة والتي لم يتم تقييدها في حساب الرصيد للسداد لأنها لم ترقم بدقة<sup>(1)</sup>، ثم إن الميزانية الإضافية هي تصحيح وإضافة و يجب أن يأخذ فيها بعين الاعتبار كل تعديل قد يحصل في الوضعية المالية للبلدية ابتداء من التصويت على الميزانية الأولية.

### ثالثاً: الحساب الإداري.

هو من الوثائق التي تشكل ميزانية البلدية، وقد نصت المادة 202 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر على ما يلي :

" تقدم حسابات السنة المالية السابقة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل التداول على الميزانية الإضافية للسنة الجارية "

وبالتالي أعطت هذه المادة الحق للمجلس الشعبي البلدي في الإطلاع على تسيير ميزانية البلدية ومعرفة وضعيتها المالية في أي وقت.

إن الحساب الإداري كان مجرد وسيلة رقابة، ثم تحول بعد الإصلاح إلى ميزان خاص بالعمليات المالية التي يقوم بإعدادها الأمر بالصرف البلدي خلال الممارسة، فهذه القابلية الجديدة جعلت منه حساب استغلال وحساب خسائر وحساب للأرباح التي تحققها البلدية<sup>(2)</sup>، ويتضمن الحساب الإداري قسمان للتسيير وفرعين آخرين، فرع خاص بالتجهيز وفرع خاص بالإستثمار، فهو يشمل قائمة النفقات وقائمة الإيرادات .

وعليه يمكن القول بأن هذه الوثائق بجميع أنواعها تهدف إلى تعديل أو تكملة مضمون ميزانية البلدية وليس بمضمون القاعدة نفسها، فبالإضافة إلى الوثائق المذكورة آنفاً، هناك وثائق

<sup>1</sup> - عناية غازي، المرجع السابق، ص 192.

<sup>2</sup> - المادة 203 من القانون رقم 11-10.

أخرى تدرج في الميزانية وتتمثل في فتح إتمادات ورخص خاصة، هذا ويمكن إجمال الأسباب التي أدت إلى الأخذ بهذه الوثائق فيما يلي<sup>(1)</sup>:

- تفسير بعض النفقات والإيرادات بطريقة غير مطابقة للواقع .
- جهل بعض النفقات والإيرادات خلال إعداد الوثيقة الأولية.
- قد تؤدي نتائج الممارسة في بعض الأحيان إلى الأخذ بهذه الوثائق.

### الفرع الثالث: مبدأ شمولية ميزانية البلدية.

تقضي هذه القاعدة بإظهار كافة الإيرادات وكافة النفقات مهما كان حجمها دون إجراء أي مقاصة بمعنى عدم إلغاء أي بند من بنود الإيرادات أو الإنفاق العام<sup>(2)</sup>.

إن قاعدة وحدة الميزانية تتطلب إعداد ميزاني واحد، بينما قاعدة شمولية الميزانية تتطلب إدراج كل النفقات والإيرادات في هذا العمل الميزاني ومن هنا نلاحظ مدى تكامل القاعدتين فقاعدة الشمولية قدمت كمظهر مكمل لقاعدة وحدة الميزانية، و تعني نوعا من تقديم الرخص الميزانية، وهذا التقديم يمكن أن يتم وفقا لطريقتين<sup>(3)</sup>:

- طريقة الميزانية الصافية.
- طريقة الميزانية الإجمالية.

تتمثل الطريقة الأولى في وجود مقاصة بين الإيرادات والنفقات التي تم إنفاقها للحصول على الإيرادات، كما تجرى مقاصة للنفقات والإيرادات الناجمة عنها بحيث لا يدرج في باب

<sup>1</sup> - بهية عمراني، المرجع السابق، ص 19.

<sup>2</sup> - فوزي فرحات، المالية العامة، منشورات الحلبي، بيروت، 2001، ص 78.

<sup>3</sup> - عطوي فوزي، المالية العامة، منشورات الحلبي، بيروت، 2003، ص 48.

الإيرادات بالميزانية إلا فائض الإيرادات على النفقات ولا يدرج من النفقات إلا فائض النفقات على الإيرادات (1).

حيث يظهر بأن طريقة الميزانية الصافية منافية لقاعدة الشمولية، فهذه الطريقة تؤدي إلى إضعاف الرقابة التي تمارس على نفقات وإيرادات الدولة، إذ أنها تؤدي إلى إخفاء بعض منها وراء عملية المقاصة، الشيء الذي يؤدي بالمصالح الحكومية إلى عدم الاقتصاد في النفقات وعدم الاقتصاد لا يظهر في الميزانية (2).

أما الطريقة الثانية وهي طريقة الميزانية الإجمالية، فإنها تقضي بأن تسجل في الميزانية جميع النفقات والإيرادات، فلا يمكن خصم نفقات مصلحة ما من إيراداتها ولا يخصص أي من الإيرادات العامة كوحدة واحدة تستعمل في تغطية النفقات العامة (3).

فهذه القاعدة تضمن فعالية الرخصة الميزانية وذلك عندما تحدد من حيث المبلغ، إذ أن هذه القاعدة تستعبد تماما عملية المقاصة التي تعتمد الطريقة الأولى .

هذا ولا تختلف ميزانية البلدية عن ميزانية الدولة في هذا المجال، فهي تلتزم برصد كل الإيرادات والنفقات دون إجراء أية مقاصة (4).

#### الفرع الرابع: مبدأ توازن ميزانية البلدية.

من القواعد الأساسية التي تحكم ميزانية البلدية قاعدة التوازن بين النفقات والإيرادات، ويقصد بها أن لا تزيد النفقات عن الإيرادات فتصاب بعجز مالي، كما لا تزيد الإيرادات عن النفقات فتصاب ميزانية البلدية بفائض مالي، وقد اعتبرها الفكر الكلاسيكي قاعدة ذهبية فهي الدليل القاطع على حساب التسيير المالي، وعلى هذا الأساس يمنع حدوث أي عجز أو فائض

1- عبد المولى السيد، أساسيات المالية العامة، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص103.

2- العلي فليح عادل، أساسيات المالية العامة، دار حمد للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 180.

3- السويسي فاطمة المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005، ص88

4- احمد حشيش عادل، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1992، ص 284 .

في الميزانية<sup>(1)</sup>، لذا سعى المشرع إلى جعل قاعدة التوازن قاعدة أساسية للاستقلال المالي للبلدية، بحيث إذا اختلت هذه القاعدة تصبح البلدية في حالة عجز، وتبقى البلدية في حاجة دائمة ومستمرة إلى المساعدات التي تقدمها لها الدولة وبالتالي تبقى دائماً في حالة تبعية، و لقد نصت المادة 183 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر :

"لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص عن النفقات الإجبارية وفي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوماً التي تلي استلامها من الرئيس الذي يخضعها إلى مداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام".

حيث "يتم إعداد المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية"، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 خلال أجل 8 أيام التي تلي تاريخ الإعداد المذكور أعلاه، تضبط تلقائياً من طرف الوالي<sup>(2)</sup>.

كما نصت المادة 184 من نفس القانون المذكور أعلاه في الفقرة الأولى على ما يلي :

" عندما يترتب عن تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية".

هذا وتحتوي ميزانية البلدية على قسمين :

- قسم التسيير .
- قسم التجهيز والاستثمار

<sup>1</sup>- محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 82.

<sup>2</sup>- المادة 179 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم.

ويجري لزوماً أن يخصص لكل قسم توازن خاص بالإيرادات والنفقات، إذ أن مبدأ التوازن يتميز بالطابع الإلزامي، لذا لا يمكن الاستغناء عنه .

### الفرع الخامس: مبدأ تخصيص إيرادات ميزانية البلدية

تقضي هذه القاعدة بتخصيص إيرادات ميزانية البلدية، فبعض الإيرادات يجب أن تخصص لتمويل نفقات قسم التسيير، وتتمثل في الإيرادات الضريبية، بينما البعض الآخر يخصص لضمان تغطية نفقات التجهيز والاستثمار.

### المطلب الثالث : مضمون ميزانية البلدية

نصت المادة 179 من القانون رقم 10-11 على أن ميزانية البلدية محتواة في قسمين، ألا وهما، قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، حيث كل قسم يقسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا<sup>(1)</sup>.

كما نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي 12-315 مؤرخ في 21 أوت 2012، يحدد شكل الميزانية البلدية ومضمونها على « ترتيب النفقات والإيرادات داخل المصالح بالنسبة إلى قسم التسيير وكذا البرامج والعمليات التي تندرج خارج البرامج بالنسبة إلى قسم التجهيز والاستثمار، حسب الأصناف المحاسبية تبعا للعدد العشري وحسب الحسابات والمواد وفروعها»<sup>(2)</sup>.

### الفرع الأول: إيرادات ميزانية البلدية.

الإيرادات هي مجموع الأموال التي تتحصلها البلدية، من مختلف المصادر، لتغطية النفقات، خلال فترة زمنية وذلك للوصول إلى تحقيق أهدافها. ولقد حدد المشرع الجزائري الإيرادات البلدية في المادة 170 من قانون البلدية 10-11 كما يلي :

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 2011 العدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011 .

<sup>2</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 2012 العدد 49 الصادرة في 09 سبتمبر 2012.

« تتكون الموارد الميزانية والمالية بصفة خاصة مما يأتي: - حصيلة الجباية - مداخيل ممتلكاتها - مداخيل أملاك البلدية - الإعانات والمخصصات و ناتج الهبات والوصايا - القروض - ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية - ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الاشهارية - ناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات».

إن أهم فارق بين المادة 170 والمادة 195 من القانون 10-11، كون المادة 170 تتعلق بالإيرادات بصفة عامة دون تفصيل بينما المادة 195 تتعلق بتنظيم الميزانية أي تفصيل حيث نصت المادة 195 من قانون 10-11 على أن « تتكون إيرادات قسم التسيير مما يأتي:

- ناتج المواد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما.

- المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.

- رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات.

- ناتج مداخيل الأملاك البلدية...»

عند التحضير المالي للميزانية يشرع أولا التوقع للإيرادات والتي في أغلبها تكون حسب نتائج الحساب الإداري الأخير بناتج السنة الماضية الفعلية. أما بالنسبة لحصائل الضرائب فهي التقديرات، تكون وفق البطاقة الحسابية التي تعدها إدارة الضرائب وتبلغها إلى البلديات سنويا.

أما الإيرادات الخاصة فهي حيادية، حيث تدرج ضمن الإيرادات وتدرج ضمن جانب النفقات في نفس الوقت، لأنها مخصصة دون تأثيرها على فائض الإيرادات أو فائض النفقات<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - جمال يريقي: إشكالية العجز في ميزانية البلدية (دراسة حالة بلدية دائرتي وزرة والمدية لولاية المدية)، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 3- كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، سنة 2011، ص: 265.

## الفرع الثاني: نفقات ميزانية البلدية

وتتعلق بمجموع الإعتمادات المالية التي تنفقها البلدية خلال المدة الزمنية المحدد، وهي مقسمة كمايلي :

**أولاً : نفقات التسيير :** تعرف على أنها النفقات الضرورية واللازمة لسير مرافق البلدية، فهي موجهة لسير الجهاز الإداري، وبالتالي هي نفقات لا يمكن الإستغناء عنها ولا يستمر مرفق البلدية إلا بوجودها، وهي من النفقات ذات طابع إجباري، والتي تكون ملزمة بتنفيذها، بموجب القوانين والتنظيمات<sup>(1)</sup>.

يحتوي قسم التسيير على النفقات التالية و المحددة بالمادة 1/198 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية :

- أجور العمال ومستخدمي البلدية .
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الإنتخابية .
- المساهمات المقررة على الأملاك ومداخل البلدية بموجب القوانين .
- نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية .
- مساهمة البلدية والأقساط الترتبة عليها .
- الإقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والإستثمار .
- فوائد القروض .
- أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة .
- مصاريف تسيير البلدية .
- الأعباء السابقة<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>- سلمى بن دايدة، نفقات الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2009، ص 14.

<sup>2</sup>- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 2011 العدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.

## ثانيا: نفقات قسم التجهيز والاستثمار.

وهي نفقات تتعلق بالتجهيزات وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى، الاقتصادية والإدارية والاجتماعية.

كما أنها نفقات تزيد من رأسمال البلدية، والتي تتعلق أساسا بالأعباء الخاصة باستهلاك الدين ونفقات التجهيز العمومي ونفقات المساهمة برأس المال على سبيل الاستثمار (المادة 198 و 20 من قانون 10-11). وحسب ميزانية البلدية يتم تقسيم نفقات التجهيز والاستثمار إلى:

- برامج البلدية : وهي النفقات التي تسعى من خلالها البلدية لتنفيذ مخططاتها التنموية، والتي تتعلق أساسا بالبيانات والتجهيزات، الطرق، الصحة، التعمير، السكن...إلخ.
- برامج لحساب الغير: وهي النفقات التي تساهم بها البلديات في إنشاء مؤسسات عمومية تابعة لها، وتقديم مساعدات للوحدات الاقتصادية المحلية، أو تمويل مشروعات مشتركة<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup>- كريم برقي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية المدية)، جامعة الدكتور يحي فارس بالمدية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، السنة الجامعية 2009-2010، ص: 83.

## المبحث الثاني: إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية والرقابة عليها.

تمر ميزانية البلدية عبر مراحل متعددة، إبتداءا بالتحضير لها وإعدادها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعده في ذلك تأطير بشري مكون أساسا من الأمين العام للبلدية و رؤساء المصالح، قبل أن يتم إقترحها للتصويت من طرف المجلس الشعبي البلدي والمصادقة عليها من طرف السلطات الوصائية، زمن ثمة تنفيذها تحت إجراءات رقابة متعددة .

### المطلب الأول: إعداد الميزانية البلدية

باعتبار البلدية مرفقا عام فإن الرئيس الإداري أي رئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يتولى تحضير مشروع الميزانية، حيث تقوم المصالح البلدية تحت إشرافه خاصة الأمين العام بإعداد المشروع وفق ما نصت عليه المادة 180 من القانون 10-11.

### الفرع الأول: قواعد إعداد ميزانية البلدية

لإعداد الميزانية عموما سواء كانت ميزانية أولية أو ميزانية إضافية فإنه يراعى القواعد التالية:

1. تبرير التقديرات المقترحة في الميزانية، حيث يتم حسابها على أساس العناصر القاعدية الضرورية لتقييم النفقات والإيرادات.
2. ترتيب تقديرات النفقات بالمادة مع تصنيفها بين الإلزامية والضرورية والاختيارية.
3. أن تكون تقديرات الإيرادات مبنية على أساس معطيات حقيقية ( مثال عقود الإيجار) أو تقديرية محددة ( مثال تقييم إداري) <sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الوهاب بن بوضياف: معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين ميلة - الجزائر، سنة 2014، ص 67..

4. ضرورة عدم التكفل بنفقات المصالح الخارجية على عاتق ميزانية البلدية، والتي تمول من ميزانية الدولة. وهذا طبقا للمنشور الوزاري رقم 1437 المؤرخ في 25 سبتمبر 2011، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والذي يهدف إلى التذكير بالمبادئ والقواعد العامة لإعداد الميزانية الأولية.

5. نص المنشور الوزاري رقم 1437 أيضا على تجنب كل نفقات التباهي أو اقتناء الأغراض ذات الطابع الفخري<sup>(1)</sup>.

