

## الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية

أ. طيبي بومدين  
جامعة تلمسان

أ. بن شعيب نصرالدين  
جامعة تلمسان

## مقدمة :

تعتبر الجماعات الإقليمية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة كما أن وجودها هو تجسيد لإشباع الحاجات العامة التي في الغالب يعجز أو يمتنع القطاع الخاص عن تلبيتها لقلّة مرد وديتها أو طول آجالها.

من هذا المنظور، إن الجماعات المحلية هي تعبير جغرافي في محدد إقليمي، تجمع سكاني محدد عدديا و وحدة إدارية مصغرة عن الدولة، و بغية التجسيد الأمثل للأهداف المركزية، أوكلت لها جملة من الصلاحيات تأخذ في الحسبان امتداد و اتساع المهام المركزية على المستوى المحلي من جهة، و تزايد حجم الحاجات العامة المحلية للإقليم من جهة أخرى.

و على الغالب يعتبر عنصر التنمية المحلية أهم هذه الصلاحيات ما دام أن ضبط مفهوم التنمية أخذ في الآونة الأخيرة يمتد إلى مجالات أوسع من تلك التعريفات الكلاسيكية (التنمية و البيئة، التنمية و المحيط، التنمية المستدامة . . .).

و لأجل تجسيد هذا الدور أرفقت هذه المهام بمصادر تمويل مختلفة و متنوعة من ضرائب مباشرة و غير مباشرة و رسوم مماثلة و حقوق و مداخل الأملاك و غيرها، غير أن حجم هذه المصادر أضحي لا يتوافق و حجم الصلاحيات المحلية المتنامية، كما أن استئثار الإدارة المركزية بحصة الأسد من الجباية العادية زاد من تفاقم الأزمة إذا ما علمنا أن حصة الجماعات المحلية لا تتعدى نسبة 25 % ، كما أن هذه

النسبة محصورة في جملة من المدن دون سواها خاصة تلك التي تستقطب الأنشطة الاقتصادية، بينما تبقى الغالبية عاجزة عن تمويل مصاريف التسيير فكيف بتمويل التنمية المحلية.

كما أن للبعد الإيديولوجي الذي كان يغذي القرار السياسي أثر كبير في تقليص مصادر التمويل وخاصة التقسيم الإداري لسنة 1984 و الذي بررته حجة تقرب الإدارة من المواطن، فأفرز أكثر من 600 بلدية عاجزة هيكلية، و الذي تسبب من جهة أخرى في تشتيت المصادر الجبائية على جماعات إقليمية المتناثرة، بالرغم من إدخال العديد من الإصلاحات و التعديلات على النظام الجبائي انطلاقا من اصطلاحات 1992. و عليه كيف بالإمكان الحديث عن التنمية المحلية في ظل أوضاع متناقضة كهذه؟

### 1. الدور التنموي لجماعات المحلية:

تحتل الجماعات المحلية المركز القاعدي و تعتبر الخلية الأساس و حجر الزاوية التي تربط المواطن بالدولة، كما أنها الإدارة الأكثر قربا من المواطن، من مشاكله و شكواه.

لقد ذكر ميثاق طرابلس في حديثه عن البلدية أن أجهزتها ستختار بطريقة الانتخاب وإنه ستكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية<sup>1</sup>، ثم جاء أول دستور للجزائر سنة 1963 لينص في مادته (09) على: " أن المجموعة الإقليمية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية القاعدية هي البلدية"<sup>2</sup>، و تعززت هذه الأهمية بصدور أول قانون بلدي سنة 1967، حيث تنص المادة الأولى منه على أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الأساسية..."<sup>3</sup>. ثم تعززت هذه الإدارة بالقانون الولائي سنة 1969.

<sup>1</sup> - أحمد محيو: "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية 1979 ص 181.

<sup>2</sup> - ينظر دستور 10 سبتمبر 1963، المادة 09.

<sup>3</sup> - ينظر الأمر رقم 24/67 الصادر بتاريخ 18 يناير 1967 المتضمن القانون البلدي، المادة الأولى.

كما أكد على أهمية هذا المرفق دستور 1989 المعدل، رغم التوجه الأيديولوجي الجديد، فنص في مادته (15) على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية". و اختتمت بتعريف القانون البلدي لسنة 1990 في مادته الأولى، حيث يعتبر أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوجد بموجب القانون"<sup>1</sup>. إن الاعتراف بأهمية هذا المرفق من خلال النصوص التشريعية يدعونا لمعرفة مدى الصلاحيات التي خص بها في مجالات التنمية.

### أ. البلدية ومجالات التنمية

خصت البلدية بجملة من الصلاحيات في مجالات التنمية و ذلك منذ اعتماد أول قانون لها سنة 1967 ، ثم جاء القانون البلدي الجديد على إثر التعديل الدستوري لسنة 1989 ، والذي نص على التوجه نحو اقتصاد السوق واعتماد التعددية الحزبية. و خصص القانون المذكور لهذا المرفق جملة من الصلاحيات المحددة أدرجت ضمن باب مستقل تحت عنوان: "صلاحيات البلدية" والمتمثلة في:<sup>2</sup>

التهيئة والتنمية المحلية، التعمير والهاكل الأساسية والتجهيز، التعليم الأساسي وما قبل المدرسي، الأجهزة الاجتماعية والجماعية؛ السكن، حفظ الصحة والنظافة والمحيط والاستثمارات الاقتصادية.

من خلال هذا السرد الوجيز لاختصاصات البلدية في مجال التنمية، يمكن استخلاص مدى أهمية هذه المؤسسة

### ب. الولاية ومجالات التنمية:

اعتبرت الولاية منذ نشأتها جماعة عمومية إقليمية و لها اختصاصات سياسية اقتصادية اجتماعية و ثقافية و هي أيضا منطقة إدارية للدولة<sup>3</sup>، ثم عزز بقانون

<sup>1</sup> - القانون رقم 90 - 08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، المادة الأولى.

<sup>2</sup> - ينظر القانون رقم 08/90 الصادر في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الباب الثالث: "صلاحيات البلدية" من المادة 84 إلى المادة 111.

