جامعة العربي التبسي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة مقدمة في اطار نيل شهادة ماستر تخصص: قانون اداري

بعنـوان:

عجـز الميزانيـات المحلية وآليات التمويل البديل

من إعداد الطلبة:
صورية مباركية
أمـــال دريد

تحت إشراف الأستاذة:
رايس سامية

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة في البحث
عزاز هدى	أستاذ محاضر-أ-	رئيسا
رايس سامية	أستاذ محاضر-ب-	مشرفا ومقررا
مباركي التهامي	أستاذ محاضر-ب-	ممتحنا

السنة الجامعية: 2021/2020

جامعة العربي التبسي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة مقدمة في اطار نيل شهادة ماستر تخصص: قانون اداري

بعنـوان:

عجـز الميزانيـات المحلية وآليات التمويل البديل

من إعداد الطلبة:
صورية مباركية
أمـــال دريد

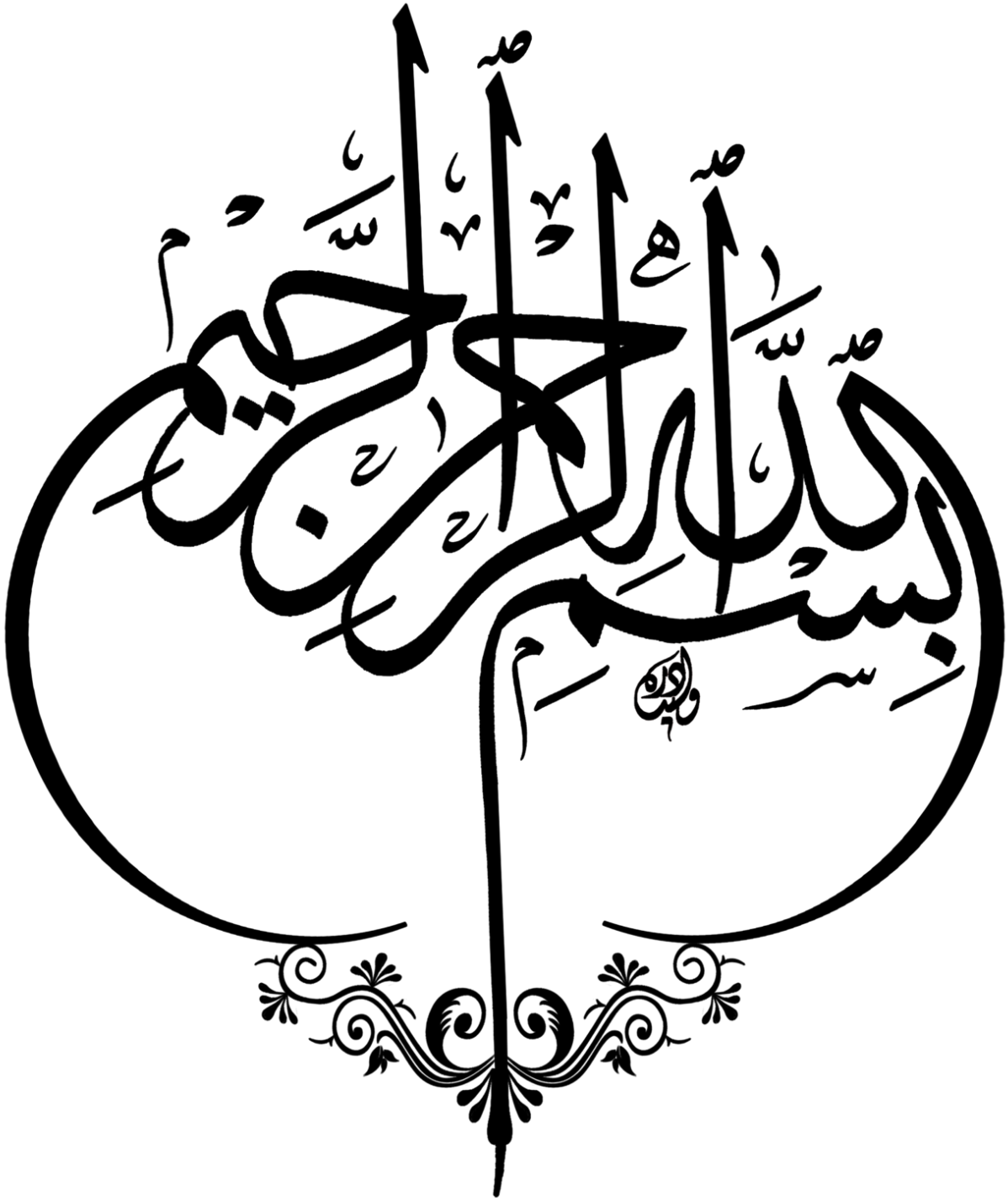
تحت إشراف الأستاذة:
رايس سامية

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة في البحث
عزاز هدى	أستاذ محاضر-أ-	رئيسا
رايس سامية	أستاذ محاضر-ب-	مشرفا ومقررا
مباركي التهامي	أستاذ محاضر-ب-	ممتحنا

السنة الجامعية: 2021/2020

الكلية لا تتحمل
أي مسؤولية على
ما يرد في هذه
المذكرة


بسم الله الرحمن الرحيم

بسم الله الرحمن الرحيم

" وَأَنْفِقُوا فِي سَبِيلِ اللهِ وَلَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّهْلُكَةِ وَأَحْسِنُوا إِنَّ اللهَ يُحِبُّ الْمُحْسِنِينَ "

الآية 195 سورة البقرة

شكر وعرفان

أشكر الله عز وجل الذي ألهمني القوة والعزيمة للقيام بهذا العمل

أتقدم بخالص الشكر والتقدير الجزيل إلى أستاذتي الفاضلة المشرفة

رايس سامية

على المجهودات التي بذلتها للإشراف على مذكرتي وتزويدي بالنصائح والإرشادات التي أنارت أمامي سبل البحث.

كما أتوجه بالشكر إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على رحابة صدورهم وعناء قراءة رسالتنا وتوجيهاتهم القيمة قصد إثراء هذا العمل المتواضع

كما أشكر لكل إلى من أنار دربي بنور العلم أساتذتي الكرام.

إلى كل من قدم لي يد العون والمساعدة في إنجاز هذا العمل من قريب أو من بعيد.



مقدمة

مقدمة

إن للميزانية المالية المحلية دور فعال وأهمية كبيرة من حيث رفع التنمية المحلية الى ما تصبو اليه الطبقة الشعبية وهذا ما جعل منها محل التفات للعديد من الباحثين في دراساتهم، لأجل التطرق لاهم الاسباب التي جعلت منها تعاني من عجز مالي مدقع، قضى على الجانب التنموي بصفة نهائية، وهذا راجع الى النقص في الموارد المحلية التي ترتكز عليها لتغطية نفقاتها، نظرا للظروف الراهنة للحياة المتطورة والتي تستلزم التماشي مع الواقع الراهن، بالرغم من أن معظم الجماعات المحلية غنية بالموارد المتنوعة. إلا غياب التسيير الأمثل لهذه الموارد وسوء استغلالها أدخلها في دوامة التمويل المركزي الذي حد من قدراتها وتطلعاتها في التنمية المحلية وجعل منها بيدق بيد المركزية من حيث التسيير والتوجيه وكذا الرقابة المسلطة عليها.

إن سوء استغلال الجماعات المحلية (البلديات والولايات) للموارد الذاتية التي تملكها أدى بها إلى اعتماد هذه الأخيرة على التمويل الخارجي، ما جعل هذه المساعدات المالية التي تقدم من طرف الدولة تبقى هي المورد الوحيد لميزانية الجماعات المحلية، وهذا له تأثير سلبي للتنمية المحلية وكذا في تحسين صورتها الاقتصادية والاجتماعية.

وبذلك وجدت الجماعات المحلية نفسها أمام الواقع المفروض الذي تعيشه، ولهذا اتخذت العديد من الإجراءات وكذا التدابير التي تفي بالغرض للخروج من حالة التبعية والعجز لهذا وجب عليها أن تبحث عن مصادر تمويلية جديدة وبديلة تساهم في رفع وزيادة إيرادات كل من البلدية والولاية (الجماعات المحلية)، وهذا يقود الجماعات المحلية لتغطية كافة النفقات المتزايدة لمصالح المواطنين وبهذا تقضي على العجز والديون.

يكتسي **موضوع البحث أهمية** بالغة حيث أنه تطرق الى أهم العناصر المؤدية الى أسباب العجز المالي للجماعات المحلية، وكذا محاولة التطرق الى عدة حلول لأجل ايجاد

بدائل ومصادر تمول المالية المحلية، وهذا طبعا يجعل منها ذات مسؤولية وقرارات. فإن توفر الميزانية المناسبة في يد الجماعات المحلية وغناها بالموارد المالية وتنوعها وثرائها يعتبر وسيلة فعالة لزيادة التنمية المحلية. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يؤدي لتسريع وتيرة التطور. كما أن توفر الموارد المالية يجعل من مسير الجماعات المحلية سيد قرارات التنمية دون تبعية لإجراءات طلب الدعم، أو الأغلفة المالية التكميلية لتغطية مختلف مشاكل العجر المالي في مختلف مشاريع التنمية. من هنا يمكننا أن نؤكد على أهمية الموارد المالية في التنمية المحلية.

حيث يمكن أن نطرح الإشكال التالي: ما المقصود بعجز الميزانيات المحلية، وما هي أثار هذا العجز على المستوى المحلي، وما هي أهم الاليات المعتمدة سواء على مستوى مركزي أو مستوى محلي لرفع حالة العجز ؟

التساؤلات الفرعية:

1_ فيما تمثلت أسباب العجز المالي المحلي؟

2_ ما هو الحل الأنجع والامثل للجماعات المحلية لأجل ايجاد بدائل لتمويل الميزانية المالية؟

الفرضيات:

من خلال طرحنا للإشكالية الرئيسية مع الأسئلة الفرعية أردنا النظر في صحة الفرضيات التالية:

1_ اختلاف مصادر التمويل قصد القضاء على العجز المالي للجماعات المحلية.

2_ مجمل ما تعانيه المالية المحلية الضائقة المالية التي قضت على التنمية الاقتصادية المحلية وهذا عائد الى سوء التخطيط وكذا التسيير للموارد المحلية التي تدر ما يقضي على مشاكلها.

3_ التسيير الجد معقول لازم وضروري لسلامة الوضع المالي للجماعات المحلية لأجل تفادي الوقوع في مشكل العجز.

أهمية الدراسة:

اقتصرت دراستنا هذه على عنصرين تمثلا في:

الأهمية العلمية:

_ الميزانية المالية المحلية موضوع حساس ومتشعب الاطراف من التمويل وكذا النفقات التنموية وعليه يجب التطرق اليه على حسب واقعنا، لأجل النظر فيما يعرقل مساره من جهة وكذا ايجاد حلول بديلة من شأنها معالجة الوضعية بما يخدم الصالح التنموي المحلي.

كما أن موضوعنا من المواضيع المعاشة والتي تندرج ضمن مواضيع الساعة.

أما الأهمية العملية فتمثلت في:

التحليل المنطقي والعلمي للأسباب الفعالة المؤدية الى العجز المالي للجماعات المحلية، وأيضا التطرق الى أهم ما يمكن ادراجه من مصادر تمويل بديلة للمالية المحلية والتي من شأنها فك عزلتها وانتشالها من التبعية.

أهداف الدراسة:

يهدف موضوع بحثنا إلى:

- تحليل أهم الأسباب التي أدت الى عجز ميزانية للعديد من الجماعات المحلية.

- دراسة أهم مصادر التمويل للجماعات المحلية وكذا تحليلها .

- ايجاد طرق ناجعة وحلول بديلة لأجل فك الأزمات التي تعاني منها المالية المحلية سواء (بلدية – ولاية).

أسباب اختيار الموضوع:

الأسباب التي دفعتنا الى اختيار موضوعنا نجد أسباب موضوعية و أخرى ذاتية تمثلت في:

الأسباب الموضوعية:

الحرص الشديد لأهمية الموارد المالية للجماعات المحلية وما تمثله من اهمية لتحقيق الانتعاش الاقتصادي المحلي بالدرجة الاولى.

التطرق لأهم مصادر التمويل المحلي دون غيره لأجل القضاء على العجز المالي وفك العزلة عن التبعية المركزية.

الأسباب الذاتية:

_ التطرق لموضوع العجز المالي المحلي من الجانب المنطقي والعلمي ومعرفة اهم الأسباب.

المالية المحلية من أهم الجوانب الحساسة للأشخاص كونه يخدم جميع المصالح العامة من الناحية الاقتصادية وكذا التنمية المحلية التي لها دور فعال في انتعاش المستوى المعيشي للمواطنين.

ومن خلال البحث أيضا نسعى الى فهم آليات عمل الميزانية المالية المحلية وادراك أسباب العجز والتدهور الدائم للتنمية المحلية التي تعاني منها وبالتالي انعكاسات ذلك على الوضع العام لمصالح المواطنين، وهذا بحد ذاته تساؤل وانشغال عام يحمل بعد شخصي لكل باحث ودارس لموضوع عجز الميزانية المالية المحلية.

