المحاضرة الرابعة عشر (14):

(تتمة)

3. نفقات وإيرادات الجماعات المحلية:

تشكّل النفقات والايرادات العمومية للجماعات المحلية الميزانية الخاصة بها والتي تقوم بالإشراف على تحضيرها واعدادها وتنفيذها ومراقبتها ضمن برنامج لمدة زمنية تقدر عادة بسنة، تسمى السنة المالية، توضع من أجل تحقيق الأهداف المسطرة للجماعات المحلية، إذ أنّ كل أشخاص القانون العام المعنوية في الدولة التي تملك الشخصية المعنوية والاستقلال المالي لها ميزانية خاصة بها بما في ذلك الدولة ذاتها والجماعات المحلية (البلدية والولاية)، وهي عبارة عن وثيقة حسابية تقديرية ودورية، وعمل قانوني وإداري، تحكمها مبادئ أساسية أهمها: مبدأ السنوية، الوحدة، التوازن والفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومية.

3. 1. النفقات المحلية:

تقسّم النفقات العامة المحلية في التشريع الجزائري إلى نفقات قسم التسيير ونفقات قسم التجهيز والاستثمار، حيث أن المادة 158 من قانون الولاية 12 – 07[1] والمادة 179 من قانون البلدية 11–10[2] يؤكدان ذلك، وهي في العموم أجور وأعباء مستخدمي الولاية والبلدية، مصاريف تسيير مصالح الولاية والبلدية، أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة، التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية، المساهمات المقررة على الأملاك ومدا خيل البلدية بموجب القوانين، نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية، نفقات صيانة الطرق، فوائد القروض.

إن عملية صرف النفقات العامة من طرف الجماعة المحلية يمرّ بمرحلتين أساسيتين؛ المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية، فأما المرحلة الأولى فهي من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي، والمرحلة الثانية هي من صميم مهام المراقب المحاسبي العمومي، إذ يحدد

---

[1] – «قانون رقم 12–07 مؤرّخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلّق بالولاية»، **الجريدة الرسمية** لـ (ج. ج. د. ش)، السنة:49، عدد: 12، لـ 29 فبراير 2012، ص23.

[2] – «قانون رقم 11–10 مؤرّخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلّق بالبلدية»، **الجريدة الرسمية** لـ (ج. ج. د. ش)، السنة:48، عدد: 37، لـ 3 جويلية 2011، ص24.

قانون المحاسبة العمومية ضوابطها واجراءاتها على غرار كل المؤسسات العمومية التابعة للدولة كجماعات المحلية (البلديات والولايات)، الجامعات والمؤسسات الاستشفائية.

3. 2. الايرادات المحلية:

يحدد قانونا الولاية والبلدية إيرادات الجماعات المحلية ويضبط آليات عمل ماليتها، حيث يتضمن الباب الخامس من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، لا سيما المادة 151 منه مجمل موارد الميزانية والمالية للولاية، وهي: التخصيصات، ناتج الجباية والرسوم، الإعانات وناتج الهبات والوصايا، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك الولاية، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها الولاية، جزء من ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية بما فيها الفضاءات الاشهارية التابعة للأملاك الخاصة للدولة والناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات[3]، فيما تحدّد المادة 170 موارد الميزانية والمالية للبلدية فيما يلي: حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل ممتلكات البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الاشهارية والناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات[4].