<sup>3</sup> - الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية

1990 الذي رسخ أهمية التنمية المحلية لهذه الجماعة العمومية في بابه الثالث - اختصاصات المجلس الشعبي الولائي- : "يتخذ المجلس الشعبي الولائي كل إجراء من شأنه ضمان تنمية الولاية حسب القدرات و المميزات الخاصة بكل ولاية"□، ولاسيما: الفلاحة و الري، الهياكل الأساسية الاقتصادية، التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني، النشاط الاجتماعي و السكن.

و مختصر القول أن للجماعات المحلية الدور المركزي و المحوري في عملية تنمية الإقليم، بما يتناسب و يكمل التنمية الشاملة للوطن ككل. كما استفادت من الاستقلالية المالية و الشخصية الاعتبارية لأجل تجسيد هذه المهام و الصلاحيات برامج على أرض الميدان.

بالممارسة الميدانية اتضح لدى هذه الجماعات أن هنالك العديد من المفارقات لمزاولة كل هذه الاختصاصات، و عليه أضحى من الصعب على العديد منها مواكبة المطالب العمومية.

## 2. مفارقات التنمية المحلية:

يمكن حصر جملة العراقيل من وجهة نظرنا في 04 عوامل، تتمثل التقسيم الإداري، إشكالية النظام الجبائي المحلي، عدم تطابق الموارد مع الأعباء و أخيرا ضعف الموارد البشرية.

### أ. التقسيمات الإقليمية وأثرها على الجماعات المحلية:

للتقسيمات الإقليمية التي مرت بها الجماعات المحلية في الجزائر آثار و انعكاسات متباينة على تمويل هذه الأخيرة و بالتالي إمكانية إحداث تنمية محلية: **التقسيمات الإقليمية ما قبل لسنة 1984**: اصطنعت السلطات الفرنسية المحتلة 1535 بلدية في الجزائر، لم يكن لها أي تجانس سوى خدمة المصالح الفرنسية، وفي 16 ماي 1963 صدر مرسوم بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية

<sup>1</sup> - القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، المادة 63.

للبلديات بحيث أدى إلى تخفيض عددها إلى 676 بلدية، وتم تجميعها نحو متوسط عدد سكان يقدر 18 ألف ساكن في البلدية الواحدة.

جدول رقم 01: التوزيع السكاني حسب عدد البلديات

عدد البلديات	عدد السكان
38 بلدية	من 0 إلى 5000 ساكن
209 بلدية	من 5000 إلى 10000 ساكن
275 بلدية	من 10000 إلى 20000 ساكن
131 بلدية	من 20000 إلى 40000 ساكن
34 بلدية	من 40000 إلى 100000 ساكن
7 بلديات	+ 100000 ساكن
676 بلدية	المجموع

المصدر: مجلة الجماعات المحلية العدد الأول سنة 1967 صفحة 38.

جدول رقم 02: مراحل تزايد الجماعات الإقليمية في الجزائر

المرحلة	عدد الولايات	عدد البلديات	عدد السكان
1964 - 1971	15	676	11 - 13.5 م/ن
1971 - 1974	15	691	13.5 - 15 م/ن
1974 - 1984	31	704	15 - 21 م/ن
1984 إلى الآن	48	1541	أكثر من 22 م/ن

كرس دستور 10 سبتمبر 1963 رسميا وعلنيا المكان الهام للبلدية في تنظيم الدولة، بحيث نصت المادة التاسعة (09) على أن: "المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدة هي البلدية".

كان للتقسيم الإقليمي لسنة 1963 أكبر نتيجة إيجابية تحققها السلطات المركزية على المستوى الإداري، الشيء الذي جعلها تفكر جدية في تجسيد تلك الأفكار المذهبية التي خصت مؤسسة البلدية منذ صدور ميثاق طرابلس ثم نصوص

جبهة التحرير الوطني التي جعلت من أن إصلاح البلدية هي قضية ذات أولوية وأعلنت أنها مؤسسة تحتل المكان الأول من الأهمية <sup>□</sup>.

لقد كان لإجراء تخفيض عدد البلديات وتجمعها في حدود 676 بلدية أثر جد إيجابي، بحيث أدى إلى تخفيف وبصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات وأقامت لها أساسا ماليا وبشريا أكثر نفعا.

كما كان هذا الإجراء بمثابة الحدث الفعال الذي استطاعت به الدولة رد الاعتبار إلى أجهزتها القاعدية بتحسين سيرها، وتمكينها من استرجاع تلك الصلاحيات التي فقدتها في مرحلتها الأولى من الاستقلال، بضبط الموارد البشرية وحسن تسخيرها للمهام والوظائف، وضبط الموارد المالية التي أصبحت تسترجعها تدريجيا وفق نسبة نمو الأنشطة التجارية والصناعية المحلية، ومن ثم بدأت تتكفل بالوظائف الاجتماعية والثقافية والاقتصادية المنوطة بها.

☞ **التقسيم الإداري لسنة 1984**: حصل التقسيم الإداري الجديد بموجب المرسوم رقم 09/84 المؤرخ في 04 فبراير 1984، جاء هذا التقسيم بإضافة جملة الولايات إلى تلك الموجودة وعدد هام من البلديات إلى البلديات الموجودة أيضا، فارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية، وعدد البلديات من 704 إلى 1541 أي بإضافة 837 بلدية جديدة.

لقد اتخذ هذا الإجراء في الوقت الذي قارب فيه برميل النفط 40 دولارا (سنة 1985) بحيث ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجباية العادية تعوض عن طريق الجباية البترولية <sup>□</sup> غير أن التقسيم الإداري الجديد أفرز عدد من السلبيات. بدعوى تقرب الإدارة من المواطن قسمت البلديات القديمة وأحدث أخرى جديدة فنتج عن هذا الإجراء:

<sup>1</sup> - أحمد مجبو: "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية 1979، ص 179.

<sup>2</sup> - GRABA Hachemi: « Les ressources fiscales des collectivités locales » Ed : ENAG Alger 2000, p:53.