الدراسات السابقة:

كثرت الدراسات المتناولة لما هو مرتبط بالجماعات المحلية من عجز ميزانية، لكن دون التطرق مباشرة الى أليات سد هذا العجز وأهم الحلول البديلة لتمويل الميزانيات المالية للجماعات المحلية (الولاية – البلدية) وكذا تنويع مصادرها.

حيث أن ما تطرقنا اليه فيه اختلاف او ارتباط غير مباشر عما نحن بصدد دراسته وانما بجانب معين أو عنصر من عناصره، ونذكر أهمها:

-السبتي وسيلة، **تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب "دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة"**، مذكرة ماجستير في الاقتصاد، غير منشورة جامعة بسكرة، 2004-2005.

-رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، بن عكنون الجزائر، 2002.
-محمد عمر حماد الشريف رحماني، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2003.

-نصر الدين بن شعيب: إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2002

-عباس عبد الحفيظ، مذكرة ماجستير، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية: دراسة حالة ولاية تلمسان،2016.

منهجية الدراسة:

تطرقنا في بحثنا هذا الى العديد من الجوانب وهذا ما أدى بنا الى انتهاج **المنهج التحليلي** وهو المنهج الأكثر ملائمة لتحليل ودراسة موضوع بحثنا باعتباره موضوع اقتصادي واجتماعي وكذلك سياسي، حيث أن محاولة فهم أسباب عجز الميزانية المحلية يحيلنا الى محاولة فهم وتحليل كافة أبعاد الإشكالية المطروحة بعيدا عن الجانب القانوني أو التسيير. كما أن المنهج التحليلي يتيح للباحث إمكانية تتبع أسباب العجز في الميزانية المالية المحلية بطريقة المنطق والاستدلال والتحليل كأنسب طريقة للبحث والتقصي.

صعوبات البحث:

تمثلت الصعوبات التي واجهتنا في إعداد البحث في:

من بين ما وجهناه في بحثنا هذا التطرق الى العديد من المواضيع والتخصصات المترابطة فيما بينها ما جعلنا نحاول قدر المستطاع الاعتماد على التحليل العلمي من الجانب الاقتصادي وكذا الجانب السياسي اعتمادا على دقة المصادر والمراجع القانونية التي تحدثت على هذه الاشكالية، كما أننا وجدنا أنفسنا في بعض الاحيان داخل الجانب الاداري والتسيير المالي للجماعات المحلية.

إضافة الى ذلك عانينا خلال دراستنا من غياب الدراسات الحديثة والمفصلة والمحددة المشابهة لموضوع البحث، هذا ما أدى الى ضياع الكثير من الجهد لجمع موضوع دراستنا في بحث واحد.

كما أن حاجتنا الى الوقت الكافي للتعمق في كل جوانب البحث أدى الى اغفال بعض الجوانب التي لم يتسع الوقت لذكرنا نظرا لضيق فترة الدراسة.

تقسيم الدراسة:

تم تقسيم البحث إلى فصلين: حيث تناولنا في الفصل الأول **ماهية عجز الميزانيات المحلية** في الجزائر، وقمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث أن **المبحث الأول** كان بعنوان مفهوم عجز الميزانيات المحلية، أما **المبحث الثاني** تناولنا فيه مدلول وأسباب زيادة الانفاق المحلي.

الفصل الثاني: **تطرقنا فيه الى آليات سد عجز الميزانيات المحلية**، وتم ذلك من خلال مبحثين، **المبحث الأول** صور التمويل الخارجي للمالية المحلية وآثاره، أما **المبحث الثاني** تناولنا فيه المصادر البديلة لتمويل الجماعات المحلية.

الفصل الأول

ماهية عجز الميزانيات المحلية

تعد الهيئات المحلية من أهم الهيئات التي تساهم في التنمية المحلية، لذلك كان على الحكومات أن تفرد لها نصيبا ماليا من أجل القيام بأدوارها المنوطة بها استجابة لمتطلبات التنمية المحلية وإشباع حاجات المواطن، فاستفادة الهيئات المحلية من موارد مالية تكون بها بمثابة العمود الفقري للنهوض بالواقع وضمان تنمية بمستوى مطلوب وصولا إلى تحقيق أهدافها وضمان سيرورتها، ولا يتم ذلك إلا من خلال استفادتها من موارد مالية مستقلة تمكنها من اتخاذ قرارات ناجعة ومستقلة بناء على دراسات ومعطيات محلية بعيدة عن السيطرة المركزية والقرارات التي لا تعكس الاحتياجات المحلية الفعلية.

وتعتبر الاستقلالية في جانبيها الإداري والمالي من أهم العوامل للنهوض بالهيئات المحلية، فالموارد المالية هي التي تمنحها وزنا وثقلا في مجال اختصاصاتها، وتمنحها استقلالية وتخرجها من دائرة التبعية للسلطة المركزية ورقابتها، التي طالما كانت من أكبر العوائق التي تواجهها، خاصة في جانب اتخاذ القرارات التي تصدر من واقعها واحتياجاتها.

وفي الجزائر لم تستطع الهيئات المحلية أن تخرج من حيز السلطة المركزية والخروج إلى دائرة الاستقلالية المالية، التي لا تراعي في تمويلها التغيرات الحاصلة في المجتمع من نمو وتطور الموارد المالية التي تكاد تغطي احتياجاتها نظرا للمهام المتزايدة الملقاة على عاتقها، وهذا راجع إلى جملة من الأسباب الاقتصادية والمالية، فضلا عن وحدة الممول دافع الضريبة، إلى جانب التعقيد الكبير في المسائل المالية كحساب أوعية الموارد ووسائل حصرها وتحديد أسعارها، كل هذه العوامل والمعيقات أدت إلى تشكل عجز في المورد المالي للهيئات المحلية وهو ما يقودنا إلى الوقوف على العجز الذي تعاني منه الموارد المالية الذاتية وعدم قرتها على دعم الموارد المالية المحلية، وكذا النظر في التداعيات التي تخلفها مصادر التمويل بنوعيها المباشرة وغير المباشرة على القدرة على اتخاذ القرارات الذاتية بعيدا عن هيمنة المركزية في اتخاذ القرارات.

وعلى هذا الأساس قسمنا هذا الفصل إلى مبحث أول **مفهوم عجز الميزانيات المحلية**، ومبحث ثان **تمثل في اسباب عجز الميزانيات المحلية**

المبحث الأول: مفهوم عجز الميزانيات المحلية

تعتبر الموارد المالية من أهم المقومات التي ترتكز عليه الجماعات المحلية من أجل تسيير شؤونها وإدارتها، فهي تعتبر بمثابة معايير تقاس بها مدى نجاعة وفعالية هياكلها ومصالحها في القيام بكل ما هو منوط بها من مشاريع ومسؤوليات.

إن الناظر إلى الواقع الذي تعيشه وتشهده الجماعات المحلية في الجزائر يدرك الهوة الكبيرة بين الموارد المالية لها وبين مدى تطبيق مهامها ومشاريعها على أرض الواقع، نظرا إلى القصور والعجز الذي تعاني منه الجماعات المحلية من الجانب المالي، الأمر الذي يثير التساؤل حول حجم العجز المالي الذي تواجهه الجماعات المحلية، وما هي أهم الأسباب والمعيقات التي تحول دون الوصول إلى تحقيق الأهداف والخطط المسطرة، وما هي أهم الانعكاسات التي ظهرت إلى العيان على أرض الواقع والتي سببت خلخلة في بناءات والأفاق المستقبلية للهيئات المحلية؟

من أجل ذلك، جاءت دراستنا لنحاول من خلالها كشف الستاء عن الواقع المالي للهيئات المحلية والوقوف على بعض العناصر فيما يخص المنظومة القانونية ومدى دعم استقلا ليتها وتعزيز فعاليتها.

وعلى هذا الأساس ارتأينا أن نقسم هذا المبحث الى مطلبين، **المطلب الأول** ظاهرة عجز الميزانيات المحلية.

أما **المطلب الثاني** فتطرقنا من خلاله الى خصائص ومبادئ ميزانية الجماعات المحلية.

المطلب الأول: تعريف ظاهرة عجز الميزانيات المحلية

تقدّم الميزانية من الناحية الفنية على أنها " برنامجا مفصلا و منسقا و مرقما ينصهر في المدى القصير (السنة عموما) بالارتكاز على إمكانيات الشخص المعني و التي و قع تحديدها مسبقا قصد تحقيق الأهداف المرسومة من قبله"[1].

وتعتبر على هذا الأساس ميزانية الجماعة المحلية البرنامج المرجعي السنوي في مجال التصرف المالي حيث أنها تمثل الوثيقة الرئيسية التي تؤطر التصرّف المالي المحلي وتنظمه.

ومن هذا المنطلق فإن أي عجز مالي ضمن هذه المنظومة سوف يكون له تأثير سلبي على المدى البعيد لهذه الميزانية، وهذا ما جعلنا نتطرق الى ماهية هذه الميزانية وكذا تعريف العجز الميزانياتي المحلي.

الفرع الأول: تعريف الميزانية المحلية:

عرفت المادة 176 من القانون 11-10 و المتعلق بالبلدية ميزانية البلدية على أنها عبارة عن جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار[2].

كما عرفت المادة 157 من القانون 12-07 و المتعلق بالولاية ميزانية الولاية على أنها على أنها عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات و النفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما

[1] راجع ، دليل الدورة التكوينية حول"إحكام إعداد الميزانية" – مركز التكوين و دعم اللامركزية بوزارة الداخلية والتنمية المحلية ص 2.

[2] القانون رقم 11- 10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

هي قرار بالترخيص و الإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية و تنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز و الاستثمار[1].

الفرع الثاني: أنواع الميزانية المحلية

أولا: الميزانية الأولية: و تعتبر الوثيقة الأساسية، و تشمل كافة إيرادات و نفقات الدورة المتعلقة بها . وتحتوي على:

- ميزان عام« balance générale »،

- جداول ملخصة tableau récapitulatif أو التي تسمح بالتأكد من أن أقسام الموازنة متوازنة،

- ملاحق إحصائية.

و تظهر الصفحة الأولى من الموازنة نظرة عامة حول وضعية الجماعات المحلية و كذا حول سياستها المالية، و تعتبر هذه المعلومات مهمة بالنسبة للمجلس الشعبي بحيث تسمح له بممارسة الرقابة، كما أنه عليها لزوما قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها، ويبدأ العمل بها ابتداء من 01 جانفي من السنة الجديدة[2].

ثانيا: الاعتمادات المفتوحة مسبقا (OCA) و الترخيصات الخاصة:(AS)

هي اعتمادات يصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة، وقد تكون قبل الميزانية الإضافية أو بعدها أي حسب مجيئها. أي أنها تلك الاعتمادات التي لم تدخل في الميزانية

[1] القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012 ، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الموافق 29 فبراير 2012.

[2] المادة 150 من القانون 11/10 ، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

الأولية ولم تظهر ضرورتها إلا بعد إعداد الميزانية الأولية، وتم اعتمادها بمداولات في انتظار تسويتها في الميزانية الإضافية أو الحساب الإداري.

ثالثا: الميزانية الإضافية: وهي ميزانية تسمح بتعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا النتائج السنة المالية السابقة. هي الموازنة الأولية مضافا إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري والتغييرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية وبالتالي تعتبر الموازنة الإضافية ترحيلية لأنها تتضمن[1].:

-. تعديل بعض التقديرات في النفقات والإيرادات التي تضمنتها الميزانية الاولية .

-. توظيف المداخيل الجديدة التي لم تكن معروفة او غير مقدرة تقديرا دقيقا اثناء اعداد الميزانية الاولية.

-. إعادة توظيف الأموال الباقية من الميزانية الاولية.

-. تعديل التوزيع المالي الذي كان في الميزانية الاولية.

-. إضافة بعض النفقات الجديدة التي تتطلبها المرحلة المقبلة بتزويد بعض الابواب والمواد الجديدة في الميزانية.

-. تصفية مشاريع التجهيز التي تم انجازها، أو تحويل المشاريع التي لم يتم انجازها، إلى مشاريع أخرى.

- كل ترحيلات النفقات المتبقية للسنة المنصرمة.

- كل ترحيلات الإيرادات المتبقية للسنة المنصرمة.

- ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة.

[1] المادة 150 من القانون 11/10 ، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

وتعتبر معدلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالنسبة المعنية، وإذا كانت هناك نفقات تعديلية بعد المصادقة على الميزانية الإضافية فإنها تتم عن طريق مداولة يجري من خلالها هذا التعديل ويتم تسويتها في الحساب الإداري[1].

رابعا :الحساب الاداري

المحاسبة البلدية مضبوطة سنويا بحسابين متوازيين. الاول يعرف بالحساب الاداري ويعد على مستوى البلدية، والثاني يعرف بالحساب المالي ويعد من طرف القابض البلدي، فهو وثيقة محاسبتية تعد من طرف الأمين العام البلدي، أو مصلحة المحاسبة البلدية في أواخر شهر ابريل من كل سنة.

يتضمن الحساب الإداري العمليات الحسابية الادارية للمبالغ المالية التقديرية المسجلة في الميزانية الأولية، والمبالغ المالية المصروفة، والمبالغ المالية الباقية للانجاز، المعنية بإعادة توظيفها في الميزانية الإضافية.