6. منح الإعانات لمختلف الجمعيات في إطار الأحكام التشريعية والتنظيمية وحسب التعليمات رقم 1047 المؤرخة في 05 أكتوبر 2015 تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016، البلديات التي ليس لها موارد مالية كافية لتغطية النفقات الضرورية، غير ملزمة بمنح إعانات مالية لفائدة الجمعيات الناشطة بمختلف القطاعات ما عدا المساهمات التي تدفعها لصندوق الولاية المتعلق بترقية الشباب وتطوير الممارسات الرياضية، وعليه يحظر منح أي إعانة للجمعيات الرياضية غير الهواة<sup>(2)</sup>.

7. ينبغي أن يحتوي دفتر الملاحظات على المعلومات التالية :

- رقم المادة .
- عنوان المادة.
- لإعتماد المحقق في الحساب الإداري الأخير .
- الإعتماد المفتوح في الميزانية الإضافية الأخيرة .
- الإعتماد المفتوح بالميزانية المقبلة قيد التحضير .
- ملخص الملاحظات المسجلة في البطاقة التقنية مع ذكر أسباب الزيادة أو النقصان

<sup>1</sup> منشور وزاري رقم 1437 المؤرخ في 25 سبتمبر 2011، الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية يهدف إلى التذكير بالمبادئ والقواعد العامة لإعداد الميزانية الأولية لسنة 2012.

<sup>2</sup> تعليمات رقم 1047 المؤرخة في 05 أكتوبر 2015، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تتعلق بشروط وكيفيات تمويل وإعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016.

- اللإعتمادات المقترحة بالنسبة لكل مادة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: التصويت على ميزانية البلدية

هي عملية تتم بعد مناقشة مستفيضة بندا بندا لمشروع الميزانية تبين الموافقة على ما ورد فيها من نفقات وإيرادات.

**أولاً: الجهة المختصة بالتصويت :** طبقاً للمادة 181 من قانون 10-11، فإن المجلس الشعبي البلدي هو الهيئة المخولة قانوناً للتصويت على الميزانية وهو إجراء إلزامي، يتم ذلك قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها بالنسبة للميزانية الأولية، وقبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها بالنسبة للميزانية الإضافية.

**ثانياً: مرفقات ميزانية البلدية عند التصويت :** عند تقديم مشروع ميزانية البلدية للتصويت عليها، يكون مرفوقاً بتقرير يتضمن جدول النفقات المحتوى للإعتمادات المفتوحة لمواجهة النفقات، كما يكون مرفوقاً بجدول الإيرادات المتضمن الإيرادات المخصصة، كما ترفق ميزانية البلدية عند تقديمها للتصويت، بدفتر الملاحظات والذي يشمل كل الملاحظات، والتوضيحات التي تبين أهمية اللإعتمادات المالية، حسب كل مادة، مع الأخذ بعين الإعتبار الترتيب مع تفصيل وتوجيه كل اعتماد وطبيعة وأسباب الاقتراحات المسجلة في هذه الميزانية حيث قبل التصويت يقوم المجلس الشعبي البلدي بدراسة معمقة لهذه الميزانية<sup>(2)</sup>.

تجب الإشارة إلى أن المشرع قد أعطى أهمية كبيرة للتصويت على ميزانية متوازنة، حيث نصت المادة 183 من قانون 10-11 في هذا الشأن على أنه إذا لم يصوت على ميزانية متوازنة ولم تنص على النفقات الإجبارية وفي حالة مخالفة هذه القاعدة تؤخذ الإجراءات التالية :

<sup>1</sup> - عبد الوهاب بن بوضياف: المرجع السابق، ص: 68.

<sup>2</sup> - كمال يريقي: المرجع السابق، ص: 42.

- يرجعها الوالي مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوم التي تلي استلامها، إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي .

- تخضع الميزانية لمداولة ثانية للمجلس الشعبي وذلك خلال 10 أيام .

وإذا تم التصويت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية يتم إعدار المجلس من طرف الوالي، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المطلوبة خلال 08 أيام التي تلي تاريخ الإعدار تضبط تلقائيا من طرف الوالي .

### الفرع الثالث: المصادقة على ميزانية البلدية.

نظرا لكون البلدية هيئة إدارية لامركزية إقليمية فإن من مبادئ التنظيم الإداري اللامركزي، أن ما يتخذ من قرارات من طرف هذه الهيئة لا يمكن تنفيذه إلا بعد مصادقة جهة الوصاية الإدارية، وهو الإجراء الذي يطبق على الميزانية باعتبارها أهم وأخطر قرار من حيث الأهمية، فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسال المشروع المصوت عليه إلى الجهة الوصائية للمصادقة عليها طبقا لأحكام المادتين 56 و 57 من قانون البلدية .

يتولى مهمة المصادقة حسب القانون الوالي، ونظرا لكثرة الأعباء فقد أجاز التنظيم تفويض هذه المهمة إلى الجهات الإدارية بالولاية من رؤساء الدوائر ومديري التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية في إطار التفويض<sup>(1)</sup>.

كما أورد القانون إجراء احتياطي إذا تأخرت عملية التحضير أو التصويت أو المصادقة لأي سبب من الأسباب فإنه يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المدرجة في السنة المالية الأخيرة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، إلا أنه لا يجوز الإلتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر (12/1) من مبلغ الاعتمادات السنة المالية السابقة بالنسبة لنفقات التسيير وهذا طبقا للمادة 185 من قانون البلدية .

<sup>1</sup>- عبد الوهاب بن بوضياف: المرجع السابق، ص: 25.

وفي حدود (4/1) الربع بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار وهذا طبقا للمادة 69 من قانون 17-84 مؤرخ في 7 جويلية 1984، يتعلق بقانون المالية لسنة 1984 .

### المطلب الثالث: تنفيذ ميزانية البلدية والرقابة عليها.

بعد التصويت على ميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي البلدي والمصادقة عليها، من قبل السلطة الوصائية، تبدأ عملية تنفيذ الميزانية والمتمثلة في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، التي تتم خلال السنة المالية، إلا أنه يجب الإشارة أن هذه المرحلة تعتبر من أدق المراحل التي تمر بها الميزانية وأهمها، حيث يتدخل أكثر من طرف في عملية التنفيذ

#### الفرع الأول: المتدخلون في تنفيذ ميزانية البلدية.

يوجد ثلاثة أطراف أساسية وهي كالتالي تتدخل في عملية تنفيذ ميزانية البلدية وهم :

**أولاً: الأمر بالصرف :** حددته المادة 23 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية بأنه «كل شخص يؤهل لإثبات دين (حق) لهيئة عمومية وتصفيته والأمر بدفعه».

بالنسبة للبلدية فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الأمر بالصرف وذلك طبقاً لأحكام المادة 81 من قانون البلدية 11-10، ووفقاً للمادة 26 من قانون 90-21 .

إن الأمر بالصرف باعتباره المشرف على المرحلة الإدارية لصرف النفقات العمومية يكون مسؤولاً مسؤولية إدارية ومدنية وجزائية عن أعماله وهذا ما أكدته المواد : 30 و 31 و 32 من قانون المحاسبة العمومية على أن الأمر بالصرف يتحمل تبعه أعماله شخصياً من الناحية الإدارية والمدنية والجزائية، فهو ملزم قانوناً بأن يصرف النفقات وفق القانون، كما هو ملزم بحفظ ممتلكات وأموال البلدية من عقارات ومنقولات.

**ثانياً: المراقب المالي:** يتولى هيئة المراقبة المالية التي تتبع وزارة المالية، التي تشرف وتمارس الرقابة المسبقة على النفقات العمومية، يعين المراقب المالي من طرف وزير المالية والذي تتمثل

مهامه في منح التأشيرة لإنجاز النفقات وذلك بعد توفر الشروط الضرورية، حيث أنه لم يكن موجودا على مستوى البلدية، و سعيا لإحكام الرقابة على صرف المال العام تم توسيع صلاحيات وزارة المالية إلى مستوى البلديات حيث يشترط التأشير قبل صرف النفقات<sup>(1)</sup>.

فالمراقب المالي مسؤولا عن الأعمال التي يقوم بها والتأشيرات التي يسلمها، كما أنه يكتفي برقابة المشروعية دون رقابة الملاءمة وذلك طبقا للمواد 22 و 23 و 32 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر 2009 .

**ثالثا: المحاسب العمومي :** هو كل شخص معين بصفة قانونية للقيام بعمليات تحصيل الإيرادات، ودفع النفقات، يتبع هو الآخر لوزارة المالية يمثل الرقابة القبلية، كان يجمع بين وظيفتين :

- تحصيل الضرائب المختلفة .

- ومحاسب البلدية أو بين البلديات، إلا أنه وفي إطار إعادة هيكلة الإدارة الجبائية جرى الفصل بين مهمة تحصيل الضرائب التي تتولاها مصالح هذه الإدارة، وبين مهمة محاسب البلدية أو بين البلديات التي ألحقت بمديرتي المحاسبة والخزينة العمومية<sup>(2)</sup>.

وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19 جانفي 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-129، المؤرخ في 11 ماي 1991 والمتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها، أصبح يعرف "بأمين الخزينة البلدية".

<sup>1</sup>- يزيد محمد أمين: الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر ( المراقب المالي نموذجاً)، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء - الجزائر - سنة 2015، ص: 95 و 96.

<sup>2</sup>- فايزة براهيمية: المالية المحلية (أبحاث في الإصلاح المالي)، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء - الجزائر - سنة 2010، ص: 296 و 297.

كما يعين المحاسب العمومي من قبل الوزير المكلف بالمالية وهذا ما نصت عليه المادة 34 من قانون 21-90 « يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا تحت سلطته».

المحاسب العمومي تبعا لمهامه المالية مسؤولا مثله مثل الأمر بالصرف، عن أعماله فهو يتحمل المسؤولية الشخصية في المجال المالي على العمليات التي تكون في الجانب الذي يديره من تاريخ تنصيبه إلى تاريخ انتهاء مهامه، ولا تكون مساءلته الشخصية إلا من قبل الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة، وقد أوجب المشرع على المحاسب العمومي في المادة 54 من قانون 21-90 على أن يقوم باكتتاب تأمين شخصي قبل تسليمه وظيفة المحاسب العمومي وهذا ضمانا لمسؤوليته المالية .

### الفرع الثاني: صرف النفقات

بعد إعداد الميزانية والتصويت والمصادقة عليها، تدخل حيز التنفيذ وتتم بمراحل يشارك فيها المتدخلون المذكورون في الفرع الأول كل حسب اختصاصه ويمكن إجمال هاته المراحل فيما يلي :

**أولا: المرحلة الإدارية:** تعد هذه المرحلة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف الأساسي لميزانية البلدية وهي تتمثل في:

1. **الالتزام بالنفقة (L'engagement de la dépense):** هو سند قانوني تلتزم بموجبه البلدية بدفع النفقات مقابل خدمات تستفيد بها <sup>(1)</sup>، وفي هذه المرحلة الأولى من عمليات النفقات يشترط :

- شرط الاختصاص، وهو اختصاص حصري للأمر بالصرف.

<sup>1</sup> - كريم يركي، المرجع السابق، ص 89 .

- تطابق الإلتزام مع الاعتماد في الميزانية أن يكون مبلغ النفقة أقل أو يساوي مبلغ الإعتمادات المخصصة في البند، غير أنه هناك مجموعة من القيود وهي:
- وجوب اعتماد مالي: يقصد به الترخيص القانوني لتنفيذ النفقات وهو شرط لازم.
- التنفيذ بمقدار الاعتماد المالي المرخص به .
- التقيد بوجهة الإنفاق المحددة (1).

2. **تصفية النفقة (La liquidation):** نصت المادة 20 من قانون 21-90 على « تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية»

3. **الأمر بالصرف (L'ordonnement) :** نصت عليه المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية 21-90 « يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي بموجبه دفع النفقات العمومية».

#### ثانيا: المرحلة المحاسبية.

تعتبر العمليات السابقة عبارة عن عمليات إدارية، أما العملية المحاسبية تشمل الدفع "Paiement"، وهي من صلاحيات المراقب المالي والمحاسب العمومي، حيث المراقب المالي، يؤشر عليها و يتأكد من وجود الإعتمادات والمحاسب العمومي الذي هو أمين خزينة البلدية يقوم بدفع النفقة، إما نقدا من الصندوق أو عن طريق الحساب، بعد تأكده من شروط صحة النفقة.

#### الفرع الثالث: الرقابة على ميزانية البلدية

هي مجموع الإجراءات القانونية والتنظيمية التي تمارس حماية للمال العام الخاص بالبلدية، تتم قبل صرف النفقات وبعدها، وتعد إحدى الوظائف الأساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة للتأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة حفاظا على حسن سير البلديات ماليا وحماية

<sup>1</sup> ابراهيم بن داود: الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة-مصر- سنة 2010، ص 73 و 74.

الأموال البلدية من أي إخلال، ناهيك عن الصور السلبية التي هي مجرمة قانونا من اختلاس... الخ.

كما أنها متنوعة و متعددة، تقسم من حيث الجهة التي تتولى مهمة الرقابة إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية، ومن حيث نوعية الرقابة إلى رقابة حسابية ورقابة تقييمية ومن حيث التوقيت الزمني إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة نجملها كما يلي :

**أولا: الرقابة السابقة:** تمثل الرقابة السابقة، الجزء الأكبر والأهم من الرقابة الإدارية وتتمثل مهمتها في عدم صرف أي مبلغ إلا إذا كان مطابقا لقواعد المالية المعمول بها، وتتم من قبل المصالح أو الجهات التالية :

### رقابة المجلس الشعبي البلدي والسلطة الوصائية.

**1- رقابة المجلس الشعبي البلدي:** باعتبار البلدية هيئة لامركزية تسير من قبل هيئة تداولية حيث لا تنجز المهام إلا بعد التداول في موضوعاتها ومنها الميزانية، تمارس الرقابة أثناء التداول والتصويت<sup>(1)</sup>.

**2- الرقابة الوصائية على ميزانية البلدية:** تلعب السلطة الوصائية، دورا هاما في الرقابة على ميزانية البلدية، نظرا للأهمية التي تتميز بها هذه الأخيرة، قصد المحافظة على توازن الميزانية، كذلك من أجل التأكد من تنفيذ البرامج المتعددة وعدم خروج الهيئات التنفيذية على الأهداف المسجلة، وهي موكلة للوالي الذي له صلاحية ممارسة العديد من صور الرقابة على أعمال البلدية في شكل تصديق وإلغاء وحلول، كما هو محدد في قانون البلدية<sup>(2)</sup>.

**3- رقابة المراقب المالي :** إن مهمة المراقب المالي تتمثل في :

<sup>1</sup> ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، متبعة للطباعة، الطبعة الثالثة، براقى - الجزائر - سنة 2006، ص: 142.

<sup>2</sup> عزيز محمد طاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق، سنة 2010، ص: 107 و 108.