- زيادة في عدد البلديات القروية عديمة الدخل لا تركز على أية حياة اقتصادية أو مالية.
- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد □.
- لم يصاحب هذا الإجراء وسائل لترقية الاستثمار في هذه البلديات وبالتالي خلق العمالة.
- زيادة عدد الموظفين الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون أي مورد مالي لتغطية ذلك.
- الانخفاض الحاد لأسعار البترول الذي شهدته سنة 1986 والذي أدى إلى انخفاض عائدات الجباية البترولية إلى 54.18% انعكس سلبا على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات المحلية.
- تشتتت الحصيلة الجبائية، حيث أن الحصيلة التي كانت توزع على 704 بلدية و 31 ولاية أصبحت تتشارك فيها 1541 بلدية و 48 ولاية.
- فهذه الإجراءات الجديدة التي أدت إلى خلق جملة من البلديات والتي لم تصاحبها موارد مالية مستقرة للقيام بمهامها على أحسن وجه أدت إلى ظهور عدد من البلديات العاجزة ابتداء من سنة 1986 حسب الجدول أدناه.

جدول رقم 02: تزايد البلديات العاجزة بعد التقسيم الإداري

السنة	الميزانيات العاجزة	مبلغ المساعدات (بالدج)
1986	51	31.227.563 دج
1987	63	76.634.387 دج

YANAT Abdlmadjid : Les finances des collectivités locales : Essai de présentation

وهكذا بدأ العجز يتراكم عاما بعد عام وأعباء الصندوق المشترك للجماعات المحلية تتزايد للتخفيف من هذا العجز أو تقليصه ولكن دون جدوى بحيث بدأ يتضاعف ابتداء من سنة 1990 حسب الجدول التالي:

<sup>1</sup> - CeNEAP: Etude statistique financière des communes, document interne. Non publié, p15.

جدول رقم 03: تطور عدد البلديات العاجزة

السنة	عدد البلديات العاجزة	المبلغ (بآلاف الدينارات)
1990	164	250 650
1991	620	1963 510
1992	660	1904 343
1993	792	3 804 773
1994	796	2.908.495
1995	939	4.931.373
1996	1.090	6.711.002
1997	1.160	7.945.100
1998	1,249	8,968,526
1999	1,207	8,824,475
2000	1,184	8,912,003
2001	1,150	10,988,335
2002	1,162	11,119,270
2003	1,126	10,610,226
2004	1.129	10.836.700
2005	1.127	11.227.264

CeNEAP : « Refonte du système fiscal » Alger 199 P : 55. Document interne.

وتجميع لحواصل التدخلات المالية لصندوق الجماعات المحلية المشترك لسنوات 1994 إلى 2005 وثائق داخلية.

من خلال هذا الجدول يظهر جليا أن عدد البلديات العاجزة تضاعفت بحوالي 07 مرات من سنة 1990 إلى 2005 بينما في نفس الفترة تضاعف مبلغ العجز إلى قرابة 45 مرة. وفي ختام الملتقى الجهوي التكويني بمدينة سطيف بيوم 04 أفريل 2001 والذي نظم لفائدة الإطارات المسيرة المحلية، صرح الوزير المنتدب المكلف

بالجماعات المحلية أنه من أصل 1541 بلدية توجد 1280 بلدية عاجزة مالياً. و الولايات أيضا لم تسلم من هذا العجز و إن كان بنسب أقل حسب الجدول أدناه.

جدول رقم 04: تطور عدد الولايات العاجزة

(المبالغ بآلاف الدينارات)

المجموع	عين الدفلة	سعيدة	غليزان	النعامة	تندوف	يومرداس	البيض	بشار	بسكرة	الولايات السنوات
64.000	/	*	/	*	/	/	*	*	/	1996
124.000	25.000	20.000	/	10.000	10.000	25.000	14.000	20.000	/	1997
103.000	/	/	10.000	20.000	5.000	25.000	10.000	20.000	13.000	1998
30.000	/	/	/	10.000	5.000	/	/	15.000	/	1999
24.000	/	/	/	/	7.000	/	/	17.000	/	2000
30.000	/	/	/	/	/	/	10.000	20.000	/	2001
20.000	/	/	/	/	/	/	/	20.000	/	2002
10.000	/	/	/	/	/	/	/	10.000	/	2003
/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	2004

المصدر: تجميع لحواصل التدخلات المالية لصندوق الجماعات المحلية المشترك لسنوات 1996 إلى 2005. وثيقة داخلية.

يعتبر العجز المالي لميزانيات الولايات حادث استثنائي قليلا ما يحدث فأكثر عدد مسجل كان سنتي 1997 و 1998 بسبعة (07) حالات ليتقلص إلى حالة واحدة لسنوات 2002، 2003 و 2005.

إن تزايد عدد البلديات العاجزة ما كان ليحدث بهذه الكثافة لولا التقسيم الإداري الجديد الذي أحدث بلديات جديدة عاجزة بالنشأة، بلديات لا تستند إلى مورد مالي أو نشاط اقتصادي، بحيث كان الهدف سياسي بحت وهو توسيع أجهزة تواجد الدولة على مستوى كل التراب الوطني بتقريب الإدارة و الخدمة العمومية من المواطن و تحسيسه بقرب السلطات من انشغالاته، حتى و إن وجد في مناطق معزولة من الوطن.

<sup>1</sup> - ن. رياض: "الفقر يزحف على الجزائر العميقة" 1280 بلدية تعاني الإفلاس" في الخبر (04 أبريل 2001).

هذه الانشغالات بقدر ما كانت ذات أهداف نبيلة تغلب فكرة خدمة المواطن بقدر ما كانت مثالية تخدم أهداف إيديولوجية فحسب. وإلا كيف يمكننا التسليم بإنشاء أو تجسيد مؤسسة في محيط يفتقد إلى أي حياة اقتصادية كما جاء في الدراسة الإحصائية والمالية للبلديات للمركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط (CeNEAP 1997) أن ما يناهز 600 بلدية أنشأت اصطناعيا لا تستند إلى أي مورد مالي تجعلها تستمر في تقديم الخدمات العمومية طول حياة وجودها. فالتقسيم الإداري الجديد قد ساهم بقدر كبير في تفاقم أزمة البلديات العاجزة، عدديا وماليا.