كما يتضمن تسوية عمليات التحويل لبعض المبالغ المالية من مادة إلى مادة، أو من باب الى باب اخر التي اجريت في الميزانية البلدية.

هذا التفصيل للعمليات الحسابية خلال السنة المالية المسجلة في الحساب الاداري يسمح لعضو المجلس الشعبي البلدي . عند عرض الحساب الاداري للمناقشة والمصادقة . بالموازنة بين المبالغ المالية التقديرية، والمبالغ المالية المصروفة.

فإن لاحظ أن ثمة توازنا بين التقديرات والنفقات، كان ذلك علامة على حسن التسيير في البلدية، أما إذا كان هناك اختلال بين التقديرات والنفقات، بحيث كانت النفقات أكبر من

[1] المادة 150 من القانون 11/10 ، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

التقديرات، أو كانت النفقات قليلة جدا بالنسبة للتقديرات، فهذا مؤشر على سوء التسيير في البلدية.

يعرض الحساب الإداري على المجلس الشعبي البلدي قبل التداول على الميزانية الإضافية للسنة الجارية، أي في أواخر شهر أفريل من كل سنة ،بل لا تعد الميزانية الاضافية الابناء على الحساب الاداري.

هذا الإجراء يسمح للمجلس الشعبي البلدي بتقييم تسيير رئيس المجلس ،والاطلاع على الوضعية المالية للبلدية قبل القيام بأي تعديلات في التقديرات المالية للسنة الجارية عن طريق الميزانية الاضافية.

الفرع الثالث: تعريف عجز الميزانيات المحلية :

تعتبر ظاهرة العجز في ميزانية الجماعات المحلية من أصعب المشاكل التي تعرقل

التنمية المحلية،حيث أن الإخلال بمبدأ التوازن المالي سوف يؤدي الى تجاوز في حدود النفقات وهذا بدوره يحدث لنا عجزا غير ومتوقع، ومنه نستطيع القول أن العجز الميزانياتي هو :

لغـــة: عجز عن شيء أي لم يقدر عليه، و عجز، عجزا، و عجوزا، و عجزنا، و معجوزا، و معجزا، و معجزة، يعني ضد جزم، بمعنى ضعف ولم يقدر عليه[1] .

أما اصطلاحا: عجز الميزانية هو الإخلال بمبدأ التوازن، الذي تتميز به الميزانية، أي هو الحالة التي تكون فيه النفقات أكبر من الإيرادات.[2]

[1] القاموس الجديد للطالب، معجم عربي، قرطاج تونس: الكتاب للشركة التونسية للتوزيع والطباعة، جويلية 1999،ص 652.

[2] رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع إدارة ومالية، بن عكنون الجزائر ، 2002، ص 08.

المطلب الثاني : خصائص ومبادئ ميزانية الجماعات المحلية ضمانة لتحقيق توازنها

ميزانية الجماعات المحلية كما عرفت سابقا هي جدول تقديري للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية وكذا البلدية، كما أنها أيضا هي عقد ترخيص وادارة يسمح بسير مصالح الولاية والبلدية وتنفيذ برامجهم الموجهة للتجهيز والاستثمار.

الفرع الأول: خصائص ميزانية الجماعات المحلية

تمتاز ميزانية الجماعات المحلية بمجموعة من الخصائص لطبيعة الإدارة المحلية وهي كما يلي:

أو لا: الميزانية هي عمل علني : يعني أن جميع المساهمين يمكنهم الاطلاع على نفقات الجماعات المحلية فكل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة ولا يمكن للمواطن التصويت على الميزانية أو المصادقة عليها[1].

ثانيا : الميزانية هي عمل تقديري: هي عملية تقدير للنفقات و الايرادات المتوقعة خلال سنة معينة حيث تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل[2].

ثالثا: الميزانية عمل ترخيصي :لا يمكن التصرف في مي ا زنية الجماعات المحلية إلا بعد الموافقة عليها و لا يمكن الخروج عن الجدول المخصص لها، فالميزانية هي عقد ترخيص يسمح بسير المصالح المحلية[3].

---

[1] عبد الكريم صادق بركات : المالية العامة ، بيروت ، الدار الجامعية، ص65، 1986.

[2] نفس المرجع، ص66.

[3] موالك فريد: ميزانية البلدية مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في العلوم المالية، القليعة (معهد الضرائب)، ص56، 1990.

رابعا: الميزانية هي عمل دوري : يعني أن هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري .

خامسا: الميزانية عمل ذو طابع إداري : فهي أمر بالإدارة و السير الحسن للصالح العام[1].

الفرع الثاني: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية

إن إعداد الميزانية المحلية يعتمد على قواعد مستوحاة عموما من : المبادئ العامة للقانون الموازني، طبقت هذه المبادئ، أولا في إطار ميزانية الدولة قبل أن تمتد إلى الميزانيات المحلية.

أولا – مبدأ لسنوية:

ظهر هذا المبدأ أولا في القانون الموازني للدولة، ثم انتقل إلى الجماعات المحلية. ويقصد به أن السنة المالية تبدأ في أول جانفي و تنتهي في الواحد و الثلاثين ديسمبر من نفس السنة ويقوم هذا المبدأ على قاعدتين هما: يتم التصويت على الميزانية المحلية سنويا و يتم تنفيذها في السنة. إلا أنه، وفي الواقع، فإن الدورة المالية تعرف تعديلات (أي الخروج على مبدأ السنوية) تبرر عادة بضرورة ضمان المواصلة في التسيير المالي للجماعات المحلية .

فبالنسبة للجماعات المحلية في الجزائر، تشمل سنتها المالية السنة المدنية و فترة تكميلية تصل إلى 31 مارس من السنة الموالية، فطبقا لأحكام المادة 187 من قانون البلدية و المادة 149 من قانون الولاية، يمتد تنفيذ الموازنة المحلية إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية فيما يتعلق بتصفية النفقات و الأمر بنفعها؛ و إلى غاية 31 مارس فيما يخص تصفية الإيرادات و تحصيلها، و كذا دفع النفقات[2] .

[1] عمارة جمال ، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر** ، (القاهرة :دار الفجر للنشر ، ،) 2004 ، ص. 39

[2] مسعي محمد، (2003) المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر. ص46.

ثانيا– مبدأ الوحدة: و يقصد بهذا المبدأ إظهار كافة الإيرادات و النفقات المتوقعة في وثيقة واحدة، وهذا من أجل إعطاء الهيئة المحلية رؤية شاملة و كاملة حول المركز المالي للجماعات المحلية. إلا أنه ومع توسع وظائف هذه الأخيرة أدى إلى إحداث مصالح عمومية؛ مما أدى بدوره إلى ظهور ميزانيات ملحقة والذي تستفيد منه بعض المصالح المتخصصة، و تتمتع هذه الأخيرة بالاستقلال المالي و الموازني دون أن تتمتع بالشخصية الاعتبارية القانونية[1].

ثالثا– مبدأ الشمولية: و يقصد بهذا المبدأ إدراج كافة الإيرادات و النفقات دون إجراء أي مقاصة أو تخصيص بينهما ومنه يكون مبدأ الشمولية مكمل لمبدأ الوحدة، و يقوم المبدأ على قاعدتين هما:

– قاعدة الناتج الخام أي أن الإيرادات و النفقات تسجل بمبلغها الخام (عدم المقاصة)؛

– قاعدة عدم التخصيص أي أن مجموع الإيرادات تخصص لتغطية مجموع النفقات (عدم تخصيص النفقات)[2].

رابعا– مبدأ التوازن الموازني: على عكس ميزانية الدولة، ينبغي أن يتم التصويت على الميزانية المحلية وهي في حالة توازن[3]، و يمثل توازن الميزانية السنوية في ظاهره تعادل نفقات الجماعة المحلية مع مواردها، إلا أن التوازن الحقيقي الموازنة المحلية يتمثل في تحقيق المعادلة بين إمكانياتها الحقيقية وما أنيط بعهدتها من تسيير أمثل لمرافقها العمومية ومن تنمية الطاقات الاقتصادية والاجتماعية المتواجدة بمنطقتها[4].

---

[1] مسعي محمد، المرجع السابق، ص46.

[2] دراوسي، مسعود(2005)"السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر – 1990 – 2004 ." أطروحة دكتوراه دولة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر.

[3] المادة 136 من القانون 12–07 ، مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012 ، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الموافق 29 فبراير 2012.

[4] المادة 151 من القانون 11/10 ، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه.

يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون.

يصوت على الميزانية الأولية قبل **31** أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها.

يصوت على الميزانية الإضافية قبل **15** يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها.

يصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة. يمكن المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة[1].

يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة غير أنه لا يمكن القيام بأي تحويل بالنسبة للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص.

لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية.

في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشر **(15)** يوما التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة **(10)** أيام.

يتم إعذار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية.

[1] المواد من 180-182 من القانون 11/10 ، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل الثمانية **(8)** أيام التي تلى تاريخ الإعذار المذكور أعلاه، تضبط تلقائيا من طرف الوالي.

عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية[1].

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.

إذا لم تضبط ميزانية البلدية نهائيا لسبب ما، قبل بدء السنة المالية، يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة غير أنه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر **(1/12)** في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة

عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وطبقا للمادة **102** ، يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها.

غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة **185** عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية.

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية، يضبطها الوالي نهائيا[2].

[1] المواد من 183-184 من القانون 11/10 ، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

[2] المواد من 185-186 من القانون 11/10 ، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

المبحث الثاني: مدلول و أسباب زيادة الانفاق المحلي

يمكن تفسير عجز ميزانيات الجماعات المحلية (بلدية–ولاية) بعدم نمو مواردها ونفقاتها بشكل متناسق، إذ أن النفقات تتزايد بنسب أكبر من الزيادة التي تعرفها الموارد؛ وسوف يتم فيما يلي تفسير ظاهرة تزايد نفقات هذه الاخيرة التي تشهدها المالية العامة والمالية المحلية على حد سواء بالإضافة إلى عرض أهم العوامل المفسرة لهذه الظاهرة.

المطلب الاول : مدلول العجز المحلي

العجز الحاصل في ميزانيات الجماعات المحلية (بلدية–ولاية) يرجع أساسا إلى النقص الكمي والنوعي للإيرادات مقابل تزايد النفقات، وفي ظل عدم كفاية الموارد يبقى الشغل الشاغل للبلديات هو تغطية النفقات المتعلقة بقسم التسيير لتتكفل الدولة بتغطية قدر كبير من نفقات قسم التجهيز والاستثمار.

ظاهرة تزايد النفقات التي انتبه إليها العالم الألماني أدولف فاغنرٌ[1] تصح على المالية العامة والمحلية على حد سواء كما تعرفها جميع الدول المتقدمة أو السائرة في طريق النمو، حتى وإن حدث في سنة ما أن ثبتت أو انخفضت النفقات العامة فإن هذا لا يخل بالظاهرة العامة وهي الاتجاه المستمر لزيادة النفقات في المدة الطويلة.

بالإضافة إلى التطور الملحوظ في نفقات تسيير المستخدمين التي عرفت زيادات معتبرة خلال السنوات الماضية، يلاحظ أن هذه النفقات تمثل كتلة معتبرة من إجمالي نفقات

[1] يعتبر العالم الألماني أدولف فاغنر A. Wagner أول من انتبه إلى ظاهرة تزايد النفقات بعد أن درس حجم النفقات العامة في عدد من الدول الأوروبية في القرن الثامن عشر، حيث استنتج وجود اتجاه عام نحو زيادة أوجه نشاط الدول في التطور الاقتصادي، وقد صاغ هذا الاستنتاج في شكل قانون اقتصادي يعرف بقانون فاغنر؛ يقضي هذا القانون بأنه كلما حقق مجتمع من المجتمعات معدلا معينا من النمو الاقتصادي كلما توسع نشاط الدولة، وبالتالي زيادة النفقات العامة بمعدل أكبر من الزيادة الحاصلة في نصيب الفرد من الناتج الوطني.
طالع :زينب حسين عوض الله :مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1998 ، ص. 57

قسم التسيير، وبالتالي فإن لزيادة مصاريف المستخدمين معامل معتبر للتأثير على زيادة النفقات المسجلة في ميزانية الجماعات المحلية(بلدية– ولاية).

هذا الأمر يسمح مرة أخرى بالتأكيد على أن الثبات أو الزيادة النسبية التي تعرفها بعض الموارد تبقى بعيدة عن الزيادة التي تعرفها النفقات، وهذا ما يؤدي إلى التأثير على التوازن المالي لميزانيات أغلب البلديات والولايات ويجعلها تتخبط في العجز الدائم.

هذه الوضعية تؤدي بالدولة إلى التدخل لتغطية العجز الحاصل، سواء بطريقة مباشرة عن طريق برامج التنمية أو بطريقة غير مباشرة عن طريق الإعانات المختلفة المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

المطلب الثاني : اسباب زيادة نفقات الجماعات المحلية

الزيادة التي تعرفها نفقات الجماعات المحلية (البلديات والولايات) تخضع نظريا لنفس الإيضاحات التي غالبا ما تفسر حالة تزايد النفقات العامة والتي تقسم إلى أسباب ظاهرية وأخرى حقيقية.