- السهر على صحة توظيف النفقات طبقا للتشريع المعمول به.
  - التحقق مسبقا من توفر الإعتمادات.
  - إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رفض التأشيرة عند الاقتضاء وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة .
  - تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي...».
- ويسهر المراقب المالي من خلال الرقابة على عدم إجراء النفقة إلى غاية القيام بالتصحيحات اللازمة من خلال الرفض المؤقت أو النهائي على النحو التالي :
- **الرفض المؤقت:** وهو فرصة للأمر بالصرف لإستدراك وتصحيح الأخطاء الواردة والمحددة في المادة 09 من المرسوم التنفيذي 92-414 المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-374 الصادر في 16 نوفمبر 2009 .
  - **الرفض النهائي:** في حالة عدم استجابة الأمر بالصرف للتصحيح أو استدراك التجاوزات الملاحظة أو في حالة تكرار الأخطاء التي ترتب رفضا مؤقتا مرتين، يصبح في هذه الحالة رفضا نهائيا طبقا للمادة 11 من المرسوم التنفيذي 92-414 .
- 4- رقابة المحاسب العمومي:** رقابة المحاسب العمومي هي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي<sup>(1)</sup> وتشمل مجالات الرقابة حسب نص المادة 36 من قانون 90-21 على:
- التأكد من مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والأنظمة المعمول بها.
  - التأكد من صحة الأمر بالصرف أو المفوض له .
  - مراقبة شرعية عمليات تصفية النفقات العمومية.

<sup>1</sup> - محفوظ برحمان: المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية - مصر - 2015، ص:

- مراقبة توفر الاعتمادات .
- مراقبة أجال الديون المحددة قانونا وأنها لم تسقط .
- إن الديون ليست محل معارضة وإلا امتنع المحاسب العمومي عن الدفع لحين حل النزاعات.
- الطابع الإبرائي للدين.
- مراقبة تأشيريات عملية المراقب المالي و لجنة الصفقات.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي .

كما يجب على المحاسب العمومي عدم الامتثال للتسخير المقدم من طرف الأمر بالصرف إذا كان معللا بما نصت عليه المادة 48 من قانون 90-21 بالمحاسبة العمومية<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: الرقابة اللاحقة على ميزانية البلدية

تباشر الرقابة المالية اللاحقة بعد تنفيذ النفقات واتخاذ قرارات الصرف للنفقات وتحصيل الإيرادات، وهي لا تحول دون أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالتنفيذ نافذا، حيث لا تكون إلا بعد استفتاء الإجراءات القانونية اللازمة، فهي رقابة ذات أهمية لأنها تعتبر رقابة ردعية وليست وقائية، ويقوم بهذه الرقابة كل من المفتشية العامة للولاية والمفتشية العامة للمالية ومجلس محاسبة والقضاء<sup>(2)</sup>.

**1- رقابة مجلس المحاسبة:** وهي هيئة دستورية، أحدثت بموجب النصوص القانونية إلا أنه ونظرا للظروف التي عرفت الجزائر لم تكن له فعالية كافية .

كما اعتمدت بموجب المادة 190 من دستور 41976، و صدر القانون 80-05 المؤرخ في 1 مارس سنة 1980 والمتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ثم أدرج

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1990 العدد 35، الصادرة في 15 أوت 1990.

<sup>2</sup> - الصديق الشيخ: الاستقلال المالي للجماعات المحلية ( من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية)، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، سنة 2010، ص: 275.

ضمن المادة 160 من دستور 1989 بعدها تم تعديله بالمادة 170 من التعديل الدستوري لسنة 1996، حيث يقدم وجوبا في نهاية كل سنة إلى مجلس المحاسبة نسخة من الحساب الإداري بالنسبة للأمر بالصرف و كذا حساب التسيير بالنسبة للمحاسب العمومي.

## 2- رقابة المفتشية العامة للمالية

هي جهاز للرقابة يعمل تحت سلطة وزير المالية أنشئ بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس سنة 1980، والمتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية حيث تخضع البلديات لرقابة هذه الهيئة حسب الكيفيات التالية :

« ترأب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية...» ( المادة 2 من المرسوم )

« تتأكد المفتشية العامة للمالية، بمناسبة مراقبتها من السير المنتظم للمراقبة الداخلية القائمة في الميادين المشار إليها في هذا المرسوم.» ( المادة 07 من المرسوم )

## 3- رقابة المفتشية العامة للولاية

عملا بأحكام المرسوم رقم 94-216 المؤرخ في 23-07-1994، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية وفي مادته الثانية «تقوم هذه الأخيرة تحت سلطة الوالي بمهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت سلطة وزارة الداخلية والجماعات المحلية مهمتها إدارية بحتة حيث تكتفي بتقديم تقاريرها إلى الوالي وتقوم بمايلي :

- تدارك النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة والإجراءات التي من شأنها أن تضاعف نتائج النشاط البلدي وتحسين نوعية الخدمات المقدمة لصالح المواطنين.

- السهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمطبقين على مهام وأعمال البلدية.

- القيام بكل تحقيق تبرره وضعية خاصة لها علاقة بأنشطة البلدية .

#### 4- الرقابة القضائية

وهي تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة القضائية حيث تقوم مصالح التحقيقات منها الفرقة الاقتصادية تحت إشراف النيابة العامة بهدف وضع الحدود لكل التجاوزات التي تمارسها البلدية والتحقيق من الأضرار التي تنجم عنها<sup>(1)</sup>، وذلك بفحص الحسابات واكتشاف هذه المخالفات وتدارك الموقف من قبل المسؤولين أو إحالتهم للقضاء الجنائي إذا استدعى الأمر. ويتم ذلك بعد تقديم شكاوى أو وصول أخبار إلى الجهات القضائية .

#### 5- اللجان الخاصة التي ينشئها المجلس الشعبي البلدي

وهي تلك اللجان التي يمكن تشكيلها بصفة ظرفية، عند التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية أو دراسة مسألة لها طابع خاص، فقد أتاحت المادة 33 من قانون البلدية 10-11، للمجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان خاصة تحدث بموجب مداولة لبحث أو دراسة موضوع معين، يحدد مهامها والمدة اللازمة وأجال الانتهاء تقدم تقريرها للمجلس.

<sup>1</sup> - عادل بوعمران: البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة- الجزائر - سنة 2010، ص: 129

## خلاصة الفصل.

وعليه نخلص في هذا الفصل إلى أن ميزانية البلدية تمثل تلك الوثيقة الإدارية والمحاسبية التي تقوم على مبادئ معينة وهي جدول تقديرات يتضمن جانبين، الإيرادات المتوقعة الحصول عليها و النفقات المزمع صرفها خلال مدة زمنية محددة بسنة واحدة، وتشمل ميزانية البلدية ثلاث وثائق رئيسية تتمثل في الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية والحساب الإداري .

ويتم تحضير وإعداد ميزانية البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي رفقة الأمين العام للبلدية وإطارات البلدية، ليتم إقرارها للمداولة و التصويت عليها من طرف السلطة الوصائية ممثلة في والي الولاية أو رئيس الدائرة .

لتأتي بعدها مرحلة تنفيذ ميزانية البلدية، حيث يتدخل في تنفيذها ثلاثة أطراف تشمل الأمر بالصرف وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي، المراقب المالي والمحاسب العمومي.

ولأهمية هذه الوثيقة وخطورتها فقد أحاطها المشرع الجزائري بجملته من إجراءات الرقابة القبلية والبعدية والمتعددة الأطراف.

# الفصل الثالث :

أسباب العجز المالي في ميزانية

البلدية

وطرق الحرص منه

**تمهيد:**

إن ظاهرة العجز في ميزانية البلديات أصبحت الميزة الرئيسية لأغلب البلديات في الجزائر، وهذه الظاهرة كانت وما زالت من أصعب المشاكل المطروحة وخاصة في السنوات الأخيرة.

حيث أن التوازن في ميزانية البلدية يرتكز على التوازن المالي بالدرجة الأولى أي تساوي الإيرادات مع النفقات والإخلال بهذا المبدأ سيؤدي إلى تجاوز حدود النفقات وبالتالي حدوث عجز مالي .

غير أن ما يلفت الانتباه أن ظاهرة عجز ميزانية البلدية قد عرفت تقاعدا رهيبا خاصة منذ سنوات التسعينات وهذا راجع إلى أسباب داخلية وخارجية، ومع ذلك تبقى إمكانية إيجاد حلول لهذه الظاهرة ممكنة، وعليه سنتناول هذا الفصل أسباب العجز المالي في ميزانية البلدية في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فسنخصصه لطرق الحد من ظاهرة العجز في ميزانية البلدية.

## المبحث الأول: أسباب العجز في ميزانية البلدية

قبل التطرق إلى ظاهرة العجز وأسبابه نرى أنه من الضروري التطرق لمفهوم العجز الميزاني أولاً، ويقصد به :

**لغة :** عجز عن الشيء أي ضعف ولم يقدر عليه<sup>(1)</sup>.

**إصطلاحاً:** عجز الميزانية هو الإخلال بمبدأ التوازن، الذي تتميز به الميزانية، أي هو الحالة التي تكون فيه النفقات أكبر من الإيرادات<sup>(2)</sup>.

وتتعدد أسباب العجز المالي في ميزانية البلدية من أسباب داخلية ذاتية إلى أسباب خارجية، وهو ما سنتناوله في هذا المبحث .

### المطلب الأول : الأسباب الداخلية أو الذاتية للعجز المالي في ميزانية البلدية .

إن الإخلال في قاعدة توازن الميزانية يؤدي حتماً إلى عجزها حيث يترجم هذا العجز في كون النفقات أكبر من النفقات، أي عجز الإيرادات عن تغطية النفقات، بالإضافة إلى مساهمة سوء التسيير البلدي فيفي إحداث هذا العجز في ميزانية البلدية .

#### الفرع الأول: عدم توازن نفقات ميزانية البلدية مع إيراداتها

إن المقصود بعدم توازن الميزانية هو عدم تعادل الإيرادات مع النفقات وما يتبعه من الوقوع في العجز أو الفائض في الميزانية، وتكون ميزانية البلدية في حالة عجز إذا كانت الإيرادات أقل من النفقات، أو النفقات أكثر من الإيرادات<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - القاموس الجديد للطالب، معجم عربي، طبع بمصنع الكتاب للشركة التونسية للتوزيع، قرطاج، تونس، 1999، ص 652.

<sup>2</sup> - رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز الميزاني، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، جامعة بن عكنون الجزائر، 2002، ص 08 .

<sup>3</sup> - محمد بن مالك، ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 3، كلية الحقوق، 1995، ص 68.

ولعدم توازن نفقات وإيرادات ميزانية البلدية أسباب مختلفة يمكن ذكر أهمها فيما يلي :

### أولاً: النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية.

تعتبر ظاهرة النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية من الظواهر العامة، وأضحت الميزة الأساسية لجميع ميزانيات بلديات الوطن على اختلاف حجمها وإمكانياتها الطبيعية والبشرية.

وقد يحدث كما سنراه أن تتوقف الزيادة السريعة للنفقات أو تتراجع لسبب أو لآخر في بعض السنوات غير أنها لا تلبث أن تعاود ارتفاعها بزوال السبب<sup>(1)</sup>.

كما ترجع ظاهرة النمو المطرد لنفقات ميزانية البلدية بصفة خاصة، إلى الوضعية المالية الصعبة التي عرفت البلديات الجزائرية منذ صدور الأمر رقم 67/24 السالف الذكر، والتي أظهرت انخفاض خطير في الموارد، متبوع بارتفاع كبير للنفقات<sup>(2)</sup>.

وقد عرفت هذه الظاهرة انتشارا ملفتا للانتباه في فترة التسعينات، حيث ظهرت للوجود مشاكل خاصة بكل جهة، ضف إلى ذلك النمو الديموغرافي وتنوع الاحتياجات والمطالب المتزايدة يوميا و ارتفاع الأسعار وزيادة التكاليف نتيجة تحرير الأسعار واستقلالية المؤسسات ودخول الجزائر اقتصاد السوق، كلها أسباب ساعدت على تفاقم مشاكل البلديات وبالتالي حصول زيادة في النفقات على حساب إيرادات الميزانية، فازدادت أعباء البلديات النائية من النفقات، وتم حرمانها من المداخل .

وإذا أردنا البحث عن الأسباب الموضوعية المؤدية إلى عدم توازن نفقات وإيرادات ميزانية البلدية نجدها تنصب أساسا على الارتفاع المذهل لنفقات قسم التسيير، هذه الأخيرة تعتبر المصدر الأساسي للعجز<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - بهية عمراني، المرجع السابق، ص 20 و 21 .

<sup>2</sup> - صالح الرويلي، إقتصاديات المالية العامة، جامعة وهران، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 1998، ص 64 .

<sup>3</sup> - يوسف بشلاوي، الصعوبات المالية للبلديات، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية العليا للإدارة والتسيير 1994، ص 116.

أما فيما يخص النفقات الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار، فهي تتسم بقلّة نسبتها، ومع ذلك فهي تشكل أيضا عبئا ثقيلا على ميزانية البلدية، التي تتمثل أساسا في نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير التي لا تزيد عن 10 % من مجموع الإيرادات، ورغم ذلك فعملية الإقتطاع من قسم التجهيز تتم وفق عملية حسابية مدروسة<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: النمو البطيء لإيرادات ميزانية البلدية

إن أغلب البلديات تعاني من النمو البطيء لإيراداتها في مقابل زيادة سريعة لنفقاتها، ولهذا النمو البطيء عدة أسباب تتمثل فيما يأتي<sup>(2)</sup>:

- **جهل الأملاك العمومية** : فالبلديات لم تقم بجرد أملاكها إبان رحيل المستعمر، الأمر الذي أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات ووثائقها، وبالتالي ضياع موارد مالية هامة.
- **انعدام وجود الفهرس العقاري**: حيث أن معظم البلديات تقريبا تفتقر إلى وجود فهرس عقاري يحصي كل ممتلكاتها وبكل أنواعها، وحتى البلديات التي تملك هذا الفهرس فهو ناقص ولا يبرز كل الممتلكات .
- **عدم مراجعة أسعار الإيجار**: إن العديد من ممتلكات البلديات مستأجرة بأسعار رمزية لا تغطي حتى تكاليف صيانتها، ومنها ما هو مؤجر بدون مقابل .
- **عدم الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية** : حيث نجد أن الكثير من البلديات تؤدي العديد من الخدمات بالمجان، في حين يمكنها أن تحصل على إيرادات من وراء ذلك في حدود ما يسمح به القانون .

<sup>1</sup> - محمد بن مالك، المرجع السابق، ص 78.

<sup>2</sup> - بلجيلالي احمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،

2010، ص 104 و 105.

## الفرع الثاني : ضعف مستوى التنظيم والتسيير البلدي

أدت حاجات المواطنين المتزايدة يوما بعد يوم وظهور صلاحيات جديدة في قوانين البلدية إلى بروز ضعف في مستوى التنظيم والتسيير البلدي وهذا من خلال السببين التاليين :

**أولاً: إتساع حجم مهام البلديات.**

لقد أضاف القانون رقم 10-11 السالف الذكر عدة مهام وصلاحيات للبلديات معدلا بذلك القوانين السابقة، وهذا راجع لكون المشرع أحدث نقلة نوعية جديدة في النهج الاقتصادي والسياسي للبلاد لذلك سعي إلى وضع البلديات وفقا للإصلاحات الاقتصادية للبلاد التي تحتاج إلى تغييرات اجتماعية أيضا.

وعليه فقد نص القانون رقم 10-11 المذكور آنفا على أهم المهام الموكلة للبلدية في الباب الثاني له (صلاحيات البلدية) تحت أربعة فصول (1).