إن أعباء البلديات عديدة ومتنوعة، فزيادة على اختصاصاتها التقليدية من إنشاء وتسيير وتنظيم المصالح العمومية الإجبارية كإصلاح الطرق والأرصفة وجمع النفايات المنزلية، اقتناء وتسيير والتصرف في الممتلكات، واستنادا إلى وجهتها اللامركزية أسندت للبلديات عدة صلاحيات في مختلف المجالات، كالاقتصاد، والتعمير، السكن، التعليم والثقافة والبيئة.

أصبحت الجماعات المحلية العاجزة شبه مشلولة عن أداء هذه المهام وخاصة تلك المتعلقة بالتنمية المحلية والتي ألزمتها بها التشريعات، بحيث جعلتها تخضع لتنظيم موحد رغم خصوصيات كل منها، فهناك بلديات صغيرة و أخرى كبيرة، فقيرة و أخرى غنية، ساحلية و أخرى صحراوية. كل هذا التنوع أجبر من قبل المشرع على القيام بنفس المهام دون أدنى اعتبار لهذه الخصوصيات، فكانت النتيجة هذا التباين و التفاوت و بالتالي هذه المفارقة بين ما بالإمكان و المستحيل إنجازه.

### ب. إشكالية النظام الجبائي:

ترتكز مالية البلديات بشكل أساسي على المداخل الجبائية، حيث أن هذه الأخيرة تشكل أكثر من 90 % من ميزانية البلديات، بينما لا تتعدى إيرادات

أملكها نسبة 10% □. فأهمية إشكالية النظام الجبائي تتحدد بحجم نسبة هذه الموارد إلى ميزانية البلدية.

إن لهيمنة المصادر الجبائية على مجموع الموارد المالية للبلديات يشكل عنصرا بالغ الأهمية من حيث هيكل النظام المالي، فالارتكاز المطلق على مصادر من صنف معين، يجعل من الصعب على البلدية تفادي أي خلل مالي يكون سببه نقص في تحصيل جبائي.

### ج. انعكاسات نقص التحصيل الجبائي:

العجز على مستوى الجماعات المحلية: إن لهيمنة المصادر الجبائية على مجموع الموارد المالية للبلديات يشكل عنصرا بالغ الأهمية من حيث هيكل النظام المالي، فالارتكاز المطلق على مصادر من صنف معين، يجعل من الصعب على البلدية تفادي أي خلل مالي يكون سببه ضعف في تحصيل جبائي. وهذا الاستناد شبه المطلق على الموارد الجبائية يمثل أشكالا كبيرا في تكوين المصادر المالية لمواجهة الأعباء، من حيث أن القانون قد أجبر الجماعات المحلية على احترام مبدأ توازن الميزانية ففي حالة حدوث خلل أو نقص في التحصيل، تحدث هنالك عواقب وخيمة على إعادة توازن الميزانية لولا تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية. فمبدأ الاستقلالية يفرض على الجماعات المحلية احترام قاعدة التوازن على اعتبار العجز المحقق لا يمكن مواجهته عن طريق الزيادة في معدلات الضرائب أو الرسوم أو اللجوء إلى عملية الاقتراض على غرار ميزانية الدولة.

العجز على مستوى الصندوق المشترك للجماعات المحلية: أوكلت مهمة إعادة التوازن لميزانيات الجماعات المحلية للصندوق المشترك للجماعات المحلية □ الممول أصلا من بعض الاقتطاعات الإجبارية من الميزانيات المحلية و نسب بعض

<sup>1</sup> - Houcine AKLI : « Cours des finances locales » Ecole Nationale d'administration, Algrie 1998 p : 15 non publié.

<sup>2</sup> - أحدث بموجب المرسوم رقم 134-73 المؤرخ في 09 أوت 1973

الضرائب و الرسوم. إلا أن هذا الصندوق بدأ يعرف هو أيضا بعض العجز في الآونة الأخيرة لثلاثة أسباب:

- العدد المتزايد و الكبير للبلديات العاجزة.
- تكليف الصندوق بدفع إعانات تسيير الحرس البلدي و التي تتعدى على الغالب 40 % من ميزانيته.
- إلغاء ضريبة الدفع الجزائي حيث كان يستأثر بحصة الأسد ( 70 % ).

جدول رقم 06: عجز البلديات و مساعدات التغطية (1990 إلى 1997)

(الوحدة بآلاف الدينارات)

السنة	عدد البلديات العاجزة	مبلغ العجز	مبلغ المساعدات	نسبة التغطية
1990	164	250.650	250.650	100 %
1991	620	1.963.510	1.963.510	100 %
1992	660	1.904.343	1.904.343	100 %
1993	792	3.804.773	3.804.773	100 %
1994	779	3.500.000	2.871.645	82.04 %
1995	929	6.500.000	4.900.573	75.40 %
1996	1090	8.730.000	6.711.002	76.87 %
1997	1159	11.600.000	8.000.000	68.96 %

CeNEAP : « Refonte du system fiscal », document interne. Non publié, p 38. :

أن الملاحظ في الجدول أعلاه، من سنة 1990 إلى 1993 كانت نسبة التغطية مطلقة أي أن الصندوق كان يغطي العجز بنسبة 100 % و ابتداء من 1994 بدأت نسبة التغطية تتراجع إلى حدود 68 % ويعزى الصندوق هذا التراجع من سنة 1994 إلى تحمله لأعباء الحرس البلدي التي أوكلت إليه بموجب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1995 التي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي.