تنحصر مداخيل الجماعات المحلية في الموارد المالية الذاتية وغير الذاتية، فأما الموارد الذاتية فتتضمّن الإيرادات الجبائية التي تخصّلها الجماعات المحلية كليا أو جزئيا، وهي جملة الضرائب والرسوم المحلية التي تشكّل الوعاء الجبائي المتكوّن من عدة مصادر كأهم مصادر تمويل ميزانيتها بنسبة تفوق 90% من عائداتها، منها ما هو مخصص بشكل كلّي للجماعات المحلية مثل الرسم على النشاط المهني TAP، الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة ورسم السكن، ومنها ما هو مخصص جزئيا مثل الرسم على القيمة المضافة TVA، الرسم على الذبح، الرسم على الممتلكات وقسيمة السيارات، أما الموارد المالية غير الجبائية وهي من صميم الإيرادات الذاتية أيضا فتنحصر في إيرادات ونواتج الأملاك، وايرادات الاستغلال المالي للجماعات المحلية مثل بيع منتجاتها أو تأدية خدمات معينة للمواطنين، فضلا عن ذلك قد تكون للجماعات المحلية مشروعات مشتركة بينها لها أهداف المصلحة العامة، تدرّ أرباحا وفوائدا تسمح لها بتغطية نفقاتها للتسيير والتجهيز. أما الموارد غير الذاتية (الخارجية) فهي

---

[3] – قانون رقم 12 – 07 مؤرخ 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية، المصدر السابق، ص22.

[4] – قانون رقم 10 – 11 مؤرخ 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، المصدر السابق، ص23.

متنوعة المصادر وتنحصر في الإعانات التي تقدمها الدولة، القروض، التبرعات، الهبات والوصايا.

4. واقع مالية الجماعات المحلية في الجزائر

إنّ ما يميّز واقع المالية المحلية في بلادنا، وما يدعو لضرورة اجراء الإصلاح هو مشكلة التمويل، وضعف الموارد المالية المحلية، سيما الذاتية منها، فضلا عن سوء تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة، ممّا يجعل تسيير وإدارة الجماعات المحلية مشلولة وعاجزة عن المحافظة على الاستقلالية المالية والإدارية للإدارة المحلية، وعاجزة أيضا عن الاضطلاع بوظائفها ومهامها بما يحقق أهداف التنمية المحلية اقتصاديا، سياسيا، اجتماعيا وإداريا[5].

من الناحية النظرية، كما يرى وزير الداخلية والجماعات المحلية السابق (دحو ولد قابلية)، أنّ الأموال المحلية تتشكّل من 7 رسوم تخصّص في مجملها للجماعات المحلية، و7 أخرى تخصّص لها جزئيا، لكن من الناحية الفعلية على أرض الواقع، هناك 3 رسوم فقط تشكّل أهمّ المداخيل الجبائية تستفيد منها البلديات، ويتعلّق الأمر بالرسم على النشاط المهني والدفع الجزافي، والرسوم على القيمة المضافة، حيث تشكّل كلّها 95% من المداخيل الجبائية المحلية المقدرة سنة 2000 بـ 23,8 مليار دج، موزّعة بنسبة 65% بالنسبة للبلديات، 30% بالنسبة للولايات و5% بالنسبة للصندوق المشترك ما بين الجماعات المحلية (FCCL)[6].

فضلا عن ذلك، فإنّه لا يوجد توازن أحسن للنسب المطبّقة بين السلطات المركزية (الدولة) والجماعات المحلية، كما هو الحال في الرسم على الذبح، حيث توجد نسبة 70% إلى البلديات و30% إلى صندوق الحماية والصحة الحيوانية، وتبقى نجاعة هذا الصندوق غير مؤكّدة، وهناك الضريبة على الملكية لا تعود منها سوى نسبة 20% إلى البلديات، ممّا يجعل الجماعات المحلية ذات مداخيل ضعيفة، قدّرت عام 2000 بـ 8 ملايين دج فقط، وأيضا بالنسبة للرسم على البيئة الذي يعرف توزيعه فرقا هاما وغير مبرّر بين البلدية (20%) والصندوق الوطني

---

[5]– مجلس الأمة، «*ندوة علمية حول: الإصلاحات المالية والجبائية المحلية*»، يوم 31 مارس 2003، ص8.