بالإضافة إلى ذلك، فإن البلدية تقوم بتلبية حاجات المواطنين من صرف المياه، رفع القمامة المنزلية، وضع شبكات النقل العمومي، وغيرها من الحاجات العامة، وأمام هذا التطور في مهام البلديات لم تعرف مدا خيلها تطورا يفي بالغرض، إذا ما استثنينا ما جاء به قانون المالية لسنة 2000، الذي أسس الرسم على رخص العقارات ويتضمن ما يلي:

- رخص البناء .
- رخص تقييم الأراضي.
- رخص الهدم .
- شهادة المطابقة والتجزئة والعمران .

بالإضافة إلى هذا الرسم، أحدث المشرع بموجب قانون المالية لسنة 2000 المذكور في المادة 56 منه، رسما خاصا على الإعانات والصفائح المهنية.

<sup>1</sup> - المواد من 107 إلى 124 من القانون رقم 10-11.

## ثانيا: ضعف مستوى التأطير .

إذا كان تطبيق اللامركزية قد ارتبط فكريا ومنذ البداية بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم، فقد بين الواقع أن التدابير التي تحيط بعملية اختيار وتعيين ممثلي وموظفي البلديات أصبحت لا تتجاوب إطلاقا مع الواقع<sup>(1)</sup>.

حيث نجد أن صفات التأهيل تتعدم في فئة كبيرة من الممثلين المحليين، كما أن الشروط التي تحيط بعملية تعيين الأعوان الإداريين، وجذب الإطارات المؤهلة لا زالت محفوفة بالكثير من الغموض خاصة إذا علمنا بأن الإطارات تميل في غالبها إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية أو غير الممركزة على الأقل (أي الولاية والدائرة) وتتبدد الالتحاق بالبلديات، لا سيما النائية منها، كما أن غياب المحفزات التشجيعية، أدى إلى حرمان البلديات من التأهيل اللازم<sup>(2)</sup>.

وعليه نستنتج أن أغلب بلديات الوطن تعاني من نقص فادح في الإطارات، وهذا يعود إلى جملة من الأسباب وهي كالتالي :

▪ عدم احترام إجراءات التوظيف واعتماد طريقة الترقية الداخلية أكثر من الخارجية، مما يجعل مناصب كثيرة تشغل من طرف موظفين لهم خبرة مهنية لكن ينقصهم التأهيل العلمي<sup>(3)</sup>.

▪ ضعف مستوى التأطير في البلديات، واعتماد طريقة التوظيف على أساس الشهادة، وهذا لا يعطي مقياس حقيقي لاختيار الكفاءة .

<sup>1</sup> - الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الإعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003، ص 88.

<sup>2</sup> - أحمد رحمانى، تسيير الموارد البشرية، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات المحلية (رهانات ونقاش)، مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط C.E.N.E.A.P1996، ص 41 .

<sup>3</sup> - أحمد رحمانى، المرجع نفسه، ص 45 .

▪ افتقار معظم البلديات إلى جداول تقديرية لتسيير الموارد البشرية الواضحة للتوظيف والتكوين، إذ نجد أغلب الإطارات الجديدة موظفة في إطار الشبكة الاجتماعية وتشغيل الشباب.

والملاحظ أن عمليات التعيين والتوظيف عبر كامل بلديات الوطن لا تخضع إطلاقاً للضوابط التنظيمية المنصوص عليها في القانون، بل تخضع في الغالب لاعتبارات لا تتماشى والصالح العام، إضافة إلى زيادة في عدد المستخدمين على مستوى البلديات، دون أي اعتبار للكفاءات ولمستوى المستخدمين، حيث بلغت هذه الزيادة نسبة تقدر بحوالي 3% مما يؤدي إلى استهلاك مستخدمي البلدية لكتلة أجنبية مرتفعة تتجاوز نسبة 70% من الإيرادات العادية<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: الأسباب الخارجية أو الموضوعية للعجز المالي في ميزانية البلدية.

برزت عدة عوامل موضوعية ( خارجية ) ساعدت على تفاقم ظاهرة العجز المالي لأغلب بلديات الوطن، حيث خلف التقسيم الإقليمي لسنة 1984 بلديات فقيرة معدومة الموارد، لأنه لم يراعي في تقسيمه الجانب الاقتصادي للبلدية الذي يساعد في دفع عجلة التنمية، ضف إلى ذلك إختلالات النظام الجبائي الحالي ومحدوديته كما سنرى لاحقا .

وعليه سيتم تناول التقسيم الإقليمي لسنة 1984 في الفرع الأول، وإختلالات النظام الجبائي الحالي في الفرع الثاني .

<sup>1</sup>- الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص 44.

### الفرع الأول: التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984 .

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

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

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

عرفت البلديات في الجزائر تطورا ملحوظا منذ الاستقلال، ففي سنة 1962 وجدت 1536 بلدية موروثه عن العهد الاستعماري أغلبها تعاني من ضعف في الإمكانيات البشرية والموارد المالية، وبصدر المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963 تقلص عدد البلديات ليصبح 632 بلدية، لاغيا بذلك أكثر من نصفها، ثم جاءت سلسلة من النصوص اللاحقة المكملة للمرسوم السابق، والتي أضافت عدد قليل من البلديات، حيث انتقل هذا العدد من 632 بلدية إلى 703 بلدية سنة 1977 وبقي الوضع على حاله إلى غاية سنة 1984، حيث ظهر على إثر ذلك القانون المتضمن إعادة النظر في الحدود الإقليمية للولايات والبلديات، والذي رفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية وعدد البلديات من 703 إلى 1541 بلدية<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز الميزاني، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع إارة ومالية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2002، ص 26.

<sup>2</sup> - القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04/02/1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 6 بتاريخ 07/02/1984، المادة 30 منه.

واستنادا للنصوص القانونية المنظمة للإقليم الجزائري نلاحظ أن هذه الأخيرة قد استهدفت تحقيق المبادئ الإدارية التي تحكم أحجام الوحدة المحلية، عندما ضمت أكثر من نصف البلديات رغبة في تحقيق الأهداف المتعلقة بتقريب الإدارة من المواطن<sup>(1)</sup>.

لكن في الواقع فإن أي تغيير أو مراجعة للتنظيم الإقليمي للبلديات، يجب أن يهدف إلى معالجة مسألتين هما<sup>(2)</sup>:

- التخلف الإداري الناتج عن كون الكثير من المداشر والقرى ملحقة ببلدية لا تخلو من صعوبات في ميدان الاتصال والمبادلات الاقتصادية.

- انعدام التوازن في توزيع السكان بسبب التفاوت الكبير في الكثافة السكانية للبلديات.

ومن هذا المنطلق ظهرت التقسيمات الإقليمية للبلديات، حيث كانت تهدف إلى توزيع أفضل المجالات الأنشطة عبر الوطن، وكذا توفير الخدمات العامة وتقريب الإدارة من المواطن وتحقيق التماسك بين المواطنين على المستوى المحلي<sup>(3)</sup>.

ومن أهم العناصر التي تجدر الإشارة إليها في التقسيم الإقليمي للدولة لسنة 1984 ما يلي<sup>(4)</sup>:

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

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

<sup>1</sup> - الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص 87.

<sup>2</sup> - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على النظام البلدي والولائي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986، ص 95.

<sup>3</sup> - الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص 90.

<sup>4</sup> - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 96.

ثانيا: عدم مراعاة التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984 لحجم مختلف البلديات.

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

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

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

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

### الفرع الثاني: اختلالات النظام الجبائي الحالي

إن النظام الجبائي الحالي تميزه عدة إختلالات، تؤثر سلبا على السير الحسن للمهام المختلفة للبلديات، ومن أهم ما يميزه الصبغة الممركزة له، الشيء الذي أدى إلى استحواد الدولة على جل الضرائب المنتجة للمداخيل على حساب الجماعات المحلية، كما يعاني النظام الجبائي الحالي من ظاهرة خطيرة أضحت تميز كل بلديات الوطن وتتمثل في ظاهرة التهرب الجبائي وهو ما سيتم تناوله على النحو التالي :

<sup>1</sup> - محمد حسن بهلول، الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1990، ص 375.

<sup>2</sup> - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1998، ص 88.

**أولاً: ضعف منتج ضرائب البلديات.**

تتمتع البلديات بذمة مالية مستقلة، حيث أن لها ميزانية خاصة ترصد فيها جميع نفقاتها وإيراداتها، إلا أنها تتقاضي التعدي على مبدأ "لا ضريبة بدون قانون" حيث تنص المادة 79 من القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 1984/07/07 المتضمن قانون المالية، أن سلطة إحداث الضرائب والرسوم تعود إلى البرلمان وعليه يمنع منعاً باتاً تحصيل أو خلق ضريبة غير منصوص عليها في القانون، ولا يمكن للمجالس الشعبية المحلية إنشاء أي ضريبة أو التغيير في نسبتها إلا فيما ينص عليها القانون صراحة (1).

وعليه فالمستفيد الكبير من الضرائب هو الدولة التي تتحصل على الضرائب ذات المداخل الكبيرة بينما تتحصل الجماعات المحلية على ضرائب ضعيفة المداخل .

**ثانياً: التهرب الضريبي .**

يعد التهرب الضريبي من الأسباب الرئيسية في خفض العائد الجبائي للبلديات، كما أنه يشكل هدراً كبيراً لمداخلها الجبائية، الأمر الذي انعكس سلباً في أدائها لمهامها، باعتبار أن العائدات الجبائية تشكل نسبة كبيرة من مواردها المالية .

**أ- معنى التهرب من دفع الضريبة**

هو محاولة المكلف بالضريبة عدم دفعها بصورة مؤقتة أو دائمة، كما يعرفه البعض بأنه: "التخلص من الالتزام بدفع الضريبة عبر وسائل مختلفة (2).

<sup>1</sup> - بدو شعيب، موقع الجباية المحلية من المالية المحلية وكيفية استغلالها لمواجهة العجز المالي، مذكرة تريض السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، الدفعة 34، سنة 2000 ص 30.

<sup>2</sup> - محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 265.

## ب- أنواع التهرب الضريبي :

1- **التهرب المشروع** : يقصد به التخلص من دفع الضريبة بصورة كلية أو جزئية دون مخالفة أو انتهاك القانون <sup>(1)</sup>، فرغبة المكلف في عدم دفع الضريبة تتجسد في عمله على عدم تحقق الواقعة المنشأة لها، فيكون تصرفه سلبيا لايسأل عليه لأنه لم ينتهك القانون، حيث يستفيد من الثغرات الموجودة في التشريع الضريبي <sup>(2)</sup>.

2- **التهرب غير المشروع** : هو الممارسات التي تتم بهدف التحايل وتجنب أداء الضريبة وخارج إطار القانون، إذ هو تهرب مقصود من طرف المكلف نتيجة مخالفته الصريحة لأحكام التشريع الجبائي، قاصدا منه عدم دفع الضرائب المستحقة عليه، من خلال الامتناع عن تقديم التصريح بمداخله أو تقديم تصريح كاذب <sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، ص 28.

<sup>2</sup> محمد عباس محرزى، المرجع نفسه، ص264.

<sup>3</sup> ناصر مراد، المرجع نفسه، ص 30.

## المبحث الثاني : طرق الحد من ظاهرة العجز المالي في ميزانية البلدية.

في ظل الوضعية الراهنة للمالية المحلية لم يعد بإمكان البلديات الاضطلاع بالأعباء والمهام المنوطة بآدائها، لأن أغلبها تعاني من مشكلة العجز المالي في ميزانيتها، إذ أصبحت وهذا ما يدعو إلى ضرورة التفكير في آليات أخرى تمكنها من الخروج من حالة الركود والجمود التي تعانيها والقدرة إلى أداء المهام المنوطة بها، والمتمثلة في تلبية الحاجات الأولية للمواطن، والاضطلاع بشكل طبيعي بالمكانة والدور المحددين لها.

وحتى يمكن للبلديات التخلص من مشكلة العجز المالي لميزانياتها، يجب تحقيق الملاءمة بين اختصاصاتها و الموارد المالية المتاحة لها، و ذلك من خلال تخصيص مورد مالي لكل مهمة موكلة للبلدية و إعطائها اختصاصات تتناسب وقدراتها المالية، كما أنه يجب إعادة الاعتبار للموارد المالية و البشرية للبلدية و ذلك من خلال تثمين مواردها الجبائية وتدعيم ثروتها وأملاكها المحلية، بالإضافة إلى إعادة النظر في النظام الجبائي الحالي و ذلك من خلال مراجعته و مكافحة التهرب الضريبي، والعمل على تجسيد اللامركزية على مستوى البلديات.

وعليه سنتناول في هذا المبحث الطرق المادية للحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية في المطلب الأول، في حين سنتطرق إلى الطرق القانونية للحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية في المطلب الثاني.

### المطلب الأول: الطرق المادية للحد من ظاهرة العجز المالي في ميزانية البلدية.

بغرض الخروج من العجز المالي لميزانيتها فإن البلدية ملزمة بالعمل على تحقيق الملاءمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية واتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة الاعتبار للموارد البلدية.

وعليه سنتناول تحقيق الملاءمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية في الفرع الأول ونتطرق إلى إعادة الاعتبار للموارد المالية لميزانية البلدية في الفرع الثاني.

### الفرع الأول: تحقيق الملاءمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية.

إن الملاءمة بين اختصاصات البلديات ومواردها المالية، تسمح بإعادة تنظيم العلاقة بين البلديات والسلطة المركزية، الأمر الذي يسمح ببقاء سلطة الدولة على نطاق كل الأقاليم، دون المساس باستقلالية البلديات، واتخاذ ما يلزم من التدابير في تحصيل وتوزيع الجباية المحلية، فبالرغم من أن قانون البلدية أعطى للبلديات صلاحيات واختصاصات واسعة، إلا أن التشريع الجبائي لم يزود هذه الاختصاصات بالموارد المالية الكافية لممارسة كل اختصاصاتها<sup>(1)</sup>.

### أولاً: تحقيق التناسب بين الاختصاصات والموارد المالية

يعد غياب التناسب بين اختصاصات البلديات ومواردها المالية، من أهم أسباب الوضعية المالية الصعبة التي تعاني منها معظم البلديات، وهو ما حاول المشرع تداركه مؤخراً، حيث جاء في المادة 04 فقرة 01 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر ما يلي:

"يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانوناً في كل ميدان" أي أن البلديات أصبحت تتمتع باختصاصات ليست من متطلبات التنمية المحلية، وهي في الأصل من اختصاصات الدولة لما تملكه من إمكانات مالية ومادية ضخمة و موارد بشرية مؤهلة، خاصة في المجالات التي تتعلق بالتجهيزات والهياكل الأساسية، كبناء المدارس والمرافق الصحية والرياضية، في حين أن أغلب بلديات الوطن لا تستطيع تغطية نفقات التسيير بما فيها النفقات الإجبارية، فمن أين لها تمويل نفقات المشاريع التي تتعلق بالتجهيزات والهياكل الأساسية .

<sup>1</sup> - حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية بن عكنون،

ومن المعوقات التي تأثر على تسيير شؤون البلدية نجد مصالح تقنية يفترض أنها موضوعة تحت تصرف البلدية، إلا أنها عمليا تابعة لقطاعات أخرى كالبناى والسكن والري والأشغال العمومية وغيرها، وبالتالي أصبحت تشكل عائقا في تسيير ومتابعة وإنجاز المشاريع البلدية، الأمر الذي يتطلب ضرورة إيجاد آليات لتمكين هيئات البلديات سواء المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه من التحكم قانونا وفعلا في هذه المصالح التقنية، وجعلها أداة لتحسين تسيير المرافق العامة والشؤون المحلية بصفة عامة، كما أنه يجب إعادة النظر في الإختصاصات الممنوحة للبلديات، مادامت لا تتوفر على الموارد المالية الكافية، حيث تعاني البلديات من عدم تناسب بين التكاليف الناجمة عن ممارسة إختصاصاتها والموارد المالية المتوفرة لديها، لذا ينبغي تحقيق الملائمة بين الإختصاصات الموكلة للبلدية و مواردها المالية، و ذلك لإحداث نوع من التوازن، و الذي يسمح للبلديات الخروج من نطاق الأعباء المالية<sup>(1)</sup>.