**د. تبعية النظام الجبائي للدولة:**

تتمثل تبعية النظام الجبائي للعديد من الدول في عدم وجود أو الاعتراف بوجود سلطة جبائية للجماعات المحلية<sup>1</sup>، فلا ضريبة إلا بموجب قانون. ولقد تبنت الجزائر هذا النظام، بحيث تتفرد الدولة بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب والرسوم، تحديد الوعاء والمعدلات، كما تقرر أيضا عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة، وتتفرد من ذلك بحصة الأسد من مبالغ الجباية. كما أن عملية تحصيل مختلف الضرائب والرسوم هي صلاحية خاصة من صلاحيات الدولة ليس للبلديات أي دخل في هذه العملية سوى استلام حصصها سنويا من مديريات الضرائب، كما أن عملية توزيع الموارد الجبائية على مختلف البلديات يتم عن طريق هذه المصالح التابعة مباشرة للدولة (وزارة المالية)، ليس للبلديات أية سلطة على الطعن أو الرفض، سوى الامتثال والاستلام حصصها دون أدنى مراجعة للحسابات أو إعادة تقييم

**هـ. هيمنة الدولة على المصادر الجبائية:**

حسب التقرير النهائي للجنة الوطنية للإصلاح الجبائي المقدم سنة 1989، خلصت إلى أن نسبة العائد الجبائي للدولة يشكل 75% بينما النسبة المخصصة للجماعات المحلية لا تمثل سوى 25% من مجموع الإيرادات الجبائية قبل الإصلاح الجبائي سنة 1992.

حسب قانون المالية لسنة 1995 أي بعد 03 سنوات من تطبيق الإصلاحات الجبائية كانت الجباية العادية تشكل حوالي 15% من الناتج الداخلي الخام بمبلغ يفوق 160 مليار دينار، في حين كانت الجباية المحلية لا تشكل سوى 03% من هذا

<sup>1</sup> - J. CATHELIN : « La fiscalité des collectivités locales », Armand colin, Paris 1970, P : 26.

الناتج بمبلغ يقدر بحوالي 45 مليار دينار<sup>□</sup>، النسبة التي تعود للجماعات المحلية من تقسيم 21.95%، والباقي إذن يعود إلى ميزانية الدولة بنسبة (78.05%).

جدول رقم 07: توزيع الإيرادات الجبائية

المبالغ بملايين الدينارات

السنوات	1998	1999	2000	2001	2002
ضرائب الدولة	350.000	380.100	380.750	415.840	438.850
ضرائب الجماعات المحلية	78.562	85.157	90.737	95.722	94.641
% الضرائب المحلية إلى ضرائب الدولة	22.44%	22.40%	23.83%	23.01%	21.56%

المصدر: قوانين المالية لسنوات 1998 إلى 2002 و تصريح المدير العام للضرائب، في مجلة الفكر البرلماني، العدد 03، جوان 2003

## 2. عدم تطابق الموارد مع الأعباء:

لقد قمنا سابقا بسرد كل صلاحيات البلدية فيما يخص التنمية، هذا النشاط الذي يتجاوز حدود المجال الواحد. فزيادة على اختصاصاتها التقليدية من إنشاء وتسيير وتنظيم المصالح العمومية الإجبارية كإصلاح الطرق والأرصفة وجمع النفايات المنزلية، اقتناء وتسيير والتصرف في الممتلكات، واستنادا إلى وجهتها اللامركزية، أسندت للبلديات عدة صلاحيات في مختلف المجالات، كالاقتصاد، والتعمير، السكن، التعليم والثقافة والبيئة<sup>□</sup>.

إن كل هذه المجالات تحتاج إلى مصادر مالية ضخمة للقيام بها أحسن قيام ولأجل تقدير الاعتمادات الواجب توفيرها لتجسيد كل هذه الصلاحيات عمدت اللجنة الوزارية المشتركة لأجل إصلاح الجباية المالية المحلية سنة 1989 إلى إعداد بطاقة استفسارية تخص البلديات، تبرز فيها المبالغ المخصصة بكل نشاط من

<sup>1</sup> - Houcine AKLI « Cours des finances locales » op. cit P : 16.

<sup>2</sup> - Raymond Muzellec : « Finances publiques », 5<sup>ème</sup> édition, SIREY, Paris 1985, p : 111

مواردها المالية الذاتية والاحتياجات الحقيقية لكل نشاط منها، ثم الفرق بين الاعتمادات المخصصة و الاحتياجات الحقيقية بكل نشاط. ولقد تم إعداد جدول ابتداء من هذه البطاقات الاستفسارية و كانت النتيجة كالتالي:

الجدول رقم 08: احتياجات تمويل البلديات سنة 1985

(الوحدات بالدينار الجزائري)

الانحراف	الاحتياجات الحقيقية	اعتمادات 1985	القطاعات
343.045.141	444.952.160	107.907.019	الهياكل الأساسية
190.390.304	298.500.811	108.110.507	النقل
150.450.935	169.901.083	19.404.148	السياحة
205.025.380	347.028.171	142.002.791	الشؤون الدينية
262.881.320	483.858.905	220.977.185	النشاط الاجتماعي
833.823.873	2.036.431.058	1.152.607.185	الطرق، الماء، التطهير و الإنارة
423.910.481	513.044.222	89.133.731	الشباب، الرياضة و الثقافة
271.424.087	1.061.153.142	790.329.055	التعليم
536.056.154	4.100.496.286	3.564.440.132	المستخدمين
00	421.738.666	421.738.666	أعباء أخرى
3.267.045.696	9.877.696.504	6.610.650.808	المجموع

Abdelmadjid YANAT : « Les finances des collectivités locales, Essai de présentation », in « l'administration territoriale au Maghreb », ouvrage collectif. Publication CMERA ed guessous, RABAT, 1989 P : 167.

فالجدول يبرز جليا أن جل القطاعات المسندة مسؤوليتها إلى البلديات تحتاج إلى أكثر من ضعف الاعتمادات المتوفرة لديها، ولتأمين السير الحسن لأي قطاع ومواجهة أعبائه يحتاج إلى مساعدات كبيرة من الدولة، فعلى سبيل المثال تحتاج البلديات لإنجاز الهياكل الأساسية أربعة (04) أضعاف الاعتمادات المتوفرة لديها ، إنجاز الطرق وجلب المياه الصالحة للشرب، التطهير والإنارة العمومية تحتاج إلى قرابة الضعفين، النشاط الاجتماعي يحتاج إلى أكثر من الضعفين، الشباب والرياضة