الفرع الأول: الأسباب الظاهرية: هي تلك التي تؤدي إلى تضخم الرقم الحسابي للنفقات العامة دون أن تقابلها زيادة في الكتلة الحقيقية أي في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة، وتتمثل أهم هذه الأسباب في التضخم، انخفاض قيمة العمل، زيادة عدد السكان، وغيرها.

الفرع الثاني: الأسباب الحقيقية: هي العوامل التي تؤدي إلى زيادة فعلية في قيمة النفقات العامة ويمكن أن يزيد الإنفاق الحقيقي بالنظر إلى عدة أسباب اجتماعية، اقتصادية، سياسية، إدارية، مالية ..وغيرها.[1]

[1] حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989 ، ص 21 وما بعدها.

بالإضافة إلى تلكم الأسباب العامة، فإن زيادة نفقات الجماعات المحلية لها ما يفسرها في كثرة وثقل المهام المنوطة بها، وهذا ما يترتب عنه بالتعبئة زيادة النفقات المرتبطة بهذه المهام.

بغض النظر عن نفقات تسيير شؤون الإدارة العامة التي تمثل نفقات تسيير المستخدمين القسط الأكبر منها، فإن الجماعات المحلية تبقى مكبلة بضرورة أداء المهام الأساسية التالية[1]:

-التهيئة والتنمية المحلية.
-التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز.
-التعليم الأساسي وما قبل المدرسي.
-الأجهزة الاجتماعية والجماعية.
-السكن.
-حفظ الصحة والنظافة والمحيط.

-الاستثمارات الاقتصادية.

في هذا الشأن، لابد من الاعتراف بأن العديد من البلديات والولايات الجزائرية لا يمكنها تحقيق هذه الأهداف الكبرى وهذا في ظل قلة مواردها وسوء تنظيمها، وبالتالي لابد من التفكير في التخفيف من المهام الملقاة على عاتقها وإعادة تحويل الصلاحيات ذات البعد الوطني إلى الدولة.

ويمكننا التمييز فيما يلي بين المهام ذات النفع الوطني والمهام ذات النفع المحلي التي يخولها القانون رقم 11 - 10 للبلديات والقانون 07/12 للولايات[2].

[1] علي العربي، عبد المعطي عساف، ادارة المالية العامة، الكويت، د س ن، د م إص، ص44.

[2] المادة 198 القانون رقم10/11، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

***المهام ذات النفع الوطني[1]:**

-إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية الأساسية.

-إنجاز وصيانة المراكز الصحية.

-إنجاز وصيانة المراكز الثقافية.

-الشبيبة والرياضة.

-البيئة، الري، الفلاحة والغابات.

***المهام ذات النفع المحلي:**

-التنظيم وأمن الأشخاص والممتلكات.

-جلب المياه الصالحة للشرب.

-صرف المياه القذرة.

-طرق البلدية والإنارة العمومية.

-النظافة والصحة العمومية.

-النشاط الاجتماعي.

-صيانة أملاك البلدية[2].

[1] المواد من 157-159 القانون رقم 07/12 ، مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012 ، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الموافق 29 فبراير 2012.

[2] نصر الدين بن شعيب :إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2002، ص. 195 .

و عليه فالمهام المحلية هي الدافع الأساسي لوجود الإدارة المحلية وهي قائمة على أساس التضامن المحلي[1]، فإذا أعفيت الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) من التكفل بالمهام ذات النفع الوطني عن طريق تحويلها سواء إلى المركز أو إلى المصالح غير الممركزة فإن هذا سيضمن لا محالة التخفيض من نفقاتها ويسمح لها بالتكفل الجاد بالانشغالات المحلية عن طريق تقديم خدمات متميزة وإنجاز مشاريع في خدمة التنمية المحلية

كما نجد أيضا من بين الاسباب الحقيقية لزيادة هذه النفقات ما يلي:

أولا: نفقات التسيير:

يقصد بنفقات التسيير، النفقات الخاصة بتسيير المصالح التابعة للبلدية و الولاية . فالبلدية و الولاية مكلفتان بإدارة المرافق التابعة لهما وضمان حسن سيرها لتتمكن من إشباع الحاجيات المختلفة للسكان المقيمين على إقليمها بانتظام و استمرار، حيث هدف نفقات التسيير إلى الحفاظ على الملكيات التابعة للبلدية و الولاية وصيانتها، ذلك دون أن تنشأ أو تكتسب ملكيات جديدة[2]. و تتكرر نفقات التسيير بصفة دورية كل سنة، ولا يقصد بالتكرار مقدار النفقة بل موضوعها، فمقدار النفقة غير ثابت يتغير بالزيادة أو بالنقصان، و مثال ذلك أجور الموظفين التي لا تعرف الثبات كل سنة، فقد تزيد و قد تنقص من سنة إلى أخرى.

تقسيم نفقات التسيير:

حسب المادة 24 من القانون 84-17 والمتعلق بقوانين المالية فإن نفقات التسيير تنقسم إلى أربعة أبواب وهي:

أ- أعباء الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات:

يشمل هذا الباب الاعتمادات الضرورية للتكفل بأعباء الدين العمومي بالإضافة إلى الأعباء

[1] مصطفى كراجي :أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 34 ، رقم2 ، 1996 ، ص. 356 .

[2] يليس شاوش بشير، ، المالية العامة "المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2008، ص 163.

المختلفة المحسومة من الإيرادات، ويشمل هذا النوع خمسة أجزاء[1]:

•دين قابل للاستهلاك (إقراض الدولة)

•الدين الداخلي–ديون عائمة(فوائد سندات الخزينة)

•الدين الخارجي.

•ضمانات (من أجل القروض و التسبيقات المبرمة من طرف الجماعات والمؤسسات العمومية)

•نفقات محسومة من الإيرادات(تعويض على منتوجات مختلفة)

ب– تخصيصات السلطة العمومية: تمثل نفقات تسيير المؤسسات العمومية السياسية وغيرها، المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، المجلس الدستوري...الخ، وهذه النفقات مشتركة بين الوزارات.

ج– النفقات الخاصة بوسائل المصالح: وتشمل كل الاعتمادات التي توفر لجميع المصالح وسائل التسيير المتعلقة بالموظفين والمعدّات ويضم ما يلي:

•المستخدمين: مرتبات العمل، المنح والمعاشات، النفقات الاجتماعية.

•معدّات تسيير المصالح

•أشغال الصيانة.

•إعانات التسيير.

•نفقات مختلفة.

د– التدخلات العمومية: تتعلق بنفقات التحويل التي هي بدورها تقسم بين مختلف أصناف التحويلات حسب الأهداف المختلفة لعملياتها كالنشاط الثقافي، الاجتماعي و الاقتصادي وعمليات التضامن وتضم:

•التدخلات العمومية والإدارية(إعانات للجماعات المحلية)

•النشاط الدولي(مساهمات في الهيئات الدولية)

•النشاط الثقافي والتربوي(منح دراسية)

[1]محمد عمر حماد لشريف رحماني، أموال البلديات الجزائرية ، الاعتلال، العجز و التحكم الجيد في التسيير، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2003،ص 84.

•النشاط الاقتصادي(إعانات اقتصادية)
•إسهامات اقتصادية(إعانات للمصالح العمومية والاقتصادية)
•النشاط الاجتماعي(المساعدات والتضامن)
•إسهامات اجتماعية(مساهمة الدولة في مختلف صناديق المعاشات...الخ)

ثانيا: الإنفاق المحلي المظهري:

تعد سياسة التزيين المظهري للواجهات الادارية وكذا انشاء العديد من المرافق العامة مع اقامة العديد من مناطق الاستجمام والحدائق العامة العائلية واعادة تهيئة الطرقات من أسباب الاستهلاك المفرط للموارد المالية المحلية[1].

ثالثا: تزايد نسبة الاستثمار المحلي:

يرجع تزايد الإنفاق العام لدى الجماعات المحلية للدور الذي تلعبه كمستثمر محلي

تحقيقا للتنمية المحلية*، ويرجع ذلك إلى ما تعانيه من نقص وتدهور شديدين في بنيتها الأساسية، ، رغم التحفيزات الذي تقدمها إلى المستثمرين الخواص[2] .

رابعا: سياسات التوظيف والأجور في الجماعات المحلية:

في الوقت الذي يتحدد فيه الطلب على عنصر العمل في القطاع الخاص وفقا لتكلفة عنصر العمل، بالنسبة لقيمة المخرجات، وكذلك تكلفته النسبية مقارنة بالمدخلات الأخرى البديلة، بما يضمن تعظيم الأرباح، فإن العديد من الدراسات تشير إلى أن الطلب على عنصر العمل في الحكومة والقطاع العام بالدول النامية؛ يبتعد بدرجة كبيرة عن الاقتصاد في

[1] عباس عبد الحفيظ، مذكرة ماجستير، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية: دراسة حالة ولاية تلمسان،2016، ص 45.

* التنمية المحلية " مجموعة العمليات التي يمكن من خلالها تضافر الجهود المحلية الذاتية و الجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و الحضارية للمجتمعات المحلية و إدماجها في منظومة التنمية القومية بأكملها لكي تشارك مشاركة فعالة في التقدم على المستوى القومي "–عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعية، الإسكندرية ، 2001 ، ص 13.

[2] عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق،ص45.

التكاليف[1]. فزيادة التوظيف في الجماعات المحلية تتم باعتبارها عنصرا مستقلا عن أية زيادة في الطلب على مخرجات الجماعات المحلية ، حيث ينظر إلى هذه الزيادة في التوظيف بأنها هدف سياسي اجتماعي ، وذلك لعجز الجماعات المحلية في خلق فرص عمل حقيقية الذي نتج عنه ظاهرة البطالة المقنعة مصحوبة بتزايد النفقات المحلية .

خامسا: قدم المرافق الأساسية وعدم كفاءتها:

تعاني العديد من الجماعات المحلية سواء كان على مستوى البلدية أو الولاية من هشاشة المرافق العامة والتي من أجل ان تكون ذات دخل ونفع للموارد المالية المحلية أصبحت عائقا لها وانفاق اضافي لها حيث أنها تعاني من الاهمال وبنى تحتية مدمرة أي تحتاج لأموال ضخمة لإعادة التهيئة وتجديدها لتكون جاهزة وهذا ينطبق على اكثرية الجماعات المحلية سواء كانت في التل أو الصحراوية، وبذلك دخلنا في ادراج نفقات اضافية[2].

سادسا: سوء استغلال الممتلكات المحلية:

تمثل هذا العنصر في أن كل من الولاية وكذا البلدية يتخبطان في أزمة سوء استغلال ممتلكاتهم المحلية وهذا ما جعل ضعف المردودية يطغى على الامر مما سبب أزمة سيولة هي في أمس الحاجة اليها.

[1] أبو دوح ، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة. الدار الجامعية الإسكندرية، 2006، ص 38.

[2] بومدين حوالف رحيمة ، دور البلديات في رفع المستوي الصحي للسكان وتحقيق التنمية. عرض للتجربة الجزائرية ، مؤتمر العمل البلدي الأول ، مركز البحرين للمؤتمرات – فندق كراون بلازا ، 26 – 27 مارس 2006 .

إن كل من البلدية أو الولاية تمتلكان كما هائلا من الممتلكات التي تدر عليهم المال الوفير إلا أن المداخيل المحصلة ضعيفة لدرجة كبيرة ولم تحقق ما تصبو اليه من أهداف وغايات منشودة ألا وهي دعم الميزانية المالية المحلية، حيث ان الجباية ضعيفة جدا[1].

حيث يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل و جعلها اكثر مردودية[2] "، كذلك " تتوفر الولاية على أملاك تتولى صيانتها والحفاظ عليها و تثمينها."

وهذا لأجل اعادة النظر لكل من البلدية أو الولاية في تقويم ممتلكاتهم المدرة للخزينة بالمداخيل وذلك بمراقبة اسعار تأجير المحلات بصفة عامة وكذا تثبيت الأماكن وكذا الأسواق التجارية.

سابعا: نفقات التجهيز والاستثمار

-تعريفها:

هي تلك النفقات التي لها طابع الاستثمار الذي يتولد عنه ازدياد الناتج الوطني الإجمالي PNB وبالتالي ازدياد ثروة البلاد وتكون هذه النفقات من الاستثمارات الهيكلية الاقتصادية الاجتماعية والإدارية، والتي تعتبر مباشرة باستثمارات منتجة ويضيف لهذه الاستثمارات إعانات التجهيز المقدمة لبعض المؤسسات العمومية وبصفة عامة تخصص ميزانية التجهيز للقطاعات الاقتصادية (القطاع الصناعي، الفلاحي....الخ) من أجل تجهيزها بوسائل للوصول إلى تحقيق تنمية شاملة في الوطن وهي تمثل المخطط الوطني السنوي الذي يتم إعداده في قانون كوسيلة تنفيذية لميزانية البرامج الاقتصادية، حيث أنّ هذه النفقات توزع على شكل مشاريع اقتصادية توزع على كافة القطاعات. وتمويلها يتم من قبل الخزينة العمومية للدولة بنفقات نهائية كما قد يتم تمويلها بنفقات مؤقتة في شكل قروض و تسبيقات الخزينة أو من البنك أي خلال رخص التمويل

---

[1] سامي الوافي، عجز المالية المحلية في الجزائر: الأسباب والانعكاسات، جامعة تونس، المنار، ص84-94.