وفي هذا الصدد أشار رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، إلى إمكانية تعديل القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية، على الرغم من صدوره حديثا فقط، وهذا خلال الندوة الصحفية التي عقدتها بمناسبة انطلاقة الجلسات الجهوية حول التنمية المحلية، وأكد أنه لا يرى مانعا من مراجعته إن اقتضى الأمر بما يدعم التنمية، معترفا بوجود تحفظات حوله، وأن التوصيات التي ستخرج بها المشاورات الوضعية حول التنمية المحلية لا بد أن تقوم الحكومة بتنفيذها .

كما أن تحديد اختصاصات البلديات يغلب عليه الطابع التقريري بمعنى أن المشرع يحملها أعباء إنجاز وصيانة منشآت وهياكل قاعدية، تكلف موارد مالية ضخمة، تفوق القدرات المالية للبلديات، وبما أن اتساع اختصاصات البلديات تتأثر بالمعطيات السياسية والاقتصادية

<sup>1</sup> - بوحميده عطاء الله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 42، العدد الأول، 2005، ص62.

والاجتماعية السائدة في الدولة، فإن ذلك يمكن أن يفسر لحد ما طبيعة ونوعية الاختصاصات الموكلة لها<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: التوفير المتلازم للموارد المالية لكل مهام جديدة

إشترط المشرع على الدولة بأن توفر للبلديات الموارد المالية الضرورية، قبل قيامها بتحويل أية مهام وأعباء جديدة، وهذا حرصا منه على تجنبها أعباء إضافية قد تتقل كاهلها، وهذا ما نصت عليه المادة 04 فقرة 2 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر على أنه :

" يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلازم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة "

كما ترتبط الملاءمة بين الاختصاصات والموارد المالية للبلديات بعدم تكليفها بنفقات لا تدخل ضمن اختصاصاتها، وبالتالي في إعطاء الدولة للبلديات صلاحيات شبه عامة، دون إلحاق ذلك بموارد مالية لازمة يجعلها في وضعية جمود، ويصبح اضطلاعها بهذه الصلاحيات غير ممكن، نتيجة لعدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك، فتحويل الإختصاص دون تحويل الوسائل اللازمة لممارسته، يعني الاكتفاء بالمفهوم الصوري للامركزية الإدارية<sup>(2)</sup>.

كما أن إعطاء الدولة للبلديات صلاحيات شبه عامة، أدى إلى حدوث آثار انعكست سلبا في أدائها لمهامها الكثيرة والمختلفة إذ أصبح قيامها بصلاحياتها ومهامها غير ممكن، نظرا لعدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك<sup>(3)</sup>، وبدون أن ننسى أن أغلب بلديات الوطن عاجزة ماليا عن أداء وظائفها واحتياجات مواطنيها، فالملاءمة بين الاختصاصات الموكلة للبلديات، ومواردها المالية أصبحت اليوم أكثر من ضرورية، لذلك فإن نجاح البلديات في إنجاز ذلك هو

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، 2004، ص 82.

<sup>2</sup> مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1986، ص 189.

<sup>3</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2009، ص 147.

بمثابة تحدي كبير لها، خاصة وأنها تجد صعوبات كبيرة في القيام بالاختصاصات المسندة لها في ظل محدودية مواردها المالية .

### المطلب الثاني: إعادة الإعتبار لموارد البلدية.

بالرغم من أن موارد البلديات كثيرة ومختلفة، إلا أنها لا تلقى الاهتمام الكافي لتحصيلها على أكمل وجه، أي أنها غير مأخوذة بعين الاعتبار من طرف مصالح البلديات بالرغم من أهميتها الكبيرة في تمويل ميزانيتها (1) إذ نجد موارد جبائية متمثلة في عدة رسوم كالرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة، بالإضافة إلى موارد غير جبائية كمداخل أملاكها.

فمن خلال هذه الموارد المالية يمكن للبلدية أن تغطي كل النفقات المعهودة إليها ودون أن ننسى الموارد البشرية التي تعد المحور الرئيسي في إدارة هذه البلديات، ولا يمكن للبلديات أن تحقق إستقلاليته المالية إلا من خلال إستغلالها لهذه الموارد المتاحة لها، إذ بواسطتها يمكن للبلديات أن تستغني عن القروض والإعانات المقدمة من الدولة ولا يتأتى لها ذلك إلا من خلال أخذها بعين الاعتبار لمواردها المالية وعليه سنتناول إعادة الإعتبار للموارد المالية في فرع أول وللموارد البشرية في فرع ثان.

### الفرع الأول : إعادة الاعتبار للموارد المالية.

إن التمويل الذاتي هو أفضل وسيلة لممارسة البلدية لاختصاصاتها وذلك لما يحققه لها من حرية المبادرة واستقرار القرار وسرعة التدخل.

حيث أصبح تدعيم وسائل تمويل البلديات ضرورة حتمية بالنسبة إليها، حيث لا يمكن للبلدية أن تقوم بالمهام والأعباء المحلية دون توفرها على وسائل مالية كافية ومنتظمة المداخل والتحصيل، فبقاء الموارد المالية على وصفها الحالي من شأنه أن يزيد في تعقيد المشاكل

<sup>1</sup> - الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسير، دار القصة للنشر، 2003، ص

المحلية للبلدية والناجمة عن ضعف التمويل المحلي، كما أن تدعيم ثروات وأملاك البلدية من شأنه أن يقدم نتائج في مستوى الإمكانيات الحقيقية التي تتمتع بها (1)، ولدراسة هذا الفرع فضلنا تقسيمه إلى جزئين أساسيين:

### أولاً: تثمين الموارد الجبائية

إن الجباية المحلية لها دور في السياسة الاقتصادية والمالية للدولة وتعتبر محورا لكل سياسة تنموية محلية وأساسا للنهوض بمقومات اللامركزية، وهو ما يبرر الاعتماد الكبير للبلدية في تمويل نفقاتها على الموارد الجبائية، إلا أن هذه الأخيرة تبقى غير كافية لمواجهة النفقات الكثيرة للبلديات، ولزيادة العائدات الجبائية، لا بد من العمل على تحسين مداخيل الضرائب المحلية، الأمر الذي يتطلب تحكما جيدا في التحصيل و الوعاء الضريبي .

وتتجه الإصلاحات الضريبية الحديثة إلى جعل النظام الضريبي أكثر استقرارا، وتوسيع الأوعية الضريبية وتخفيض معدلات الضرائب، حيث أن إقتصار تثمين الموارد الجبائية على مراجعة نسب الضرائب والرسوم لن يحقق النتائج المرجوة، بل يجب القيام بمراجعة شاملة للمنظومة الجبائية لتحقيق نتائج أفضل ونجاعة أكبر، ولا يمكن تجسيد ذلك إلا من خلال إشراك البلديات في تحديد نسب الضرائب التي تعود لها .

كما أن توزيع الضرائب والرسوم من جانب واحد، يضر بالمالية المحلية نظرا لتفاوت نسب الثراء من منطقة لأخرى وعدم المساواة في توزيع الثروات الوطنية، خاصة أن ميزانية البلديات تعتمد بالأساس على الموارد الجبائية، كما أن تحويل الضرائب والرسوم المحلية، يساهم بشكل أساسي في تدعيم مواردها المالية، وذلك إذا صاحب هذا التحويل إعادة النظر في التوزيع، نظرا لاختلاف النشاطات المحلية والوعاء الضريبي من بلدية لأخرى (2)

<sup>1</sup>- الشريف رحمانى، المرجع نفسه، ص 135.

<sup>2</sup>- الشريف رحمانى، المرجع نفسه، ص 135.

### ثانيا : تدعيم الثروات والأموال المحلية

أصبحت البلديات تعتمد على موارد الأملاك ذات الطابع المحلي لتدعيم استقلالها المالي وكضمانة فعلية للابتعاد عن الموارد التي تأتي من الإعانات التي توجه أغلبها للتجهيزات والهياكل القاعدية غير المنتجة للثروة، فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للجماعات المحلية، كلما قل اعتمادها على إعانات الدولة.

ولهذا أصبحت البلديات وأمام ضعف مواردها مجبرة على تثمين أملاكها ومواردها والاعتماد على الموارد ذات الطابع المحلي وجعلها مصدر دخل مستقر، والمقصود بتثمين الضرائب الرفع من مردوديتها وليس الرفع من معدلاتها، وذلك لأن الضريبة تقتل الضريبة، ويكون تدعيم الثروات والأموال المحلية عن طريق :

#### 1- تحسين موارد الأملاك المحلية.

تساهم الأملاك المحلية في توفير موارد مالية مستقرة للجماعات المحلية، فهي بمثابة وسيلة مهمة لتنمية الموارد المالية الذاتية، إلى جانب الضرائب والرسوم، فكلما ازداد حجم أملاك البلديات وتنوعت أصنافها ومصادرها، كلما أمكن استغلال ذلك في الاستثمارات المحلية، وتحديث البنية التحتية والمرافق العمومية المحلية.

ولتحسين موارد أملاك البلديات يتعين إعادة تثمين المجالات التالية :

#### أ- إعادة تثمين الأملاك المحلية.

بما أن موارد الأملاك المحلية تتميز بضعف مردوديتها، وجب إعادة تثمينها من خلال مراجعة القوانين والعمليات المتحكمة في نمط تسييرها، فالبلديات تتوفر على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة، يمكن أن تشكل مقدارا معتبرا لتمويلها، إذا تم فعلا استغلالها بشكل أفضل<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup>- موسى رحمان، وسيلة السبتي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية، ملتي باتنة الدولي، المنعقد في ديسمبر 2004، ص 56.

وإدراكا من المشرع لأهمية موارد الأملاك، نص في المادة 163 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية بأنه: " يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخل وجعلها أكثر مردودية "

كما أن تثمين ممتلكات البلدية، من شأنه أن يساهم في تحقيق توازن أفضل في ميزانيتها، وبالتالي يحد من العجز المزمن الذي تعاني منه البلديات، خاصة مع الإمكانيات الكبيرة التي تتمتع بها، والقابلية للتطور لا سيما في المجالات التالية :

- الأملاك العقارية .
- ترقية الأنشطة المحلية .
- تنظيم التسيير الحضري.
- إستغلال المحل المهنية المملوكة للبلدية .

#### ب- ترقية التعاون المشترك بين البلديات.

يسمح التعاون المشترك بتقوية العلاقة بين البلديات وتطوير الإدارة المحلية والنهوض بالتنمية المحلية وتكريس الشفافية في التسيير، وتدعيم القدرات التخطيطية والتنفيذية للإطارات المحلية، من خلال تبادل الخبرات التي تتشكل عن طريق العمل المشترك.

كما تناول القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، في المادة 215 منه التعاون المشترك بين البلديات بقولها: " يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر، أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لإقاليمها و تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات، ويسمح التعاون المشترك بين البلديات بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح و مؤسسات عمومية مشتركة". وأضافت المادة 217 من نفس القانون الإطار العام لهذا التعاون، وذلك بنصها : "يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء الشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات".

إن أول ما يلاحظ على هاتين المادتين، أن المشرع لم يمنح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، للمؤسسات أو المصالح العمومية المشتركة، التي يتم إنشاؤها في إطار التعاون المشترك بين البلديات خلافا لما كان عليه الأمر في التشريع الملغى<sup>(1)</sup>.

وهذا بالإضافة إلى التقليل من مجال التعاون المشترك بين البلديات وتحديدده في نطاق التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها، أو تسيير مرافق عمومية جوارية، وكان بإمكان المشرع جعل هذا التعاون يشمل كل المصالح ذات النفع المشترك بينهما.

أما بالنسبة للأساس القانوني للأعمال المنجزة في إطار التعاون المشترك بين البلديات، فقد نصت عليه المادة 1/216 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر، بأنه: " تنجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك ما بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات ".

كما أكد المشرع على أن المجلس الشعبي البلدي لا بد أن يدير برامجه في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، على أن يتولى بنفسه اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية<sup>(2)</sup>.

خلافا لما كان عليه القانون رقم 08-90 الملغى أو المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 26-12-1981 المحدد الصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية<sup>(3)</sup>، حيث كان دورها يقتصر على مجرد تقديم الاقتراحات .

## 2- تشجيع الاستثمار المحلي:

يعد الاستثمار المحلي من أهم دعائم التنمية المحلية، لذلك يتعين على الجماعات المحلية الاهتمام أكثر بتدعيم وترقية الاستثمار في إطار سياسة تنموية شاملة .

<sup>1</sup> - المادة 01 من القانون الملغى رقم 90 - 08 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> - المادة 107 من القانون رقم 11 - 10.

<sup>3</sup> - سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في الجزائر، 2009، ص 296

وتكمن أهمية الاستثمار المحلي في أنه يؤدي إلى تراكم الثروات، وخلق المزيد من حب العمل، ويؤدي كذلك إلى الرفع من مردودية الموارد الجبائية المخصصة للبلديات، مما ينعكس بشكل إيجابي على مواردها المالية، وهو ما سيتم تناوله في العناصر التالية:

#### أ- تدعيم الاستثمار في البلديات ذات الموارد المحدودة

إن التركيز على زيادة حجم ومردودية الموارد المالية المحلية سيحل وحده مشكل نقص هذه الموارد، في ظل غياب استثمارات محلية منتجة للموارد المالية، خاصة أمام محدودية الأوعية الجبائية للبلديات، نتيجة التفاوت الكبير في الإمكانيات الاقتصادية، وإن تتبع مسار التنمية في جميع مجالات البلدية، يؤكد على أن التركيز كان بالدرجة الأولى على المناطق الحضرية الكبرى على حساب غيرها من المناطق .

لهذا أولت الدولة في العشرية الماضية اهتماما كبيرا بالاستثمار المحلي، إدراكا منها الدور البلديات في الدفع بالتنمية في مختلف المجالات، حيث أطلقت الدولة عددا من المشاريع التنموية أهمها برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) وبرنامج دعم النمو (2005-2009)، حيث جعلت من الإحتياجات التنموية للبلديات منطلقا في تنفيذ هذه البرامج (1).

وانطلاقا من التجارب التنموية السابقة، أدركت الدولة مدى ضرورة ربط حاجات السكان ومتطلبات التنمية المحلية، بإيجاد أقطاب تنموية قادرة على الدفع بالنمو الاقتصادي وتحسين الوضع الاجتماعي للمواطن وترقية الاستثمار المحلي، عن طريق الاهتمام بإنجاز الهياكل والمنشآت القاعدية، من أجل جذب أكبر قدر من الاستثمارات الوطنية وحتى الدولية، فغالبا ما يتحجج المستثمرون الخواص والأجانب بضعف التجهيزات والمرافق الأساسية (2).

هذا بالإضافة إلى برمجة إنجاز المشاريع الاستثمارية، وفقا لأولويات تراعي الفوارق المعتبرة في توزيع الثروات عبر مختلف أقاليم البلاد، مع مراعاة الخصوصيات الطبيعية والاقتصادية

1- سعاد طيبي، المرجع السابق، ص 25 .