يحتاج اعتمادات تفوق (05) أضعاف المتوفرة لديها. هذا على سبيل المثال لا الحصر، بحيث أنه من مجموع 6.610 مليار دج والتي تمثل جملة الاعتمادات المتوفرة لمواجهة أعباء كل القطاعات يجب على الدولة توفير ما يفوق 3.267 مليار دينار جزائري. لقد لوحظ هذا التعارض بين أعباء البلدية وبين مواردها المتاحة منذ زمن بعيد، بحيث أنه قد اعتمد قانونها قبل الولايات وأسندت لها مثل هذه الصلاحيات وهي لا تزال حديثة العهد بالاستقلال، واعتبارا لهذه الوضعية، كانت ندرة الموارد المالية سيدة الموقف، واضطرت الدولة والظروف هذه الاعتراف بوجود فروق بين ندرة الموارد وحجم الأعباء الملقة على عاتقها. □

و بالرغم من إصلاحات القانون البلدي لسنة 1990، إلا إن الأوضاع زادت تدهورا، فحتى البلديات غير العاجزة لم تسلم من هذه الظاهرة، وهذه بلدية تلمسان على سبيل المثال، قد حققت فروقا سالبة بين الاعتمادات و الاحتياجات حسب ما يبرزه الجدول التالي:

الجدول رقم 09: الاحتياجات المالية لبلدية تلمسان لسنوات 1997 - 1998 - 1999

(الوحدة بالدينار الجزائري)

السنة	الاحتياجات	المبالغ المعتمدة	الفرق	نسبة التغطية
1997	145,587,306.00	86,238,171.00	59,349,135.00	59.23%
1998	91,664,463.00	67,941,257.00	23,723,206.00	74.12%
1999	103,438,924.00	67,075,237.00	36,363,687.00	64.85%

المصدر: وثيقة داخلية لبلدية تلمسان

من خلال هذه الإحصائيات يتضح أنه مهما كانت البلدية تتمتع بصحة مالية جيدة إلا أن أعباء ومطالب القطاعات تزداد بتزايد أهمية المدينة تجاريا وصناعيا واجتماعيا وثقافيا وغيرها. بحيث يمكن إظهار فرق الاحتياجات والذي يمثل خلال

<sup>1</sup> - Said BENAÏSSA : « L'aide de l'état aux collectivités locales ».Office des Publications Universitaire, Alger 1983, P : 38.

سنة واحدة مبلغا يناهز 145 مليون دينار سنة 1997 مقابل احتياطي معتمد يقدر ب 86 مليون دينار لنفس السنة، بحيث أن البلدية ولكي تقوم بمواجهة جميع احتياجاتها بشكل سليم تحتاج إلى اعتمادات مالية إضافية تزيد عن 59 مليون دج الشيء الذي يجعلها دائما في عجز عن مواجهة كل الأعباء والصلاحيات بشكل سليم، وتأخر واضح في تجسيد كل الأهداف المبرمجة، زيادة على المطالب الطارئة للمواطنين.

ولقد تحقق أيضا هذا الفرق في السنتين الموليتين 1998 و 1999، بحيث لم تتعدى نسبة التغطية 74% و 64% على التوالي.

### 3. ضعف الموارد البشرية؛

تتميز البلديات عن سائر المؤسسات الأخرى في كونها تتكون من جهاز إداري يتم تعيينه بطرف التوظيف العادي - الإعلان والمسابقة والتعيين... - وجهاز تسييري يتم بطرق الإقتراع أو الانتخاب العام، وسوف نتطرق إلى تكوين هذين العنصرين تباعا.

#### أ. تركيبة وأعباء المستخدمين؛

تشكل مصاريف المستخدمين عبئا ثقيلا على ميزانية البلديات من حيث أنها تشكل أكبر نسبة من اعتماداتها، كما أن تركيبة هذه الشريحة من حيث سوء التكوين و قلة الكفاءات غالبا ما يحول دون تقديم الخدمات بالشكل الجيد و الفعال، و سوف نتطرق إلى هذين العنصرين بشيء من التفصيل.

☞ **ثقل أعباء المستخدمين:** لقد أشرنا آنفا إلى ثقل مصاريف المستخدمين، وما تمثله الاعتمادات المخصصة لأجور ومرتبات الموظفين الدائمين، بحيث أن هذه المخصصات تمثل 75% من ميزانية التسيير.

فهذه النسبة إذن وحجم المبالغ التي تمثلها، تشكل عبئا كبيرا على البلديات الضعيفة والمتوسطة الموارد التي غالبا ما تعجز عن تسديدها إلا بعد اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، هذا الأخير الذي قدم ما يعادل

8.824.475.844 دج ل 1207 بلدية عاجزة عن التكفل بالمصاريف الضرورية (سنة 1999) □.

إن ثقل هذه المصاريف على الموارد المالية للبلديات غالبا ما يمثل المؤشر الحقيقي عن الصحة المالية للمؤسسة العمومية وكذا مؤشرا عن طبيعة تسيير البلديات، كما أنه يعتبر أيضا مؤشر على محدودية القدرة الادخارية لهذه الأخيرة، أي أن حجم هذه المصاريف تشكل عائقا للادخار، فنسبة ما يقل عن 30% من الموارد المالية المتاحة المتبقية عليها أن تكفي لمواجهة مصاريف التسيير الأخرى والإبقاء على النسبة القانونية (10%) المقتطعة لقسم التجهيز والاستثمار العمومي، الشيء الذي غالبا ما يكون مستحيلا.

فهذه النسبة العالية المخصصة لأجور الموظفين تحد وتضعف من قدرة البلديات على الادخار، وبالتالي قدرتها على التمويل الذاتي، وعجز 1207 من أصل 1541 بلدية برهان قطعي على ما سبق ذكره.

فعلى مستوى ولاية تلمسان هنالك 46 بلدية من أصل 53 عجزت عن مواجهة المصاريف الضرورية سنة 1999 الشيء الذي اضطرها إلى اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية لطلب مساعدة إعادة التوازن لميزانياتها بقيمة 313.400.000 دج، فلا مجال للحديث عن احتياطي الإذخار أو قدرتها على التمويل الذاتي.

صفوة القول أن مستخدمي البلديات يستهلكون أكثر من 70% من ميزانية التسيير، إن أهمية هذه النسبة تستوجب منا التوقف لمعرفة تركيبة العنصر البشري للبلديات، أو معرفة هيكل هذه الموارد التي تستنزف القسط الأعظم من الموارد المالية للبلدية.