[2] المادة 163 من القانون 11-10، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

بصفة دورية تحتاج جميع الجماعات المحلية الى اعادة تهيئة وكذا احداث تغييرات بهدف تنمية القطاع المحلي وهذا داخل في نفقات التجهيز وتتمثل في:

-كسب العقارات من شراءها أو اعادة بناءها من جديد [1].

- التجهيز بالعتاد

-عمليات اصلاح للعقارات.

-تخصيص مداخيل للوحدات الاقتصادية .

-تقسيم نفقات التجهيز:

حسب المادة 35 من قانون 84-17 والمتعلق بقوانين المالية توزع ميزانية التجهيز على ثلاث أبواب وهي:

•الاستثمارات المنفذة من طرف الدولة وتتمثل في النفقات التي تستند إما إلى أملاك الدولة أو إلى المنظمات العمومية.

•إعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

•النفقات الأخرى برأسمال.

هذا التقسيم يكون حسب العناوين.

أ- التقسيم حسب القطاعات:

تجمع نفقات التجهيز في عناوين حسب القطاعات(عشرة قطاعات) هي: المحروقات- الصناعة التحويلية- الطاقة والمناجم- الفلاحة والري- الخدمات المنتجة- المنشآت الأساسية الاقتصادية والإدارية- التربية والتكوين- المنشآت الأساسية الاجتماعية والثقافية- المباني ووسائل التجهيز- المخططات البلدية للتنمية مع الإشارة إلى أنّ القطاع قد يضم عدد معين من الوزارات.

ب- الفصول والموارد:

تقسم القطاعات إلى قطاعات فرعية وفصول ومواد حيث نتصور بطريقة أكثر وضوح ودقة وذلك حسب مختلف النشاطات الاقتصادية التي تمثل هدف برنامج الاستثمار، حيث أنّ كل عملية مركبة من قطاع وقطاع فرعي وفصل ومادة.

[1] المادة 06 من القانون رقم 12-07، مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012 ، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الموافق 29 فبراير 2012.

ثامنا: التوسع الإقليمي و الزيادة السكانية:

يتميز عنصر المكان كمعيار لتقسيم الوحدات المحلية بأهمية بالغة ، فسكان الوحدة المحلية هم الذين يتولون إدارة المرافق التي هي مؤسسة بإقليم الوحدة ، وهم الذين يستفيدون من خدمات هذه المرافق[1]، فالزيادة السكانية على مستوى الإقليم تعد سببا رئيسيا في زيادة النفقات المحلية ، فمثلا زيادة المواليد يعني زيادة المبالغ المخصصة لهم من رعاية كمصاريف الرعاية الصحية التلقيح ضد الأمراض ، زيادة عد سكان على مستوى البلدية أو الولاية يؤدي إلى زيادة النفقات العامة المحلية لتغطية الحاجيات فمثلا على مستوى البلدية الزيادة في عدد المتمدرسين تعني الزيادة في بناء المدارس .... إلخ.

تاسعا: ضعف العائدات الضريبية:

تعتبر العائدات الجبائية على اختلافيها بين الضرائب والرسوم بنوعيها الكلي والجزئي من أهم الموارد المالية بالنسبة للجماعات المحلية وهياكلها، لكن على الرغم من تنوع الموارد المالية الجبائية التي تزخر بها الجماعات المحلية إلا أنها تعاني عجزا في مردوديتها المالية أمام تحدياتها والتزاماتها الواقعة على كاهلها، ولعل مرجعية هذا العجز ترجع إلى[2]:

1- تبعية النظام الجبائي للدولة

2- ظاهرة الغش و التهرب الضريبي

---

[1] عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ،2007، ص 269.

[2] سامي الوافي، المرجع السابق، ص95.

خلاصة الفصل

بعد الإحاطة بموضوع عجز الميزانيات المحلية، اتضح أن هذه الأخيرة تعاني من خلخلة ومعيقات تحول دونها ودون وظائفها الحيوية التي من خلالها تصبو إلى الوصول إلى تحقيق أهدافها التنموية، الشيء الذي رجح كفة العجز في ميزانيتها وقدرتها المالية، ولعل من أهم الأسباب التي أدب إلى العجز في الغطاء المالي التزايد الكبير في النفقات والنقص في الإيرادات.

ويمكن القول أن التراجع في الموارد المالية سببه الضعف في سياسات النظام الضريبي التي لم تستطع ضبط واستدراك الثغرات الضريبية، كون الدولة هي التي تحدد الأوعية التي يتم إخضاعها للضريبة، الشيء الذي لم تحرك الجماعات المحلية ساكنا تجاه هذه المشكلة وعدم قدرتها على وضع إجراءات كفيلة لمعالجة هذا الوضع.

كذلك التزايد المستمر والمتطور لنفقات الجماعات المحلية، وهم الأمر الذي تواجهه جل البلديات أن لم نقل كلها في كامل التراب الوطني، خاصة مع الوضع الاقتصادي المتدني الذي تعاني منه البلاد، دون أن ننسى متطلبات التنمية التي تتزايد مع التطورات الحاصلة على جميع الأصعدة.

ومن أجل تدارك الأمر ودفع عجلة التنمية إلى الأمام، لجأت الجماعات المحلية إلى مصادر تمويل خارجية عن طريق المساعدات التي تقدمها الدولة، خاصة المتعلقة بأقسام التجهيز والاستثمار، لكن يبقى المشكل قائما كون هذه المساعدات تتنميز بالرقابة المركزية، الأمر الذي لا يتفق مع متطلبات الحكم المحلي بقدر ما يتفق مع متطلبات الإدارة المحلية.

وختاما لفصلنا هذا يمكننا القول أن الجماعات المحلية تعيش في دائرة عجز لا مناص من الخروج منها إلى إذا تمتعت باستقلالية مالية، ووضع خطط واستراتيجيات تمويلية ناجعة من أجل ضمان التنمية السليمة والراشدة، ومن أجل الوصول إلى الكفاية المالية وجب تبني سياسات ودراسات للواقع المحلي من أجل التوزيع الجيد والرشيد لمواردها المالية وكذا الوصول إلى مصادر تمويل تضمن لها الوصول إلى تلبية احتياجات ومتطلبات التنمية.

الفصل الثاني

آليات سد عجز الميزانيات المحلية

من مهام الجماعات المحلية انها تقوم بتقديم العديد من الخدمات الهامة و إنجاز المشاريع و التي تتطلب الكثير من الأموال، كما أن تلك المشاريع و الخدمات بحاجة لكفاءات بشرية مؤهلة وكافية لتحقيق ذلك، و من أجل تحفيزها على العمل لا بد من توفير الموارد المالية الكافية .إن توفير الأموال يعتمد على العمل بشكل جاد لتطوير الموارد الذاتية المتاحة و البحث عن موارد من مصادر خارجية سواء كانت إعانات حكومية أو قروض بشرط أن لا تمس بمبدأ استقلالية الجماعات المحلية.

وهذا ما جعلنا نتناول هذه الفصل على مبحثين الاول بعنوان صور التمويل الخارجي للمالية المحلية وآثاره، أما الثاني المصادر البديلة للتمويل المحلي.

المبحث الاول: صور التمويل الخارجي للمالية المحلية وآثاره

يعد توفر المورد المالي للجماعات المحلية بكمية كافية عنصر أساسي لأجل أداء التزاماتها بشكل فعال وكذا لتحقيق اكتفاء ذاتي وكذا الاستقلالية عن التبعية المركزية التي ترهق الكاهل ولا تخدم الصالح المحلي، إلا أن ما تعانيه المالية المحلية في الجزائر يخالف كل ذلك، فندرة الموارد المالية المحلية في أغلب الولايات و البلديات أصبح يشكل عائقا نحو تحقيق الهدف المنشود، ما يدفعنا الى التساؤل حول توفير حلول وكذا مصادر بديلة للحد من العجز المالي الذي تعيشه الجماعات المحلية اليوم و ماهي الطرق الناجعة المؤدية إلى ذلك؟

وعليه سنتناول هذا المبحث من خلال مطلبين هما كالتالي:

المطلب الأول: مصادر التمويل الخارجية للمالية المحلية

المطلب الثاني: تأثير وانعكاسات التمويل المركزي على الجماعات المحلية

المطلب الأول: مصادر التمويل الخارجي للمالية المحلية

إن التأكيد على أهمية الموارد المالية المحلية في دعم الاستقلال الإداري للمحليات لا يعني بالضرورة أن تغطى كافة نفقات مشروعات التنمية المحلية من الموارد الذاتية لأن ذلك قد يبطئ من معدلات التنمية المطلوبة ولذلك فإنه يتم اللجوء إلى الموارد المالية الخارجية المتمثلة في نفقات المشروعات التنموية وتسمى هذه الموارد المالية بالخارجية لأنها تأتي من مصادر خارج نطاق الوحدات المحلية.

إن الفصل بين هذين النوعين من الموارد المالية المحلية تكمن أهميته في إبراز مدى الاعتماد الذاتي للمحليات على إمكانياتها ومواردها الذاتية وإبراز حجم الإعانات الحكومية والقروض المقدمة في المحليات في تمويل التنمية المحلية.

1- الإعانات الحكومية:

غالبا ما تضطر الدولة إلى منح مساعدات مالية إلى الهيئات العمومية والوحدات المحلية والهيئات الخاصة في بعض الأحيان وذلك دون أن تحصل الدولة على مقابل أي بدون أن تلزم المستفيدين برد هذه المساعدات لا نقديا ولا عينيا[1].

وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية نفقات التنمية المحلية بالإعانات وتؤدي هذه الإعانات أهدافا اقتصادية وأخرى اجتماعية تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية والمناطق الغنية[2].

[1]- المرسوم رقم 86-226 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية و عمله، جريدة رسمية عدد 45.

[2]حسن صغير، **دروس في المالية والمحاسبة العمومية**(الجزائر :الطبعة الأولى؛ دار المحمدية العامة، 1999)، ص47.

إن الإعانات الحكومية غالبا ما تتضمن شروطا تقيد حرية واستقلال المجالس المحلية إذ أنها توجب في الكثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها الإعانات الحكومية إلى رقابة مالية وحسابية من الهيئات المركزية.

2- **القروض:**

تعريف القرض: أو(الدين) عبارة عن واجب يدين به أحد طرفي المعاملة) المدين (إلى الطرف الآخر الذي يُسمى الدائن؛ وعادةً ما يشير ذلك إلى الأصول التي كان الدائن قد أعطاها للمدين، وفي نفس الوقت يمكن أن يستخدم هذا المصطلح على سبيل الاستعارة ليشمل الالتزامات الأخلاقية وغيرها من التفاعلات غير القائمة على القيمة الاقتصادية.

ويتحقق القرض عندما يوافق الدائن على **إقراض** المدين مبلغًا من المال. وعادةً ما يتم منح القرض مع توقع سداد المبلغ الأصلي؛ في المجتمع الحديث، في معظم الحالات، يتضمن ذلك سداد المبلغ الأصلي إلى جانب الفائدة .

في مجال التمويل، يعد القرض وسيلة لاستخدام القوة الشرائية المستقبلية المتوقعة في الوقت الحاضر قبل أن يتم اكتسابها بالفعل. فتستخدم بعض الشركات والمؤسسات التجارية القرض كجزء من استراتيجية تمويل الشركات الشاملة الخاص بها.

تعتبر القروض من الركائز الأساسية لتشكيل الجماعات المحلية، فهي تسجل دائما في إيرادات قسم الاستثمار، ولها الحرية في تحديد مبلغ القرض على الرغم من تقييد استعمال القرض[1].

[1] نعيجة فهيم، الصادق الأسود، مجلة أبحاث اقتصادية وادارية، المجلد 14، العدد01، السنة 2020، ص205-224

تستغل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز الموارد الميزانية على تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجا إلى عقد قروض دون إذن من الحكومة.

وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه[1].

إن اشتراط موافقة الحكومة المركزية على مثل هكذا قروض يحقق ثلاث أهداف هامة:[2]

أ-ممارسة نوع من الرقابة على الإنفاق الرأسمالي المحلي لكي يتحقق لها الإشراف الكامل على هذا النوع من الإنفاق بما يتفق مع سياستها الاقتصادية والمالية، فهذه الرقابة تيسر مهمة الدولة في ممارسة التخطيط الاقتصادي.

ب- الحفاظ على سمعة المجالس المحلية المالية وإمكانيات المجالس في سداد الأقُساط والفوائد المستحقة عليها في المواعيد المحددة.

ت- التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على فترات متباعدة.

أ*أنواع القروض المحلية وأهداف الرقابة عليها .