2- سعاد طيبي، المرجع نفسه، ص 298.

لكل هذه الأقاليم، وهذا في إطار تفعيل التعاون والتضامن المحلي وفق ما نص عليه قانون البلدية .

### ب- تشجيع المؤسسات المالية على الاستثمار المحلي

إن الاستثمار يرتبط بشكل وثيق بمدى توفر القروض، ولذلك لا بد من إعادة النظر ومراجعة عملية الاقتراض بالنسبة للجماعات المحلية، وأن تكون لها نظرة واضحة عن وضعيتها المالية، وتقدير للمشاريع التي تريد الاستثمار فيها، إذ يعد نظام الاقتراض نظاماً معقداً من حيث طبيعته وآلياته، حيث أن البنوك وجميع المؤسسات المالية لا تقرض إلا لمن له وضعية مالية تسمح له بتسديد القروض، ولذلك يجب أن تستعين بمستشارين ماليين لتحسين المعارف المالية للمنتخبين المحليين<sup>(1)</sup>.

### ت- تفعيل آليات الاستثمار المحلي

نتيجة للعراقيل التي واجهت المستثمرين في ظل المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5-10-1993 المتعلق بترقية الاستثمار، والمتمثلة أساساً في العراقيل الإدارية والمالية والعقارية، وتداخل الصلاحيات بين الوكالة (APSI)، ومركزية اتخاذ القرارات وعدم وجود الانسجام بين الهيئات المكلفة بتشجيع وترقية الاستثمار<sup>(2)</sup>، جاء الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، لتجاوز هذه العراقيل وتطوير الاستثمار.

ومن التدابير الجديدة التي جاء بها الأمر رقم 01-03 إنشاء المجلس الوطني للاستثمار، وذلك لتخفيف العبء عن الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI) التي عوضت وكالة (APSI)، حيث كان هذا المجلس يفصل في الامتيازات الممنوحة للمستثمرين وتحديد المناطق التي يمكن أن تستفيد من النظام الاستثنائي، وذلك باقتراح تدابير تحفيزية للاستثمارات، كتقليص

<sup>1</sup>- رابح غضبان، المرجع السابق، ص 93.

<sup>2</sup>- رشيد حمدي، المرجع السابق، ص 102.

مدة الرد على ملفات المستثمرين من ستين يوما كأجل أقصى، ابتداء من تاريخ طلب الامتياز إلى 30 يوما فقط .

وعلى خلاف المرسوم التشريعي رقم 93-12 السالف الذكر، الذي منح امتيازات و ضمانات معتبرة للمستثمرين، فقد منح الأمر رقم 01 - 03 إعفاءات جبائية للمستثمرين ومنها أنه بعد أن يتم معاينة إنطلاق الاستغلال، يستفيد المستثمرون من إعفاء لمدة 10 سنوات من النشاط الفعلي من الضريبة على أرباح الشركات، والضريبة على الدخل الإجمالي، وكذلك من كل من الدفع الجزافي والرسم على النشاط المهني، والرسم العقاري على الملكيات العقارية التي تدخل في إطار الاستثمار .

كما يتعين معاملة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الأجانب بنفس معاملة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الجزائريين في مجال الحقوق والواجبات المتعلقة بالاستثمار

### الفرع الثاني : إعادة الاعتبار للموارد البشرية.

إن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 ضاعف عدد البلديات مما استلزم زيادة عدد الموظفين، غير أن إنشاء جماعات محلية جديدة تمت عشية الأزمة المالية لسنة 1986 أي عند تدهور أسعار المحروقات، الأمر الذي نتج عنه تخفيضات في الموارد المالية، وصعوبات في سياسة التوظيف<sup>(1)</sup>.

وعليه سنتناول هذا المجال من خلال عنصرين أساسيين :

### أولاً: تكوين ورسكلة إطارات البلدية.

الملفت للانتباه بالنسبة للبلديات في إطار التكوين، أنه رغم كون قانون البلدية لسنة 1990 قد نص على حق عمال المصالح والمؤسسات البلدية في التكوين<sup>(2)</sup>، إلا أنه وفي الواقع

<sup>1</sup> - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995، ص 68 و 69.

<sup>2</sup> - أنظر المادة 13 من القانون رقم 90-08 الملغى.

التطبيقي ظهر عكس ذلك، وفي نفس الإطار أظهرت دراسة قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، حول تأطير الولاية والدائرة والبلدية سنة 2008، أن نسبة الذين لا يعرفون القراءة والكتابة على مستوى هذه الأخيرة يمثل 38.99%، حيث أن نسبة الموظفين ذوي المستوى الابتدائي يصل إلى 26.86% بينما لا يتعدى نسبة الموظفين ذوي مستوى اللسانس 1.58% .

بل أكثر من ذلك، حيث تؤكد مرة أخرى نفس الدراسة السابقة الذكر، أن الموظفين الذين لا يتوفرون على مستوى تأهيلي داخل الجماعات المحلية وصل خلال سنة 2009 إلى نسبة 37.49% وذوي المستوى الابتدائي إلى نسبة 27.54% ومستوى التعليم المتوسط إلى 17.71% (1) إضافة للتكوين، ينبغي أن يكون هنالك تنظيم، فكل عملية تكوين مآلها الفشل إذا لم تدعم بنظام محفز.

#### ثانيا: عصنة الوسائل المادية والتقنية.

إن الإدارة المحلية في حاجة إلى إعادة تنظيم نفسها للإطلاع بمهامها الجديدة، وذلك بإيجاد ميكانيزمات حديثة تتماشى ومقتضيات الإدارة العصرية(2).

وفي هذا الإطار، يعتبر الإعلام الآلي ضرورة أساسية في حياة المؤسسات مهما كان نوعها بل يتعدى الأمر ذلك، إذا أصبح مقياسا ومؤشرا لدرجة التحضر والتطور، والإعلام الآلي باعتباره العمود الفقري للإدارة، فهو يخضع لتطورات هامة في حد ذاته، مما يجعله يساير حاجيات الإدارة وبالتالي تحسين الخدمات وتلبية حاجيات الموظفين .

وعلى هذا الأساس، وإدراكا للأهمية البالغة لهذا العنصر، شرعت الدولة في القيام بعدة عمليات على مستوى إمداد وتوفير الوسائل المادية الكفيلة بتحسين سير الإدارة و تكوين

<sup>1</sup> - المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، دراسة حول تأطير الولاية والدائرة والبلدية، جويلية، 2010، ص 28.

<sup>2</sup> - السعيد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد الثالث العدد الثاني، 1993، ص 15.

الإطارات في ميادين الإعلام الآلي، و يبقى فقط تعميم فائدة هذا الجهاز على كل بلديات الوطن دون تمييز<sup>(1)</sup>.

ومن خلال ما سبق ذكره، يمكن القول أن الوسائل الخاصة بالبلديات تتسم بالضعف، لعدم كفاية مواردها المالية، ولانعدام وسائل الدخل الاقتصادي، بالإضافة إلى ضعف المستوى التأهيلي للموظفين، كلها عوامل ساهمت في تردي الوضع المالي لميزانية البلدية<sup>(2)</sup>.

---

<sup>1</sup> - رشيد حمدي، المرجع السابق، ص 105.

<sup>2</sup> - السعيد مقدم، المرجع نفسه، ص 15.

### المبحث الثالث: الطرق القانونية للحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية.

لا يمكن للبلديات الاضطلاع بشكل طبيعي بالمكانة والدور المحددين لها على ضوء الحالة الراهنة لماليتها، سواء بسبب النقص في ترشيد استعمال وسائلها أو بسبب تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة، ومن ثم يصبح التكفل وإعادة التنظيم أمراً حتمياً لمواجهة هذه العوامل .

كما أنها تخضع في تصرفاتها المالية لمختلف أنواع الرقابة السابقة واللاحقة، وهو ما يبين المركزية الكبيرة الممارسة عليها، ومن ثم يجب تفعيلها بجعلها رقابة ترمي إلى تحرير المبادرات وليس لعرقلة التسيير المحلي، وإعطاء دور أكبر للهيئات اللامركزية في تسيير المالية المحلية .

وعلى هذا الأساس اعتمدنا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين إثنين: نتناول في المطلب الأول إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي الحالي، أما في المطلب الثاني نتطرق فيه إلى تجسيد اللامركزية.

#### المطلب الأول: إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي الحالي .

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

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

## الفرع الأول: مراجعة النظام الجبائي الحالي.

يرى العديد من الفقهاء وعلى رأسهم آدم سميث (Adam Smith)، أنه حتى يكون النظام الجبائي فعالاً، يجب أن يتميز بالمرونة والعدل والبساطة<sup>(1)</sup>، وأن أي ابتعاد عن هذه المبادئ يؤدي حتماً إلى منظومة جبائية ضعيفة وقليلة المردودية.

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

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

## أولاً: إشراك البلدية في الجباية المحلية

لقد أصبحت السلطة التشريعية عائقاً أمام الاعتراف بالسلطة الجبائية الحقيقية للبلديات، وهذا بسبب الصلاحيات المعترف بها للمشرع لتحديث القواعد المتعلقة بالضريبة، إذ ليس للبلدية سلطة إنشاء ضرائب محلية غير محددة في القانون، فإشياء الضريبة من اختصاص الدولة دون غيرها .

<sup>1</sup> - حبيبة دريس، عوامل نقص المردودية الجبائية، مذكرة شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000، ص82.

ويقوم النظام الجبائي على مبدأ "عدم استقلالية الضريبة"، ذلك أن غرض الضريبة هو مسألة وطنية تختص بها الدولة، أما المجالس المحلية فتقتصر سلطتها على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع لأساس الضريبة المحلية<sup>(1)</sup>.

كما اتضح من الممارسة العملية وكنتيجة للطبيعة المركزية للنظام الجبائي وآثارها السلبية على المالية المحلية، ضرورة إشراك البلديات في تحديد نسب الضرائب، لأنها الأكثر علما بالخصائص المحلية، لذلك يتعين أن تسند للبلديات مسؤولية التصويت على معدلات فرض الرسوم المحلية (الرسم على النشاط المهني، رسم التطهير، الرسم على السكن، الرسم على الذبح) في حدود المقادير المحددة بموجب القانون<sup>(2)</sup>.

وفي هذا الإطار، ظهرت عدة أبحاث متخصصة تختص بتطوير الضرائب المحلية، مع منع أي اشتراك في توزيع منتج الضريبة بين الدولة والجماعات المحلية وتقتصر هذه الدراسات:

◀ أن يحول ناتج الرسم على القيمة المضافة (TVA) بكامله لصالح البلدية.

وفي مقابل الفكرة الأولى رفع قيمة الرسم على النشاط المهني من 4 % إلى 12.55% وحتى تستطيع الإدارة الجبائية تفادي انخفاض الرسم على القيمة المضافة (TVA) عليها باتخاذ الإجراءات اللازمة لتجنب ارتفاع العبء الجبائي، نتيجة لارتفاع الرسم على النشاط المهني (TAP) المقترح، وزيادة على ذلك فإنه تم تأييد التوجه الذي يرى أنه على الدولة أن تتنازل عن بعض الضرائب ذات الطابع المحلي للبلديات، كما هو الحال بالنسبة للضريبة على الرواتب والأجور<sup>(3)</sup>، حيث تصبح هذه الضريبة سهلة التحديد، بحيث يمكن تحويلها لصالح البلديات دون أي صعوبة تذكر .

<sup>1</sup> - برايج محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم

الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005، ص 19.

<sup>2</sup> - رابح غضبان، المرجع السابق، ص 28 .

<sup>3</sup> - حبيبة دريس، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص 89 .

وعليه فإنه لا يكون للسلطة الجبائية للبلديات أي معنى، إذا لم تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل فئة من البلديات (بلدية ريفية، حضرية، جديدة، قديمة) وكذا القدرة الشرائية للمواطنين، وهذا حتى لا تلقي الضريبة الرفض منهم.

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

إن مشكل عدم المساواة في الموارد بين الجماعات المحلية، يطرح بحدة وخاصة بالنسبة للمجهودات المطلوب من البلديات بذلها في مجال إنجاز التجهيزات الجماعية، كما أن البلديات التي توجد بها نشاطات صناعية وتجارية، تكون أكثر انتفاعا، كما تكون أكثر حظا البلديات التي يتواجد بها المكلفون بالضرائب نظرا لوجود مدا خيل مرتفعة<sup>(1)</sup>.

والملفت للانتباه هو أن بلديات ولاية الجزائر، قد استفادت من مبالغ مهمة جدا من خلال منتوج الدفع الجزافي، المقدر ب30% وهذا الكون الوزارات والمؤسسات الكبرى، تقع مقراتها المركزية على مستوى بلديات ولاية الجزائر، ويخضع للدفع الجزافي الأشخاص الطبيعيون والمعنويون والهيئات المقيمة في الجزائر وتمارس نشاطها فيها وتدفع مرتبات وأجور وتعويضات ومعاشات وريوع عمرية وعلاوات، بما في ذلك الامتيازات العينية، ويبقى الدفع الجزافي على الدوام على عاتق المستخدم، ويحسب بتطبيق معدل نسبي، دون الأخذ بعين الاعتبار لوضعية كل أجير<sup>(2)</sup>.

وللتقليل من التفاوت في القدرات الجبائية للبلديات، نعتقد أنه من الضروري مساعدة البلديات على تطوير وسائلها، قصد تحسين مستوى تحصيل الضرائب ومحاربة الغش والتهرب الجبائيين، وبالتالي زيادة مواردها المالية وتشجيع البلديات على المشاركة في رأسمال المؤسسات والشركات الجديدة<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - حميد بوزيدة، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية 2010، ص 150

<sup>2</sup> - المادة 1/108 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

<sup>3</sup> - رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث، دار هوم، الجزء الأول، ص 116.

## الفرع الثاني: مكافحة التهرب الضريبي

إن من أهم أسباب ضعف الموارد الجبائية للبلديات، هو عدم قدرتها على تحصيل الضرائب والرسوم، وذلك نظرا للتهرب الضريبي ونقص الكفاءة، بالإضافة إلى وجود ثغرات في التشريع الضريبي، فكل هذه العوامل قلصت من الفعالية الجبائية لتمويل المحلي وبالتالي يجب تفعيل آليات الرقابة وفرض عقوبات صارمة على التهرب الجبائي، الأمر الذي من شأنه التقليل من استفحال هذه الظاهرة، أو على الأقل الحد من خطورتها، ذلك أن معرفة الأسباب التي تؤدي إلى التهرب الجبائي، تبقى غير كافية، في ظل غياب التحرك الصارم للإدارة الجبائية للحد من هذه الظاهرة (1).

وللحد من هذه الظاهرة يجب إتباع إجراءات كفيلة بردعها، وهذا ما سنتناوله من خلال عنصرين إثنين :

## أولاً: تدعيم الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة

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

- تخفيض نسبة ضريبة الشهر العقاري من 2 % إلى 1 %.
- تخفيض حقوق نقل الملكية الخاصة من 8 % إلى 5 % .
- تخفيض حقوق عقود نقل الملكية بالنسبة للعقارات الموجودة بالدول الأجنبية من 5% إلى 3%.

<sup>1</sup> ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، ص 35.