☞ **تركيبية مستخدمي البلديات:** تتكون تركيبة مستخدمي البلديات من ثلاثة أصناف:

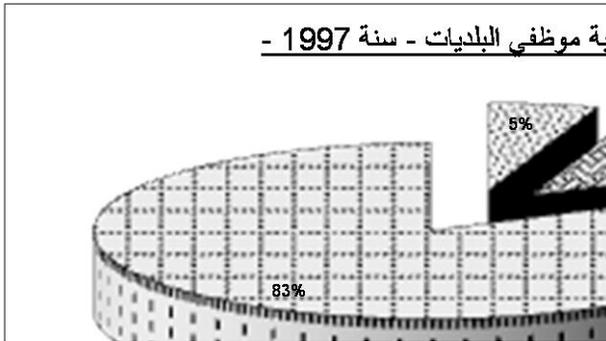
- أعوان التنفيذ: وهم الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة وهي في بعض الأحيان مجرد تمهين على المدى القصير.
- أعوان التحكم: وهم الموظفين المؤهلين الحاملين لدرجات المعاونين الإداريين (كتاب إداريين وملحقين إداريين) وتقنيين سامين.
- الإطارات: وهم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة، و الذين لهم القدرة على التطور، فهم النصوص وتفسيرها.
- حسب دراسة الإحصائيات المالية للبلديات "التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط (سنة 1997)، إن العدد الإجمالي لموظفي البلديات الدائمين يقدر بـ 146.665 موزعة بالشكل التالي:

جدول رقم 10: توزيع المستخدمين على البلديات

النسبة	العدد	المستخدمين	
05.22%	7.654	الإطارات	1
12.36%	18124	أعوان التحكم	2
82.42%	120.887	أعوان التنفيذ	3
100%	146.665	المجموع	

CeNEAP : « Etude : Statistiques financières des Communes », p 19

توزيع موظفي البلديات - سنة 1997 -



فمن خلال النظرة الأولية للجدول يتضح ضعف التأطير الذي يمثل 05% مقابل تضخم في عدد أعوان التنفيذ و الذي يمثل 82%.

إن ضعف التأطير هذا لا يمكنه أن يستجيب للمتطلبات العمومية. وهذا يمثل الإشكال الأول للبلديات، فهذه الأخيرة التي عليها أن تواجه الطلبات العمومية العاجلة والأجلة للمواطنين تعاني من نقص فادح في التأطير، فعلى مستوى 1541 بلدية هنالك 7.654 إطار يحمل شهادات التعليم العالي أي أقل من إطار في البلدية الواحدة، وهنالك 800 بلدية لا تتوفر على إطار جامعي لسبب نقص الموارد المالية أو لسبب بعدها. □□

إن هذا العدد حول نسبة التأطير يستوجب منا التوقف والتأمل في نسبة هذا العدد إلى إجمالي سكان البلديات وبالتالي ماذا يمثل لجملة سكان الإقليم الوطني و المقدر بـ 31.471.000 نسمة. فبحساب بسيط يمكننا استنتاج أن 7.654 إطار تقوم بتسيير الشؤون العامة لـ 31.471.000 مواطن، أي أن كل إطار يسيّر شؤون 4.112 فرد (4.112 = 7654/31.471.000).

وعلى هذا الأساس يبقى التأطير بعيدا كل البعد عن مقاييس النجاعة. بالإضافة إلى أن أعوان التحكم لا يمثلون سوى 12 من مجموع الموظفين، فالنسبة الكبيرة من موظفي البلديات هم أعوان التنفيذ بحيث أنهم يشكلون 82 % لا يتمتعون بأي كفاءات مهنية.

فهذه الشرائح الثلاث بتركيباتها المتباينة تستنزف أكثر من 70% من ميزانية التسيير. هذه التركيبة التي يشكل فيها الإطار حصة 05% وعون التنفيذ 82 % هي عبارة عن نسبة استهلاكية بعيدة كل البعد عن إدراك وظائف التصور والعقلنة. كما أن المستوى الدراسي لمستخدمي البلديات يبرز بوضوح هذا التدني الكبير في الأداء للخدمات العمومية حسب الجدول التالي:

الجدول رقم 11: توزيع المستخدمين حسب مستوى التكوين

النسبة	العدد	آخر	القطاع التقني	القطاع الإداري	المستوى الدراسي
38.99%	47,859	2,353	38,146	7,360	يجهل القراءة و الكتابة
26.86%	32,969	1,241	22,581	9,147	المستوى الابتدائي
17.17%	21,076	308	5,066	15,702	المستوى المتوسط
12.55%	15,406	41	1,604	13,761	المستوى الثانوي
1.82%	2,232	26	1,551	655	تقني / مهندس تطبيقي
1.58%	1,937	7	59	1,871	شهادة ليسانس
0.54%	657	4	459	194	مهندس دولة
0.22%	271	1	238	32	مهندس معماري
0.06%	74	1	38	35	بيطري
0.22%	273	1	29	243	شهادات أخرى
100%	122,754	3,983	69,771	49,000	المجموع

CeNEAP: Etude sur l'encadrement de la Wilaya de la Daira et de la Commune - juillet 2000

من خلال القراءة الأولية لهذا الجدول يبرز ذلك الحجم الضئيل الذي يمثله أصحاب الشهادات مقارنة بحجم المستويات الدنيا من التعليم حيث تشكل هذه الأخيرة نسبة 83.02 % (38.99+26.86+17.17=83.02)و الذي يغلب في القطاع التقني على القطاع الإداري، و على اعتبار أن أصحاب المستويات الدنيا هم أعوان التنفيذ، فذلك يفسر عامل تدني الأداء و خاصة ما يتطلب نوع من التأهيل. وبالرغم من وجود هذه العلة لم تكن هذه الشريحة من الموظفين تستفيد من الدورات التكوينية للرفع من مستواها التأهيلي حيث لاحظ المركز الوطني للدراسات التطبيقية من أجل التخطيط (CeNEAP) أن العدد الأكبر من أعوان التحكم و أعوان التنفيذ لم يستفيدوا من أدنى تكوين، حيث أن □□□:

- 90 % منهم لم يستفيدوا من دورات تكوينية.