[6]– دحو ولد قابلية، «*محاضرة بعنوان: الإصلاح الجبائي*»، ضمن الندوة العلمية حول: الإصلاحات المالية والجباية المحلية يوم 31 مارس 2003، ص13.

للبيئة (50%)، ناهيك عن الرسوم والضرائب الأخرى كقسيمة السيارات، والرسوم على اللّفتات والشعارات واللّوائح الاشهارية، والرسم العقاري وغيرها[7].

من بين أهم تحديات المالية المحلية في بلادنا أن للجماعات المحلية اختصاصات كثيرة ومتنوعة لكن من دون أن يكون لها الوسائل المالية الكافية للقيام بوظائفها واختصاصاتها المحددة في قانوني البلدية والولاية، أي عدم تطابق الموارد مع الأعباء[8]، فمن المفروض أن هيئات الإدارة المحلية مسؤولة على تسيير وسائلها المالية الخاصة بكل استقلالية مع كفاية الموارد المالية اللازمة لتقديم الخدمات الضرورية في مختلف المجالات الاجتماعية، الصحية، التعليمية، البيئية والإدارية[9]. إن ضعف المالية المحلية هو من ضعف الموارد المالية العمومية التي تقوم أساسا على الجباية البترولية في المقام الأول، ضف إلى ذلك هيمنة الدولة على الجانب الأكبر من الجباية، حيث تبلغ العوائد الجبائية للدولة نسبة 75%، فيما تخصّص نسبة 25% للجماعات المحلية قبل الإصلاح الجبائي عام 1992، وقد تناقصت هذه النسبة في سنوات تلت لتبلغ 21,56% للجماعات المحلية مقابل 78,44%[10]، حيث يرجع ذلك في الأساس إلى ضعف نظام التحصيل والتوزيع الجبائي وضعف الموارد الناتجة عن عائدات أملاك معظم الجماعات المحلية[11]، خاصة البلديات منها.

تتميّز مداخيل البلديات في مختلف ولايات القطر الوطني بخاصية عدم التوازن، حيث نجد بعض البلديات للولاية الواحدة لها مداخيل معتبرة لأنها تتوفر أنشطة ومؤسسات اقتصادية كثيرة تدرّ عليها أرباحا تغنيها عن الاعتماد عل الدولة وتبعدها عن العجز المالية، في حين نجد معظم البلديات لمختلف الولايات تعتمد في مداخيلها على الدولة، ومنها ما يعتمد مداخيل الدولة بنسبة 100%، وفي هذا نذكر أن ولاية جيجل على سبيل المثال لا الحصر، أنّ 25

---

[7]– المرجع نفسه، ص ص14–15.

[8]– بن شعيب نصر الدين وطيبي بومدين، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية، **مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات** (جامعة البليدة2– الجزائر)، المجلد: 1، العدد: 1، جوان 2012، ص36.

[9]– حمادو وسيلة، اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، رسالة ماجيستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: إدارة الجماعات المحلية، جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية والاعلام، قسم العلوم السياسية، 2012، ص ص76–77.

[10]– بن شعيب نصر الدين وطيبي بومدين، المرجع السابق، ص ص35–36.

[11]– حمادو وسيلة، المرجع السابق، ص85.

بلدية من أصل 28 بلدية المشكّلة لإقليم الولاية تعاني من مشكلة التمويل، فتعتمد على مداخيل ميزانية الولاية بنسب متفاوتة، وتوجد ستة (6) بلديات تعتمد كليا أي بنسبة 100% على ميزانية الولاية، وهي بلديات: شعبة العامر، تيمزريت، أولاد عيسى، سيدي داود، تاورقة وأعفير، في حين توجد ثلاث (3) بلديات فقط من الولاية من تحوز على مداخيل مالية كبيرة، لأنها تتوفر على مؤسسات تجارية ومصانع عديدة، وهي: بلدية جيجل، الطاهير والميلية، وهذا الواقع يشكّل إحدى المشكلات العديدة والمعقدّة للجماعات المحلية في بلادنا[12].