وفي هذا الإطار أصبح من الضروري تفعيل دور الرقابة، وذلك عن طريق تدعيم مصالح الضرائب بالوسائل الحديثة والإطارات اللازمة، وكذا إعطاء صلاحيات محلية في ميدان الرقابة، أي على مستوى البلدية نفسها، كونها أدرى بقيمة المعاملات التجارية التي تتم على إقليمها، كما يمكن تقسيم الإقليم إلى مراكز تجارية مختلفة من حيث قوة النشاط وتحديد قيمة نظرية دنيا لرقم الأعمال الخاصة بكل منطقة .

كما تعتبر الرقابة الجبائية من أهم الوسائل الناجعة لمكافحة التهرب الضريبي، بحيث يمكن بواسطتها وضع حد لظاهرة التهرب الضريبي وهي من اختصاص الإدارة الجبائية، كما أن للرقابة الجبائية أشكالاً وطرقاً عديدة يتوجب استعمالها في الوقت المناسب<sup>(1)</sup>، ومن أشكال هذه الرقابة نجد:

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

2. **الرقابة الشكلية** : والتي تخص الأخطاء التي يرتكبها المكلفون أثناء كتابة التصريحات، كالتحقق من الهوية وعنوان المكلف بالضريبة.

3. **الرقابة على الوثائق**: تتمثل في إجراء فحص نقدي وشامل على التصريحات الجبائية المكتتبه من خلال مقارنتها بالوثائق التي تحوزها الإدارة عن الوضعية الحقيقية لكل مكلف .

### ثانياً: فرض عقوبات على التهرب الجبائي

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

<sup>1</sup> - حمدي رشيد، المرجع السابق، ص 97.

1975 /12/25 المعدل والمتمم<sup>(1)</sup>، والتي تنصان على أنه في حالة إثبات أن الشخص لم يسدد مستحقات للخرينة تفرض عليه غرامة قدرها أربع مرات قيمة الرسم المتهرب منه.

وللغرامة الجبائية ثلاث صور هي كالتالي:

- الغرامة بسبب عدم التصريح السنوي.

- الغرامة بسبب التأخير في تقديم التصريح.

- الغرامة بسبب النقص في التصريح.

### المطلب الثاني: تجسيد اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية البلدية.

إن التصور السليم للامركزية يهدف إلى بناء وتعزيز إطار التسيير المحلي، بالاعتماد على آليات مؤسساتية وتقنية ومالية جد محكمة تكون فيها حقوق المتدخل وواجباته منسجمة وتحظى توازناته بعناية مستمرة .

كما أن التفعيل الحقيقي للامركزية يرمي إلى إشراك المواطن في إدارة وتسيير شؤونه المحلية، انطلاقاً من كون هذه الأخيرة تساعد على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة، هذا من جهة كما أن اللامركزية التي تتعلق بالبرامج البلدية والبرامج القطاعية تعتبر لامركزية جزئية، لأنها تنحصر في أعمال التسيير، وتستثني بعض العمليات ذات التأثير المباشر على التنمية المحلية من جهة أخرى.

وعليه سنخصص لهذا المطلب فرعين إثنين :

<sup>1</sup> - علي زغودو، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، 1984، ص 23

## الفرع الأول: تجسيد ديمقراطية المشاركة

إذا كان المشرع الجزائري قد منح اختصاصات للمجلس الشعبي البلدي، فإن هذا يدل على أنه يريد أن يخص مواطني البلديات بالمشاركة الفعلية في إدارة شؤونهم، لأنهم أعلم بها من غيرهم المنتخب قاعدة وفي هذا الإطار نصت المادة 16 من الدستور على ما يلي: "يمثل المجلس اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"<sup>(1)</sup>.

فالنجاحة في التسيير المحلي، لا يمكن تحقيقها في إطار تسيير منغلق على نفسه لا يأخذ بعين الاعتبار إلا الجوانب التقنية البحتة، لأن تسيير الشؤون المحلية يتطلب الإصغاء إلى انشغالات السكان، فشرعية المؤسسات المحلية تتوقف في نهاية الأمر في قدرتها على تلبية حاجات مواطنيها .

وانطلاقاً من ذلك، فإن اللامركزية المحلية لا تتجسد إلا بفضل المواطنين الذين يطبقونها في الواقع اليومي المعاش ويقصد بالمشاركة ( la participation ) في النظام المحلي " إسهام المواطنين بطريقة أو بأخرى، في التصميم والإشراف على تنفيذ السياسات المحلية، سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع المؤسسات الحكومية المركزية المحلية"<sup>(2)</sup>، فالمشاركة ترقى إلى مستوى يمكن اعتبارها فيه، بمثابة عقيدة للتنمية المحلية.

ومن ايجابيات استشارة السكان مباشرة نجد<sup>(3)</sup>:

1. تكريس التشاور حول جميع العمليات التي تتعلق بمواطني البلدية، إذ يمكن تطبيق بعضها في ميدان التهيئة العمرانية والقضاء على السكن الذي لا تتوفر فيه الشروط الصحية للتنمية الاجتماعية للأحياء .

<sup>1</sup> - أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، مطبعة جريدة الوحدة، الجزائر، 1989، ص

<sup>2</sup> - أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، بدون طبعة، 1986، ص42

<sup>3</sup> - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 381.

2. تقديم حسابات عن استعمال الأموال العمومية، إذ أن شفافية الحسابات من شأنها أن تسترجع الثقة والمصادقية اللتين تعتبران من موجبات المشاركة الفعلية للمواطنين.

3. من شأن ترقية مشاركة المجتمع أن يرسخ الحس المدني أكثر، وتمكين المواطنين من معرفة الصعوبات الواجب تحملها، وبالتالي التقليل من حدة الاستياء و تحسين التكفل بشؤونهم على مستوى الأحياء والقرى، أو على مستوى بعض الفئات الاجتماعية لاسيما فئة الشباب، وأن تبرز في الأخير بشكل أكبر روح التضامن التي يتحلى بها مجتمعنا.

4. إعادة المصالحة بين الإدارة والمرتفق من خلال ضبط إستراتيجية فعالة للحوار، تقوم بالأساس على مد قنوات اتصال ايجابي يساعد على امتصاص الضغط الاجتماعي.

وفي سياق دعم مشاركة المواطنين في التكفل بالشؤون المحلية نرى بأن للبلديات دور كبير في ذلك، إذ يتعين عليها القيام به في إطار التكفل بتسيير الشؤون المحلية وذلك في ظل احترام المهام المسندة إلى الإدارة وإلى المنتخبين .

وفي الأخير يمكن القول أن استشارة المواطنين بصفة دورية حول الأولويات والاختيارات الاقتصادية الكبرى من شأنها أن تساهم في بروز ديمقراطية المشاركة على مستوى البلديات، لذا يستحسن مراجعة القوانين المتعلقة بالجمعيات، وغيرها من القوانين التي تحكم الحياة العامة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني : إقامة برامج لا مركزية أكثر نجاعة

لقد سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى تجهيز الجماعات المحلية ببرامج تسمح لها بالقيام بمهامها بواسطة وسائل وإمكانيات معتبرة، إذ لا بد من تجميع مختلف الأنشطة ضمن برامج موحدة، الأمر الذي يؤدي إلى تنسيق أمثل وأفضل في برمجة المشاريع.

<sup>1</sup> - تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لسنة 2001، ص 70.

إن اللامركزية التي تتعلق بالبرامج البلدية والبرامج القطاعية، تعتبر لا مركزية جزئية لإلحصارها في أعمال التسيير ولأنها تستثني بعض العمليات ذات التأثير المباشر على التنمية المحلية وفي هذا الإطار ينبغي بشكل خاص (1):

- مراجعة مجال تدخل البرامج القطاعية اللامركزية بالتحديد الدقيق لمحتوى البرامج الذي يجب أن يطابق الخدمة العمومية القاعدية التي تتكفل بالخصوصيات المحلية .
- توضيح مسؤوليات المتدخلين في عمليات اتخاذ القرار، من خلال رد الاعتبار إلى المستوى المركزي لمهام التصور والتحليل والتقدير والتقييم والرقابة على حساب صلاحيات التسيير، التي تشكل حاليا القسط الأوفر من نشاطاتهم.
- إنشاء هيئة جهوية استثمارية تكلف بتأطير الجماعات المحلية في مجال الدراسات الخاصة بالمقاييس، والحث على التضامن بين البلديات والولايات وتنسيق مخططات التهيئة الإقليمية وتمويلها.
- وضع إطار مرجعي متعدد السنوات، يتمحور حول تحقيق النتائج من أجل تنفيذ السياسات القطاعية والتنمية المحلية المنبثقة عن السياسة المالية العمومية.
- تحديد النفقات المتكررة عن برمجة المشاريع.
- تحويل البرامج القطاعية اللامركزية والبرامج البلدية للتنمية، إلى برنامج وحيد .

وفي الأخير نصل إلى أن البلدية السلطة والصلاحيات في تعريف المشاريع الخاصة بها وتقييمها ومقارنتها بالموارد المالية، ثم النظر إلى مردودية المشروع من الناحية الاقتصادية ومنفعته من الناحية الاجتماعية، وذلك حسب نوعيته من حيث أنه مشروع منتج وغير منتج .

<sup>1</sup> - شريف بن ناجي، العلاقة بين الإدارة ومرتكبيها في القانون الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلة العاشرة، العدد الأول، 2000، ص 192.

## خلاصة الفصل:

إن البحث في أسباب حدوث العجز المالي في ميزانية البلدية و آليات أو طرق الحد منه، وهو ماتناولناه في هذا الفصل يضعنا أمام إستنتاجات مفادها أن الإعتلال يكمن أساسا في التزايد المستمر للنفقات ونقص أو عدم تطور في الإيرادات اللازمة لتغطيتها، حيث أننا نسجل عدم توازن واضح بين نفقات البلدية و إيراداتها، ففي مقابل النمو السريع للنفقات نجد أن هناك نمو بطيء في الإيرادات .

كما أن ضعف مستوى التنظيم والتسيير على مستوى الجماعات المحلية خاصة في ظل إتساع حجم مهام البلدية يعد عاملا إضافيا للتسبب في الجز المالي في ميزانية البلدية، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن التقسيم الإداري الحالي للبلديات لايراعي الإمكانيات المتاحة لكل بلدية وطبيعتها الجغرافية و الإقتصادية و الإجتماعية، مما يجعلها عاجزة عن توفير الموارد المالية اللازمة لإشباع حاجيات مواطنيها .

العامل المهم أيضا في حدوث ظاهرة العجز في ميزانية البلدية هو تلك الإختلالات التي تطبع النظام الجبائي الحالي الذي تميزه حالة ضعف منتج الضرائب التي تستفيد منها البلدية وظاهرة التهرب الضريبي .

كل هذه الأسباب والعوامل المؤدية حدوث حالة العجز المالي في ميزانية البلدية وبرغم تعقيدها وصعوبة معالجتها إلا أن الحلول المؤدية إلى الحد منها هي الأخرى متوفرة ويمكن تفعيلها من خلال تحقيق الملاءمة بين إختصاصات البلدية و مواردها المالية والتوفير المتلائم للموارد المالية لكل مهمة جديدة تضاف إلى مهامها، وإعادة الإعتبار لموارد البلدية من خلال تمشين الموارد الجبائية و الثروات و الأملاك المحلية وترقية التعاون المشترك بين البلديات وتشجيع الإستثمار المحلي، مع العمل على عصرنة الإدارة المحلية و إعادة الإعتبار للموارد البشرية .

هذه الحلول ورغم نجاعتها لكنها غير كافية إن لم تكتمل بإصلاح النظام الجبائي و التسيير المالي الحالي، وإعطاء البلدية فرص أكبر في تحصيل الضرائب و الرسوم واستقلالية القرار في إنشائها وتكييفها حسب ظروفها الإقتصادية وطبيعتها المجتمعية، وكذا العمل على معالجة ظاهرة التهرب الضريبي بسن قوانين جديدة تحفز على أداء الضريبة .

هذه الإصلاحات ستؤدي حتما إلى تجسيد اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية و تحقيق الإستقلال الإداري و المالي الحقيقي، الأمر الذي يجعل من هذه الغاية في حد ذاتها عاملا مهما و حلا من الحلول المؤدية للحد من إشكالية العجز في ميزانية البلدية .

ومن خلال ما توصلنا إليه في هذا الفصل يمكن تأكيد فرضية البحث المتمثلة في كون أن العجز الذي تعانيه ميزانية البلدية في الجزائر يعود في جزء كبير منه إلى ضعف وقلّة مصادر التمويل المحلي وعدم خلق طرق و أساليب حديثة و متطورة تمكن الجماعات المحلية من مصادر تمويل جديدة وتتمين ما هو متوفر من مصادر التمويل الحالية، وذلك من خلال إحداث إصلاحات و سن تشريعات تضمن لهاته الجماعات مصادر تمويل ثابتة وكافية للإلتزام بمختلف النفقات و أداء مهامها التي أنشأت من أجلها و تحقيق الأهداف المسطرة في سبيل ذلك.

الغائبة

## الخاتمة

تعتبر الجماعات المحلية بمثابة حجر الزاوية لتطبيق اللامركزية الإدارية ومشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، وهو ما يستلزم توفير الإمكانيات اللازمة سواء كانت إدارية أو قانونية أو بشرية أو مالية، لتقوم هذه الجماعات بتقديم الخدمات الأساسية و الضرورية للمواطنين وإشباع حاجياتهم وتحسين ظروف حياتهم اليومية .

ومن أجل ممارسة هاته المهام الواسعة والجوهرية، وفي إطار توفير الإمكانيات الضرورية لذلك وجب تمكين الجماعات المحلية من الإستقلال الإداري والمالي عن السلطة المركزية، أي حصولها على ذمة مالية مستقلة ومصادر تمويل خاصة بها متنوعة ومتعددة .

إلا أنه وبتحليل هاته المصادر وتقييم مدى نجاعتها وفعاليتها، ومن خلال نظرة واقعية لها ن نجد أنها تتميز بضعف شديد وشبه دائم عن توفير الموارد المالية المنشودة التي أنشأت من أجلها.

هذا الأمر الذي يظهر جليا وبالأرقام في تلك الوثيقة الإدارية المحاسبية أو جدول تقدير النفقات والإيرادات والمبينة على مبادئ عامة و إجراءات خاصة في الإعداد والتنفيذ والرقابة عليها والمتمثلة في ميزانية البلدية، من خلال تسجيل حالات العجز المالي بها .

هذا العجز الذي يشكل صداعا في رؤوس القائمين على تسيير الشأن المحلي، وتحديا كبيرا للسلطات المركزية التي تحاول عبر سن التشريعات وإصدار القوانين ذات الصلة من أجل معالجة هاته الإشكالية .

ومن خلال هاته الدراسة إتضح أن ضعف مصادر التمويل المحلي أو نقص الموارد المالية المحلية يرجع إلى ضعف النظام الجبائي المحلي وتبعيته للدولة التي تحدد الأوعية الخاضعة للضريبة وكذا معدلات الضرائب و تخصيصاتها وهو ما يجعل الجماعات المحلية بما فيها البلدية تقف موقف المتفرج إزاء هذا الواقع .

هذا الإختلال تطرحه أيضا تركيبة الموارد المالية للبلديات التي تتميز بالإهمال التام لموارد التسيير، إذ أن الموارد الجبائية تهيمن على موارد التسيير، ولو أنها تبقى هي الأخرى دون المستوى المطلوب، خاصة بالنسبة للبلديات الفقيرة التي لا تتوفر على قاعدة إقتصادية متينة مدرة للموارد .