توجد عدة أنواع من القروض المحلية تهدف الدولة من خلال الرقابة عليها تحقيق جملة من الأغراض وهو ما سوف سنبينه فيما يلي:

[1]- المادة رقم 170، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية (2011) ، القانون رقم 11-10، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

[2]- حسن صغير، **دروس في المالية والمحاسبة العمومية**(الجزائر: الطبعة الأولى؛ دار المحمدية العامة، 1999)، ص47.

* **أنواع القروض المحلية:** يمكن أن نميز بين نوعين من القروض المحلية

القروض المباشرة لصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والقروض المبرمة مع البنوك التجارية.

* **أهداف الرقابة على القروض المحلية** : وتهدف الدولة من خلال ممارسة الرقابة على القروض المحلية إلى ما يلي :

-ممارسة الرقابة على الإنفاق الرأسمالي المحلي، لكي يتحقق الإشراف الكامل للدولة على هذا النوع وتوجيهه بما يتفق مع سياستها الاقتصادية والمالية مما يسهل مهمة التخطيط الاقتصادي.

-الحفاظ على سمعة الجماعات المحلية المالية وإمكانياتها في سداد القروض وبالتالي عدم وقوعها في عجز مالي يعرقل استمرارية نشاطاتها

3- التبرعات والهبات

تعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها وكذلك قد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلدهّ[1].

[1] نعيجة فهيم، الصادق الأسود، مجلة أبحاث اقتصادية وادارية، المرجع السابق.

وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين، تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت من هيئات أو أشخاص أجانب[1].

تشكل هذه الموارد المالية الذاتية والخارجية للمحليات مصادر التمويل المحلي الموجه لتحقيق معدلات متزايدة في التنمية المحلية لتحقيق مستوى أفضل من المعيشة لأفراد ومواطني الوحدات المحلية وهذه الموارد المالية المحلية الذاتية والخارجية تختلف من دولة لأخرى حسب النظام المالي المتبع لكل دولة.

المطلب الثاني: تأثير وانعكاسات التمويل المركزي على الجماعات المحلية

تواجه الوحدات المحلية في تحقيق برامج التنمية المحلية على مستوى وحداتها مشكلة التمويل وضعف الموارد المالية المحلية المخصصة لأغراض التنمية وبذلك يصعب على هذه الوحدات تنفيذ كافة أو بعض البرامج التنموية الضرورية لسكان الوحدات المحلية.

إن هذه المشكلة تخص الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية حيث تتقيد حريتها برقابة السلطة المركزية في فرض الضرائب والرسوم المحلية وعلى الاقتراض كما تتقيد كذلك حريتها بالرقابة على ميزانياتها وعلى

[1]- المادة 170، القانون 11-10، مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

أوجه الصرف الخاص بإيراداتها المختلفة غير أن عدم كفاية الموارد المالية المحلية لا يعود فقط إلى القيود التي تمارسها السلطة المركزية وإنما يعود كذلك إلى صغر حجم الوحدات المحلية التي لا يمكنها الحصول على الموارد الذاتية الكافية وذلك لوجود علاقة قوية بين مساحة الوحدة المحلية ومواردها المالية، حيث أن القدرة التمويلية غالبا ما تتناسب ضدا مع كبر الوحدات المحلية وكثافتها السكانية ودرجة تقدمها الحضاري.

المبحث الثاني: المصادر البديلة لتمويل الجماعات المحلية

إن توافر الموارد المالية المحلية على مستوى الوحدات المحلية يشجع هذه الهيئات للبدء بمشروعات التنمية المحلية للرفع من مستويات المعيشة للأفراد وتحسينها إلى مستوى أفضل، لذلك فإن إحقاق هذه البرامج والمشروعات التنموية في جانبها المحلي يتوقف بالدرجة الأولى على مدى توافر الموارد المالية المحلية.

المطلب الاول: تغيير سياسة التمويل المحلي

تتعدد وتتنوع الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل المحلي بسبب اختلاف طبيعة الخدمات والمشروعات التي تؤديها وتديرها الإدارة المحلية والتي يمكن تصنيفها كما يلي:

1- خدمات ضرورية لبقاء المجتمع مثل الخدمات التعليمية والصحية وهي خدمات يتوجب أداؤها لأفراد الوحدات المحلية مهما ارتفعت تكلفتها وبحكم ضرورة هذه الخدمات للمجتمع يتعين على جموع الأهالي مستفيدين وغير مستفيدين تحمل أعبائها كل تبعا ليسره، ومثل هذه الخدمات تمول من حصيلة الضرائب المحلية المختلفة فالضرائب تؤدى وتقرر لتحقيق منفعة عامة من غير أن يكون دفعها نظير مقابل معين[1].

2- خدمات ضرورية لأهالي الوحدات المحلية أو لقطاعات معينة منهم مثل خدمات النقل العام والإنارة والمياه والغاز وغيرها وهي الخدمات التي يتعين عليهم تدبيرها لأنفسهم عن طريق مؤسساتهم الخاصة أي عن طريق المشروعات فإذا اضطلعت بها السلطات المحلية فإنها تفعل ذلك لتحميهم من استغلال رجال الأعمال أو القائمين على

[1]- مريم أحمد مصطفى، التنمية بين النظرية و واقع العالم الثالث ، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية ، مصر ،1997، ص227.

القطاع الخاص، وأهم ما يلاحظ على هذه الخدمات أنها تتعرض للمنافسة من جانب المشروعات الخاصة وتتعين إدارتها على أسس تجارية، حيث تقاس كفايتها تبعا لما تحققه من أرباح أو من كفاية في أسلوب الآداء أي يطبق عليها المعايير الاقتصادية السليمة أو معايير الربحية التجارية، مثل هذه الخدمات يعرف ما يدفع في مقابلها بالأثمان وهذا من خلال تحديد الأسعار أو الأثمان الاقتصادية يتحدد مقابل تلك الخدمات.

3- توجد خدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية يستفيد منها فئة معينة فقط من الأفراد ويعم نفعها المجتمع بأسره مثل المكتبات العامة والمتاحف والحدائق العامة وغيرها فهذه الخدمات لا يجب أن يكون مقابلها مرتفعا حتى يعزف الأفراد عنها كما لا يفترض في هذا المقابل أن يغطي الخدمة المؤداة بالكامل ويعرف هذا المقابل بالرسم[1].

4- يوجد نوع من الخدمات الضرورية للأهالي ولكنها ذات طبيعة اجتماعية ونظرا لأن القصور في تأدية هذا النوع من الخدمات على الوجه الأكمل يعرض سلامة المجتمع وأمنه وصحة أفراده للخطر، فغالبا ما تتدخل السلطات العامة في آداها للأهالي بحكم طبيعتها الاجتماعية مثل خدمات الإسكان فعدم توفير المساكن الملائمة يؤدي إلى تكدس السكان في منازل غير صحية وبالتالي انتشار الأمراض والجرائم، ومثل هذه الخدمات يجب أن لا تترك كلية لحرية التعاقد، ولذا أخذت الكثير من الدول بإيراد بعض القيود على حرية التعاقد في هذا المجال ودخلت السلطات المحلية مجال تشييد المساكن وتأجيرها لمحدودي الدخل، وتوسعت في تخطيط المدة وتحديدها استجابة لمقتضيات التقدم العلمي. ومن ثمة أصبحت هذه المساكن تدر دخلا يشكل موردا من مواردها الذاتية ويعرف هذا المورد بالإيجارات.

5- خدمات رأسمالية مكلفة لا تقدم منفعتها على الجيل القائم بل تمتد إلى الأجيال المقبلة مثل المدارس والمستشفيات...الخ، هذه المشروعات تقتضي العدالة تحميل الأجيال القادمة جانبا من تكلفتها ولذا فإنها تمول من حصيلة القروض التي تسدد على آجال تتناسب مع قيمة القرض وحجم ونوع المشروع الذي يموله[2].

---

[1]- السبتي وسيلة، **تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب"دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة"**، مذكرة ماجستير في الاقتصاد، غير منشورة جامعة بسكرة، 2004-2005.

[2]مريم أحمد مصطفى، التنمية بين النظرية و واقع العالم الثالث، المرجع السابق. ص228.

6- خدمات اقتصادية مكلفة لا تدخل في نطاق الوحدات المحلية الأساسية أو تدخل في نطاقها ولكن مواردها تقتصر دون الوفاء بها مثل خدمات إنشاء الطرق الرئيسية والتغذية المدرسية والإسكان وغيرها.

مثل هذه الخدمات يجب أن تعاون الهيئات المحلية على آدائها من الموارد المركزية ولذا تسمى بالإعانات.

ومما تقدم يتبين لنا تأسيسا على طبيعة الخدمات المحلية يجب أن تتضمن موارد الهيئات المحلية الضرائب والأثمان والرسوم والإيجارات والقروض والإعانات[1].

إن غالبية الدول تقرر لهيئاتها المحلية جو الحصول على هذه الموارد المالية بنوعياتها المختلفة ولكنها تختلف فيما بينها في مدى واسع في المورد الأساسي الذي تعتمد عليه هيئاتها المحلية في تمويل الجانب الأكبر من نفقاتها، فإذا أخذنا الضرائب كمورد محلي أساسي نرى مدى اعتماد الهيئات المحلية عليه يتفاوت كثيرا، حيث تتراوح نسبة حصيلة الضرائب المحلية إلى جملة دخول الهيئات المحلية بين 76% في كندا و 7% في هولندا عام 1976.

الفرع الاول : تعريف التمويل المحلي:

من الأهمية بمكان وضع مشاكل التمويل في أول العقبات التي تقابل الإدارة المحلية في كافة مراحلها من بداية نشأتها إلى الآن, ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى

[1] السبتي وسيلة، **تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب**، المرجع السابق.

الجماعات المحلية بصورة تحقق اكبر معدلات للتنمية عبر الزمن, وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة[1].

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

- موارد مالية ذاتية نذكر منها:

- الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم (مداخيل الجباية والرسوم).

- الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية(مداخيل الممتلكات).

. موارد مالية خارجية (تمويل خارجي):

- إعانات الدولة.

- القروض المحلية

الفرع الثاني: المصادر الداخلية للتمويل المحلي

يتضح وان التمويل المحلي له دور كبير في تحقيق التنمية المحلية وهذا في حالة توافر الموارد المطلوبة، ولكن مع تنوع مصادر التمويل بالمحليات نظرا لتنوع الخدمات المقدمة من جهة واختلاف المشروعات من جهة أخرى، ومن أهم الموارد المالية الذاتية

[1]بن يوسف خلف الله، زبير عياش، إصلاح نظام التمويل المحلي ودوره في تفعيل التنمية المحلية بالجزائر.

للمحليات مورد الضرائب إذ أن الإصلاح الضريبي لسنة 1991 لم يأتي إلا لسوء التقدير والتعقيدات المختلفة ولذلك فان اتجاهات الإصلاح ركزت على أهداف تقنية وأخرى اقتصادية ومالية واجتماعية، ففي هذا السياق يمكن أن نقول ما هي الشروط الواجب توافرها في المورد المالي المحلي من خلال تمييزها عن غيرها، ومن أهم هذه الشروط:

1. محلية المورد: أي المورد يقع في نطاق الإدارة المحلية.
2. ذاتية المورد: من حيث استقلالية المورد في تقدير سعره وتحصيله وفي حدود معينة.[1]
3. سهولة تسيير المورد: بتقديره وكيفية تحصيله، وتكلفة تحصيله.

لا يعني إطلاقا التركيز على أهمية التمويل المحلي الدعم الكلي للاستقلال الإداري للمجالس المحلية، بل التغطية الكاملة للنفقات المحلية إن أمكن ذلك.

تنقسم موارد تمويل الإدارة المحلية إلى قسمين رئيسيين هما الموارد المحلية الذاتية والموارد المحلية الخارجية، فالموارد الذاتية هي تلك الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم القومية إضافة إلى الموارد الخاصة والناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة.

أما الموارد الخارجية فهي الناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة لوحداتها المحلية لدعم ميزانياتها إضافة إلى القروض والهبات والوصايا والشركات وسنظهر هذه الموارد على الشكل التالي:

[1] – WWW.Univ.Batna-DZ, Mohamed hdji, 25/02/2006.

أولا: الموارد المحلية الذاتية

تنقسم الموارد المحلية الذاتية إلى عدد من الموارد الفرعية والتي تعتمد عليها النظم المحلية ذاتيا في تمويل التنمية المحلية، هذه الموارد الذاتية تختلف في تنوعها ومقدارها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية المتوفرة لديه وبحكم الأنظمة الإقتصادية المتبعة على أن أهم هذه الموارد هي:

1- الضرائب المحلية:

تعرف الضريبة العامة بأنها: فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية مساهمة منه في التكاليف والأعباء دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة[1].

أما الضرائب المحلية فهي: كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة.

وبالتالي يتضح أن الضريبة المحلية تدفع في نطاق الوحدة المحلية إلى المجالس المحلية من قبل أفراد الوحدة المحلية أو المجتمع المحلي على عكس الضريبة العامة التي تدفع إلى الهيئات العامة للدولة من قبل جميع مواطني وأفراد الدولة مساهمة في الأعباء العامة، وبهذا فإن مواصفات الضريبة المحلية تتلخص في ضرورة أن تتحقق القواعد العامة للضريبة التي من أهمها تحقيق العدالة والمساواة في التضحية بالإضافة

[1]- سوزي عدلي ناشد، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، لبنان، 2003، ص 115.