كما يجب التنويه إلى مشاكل أخرى في هذا المقام والتي ترتبط أساسا بالتسيير، منها ما هو مرتبط بالموارد البشرية للإدارة المحلية، والتي تتميّز بالجمود والضعف، فضلا عن ضعف تكوينها، حيث تستنزف أكثر من 70% من ميزانية التسيير[13]، ومنها ما هو متعلق بالتداخل والتشابك في الصلاحيات بين المنتخبين المحليين وسلطات الوالي وأحيانا مع السلطات المركزية، ومنها ما يرتبط بسوء التسيير المالي وضعف القدرات الفنية والإدارية للوحدات ومسيريها، ناهيك عن بعض الظواهر السلبية كالرشوة، الاختلاس واستغلال النفوذ[14] والمحسوبية والعوائق البيروقراطية، والتي لها آثار وخيمة على التنمية والاقتصاد ومعيشة المواطنين.

إن تشخيص الواقع الحالي يمّكن الحكومة من معالجة مشاكل عديدة متعلقة بالمالية المحلية، أهمّها وجود نظام جبائي يخدم المناطق التي لها أنشطة صناعية وتجارية كبيرة، ناهيك عن ضعف المداخيل المتأتية من الأملاك العامة للجماعات المحلية، والضعف البارز للموارد البشرية على المستوى المحلي.

إنّ كل هذه الدواعي تؤكّد ضرورة إجراء إصلاحات جوهرية وعميقة تهدف إلى تدعيم الوسائل المالية للجماعات المحلية، وتمكينها من مواجهة مختلف التحدّيات، ومعالجة الاختلالات ذات الطابع الهيكلي المتسببة في المديونية، فضلا عن ذلك، ضرورة تلبية

---

[12]– المرجع نفسه، ص ص85–86.

[13]– بن شعيب نصر الدين وطيبي بومدين، المرجع السابق، ص42.

[14]– المرجع نفسه، ص ص87–90.

الحاجيات المتصاعدة في مجال الخدمات العمومية، ناهيك عن ضرورة التزوّد بوسائل بشرية ومادية تتماشى ومتطلّبات تسيير عصري، عقلاني ورشيد[15].

5. مضامين إصلاح المالية العمومية للجماعات المحلية

يعتبر إصلاح المالية العمومية المحلية من بين الدعائم الاساسية لإحداث الوثبة التنموية على المستوى المحلي، فمن غير الممكن الحديث عن التنمية المحلية دون تكريس الاستقلالية المالية للفواعل المحلية، البلديات والولايات، بحيث تسمح هذه الاستقلالية المالية بتدبّر هذه الجماعات للوسائل المالية التي تسمح بجعل الإقليم جذاب من ناحية إنشاء المؤسسات وتهيئة الإقليم، وتحسين مردودية الموارد المالية المتحصّل عليها، فقد أثبتت تجارب العديد من الدول أنّ توسيع درجة الاستقلالية للجماعات المحلية ساهم بشكل كبير في زيادة قدرتها على توفير موارد مالية ذاتية، فالاستقلالية المالية للإدارة المحلية يقتضي مزيدا من الصلاحيات الجبائية، ومن ثمّ تحقيق الفعالية والكفاية[16].