عجز ميزانية البلدية له مايفسره أيضا في التزايد المستمر لنفقاتها ، وهي الظاهرة التي تشهدها كل البلديات، الغنية منها الفقيرة، نظرا لتأثرالميزانية بعدة عوامل إقتصادية، إدارية ومالية، وأخرى متعلقة بمتطلبات التنمية .

هذه الوضعية أدت بالبلديات إلى الإعتماد على التمويل الخارجي، باللجوء إلى مساعدات الدولة، خاصة فيما يتعلق بتمويل قسم التجهيز والإستثمار، وهي في الغالب مساعدات مرتبطة بقدر من الرقابة المركزية وهو الأمر الذي لا يتفق مع متطلبات الحكم المحلي بقدر ما يتفق مع متطلبات الإدارة المحلية .

ولابد من الإقرار أن البلديات تعيش في حلقة مفرغة، حيث أن الإختلالات المسجلة في ميزانيتها لم تسمح لها بتحسين آدائها وطرق تسييرها، كما أن ضعف وتدني مستويات التسيير لم يمكنها من حل مشكلة عجز الميزانية .

ولقد بات واضحا أن حل إشكالية العجز في ميزانية البلدية إنما يتطلب تضافر جهود كل من الدولة والجماعات المحلية، إذ أن الدولة مطالبة بالتكفل بإصلاح النظام الجبائي المحلي واعتماد قانون خاص بالجبائية المحلية يوفر خيارات اكبر لتمويل الجماعات المحلية، ويسمح لها بتحقيق التنمية المحلية المنشودة، كما أن البلديات مطالبة ببذل مجهود أكبر في الإستغلال الأمثل لمواردها من جهة و الإلتزام بالصرامة و الرشاد في الإنفاق من جهة أخرى عن طريق إعتماد مبادئ الحكم الراشد في تسيير شؤونها المحلية .

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

المراجع باللغة العربية:

1. إبراهيم بن داود: الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر - سنة 2010.
2. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، مطبعة جريدة الوحدة، الجزائر، 1989.
3. احمد حشيش عادل، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1992.
4. أحمد رحمانى، تسيير الموارد البشرية، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات المحلية (رهانات ونقاش )، مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط .C.E.N.E.A.P1996.
5. أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، بدون طبعة، 1986.
6. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، عمان، دار وائل للنشر، 2010.
7. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1998.
8. حسين مصطفى حسين، المالية العامة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
9. حميد بوزيدة، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية 2010.
10. حنفي عبد الغفار، أساسيات التمويل والإدارة المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007.
11. رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث، دار هومه، الجزء الأول.

12. رضا خلاصي، النظرية الجبائية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
13. زين العابدين ناصر، علم المالية العامة، دار النهضة العربية، بدون دار نشر، د س ن.
14. سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في الجزائر، 2009.
15. السويسي فاطمة المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005.
16. الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبة للنشر، 2003.
17. صالح الرويلي، إقتصاديات المالية العامة، جامعة وهران، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 1998.
18. صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار الياروزي للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
19. عادل بوعمران: البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة- الجزائر - سنة 2010.
20. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.
21. عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي والتنمية المحلية)، الإسكندرية- مصر - دار الجامعة للنشر والتوزيع، سنة 2001.
22. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
23. عبد المولى السيد، أساسيات المالية العامة، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.
24. عبد الوهاب بن بوضياف: معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة - الجزائر، سنة 2014.

25. عطوي فوزي، المالية العامة، منشورات الحلبي، بيروت، 2003.
26. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2012.
27. علي زغود، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، 1984.
28. العلي فليح عادل، أساسيات المالية العامة، دار حمد للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
29. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2009.
30. عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، بن عكنون، الجزائر.
31. عناية غازي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار البيارة، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 1998.
32. فايزة براهيم: المالية المحلية (أبحاث في الإصلاح المالي)، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء - الجزائر - سنة 2010.
33. فوزي عطوي: المالية العامة (النظم الضريبية و موازنة الدولة)، بيروت - لبنان - منشورات الحلبي الحقوقية، سنة 2003.
34. فوزي فرحات، المالية العامة، منشورات الحلبي، بيروت، 2001.
35. القاموس الجديد للطالب، معجم عربي، طبع بمصنع الكتاب للشركة التونسية للتوزيع، قرطاج، تونس، 1999.
36. لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

37. محفوظ برحمان: المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية - مصر - 2015.
38. محمد إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
39. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، 2004.
40. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عنابة، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
41. محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995.
42. محمد حسن بهلول، الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1990.
43. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، الجزائر، 2003.
44. المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، دراسة حول تأطير الولاية والدائرة والبلدية، جويلية، 2010.
45. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على النظام البلدي والولائي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986.
46. ممدوح عبد العزيز رفاعي، محمد سالم: إدارة الحكم المحلي، كلية التجارة جامعة عين شمس، 2009.
47. ناشد عدلي سوزي، المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2000، ص 60.
48. ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، متبعة للطباعة، الطبعة الثالثة، براقى - الجزائر - سنة 2006.

49. ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر.

50. ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر.

يزيد محمد أمين: الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر ( المراقب المالي نموذجاً)،  
دار بلقيس للنشر، دار البيضاء - الجزائر - سنة 2015.

### ثانياً: الأطروحات والمذكرات الجامعية

#### أ) أطروحات الدكتوراه:

1. جمال يرقى، إشكالية العجز في ميزانية البلدية (دراسة حالة بلدية دائرتي وزرة والمدينة  
لولاية المدية)، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر 3- كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، سنة  
2011.

2. الصديق الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية ( من حيث الحاجات الفعلية  
والتطورات الضرورية)، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، سنة 2010.

ب) أطروحات الماجستير:

1. براهيم محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005.
2. بسمة عولمي، دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر، دراسة حالة بلدية تبسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم التجارية تخصص مالية، المركز الجامعي، تبسة، الجزائر، 2003-2004.
3. بلجيلالي احمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.
4. حبيبة دريس، عوامل نقص المردودية الجبائية، مذكرة شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000.
5. حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية بن عكنون، الجزائر، 2002.
6. رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز الميزاني، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، جامعة بن عكنون الجزائر، 2002.
7. سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002.
8. سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 2011-2012.
9. سلمى بن دايدة، نفقات الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2009.

10. عثمان عزيزي، دور الجماعات والمجتمعات المحلية في التسيير والتنمية بولاية خنشلة، دراسة حالة بلدية قايس وبلدية الرميعة، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2007.
11. عزيز محمد طاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق، سنة 2010.
12. كريم برقي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر (دراسة حالة ولاية المدية)، جامعة الدكتور يحي فارس بالمدية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، السنة الجامعية 2009-2010.
13. لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، دراسة تطبيقية لميزانية ادرار، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، تخصص اقتصاد وإدارة الأعمال، جامعة وهران ، الجزائر، 2014.
14. محمد بن مالك، ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر3، كلية الحقوق، 1995.
15. محمد زغداوي، دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية 1985.

#### ت) مذكرات تربص

16. بدو شعيب، موقع الجباية المحلية من المالية المحلية وكيفية استغلالها لمواجهة العجز المالي، مذكرة تربص السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، الدفعة 34، سنة 2000.
17. يوسف بشلاوي، الصعوبات المالية للبلديات، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية العليا للإدارة والتسيير 1994.

ثالثا: المجالات والدوريات

1. بلخير محمد، مقومات وأساسيات التنمية المحلية، مجلة آفاق علمية، 2008.
2. بوحميذة عطاء الله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، الجزء 42، العدد الأول، 2005.
3. شريف بن ناجي، العلاقة بين الإدارة ومرتقيها في القانون الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلة العاشرة، العدد الأول، 2000.
4. خليل عبد القادر، بوفاسة سليمان، الوساطة المالية غير المباشرة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ملتقى دولي، الجزائر، جامعة الشلف، قسم العلوم الاقتصادية، 2006.
5. السعيد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد الثالث العدد الثاني، 1993.
6. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، 2005.
7. وهيبة بن ناصر، التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، ب س ن.
8. ليندة أونيسي، مجلة للدراسات الأكاديمية بعنوان المخطط البلدي للتنمية ودوره في تنمية البلدية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 09، جوان 2016.
9. موسى رحمانى، وسيلة السبتى، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، ملتقى باتنة الدولي، المنعقد في ديسمبر.

رابعا: الجريدة الرسمية

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1967، العدد 47، الصادرة في 1967/07/09

## قائمة المصادر والمراجع

---

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1980، العدد 54، الصادرة في 1980/12/31
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1984، العدد 06، الصادرة في 1984/02/07
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1990، العدد 35، الصادرة في 15 أوت 1990
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1991، العدد 65، الصادرة في 1991/12/18
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1995، العدد 82، الصادرة في 1995/12/31
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1999، العدد 92، الصادرة في 1999/12/25
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 2006، العدد 85، الصادرة في 2006/12/27
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 2008، العدد 42، الصادرة في 2008/08/27
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 2011، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011
- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 2012، العدد 49، الصادرة في 09 سبتمبر 2012

### خامسا: المراجع باللغة الأجنبية

FRANÇOIS LABIE: Finances Locales, Ed. Dalloz, année 1995.

البلاحي

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : الحقوق

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

### تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيدة) زروقي عبد الدين

الصفة: طالب، أستاذ باحث، باحكوائم طالب

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 202933188

الصادرة بتاريخ 10 - 05 - 2018 عن دائرة/ بلدية حمام الضراحة

المسجل(ة) بكلية الحقوق والعلوم السياسية قسم : الحقوق

والمكلف بانجاز أعمال بحث ( مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه) الموسومة بـ :

مصادر التمويل المحلي وإستراتيجية الجز في ميزانية البلدية

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ 19/06/2022

إمضاء المعني



[Signature]

شوهسد علي التوقيع

السيد عبد الرحمن البرقي

19 جوان 2022

ممن رئيس المجلس الشعبي البلدي  
والتفويض منه السيد عمراي فيصل



## استمارة معلومات

الصورة

معلومات الشخصية:

الاسم: عز الدين زروق

اللقب: السيد ولد الاد بوزربية لمينة

تاريخ الميلاد: 05-22-1977 مكان الاقامة: حمام الضلعة

رقم الهاتف: 0542-52-56-67

البريد الإلكتروني: a3zeddine77@gmail.com

عنوان السكن: حي السكريات - بلدية حمام الضلعة

البيانات:

الدرجة: 41 - 11 شعبة / تخصص آداب وعلوم إنسانية - الحصول على شهادة البكالوريا: 1996

تخصص:

تخصص: علوم قانونية وإدارية - الدرجة: سنة التخرج: 2000

تخصص:

تخصص: مستشار قانوني إداري - الدرجة: سنة التخرج: 2002

محل ترقية: مستشار (معلم لعم)

توضيح مهنية:

عاطل عن العمل

موظف

في حالة موظف:

قطاع خاص

رتبته العمومي

مصلحة: مصلحة المستودين / المؤسسة / الشركة: بلدية حمام الضلعة

الترقية: من قبل: السيد زروق إقليمي رئيسي

التصنيف:

نوع العقد:

موظف في إطار عقود:

موظف - د

امضاء الطالب

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: ..... الحقوق

المرجع: القرار الوزاري رقم: 933 المؤرخ في: 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

تصريح شرقي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيد(ة): عبد الله محمد

الصفة: طالب، أستاذ باحث، باحث دبلوم:

الحامل (ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: رخصة القيادة رقم 0272

والصادرة بتاريخ: 2010.02.21

عن دائرة: حمام الضلع

المسجل (ة) بكلية: الحقوق والعلوم السياسية قسم: الحقوق

والمكلف (ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه). عنوانها:

مصادر التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ: 2022/06/19

إمضاء المعني

عبد الله محمد

شهود على التوقيع  
السيد د. بومرسمي بالله بيلاد  
حمام الضلع في ..... 9.1.2022

مدير المجلس الشعبي البلدي  
بمقره منة الضلع الاكبر  
عصراي فيصل



## استمارة معلومات

الصورة

معلومات الشخصية:

الاسم: محمد  
المختار  
تاريخ الميلاد: 1976 م  
رقد جند: 0666.53. 94.35

سكن: انقروني

عنوان شخصي: حي الضلعة بلدية حمام الضلعة ولاية المسيليم

البيانات:

تخصص: تخصص أداب وعلوم إنسانية سنة الحصول على شهادة البكالوريا: 1997

تخصص:

تخصص: تخصص علوم قانونية وإدارية الدفعة سنة التخرج: 2001

تخصص:

تخصص: تخصص قانون إداري الدفعة سنة التخرج: 2022 / 2021

معدن الترتيب: (معدل العام)

نوعية المهنة:

عاطل عن العمل

موظف

في حالة موظف:

قطاع خاص

إفيد عمومي

اسم المؤسسة / الشركة: الوكالة الوطنية للتسجيل

منصحة مستخدمة

بريدة في عمر

المنطقة:

نوع العقد:

موظف في إطار عقود:

موظف - 4

امضاء الطالب

## ملخص الدراسة:

تعتبر الجماعات المحلية وحدات إدارية لا مركزية تتمتع بصورة نسبية بالاستقلال المالية والإداري عن السلطة المركزية، أنشأت من أجل تحقيق حاجيات المواطنين المقيمين على إقليمها وتسيير المرافق العمومية وبعث التنمية المحلية، مما يؤدي بها إلى تحمل أعباء ونفقات مالية معتبرة، وبالتالي يستلزم الأمر توفرها على موارد مالية كافية من أجل القيام بالمهام الموكلة لها.

وتتنوع هذه الموارد بين مصادر تمويل داخلية وأخرى خارجية يتم تقييدها في مقابل النفقات في وثيقة إدارية محاسبية وهي الميزانية، التي تحتوي على برامج يتم تسطيرها من طرف المجالس المحلية المنتخبة، ويتم تنفيذ هذه الوثيقة تحت رقابة سابقة وأخرى لاحقة ومتعددة الأطراف.

وأمام الضعف الذي تتميز به مصادر التمويل المحلي وسوء الموارد المالية ولأسباب أخرى، فإن أغلب ميزانيات البلديات تقع في عجز مالي يحول دون نجاحها في تحقيق أهدافها وأداء مهامها، إلا أن الحلول لمعالجة هذه الظاهرة تبقى ممكنة مع تضافر جهود الدولة والمسؤولين المحليين وتغيير القوانين التي تحكم مصادر التمويل المحلي وطريقة الاستفادة منها والعمل على اصلاح التسيير المحلي وترشيد النفقات وتشجيع الاستثمار.

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الميزانية، العجز المالي، التمويل المحلي

### Study summary:

Local communities are considered decentralized administrative units that enjoy a relative financial and administrative independence from the central authority. They were established in order to achieve the needs of citizens residing on their territory, run public utilities, and resurrect local development, which leads them to bear significant financial burdens and expenses, and therefore it is necessary to provide them with financial resources sufficient to carry out the tasks assigned to it.

These resources vary between internal and external sources of funding that are recorded against expenditures in an administrative accounting document, which is the budget, which contains programs that are underlined by the elected local councils, and this document is implemented under previous, post and multilateral oversight.

In view of the weakness that characterizes the sources of local funding and the poor financial resources and other reasons, most of the municipal budgets fall into a financial deficit that prevents them from succeeding in achieving their goals and performing their tasks. Local finance and how to benefit from it, work on reforming local management, rationalizing expenditures and encouraging investment.

**Keywords:** local communities, budget, fiscal deficit, domestic finance