إلى محلية الوعاء وسهولة تقدير الضريبة المحلية لتتمكن المجالس المحلية من تخطيط مشروعاتها ووضع موازناتها تبعا للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقدرة لها[1].

إن الضرائب المالية تتعدد وتتباين تطبيقاتها من دولة لأخرى وفي هذا الإطار فإنه توجد تقسيمات عديدة للضرائب المحلية حسب الشكل التالي:

- تقسيم الضرائب المحلية حسب عددها:

تتقسم الضرائب حسب عددها إلى الضرائب الواحدة والضرائب المتعددة، حيث تتصب الضريبة الواحدة على مجال واحد دون غيره كضريبة المباني في أنجلترا وضريبة العقارات في الولايات المتحدة الأمريكية التي تبلغ حصيلتها أحيانا 8% من مجموع الضرائب المحلية أما الضرائب المتعددة فتتصب على أنواع متعددة من المجالات كما هو الحال في فرنسا وبلجيكا.

وللضريبة الواحدة عدة مزايا أهمها سهولة تحصيلها وتقديرها والاقتصاد في تحصيلها لوجود عدة أجهزة لتقدير الضريبة وتحصيلها بالإضافة إلى أن الضريبة الواحدة ذات دخل مستقر وثابت.

أما عيوب هذه الضريبة فتتمثل في عجزها كمورد مالي في تغطية كافة الاحتياجات المحلية، كما أنها لا تحقق المساواة بين الأفراد لأنها تنفرد بفئة من المواطنين دون غيرهم كما أنها تغري المكلفين على التهرب منها إذا كانت طبيعتها تسمح بالتلاعب في وعائها.

[1] سوزي عدلي ناشد، المالية العامة، المرجع السابق، ص117.

- تقسيم الضرائب المحلية تبعا لوعائها:

يمكن تقسيم الضرائب المحلية تبعا لأوعيتها إلى ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال، والصورة الوحيدة للضرائب على الأشخاص هي ضريبة الرؤوس ويكون وعائها الأفراد وليس أموالهم وتفرض على الأشخاص البالغين في نطاق الوحدة على أساس فئة موحدة بالنسبة لجميع الأفراد الخاضعين لها.

وأهم مزايا هذا النوع من الضرائب المحلية، سهولة تقديرها وتحصيلها وثبات وعائها وامتداد عبئها إلى غالبية المواطنين المحليين، بالإضافة إلى كونها تعتبر موردا محليا ذاتيا مطلقا، أما عيوب هذا النوع من الضرائب هي أن تحصيلها قليل ولا تحقق قواعد العدالة الضريبية.

أما الضرائب على الأموال فهي التي يكون وعائها المال وليس الأشخاص وهي على عدة أنواع منها:

1- ضريبة المباني: وهي التي تفرض على المباني في نطاق الوحدة المحلية تبعا لقيمها الإيجارية التقديرية التي يعاد تقييمها على فترات نظرا لارتفاع أجزاء التقدير

2- ضريبة الأراضي: تفرض على الأراضي الزراعية في نطاق الوحدة المحلية تبعا للقيمة الايجارية لوحدة الأرض وتعتبر موردا هاما للوحدات ذات الطبيعة الريفية.

3- ضريبة المواشي: وتفرض على الماشية تبعا لنوعيتها ولأعداد رؤوسها وتكثر في البلاد النامية التي تعتمد على الثروة الحيوانية وخاصة المناطق الرعوية منها والتي لا تتوافر فيها موارد أخرى.[1]

4- الضرائب على الثروات المنقولة أو ضرائب الدخل: وترتبط بالأرباح التجارية والصناعية وعلى كسب العمل داخل الوحدة المحلية.

5- ضرائب أخرى غير مباشرة: كضريبة الملاهي والمراهنات والضرائب على المبيعات المحلية والضرائب على الإنتاج والضرائب على المشروبات وعلى المحروقات وتمتاز الضريبة على الأموال في أنها تحقق القواعد العامة للضريبة نظرا لتمسك عبئها على يسر المكلف بالإضافة إلى مرونتها ووفرة حصيلتها، أما عيوبها فهي صعوبة تقديرها وتحصيلها لارتباطها بالظروف الاقتصادية وارتباطها بالضرائب القومية.

2- الرسوم المحلية

يتم تحصيل الرسوم المحلية مقابل خدمات تؤديها الإدارة المحلية للمواطنين حيث تعود بالنفع والفائدة على دافعي هذه الرسوم وتشكل حصيلة هذه الرسوم موارد عامة للإيرادات المحلية.

للوحدات المحلية حق تحصيل نوعين من الرسوم: رسوم محلية عامة، وهي رسوم تفرض بقوانين وقرارات وزارية وليست محلية، ورسوم ذات طابع محلي، وتفرض بقرارات محلية يصدرها المجلس الشعبي المحلي ويوافق عليها مجلس الوزراء.

ويتمثل النوع الأول في رسوم التراخيص للمحال الصناعية والتجارية والعامة ورسوم التفتيش المقررة عليها ورسوم النظافة أما النوع الثاني فيتمثل في رسوم رخص

[1]- السبتي وسيلة، مرجع سبق ذكره، ص62.

المحاجر وحصيلة رسوم مبيعات الرمل ومختلف الأحجار المستخرجة من المحاجر والمناجم ورسوم استهلاك المياه والكهرباء والغاز...الخ.

3- إيرادات الأملاك العامة للهيئات المحلية

يوجد أنواع من الإيرادات التي تتولد من أملاك الهيئات العامة مثل الإيجارات التي تحصل عن طريق تقويم خدمة السكن لمحدودي الدخل في شكل إقامة أو تشييد مساكن وتأجيرها بإيجارات ملائمة لمحدودي الدخل فأصبحت بذلك هذه الإيجارات موردا هاما للمحليات، سواء كانت ناتجة عن تأجير المرافق العامة المحلية أو تشغيلها وإدارتها مباشرة لقاء أثمان محدودة تعود على المجالس المحلية لدى البنوك أو المقدمة لبعض الهيئات المحلية كقروض[1].

المطلب الثاني: تشجيع الاستثمار المحلي

الإجراءات المقترحة لإنعاش التمويل الداخلي

تعاني المدخرات في البلدان النامية من مشكل تحصيلها ومن أجل مواجهة هذه المشاكل يجب إتباع سياسة اقتصادية تنموية تعمل على جذب الادخار وذلك من خلال القطاعات الثلاثة:

1-مدخرات القطاع العائلي:

تتسم هذه المدخرات في الدول النامية بالضآلة ولا بد من تعزيز الجهود للرفع من مستوى مدخرات هذا القطاع ومن أهم الوسائل التي يمكن استخدامها في هذا المجال ما يلي:

[1]- خالد سمارة الزغبي، **التمويل المحلي للوحدات المحلية الادارية**، الاردن :المنظمة العربية للعلوم الادارية،1985 ،ص 22

- التوسع في صور الادخار التعاقدي بتشجيع التأمين على الحياة وتطبيق نظم المعاشات والتأمينات الاجتماعية وتوسيع نطاقها لتشمل جميع المواطنين.

- تأمين استقرار القوة الشرائية لبعض أدوات الادخار وذلك ضمانا لتشجيع الأفراد على اقتنائها والاحتفاظ بها.

- انتهاج سياسة مرنة لأسعار الفائدة تجعل الأوراق المالية أكثر إغراء من الأصول العينية.

- توفير أنواع مختلفة من السندات وشهادات الاستثمار ترضي رغبات مختلف المدخرين وتقرير إعفاءات ضريبية محدودة للمدخرات التي تستثمر فيها.

- تنمية الوعي الادخاري بين المواطنين والتوعية الكافية بفائدة الادخار في تأمين مستقبلهم.

- زيادة كفاءة الأجهزة القائمة على تجميع المدخرات مثل صناديق التوفير البريدي وبنوك التنمية وبنوك الادخار.

2-مدخرات قطاع الأعمال:

تتوقف مدخراته على السياسة المتبعة من طرف الشركات العامة والخاصة بتوزيع الأرباح، أيضا تتعلق بالسياسة المالية التي تنتهجها الدولة إتجاه هذه الشركات[1].

[1] جمال الدين لعويسات، **العلاقات الاقتصادية الدولية والتنمية**(الجزائر :دار هومة، 2000)، ص64، 65

3-**المدخرات الإجبارية:**[1]

يكون الادخار الحكومي من خلال فرض ضرائب ملائمة من خلال كفاءة الجهاز الضريبي ومنع التهرب من الضرائب والزيادة في مستوى الإيرادات الجارية والتقليل من النفقات والمتمثلة في بنود الاتفاق التي تتم أحيانا بالإسراف والتبذير وبالتالي يجب محاولة ضغط إنفاق مثل هذه البنود إلى جانب تحسين الكفاءة الاجتماعية للجهاز الحكومي، أما فيما يخص التمويل التضخمي فهو ضرورة ووسيلة هامة لتكوين الادخار الاجباري لكن من أجل تفادي مخاطر هذا التضخم يجب على الدول النامية المتبعة لهذه السياسة أن تعمل على زيادة إنتاجها من السلع والخدمات مما يحول دون إستمرار إرتفاع معدلات الأسعار.

ثانيا: الاجراءات المقترحة لانعاش التمويل المحلي

1-تحقيق اللامركزية في الإنفاق وترشيد الإنفاق العام.

2-تطوير القدرات الفنية والاقتصادية للمشروعات وإعداد الدراسات الفنية.

3-التخلص من المخزونات الراكدة أو إفادة وحدات محلية أخرى بها.

4-تهيئة المناخ المناسب للإستثمار.

5-تشجيع وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد ورجال الأعمال وإسناد بعض الخدمات إلى شركات خاصة والتنسيق بين المؤسسات والبنوك المتخصصة.

6-الإهتمام بالسياحة كمصدر للتمويل الذاتي

كما أنه لا بد من تفعيل آليات المشاركة الشعبية في المشروعات والوحدات المحلية.

[1]- محمد عبد العزيز عجمية وإيمان عطية ناصف، مرجع سبق ذكره، 234-235.

كما نجدر الإشارة هنا إلى الواقع المالي للبلديات والعجز المتتالي لميزانيات البلديات و سنقدم بعض الاقتراحات لعلها تساعد في رفع الجدوى المالية بهدف الاستفادة المثلى من الموارد المتاحة المحلية ومن ضمنها:

– أن يوجد توافق للمالية المحلية مع التطور الذي سجل على المالية العامة ومن ثم التعجيل في إصلاح المالية المحلية.

– خلق نمط جديد في التسيير يفتح الباب أمام المبادرات و الطموحات المستقبلية للتطوير و التحديث و التنمية المستدامة، من خلال الإسراع في وضع قانون للجماعات المحلية يمكن من الصرامة و العقلانية في التسيير المحلي و المالي و يضمن اللامركزية الإدارية.[1]

– خلق استثمارات بتكوين مشاريع مولدة للدخل.

– تثمين الممتلكات المنتجة للدخل.

– إطلاق نظام الحوافز والتشجيع للجماعات المحلية ذات الأداء الناجح من خلال تحديد معايير موضوعية محفزة لذلك.

– إعادة النظر في طريق حساب المعدلات التي من خلالها تحدد إعانة الدولة للجماعات المحلية.

– جعل بنك المعطيات للمعلومات على مستوى الوزارة للاستفادة منه في المحليات.

– مشاركة المواطنين وذوي الكفاءات العلمية بشكل عام في القرارات المحلية.

[1] –WWW.Univ.Batna–DZ, Mohamed hadji, 25/02/2006.

خلاصة الفصل:

تقع على عاتق البلدان النامية نفسها المسؤولية الرئيسية عن تحقيق النمو والتنمية المنصفة وتنطوي هذه المسؤولية على تهيئة الظروف التي تتيح تأمين الموارد المالية اللازمة للاستثمار ومن شأن الإجراءات التي يتخذها راسمو السياسات المحلية أن تلعب دورا كبيرا في تحديد حالة الحكم، وسياسات الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي والمالية العامة، وحالة النظام المالي، وغير ذلك من العناصر الأساسية التي تشكل البيئة الاقتصادية للبلد ومن العوامل الحاسمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأخذ بسياسة ضريبية سليمة، والإنفاق الاجتماعي بصورة تتسم بالمسؤولية، وتوفر نظام مالي يتسم بحسن الأداء والقدرة على المنافسة وأخيرا فإنه من الضروري توفر خطة جيدة للمعاشات التقاعدية ولكي تحقق أي خطة محددة لسداد الاشتراكات أثرها الاجتماعي الأعظم ينبغي أن تُستكمل بخطة تمولها الضرائب، لتوفير حد أدنى من المعاشات التقاعدية يكون له أثر تدرجي في عملية إعادة التوزيع وتوفير الضمانات للفقراء.