هذه الاستقلالية المالية يجب أن تكون الهدف الذي تسترشد به الحكومة لإجراء أيّ إصلاح مالي وجبائي لا سيما من خلال:

- ضرورة إصلاح المنظومة الجبائية في الدولة وما ترتّب عنه من جرّاء تطبيق الإصلاحات الجبائية لعام 1992، من خلال إحداث منظومة جبائية محلية، فيكون للولايات والبلديات نظام جباية مخصّص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، يتمّ تخصيص إيراداته بحصص معيّنة بين الولاية والبلدية وصناديق دعم الجماعات المحلية[17].
- تفعيل دور الجماعات المحلية في ميدان الجباية، لا سيما من خلال تفعيل سلطة البلديات فيما يخص تأسيس الضرائب l'attribution des impôts وتحديد معدلاتها وأوعيتها بما يتماشى واحتياجاتها الفعلية وأهدافها التنموية، تكريسا لمبدأ التسيير والإدارة اللامركزيين، ممّا يساهم في جعل هذه الوحدات فواعل مهمّة ضمن السياسة العامة

---

[15]– دحو ولد قابلية، المرجع السابق، ص15.

[16]– يوسف مسعداوي، تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر، **مجلة الحقيقة** (جامعة أدرار)، المجلد: 13، عدد:2، جوان 2014، ص 29.

[17]– بن شعيب نصر الدين وطيبي بومدين، المرجع السابق، ص50.

للدولة، ويكون ذلك عن طريق بعض الصلاحيات للسلطات المحلية تكريسا للاستقلال المالي واللامركزية الجبائية.

- توسيع الجباية العادية للجماعات المحلية، لاسيما من خلال تأسيس ضرائب على الثروات خاصة الأملاك العقارية منها، مع تحيين وتكييف معدلاتها مع الوضع الراهن، ودون المساس بالقدرة الشرائية، وهذا ما يساهم في إعادة توزيع الدخول على المستوى المحلي.
- إعادة النظر في التوزيع المركزي الحالي للمتحصلات الضريبية، وتوجيه نسب معتبرة منها إلى الجماعات المحلية، وتحسين مردوديتها.
- وضع نموذج جباية محلية يسمح للجماعات المحلية بتثمين الثروات الموجودة على ترابها، من خلال إجراء إحصاء دقيق لممتلكاتها، وإعادة تقديرها بتحيين أسعار الإيجار وربطها بأسعار السوق، لا سيما المحلات التجارية والمساكن والمحلات ذات الطابع الصناعي[18].
- تأهيل المصالح الجبائية من خلال اعتماد تنظيم هيكلي لها يتوافق مع التطوّرات التي تعرفها الجماعات المحلية والإدارة الجبائية، ومدّها بالموارد البشرية ذات الكفاية والكفاءة، ويتجسّد ذلك بإبراز معالم اختصاصات هذه المصالح، مما يسمح لها بتجسيد المسؤوليات ويحسّن من مردودية موظفي الجباية من القيام بمهامهم على أحسن وجه[19].
- ترك مجال واسع للجماعات المحلية في تحديد خصوصيات الأنشطة الاقتصادية التي تمارسها، وامكانياتها المتاحة في ذلك، وتوزيع أقطاب النشاط الاقتصادي على مختلف الأقاليم، وهذا بالنظر للاختلاف والتمايز بين الأقاليم والخصوصيات الجهوية لكل منطقة، في إطار نموذج تنموي جديد مبني على المقاربة التشاركية، وتوظيف أدوار جميع الفواعل التي لها تأثير في مسار إحداث تنمية محلية متوازنة، عادلة ومستديمة.

إنّ عملية الإصلاح تقتضي إعادة النظر في الدور التنموي للجماعات المحلية وخاصة البلديات، ويتطلّب ذلك النظر في اختصاصاتها وصلاحياتها وفق المصادر والامكانيات

---

[18]– يوسف مسعداوي، المرجع السابق، ص29.

[19]– المرجع نفسه، ص ص27–28.

المحلية المتوفّرة، وضرورة توجيه هذه الموارد بطرق سليمة لخدمة الأهداف الإنمائية المسطّرة، إذ أنّ هناك الكثير من الأنشطة ذات النفع المحلي والوطني تضطلع بها الجماعات المحلية، وهي ذو طابع اجتماعي واقتصادي وثقافي، متعلقة بالخدمات والاحتياجات الضرورية للمواطن، وإنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية، المراكز الصحية، المراكز الثقافية، الشبيبة والرياضة، البيئة، الري، الزراعة والغابات، وهي أعباء كثيرة على الجماعات المحلية تستدعي قيام الدولة بتأمين التمويل الكافي للقيام بها، أو أن تسند للدولة عن طريق تكفّل كل وزارة بقطاعها على المستوى الإقليمي، مع احتفاظ الجماعات المحلية بالسلطة العمومية، أو جعلها شريكا في برامج التنمية، يكون فيها تقاسم الأعباء بالتساوي[20].

في عام 2007 قدمت لجنة وزارية مشتركة مكلّفة بإصلاح المالية والجباية المحليتين بتقديم رؤيا إصلاحية في هذا المجال، حيث أعطت جملة توصيات يمكن الاسترشاد بها للقيام بإصلاح عميق وحقيقي مبني على رؤيا استراتيجية متوسطة وبعيدة المدى، حيث تضمّنت عدّة إجراءات مسّت في الأساس عملية تحسين الموارد المالية للجماعات المحلية ضمن قوانين المالية، بإضافة تخصيصات من الضرائب والزيادة في بعض الرسوم ومنح موارد مالية في شكل إعانات لصالح الجماعات المحلية للتكفل بمختلف الأعباء، فضلا عن ضرورة إصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية، كما تضمنت توصيات باتخاذ إجراءات من أجل عقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنة أجهزتها وترشيد استخدام نفقاتها، والإدخال التدريجي لوسائل الرقمنة في إعداد وتنفيذ ومراقبة الميزانيات المحلية، وإجراءات أخرى موجّهة لتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية، مع ضرورة إجراء تربصات في إطار برامج التكوين والتأهيل لفائدة الأمناء العامون للبلديات والمسؤولين الماليين ورؤساء المجالس الشعبية البلدية[21].

7. تطلّعات وآفاق الإصلاح

تحتاج الجماعات المحلية اليوم أكثر من أيّ وقت مضى إلى قوّة عاملة واطارات ذات كفاءة واداريين يتميّزون بمهارات تسيير الموارد المالية، كما يتطلّب أيضًا وجود فلسفة للتغيّير

---

[20]– بن شعيب نصر الدين وطيبي بومدين، المرجع السابق، ص ص46–49.

[21]– وزارة الداخلية والجماعات المحلية، إصلاح المالية والجباية المحليتين، موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية (ج.ج.د.ش)، أنظر الموقع: https://bit.ly/3okDeFR

والتحسين المستمر لمواجهة التحديات الرّاهنة، مع ضرورة تثمين المشاركة الشعبية على نطاق واسع، وذلك بإشراك مؤسّسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في مختلف البرامج التي تضعها السلطات المحلية العمومية والحكومة، فالمنظمات المجتمعية تلعب دورًا مركزيّا في انجاح مختلف هاته البرامج.

لقد أضحى من الضروري أن تستفيد الدولة من الامكانات المتاحة؛ من موارد مالية وبشرية، فتوظّفها لصالح الجماعات المحلية وتنمية الأقاليم، والاستعانة بالخبراء على مستوى الجامعات ومراكز البحوث في بلادنا، سيما منها المتخصّصة في البحث ضمن هذا الميدان أو الميادين الثانوية، التي تقدّم دعمًا اضافيّا ومهمًّا للإدارة المحلية والسياسات التنموية الوطنية والمحلية، مثل الاستفادة من التكوين الميداني للإداريين والتقنيّين الذين يعملون في نطاق الجماعات المحلية، وأيضًا الاستفادة من الدعم العلمي والتكنولوجي لمشاريع تطوير الطاقة، خاصة الطاقات الجديدة والمتجدّدة (E.N.R)* ، لتلبية الاحتياجات المتنامية للمجتمع والاقتصاد.

* (E.N.R) = Energies Nouveaux et Renouvelables