خاتمة

خاتمة

تعد الميزانية المالية للجماعات المحلية من أهم الركائز التي تدعم هذه الهيئة حيث أنها تمثل الشريان النابض للتنمية المحلية أو الاقتصادية وكذا الاجتماعية، ولهذا يجب أن تكون ذات تسيير فعال وايجابي بما يخدم مصالح التنمية المحلية وكذا توفر الموارد لأجل سد النفقات بصورة عادية من دون الوقوع في العجز الذي يؤدي بها الى الاستعانة بالمركزية والتي بدورها ستقيد مسارها التنموي المحلي بصورة فعالة حيث أنها سوف تجد نفسها مقيدة من فوق في تسيير شؤونها وتوجيهها دون رغبتها وبذلك تبعية تامة ومراقبة شاملة.

وللأسف أن اغلبية الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من عدم تغطية الاعتمادات المالية المرصودة لها للمهام الموكلة بها اليها في اطار اتساع وتغطية الحاجا ت المحلية.

نعود مرة أخرى ونقول ان من ضمن أهم الأسباب المنطقية لهذا العجز هو عدم الكفاية للموارد المالية التابعة سواء الولاية أو البلدية، حيث أن كلا الاثنين ليسا على دراية بتسيير هذه الموارد أو تحديد طرق تحصيلها أو قيمتها مما يستدعي دائما وجود عدة اسباب للوصاية المركزية بغرض التغطية عن العجز وتحقيق توازن بين الجماعات المحلية.

الوضع الكارثي الذي تعيشه الجماعات المحلية جراء العجز المالي جعل منها في غنى عن الالتفات الى تطوير التنمية المحلية، حيث أن السلطة المركزية أصبحت لها قرارات في التنمية المحلية، وكذا الرقابة والتخطيط وفي العديد من الأمور، ما جعل هذه الاخيرة في تبعية تامة بما لايخدم المتطلبات المحلية ولا الرؤى المرادة لها من جميع الجوانب، وهذا ما يستدعي اعادة النظر في المنظومة القانونية للجماعات المحلية خاصة ما تعلق منها

بالجانب المالي لهذه الجماعات، بما يخدم عنصر الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في تسيير الموارد المالية المحلية بما يخدم التنمية المحلية.

ومن خلال تخليلنا لموضوع عجز الميزانيات المحلية والوقوف خاصة على أهم أسباب العجز توصلنا الى بعض النتائج والتي تمثلت في:

-سوء التخطيط والتسيير للموارد المحلية أدى بها الى الوقوع في الازمات الغير متوقعة.

-عدم كفاية الموارد المالية على المستوى المحلي جعل من الجماعات المحلية مقيدة وذات تبعية للمركزية التي تلعب دور الممول الرئيسي.

-عدم استغلال الموارد المحلية رغم كثرتها وتنوعها أدى الى القضاء عليها.

-محاولة المشرع اضفاء عنصر التوازن على الميزانيات المحلية خاصة عند مرحلة الاعداد لتفادي الوقوع في حالة العجز مستقبلا حيث حول المشرع ضبط اجراءات اعداد الميزانيات المحلية بما يحقق توازن حسابي بين الايرادات المحلية والنفقات العامة.

بذلك من خلال هذه الدراسة ارتأينا تقديم بعض الاقتراحات التي من شأنها أن تحد من ظاهرة عجز الميزانيات المحلية:

-اعادة هيكلة جميع الممتلكات التابعة للجماعات المحلية حسب ما يخدم المالية المحلية وجعل عملية جبايتها وتحصيلها من اختصاص ولفائدة الجماعات المحلية.

-تفعيل قرارات الجماعات المحلية فيما يخص تحديد الضرائب ومعدلاتها وكذا كيفية توزيعها. وذلك كون الهيئة المحلية أدرى بكم النفقات اللازمة لتسيير الشؤون المحلية.

-تفعيل قرارات الجماعات المحلية ايضا فيما يخص الامور التنموية المحلية كل حسب المتطلبات والحاجيات المحلية، وذلك عن طريق ضرورة تدعيم مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ابتداء من مرحلة اعداد ميزانيتها المحلية.

-اعادة دعم المورد المالي للجماعات المحلية ولو بجزء من الموارد الجبائية التي تجنى على المستوى المحلي.

-اعادة تشجيع الاستثمار المحلي وجلب المستثمرين للمساهمة في زيادة الايرادات المحلية.

-تنظيم دورات تكوينية لفائدة القائمين على اعداد الميزانيات المحلية والقائمين على تسييرها وتطبيقها.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: قائمة المصادر:

1-القرآن الكريم برواية ورش عن نافع

2-القوانين:

1-القانون رقم 11- 10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد37، الموافق 03 يوليو 2011.

2-القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012 ، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الموافق 29 فبراير 2012.

3-المرسوم رقم 86-226 المؤرخ في 04 نوفنمبر1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية و عمله، جريدة رسمية عدد 45.

4-المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014، الجريدة الرسمية عدد 19 المؤرخة في 02 أبريل 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره.

ثانيا: قائمة المراجع:

أ-الكتب:

1-أبو دوح ، ترشيد الإنفاق العام وعلاج عجز ميزانية الدولة. الدار الجامعية الإسكندرية، 2006.

2-بومدين حوالف رحيمة ، دور البلديات في رفع المستوي الصحي للسكان وتحقيق التنمية. عرض للتجربة الجزائرية ، مؤتمر العمل البلدي الأول ، مركز البحرين للمؤتمرات - فندق كراون بلازا ، 26 - 27 مارس 2006 .

3- جمال الدين لعويسات، العلاقات الاقتصادية الدولية والتنمية (الجزائر: دار هومة، 2000.

4-حسن صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية (الجزائر: الطبعة الأولى؛ دار المحمدية العامة، 1999).

5-حسن صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية(الجزائر:الطبعة الأولى؛ دار المحمدية العامة، 1999).

6-حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989 .

7-خالد سمارة الزغبي، التمويل المحلي للوحدات المحلية الادارية، الاردن : المنظمة العربية للعلوم الادارية،1985 ،.

8-زينب حسين عوض الله :مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1998

9-سوزي عدلي ناشد، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، لبنان، 2003.

10-عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ،2007.

11-عبد الكريم صادق بركات : المالية العامة ، بيروت ، الدار الجامعية.

12-علي العربي، عبد المعطي عساف، ادارة المالية العامة، الكويت، د س ن، د م إص.

13-عمارة جمال ، **منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر** ، (القاهرة : دار الفجر للنشر ، ،) 2004 .

14-محمد عمر حماد لشريف رحماني، أموال البلديات الجزائرية ، الاعتلال، العجز و التحكم الجيد في التسيير، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2003.

15-مريم أحمد مصطفى، التنمية بين النظرية و واقع العالم الثالث ، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية ، مصر ،1997.

16-مسعي محمد، (2003) المحاسبة العمومية، دار الهدى، الجزائر.

17-يليس شاوش بشير، ، المالية العامة "المبادئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2008.

ب: الأطروحات والمذكرات:

1-أطروحات الدكتوراه:

1-دراوسي، مسعود(2005)"السياسة المالية و دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي حالة الجزائر - 1990 - 2004 ." أطروحة دكتوراه دولة، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 3، الجزائر.

2-رسائل الماجستير:

1-رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع إدارة ومالية، بن عكنون الجزائر ، 2002.

2-السبتي وسيلة، تمويل التنمية المحلية في إطار صندوق الجنوب "دراسة واقع المشاريع التنموية في ولاية بسكرة"، مذكرة ماجستير في الاقتصاد، غير منشورة جامعة بسكرة، 2004-2005.

3-عباس عبد الحفيظ، مذكرة ماجستير، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية: دراسة حالة ولاية تلمسان،2016.

4-موالك فريد: ميزانية البلدية مذكرة لنيل شهادة الدراسات العليا في العلوم المالية، القليعة (معهد الضرائب)، 1990.

5-نصر الدين بن شعيب :إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2002 .

د-المجلات:

1-بن يوسف خلف الله، زبير عياش، إصلاح نظام التمويل المحلي ودوره في تفعيل التنمية المحلية بالجزائر. مجلة ابن خلدون، المجلد 2، العدد 1، 2020.

2-سامي الوافي، عجز المالية المحلية في الجزائر: الأسباب والانعكاسات، جامعة تونس، المنار.

3-مصطفى كراجي :أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 34 ، رقم2 ، 1996.

4-نعيجة فهيم، الصادق الأسود، مجلة أبحاث اقتصادية وادارية، المجلد 14، العدد01، السنة 2020.

ه-القواميس:

1-القاموس الجديد للطالب، معجم عربي، قرطاج تونس: الكتاب للشركة التونسية للتوزيع والطباعة، جويلية 1999،ص 652.

ه-المواقع الالكترونية:

WWW.Univ.Batna-DZ, Mohamed hdji, 25/02/2006.

الفهرس

الفهـــرس

الموضوع	الصفحة
الشكر والعرفان	
الاهداء	
قائمة مختصرات	
مقدمة	6-1
الفصل الاول ماهية عجز الميزانيات المحلية	
المبحث الأول: مفهوم عجز الميزانيات المحلية	9
المطلب الأول: تعريف ظاهرة عجز الميزانيات المحلية	10
الفرع الأول: تعريف الميزانية المحلية	10
الفرع الثاني: أنواع الميزانية المحلية	11
أولا: الميزانية الأولية	11
ثانيا: الاعتمادات المفتوحة مسبقا (OCA) و الترخيصات الخاصة:(AS)	11
ثالثا: الميزانية الإضافية	12
رابعا :الحساب الاداري	13
الفرع الثالث: تعريف عجز الميزانيات المحلية	14
المطلب الثاني : خصائص ومبادئ ميزانية الجماعات المحلية ضمانة لتحقيق توازنها	15
الفرع الأول: خصائص ميزانية الجماعات المحلية	15
أولا : الميزانية هي عمل علني	15
ثانيا : الميزانية هي عمل تقديري	15
ثالثا: الميزانية عمل ترخيصي	15
رابعا: الميزانية هي عمل دوري	16
خامسا: الميزانية عمل ذو طابع إداري	16
الفرع الثاني: مبادئ ميزانية الجماعات المحلية	16
أولا – مبدأ لسنوية	16

الفهـــرس

ثانيا– مبدأ الوحدة	**17**
ثالثا– مبدأ الشمولية	**17**
رابعا– مبدأ التوازن الموازني	**17**
المبحث الثاني: مدلول و أسباب زيادة الانفاق المحلي	**20**
المطلب الاول : مدلول العجز المحلي	**20**
المطلب الثاني : اسباب زيادة نفقات الجماعات المحلية	**21**
الفرع الأول: الأسباب الظاهرية	**21**
الفرع الثاني: الأسباب الحقيقية	**21**
أولا: نفقات التسيير	**24**
ثانيا: الإنفاق المحلي المظهري	**26**
ثالثا: تزايد نسبة الاستثمار المحلي	**26**
رابعا: سياسات التوظيف والأجور في الجماعات المحلية	**26**
خامسا: قدم المرافق الأساسية وعدم كفاءتها	**27**
سادسا: سوء استغلال الممتلكات المحلية	**27**
سابعا: نفقات التجهيز والاستثمار	**28**
ثامنا: التوسع الإقليمي و الزيادة السكانية	**30**
تاسعا: ضعف العائدات الضريبية	**30**
خلاصة الفصل	**31**
الفصل الثاني آليات سد عجز الميزانيات المحلية	
المبحث الاول: مصادر التمويل الخارجي للمالية المحلية	**34**
المطلب الأول: مصادر التمويل الخارجي للمالية المحلية	**35**
المطلب الثاني: تأثير وانعكاسات التمويل المركزي على الجماعات المحلية	**39**
المبحث الثاني: المصادر البديلة لتمويل الجماعات المحلية	**41**
المطلب الاول: تغيير سياسة التمويل المحلي	**41**

الفهـــرس

الفرع الاول : تعريف التمويل المحلي	**43**
الفرع الثاني : المصادر الداخلية للتمويل المحلي	**44**
أولا: الموارد المحلية الذاتية	**46**
المطلب الثاني: تشجيع الاستثمار المحلي	**50**
خلاصة الفصل	**54**
الخاتمة	**56**
قائمة المراجع	
الفهرس	

ملخص:

تعتبر مسألة تمويل الجماعات المحلية من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه أنظمة الحكم المحلي، فبالرغم من الاستقلالية المالية التي تتمتع بها الهيئات الإقليمية، إلا أنها تبقى تابعة تبعية شبه مطلقة للتمويل المركزي. ولعل أهم الأسباب التي جعلت الجماعات المحلية لم تجسد استقلاليتها المالية تجاه السلطة المركزية، هو ضعف مواردها الذاتية. كل هذا جعل الجماعات المحلية تدخل في كل مرة في دوامة العجز المالي بسبب عدم استقرار إيرادات الخزينة العمومية التي تتأثر في كل مرة بانخفاض أسعار النفط.

Summary:

The issue of local government financing is one of the biggest challenges and stakes facing local government systems. Despite the financial autonomy enjoyed by regional bodies, they remain almost completely dependent on central finance. Perhaps the most important reason why the local communities did not embody their financial independence towards the central authority is the weakness of their own resources. All this made the local communities enter every time into the cycle of financial deficit due to the instability of the revenues of the public treasury, which are affected every time by the drop in oil prices.