- 10 % منهم فقط من استفاد من دورات تكوين في مجالات التقنيات الإدارية، كالعمران، المالية، الصفقات العمومية، الإعلام الآلي، المنازعات، الأرشيف، الحالة المدنية...

وعلى غرار أعوان التنفيذ، أشار نفس التقرير إلى الدرجة المتدنية للتحكم في الوظائف من قبل الإطارات أيضا حسب ما يبرزه الجدول أدناه:

جدول رقم 12: نسبة التكوين في الجماعات المحلية

الجماعات المحلية	لا يتحكمون في النصوص القانونية	انعدام التكوين	أشغال روتينية	غير كفؤ
إطارات الولايات	51%	67%	58%	38%
إطارات البلديات	46%	58%	60%	37%

CeNEAP : « Evaluation des besoins en formation des collectivités locales », Rapport d'étape N° 2, document intérieur, Novembre 1999. P : 26. Non publié.

بالنظر إلى هذا الجدول يمكن الربط بين عنصرى انعدام التكوين وعدم التحكم في النصوص القانونية، فهذا العامل الأخير يمكن تداركه عن طريق التكوين في تفسير وشرح جل النصوص المنظمة لكل الصلاحيات المخولة للبلديات كل حسب تخصصه.

زيادة على اعتبار أن الأشغال الروتينية تضعف من كفاءة الموظف من حيث أنها تقتل لديه حافز الخلق والإبداع، والنفس بطبعها تمل العمل الاعتيادي، والذي في حد ذاته مجلبة للكسل والخمول، فمن أجل ذلك أقر المشرع بضرورة الدورات التربصية، وإدخال عنصر التجديد والعصرية في إدارة المصالح العمومية.

كما أشار نفس التقرير □□ أن على مستوى البلديات هنالك عدد محدود من الكتاب العاميين الذين استفادوا من الدورات التكوينية:

- 82 % من المسئولين لم يتابعوا دورات تكوينية.

18% من المسؤولين فقط من كان لهم الحظ في متابعة دورات تكوينية، في التسيير المالي، الحالة المدنية، الموارد البشرية، الأرشيف والعمران.

### 3. الحلول المقترحة:

أن النصوص التنظيمية الغير مرنة كبلت البلديات ولم تترك لها فجوة المناورة بحسب إمكانياتها المتاحة، الشيء الذي انعكس عليها سلبا وأدى إلى جمود التسيير الداخلي كما أن قلة خبرة المنتخبين وضعف عنصر التأطير أوغل هذه المؤسسات في بوتقة من الانحرافات يصعب تجاوزها. بحيث أصبحت مكبلة بأكثر من 26 مليار دينار حسب آخر تقرير أعده المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

وكمسعى للتخفيف من حدة هذه المديونية لجأت الدولة إلى تطهير جزء منها عبر قوانين المالية، حيث خصصت 06 ملايين دينار جزائري في قانون المالية التكميلي لسنة 2000<sup>1</sup>، و 08 ملايين دينار جزائري لنفس الغرض في الميزانية الأولية لسنة 2001<sup>2</sup>، و 6 ملايين دينار جزائري في الميزانية الأولية لسنة 2002<sup>3</sup> و أخيرا 02 مليار دينار بموجب قانون المالية 2003<sup>4</sup>.

غير أن هذه الحلول تبقى ظرفية و غير فعالة لسبب أن حالة العجز هذه تمس النظام نفسه. وهذا الإجراء ليس سوى سد ثغرة تتوسع باستمرار، دون معالجة حقيقية للظاهرة، بحيث لا تتسنى هذه المعالجة إلا ببدء المسببات التي أوقعت هذه المصالح في هذه الإشكالية، وأوصلها إلى هذه النتائج السلبية ولازالت. وعلى هذا الأساس يجب مراجعة الصلاحيات المنوطة بالبلديات، و من ثم إعادة النظر في المنظومة الجبائية.

#### أ. إعادة النظر في الدور التنموي للبلديات:

ولقد نصت المادة 184 من القانون البلدي لسنة 1990 على أنه: "ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية، بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها".

<sup>1</sup> - ع. سعاد: "الكناس في تقريره حول تسيير الجماعات المحلية - ارتفاع عدد البلديات العاجزة إلى 1249"، في الخبر العدد 3223، (2001/07/22).

<sup>2</sup> - القانون رقم 02/00 المؤرخ في 27/06/2000 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2000. الجريدة الرسمية رقم 2000/37. ص: 11

<sup>3</sup> - القانون رقم 06/00 المؤرخ في 23/12/2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية رقم 80. ص: 38.

<sup>4</sup> - القانون رقم 21/01 المؤرخ في 22/12/2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 الجريدة الرسمية رقم 79، ص: 79.

<sup>5</sup> - القانون رقم 11/02 المؤرخ في 24/12/2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003 الجريدة الرسمية رقم 86، ص: 53.

فهذا النص الصريح الذي يلح على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاح أي مهمة، بعيد كل البعد عن المنطق الواقع. فحسب الأمثلة التي أوردناها في الفصل السابق عن الأعباء والموارد، يلاحظ جليا ذلك الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتوفرة لتسيير المصالح وبين الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بصفة صحيحة و سليمة، إن هذه الحقائق تجبر المشرع الجزائري على إعادة النظر في الصلاحيات والاختصاصات وفق المصادر المحلية المتوفرة، والإمكانيات المتاحة، وبالنتيجة إمكانية السيطرة على القدرات المالية المحلية وتوجيهها بطرق سليمة نحو الأهداف الإنمائية المحلية المسطرة.

#### ب. الأنشطة ذات النفع المحلي:

تعتبر هذه المهام بمثابة الصلاحيات التقليدية التي من أجلها وجدت البلدية خدمة لمواطنيها وتسهيلا لكل أنشطتهم الاجتماعية والاقتصادية اليومية. إن توفير مثل هذه الاحتياجات لا يتم إلا بوجود المرفق العام أو المصالح العمومية والتي هي أجزاء من المصالح المركزية للدولة وعليه فهي المسؤولة على تزويد المواطن بالماء الصالح للشرب ومراقبته وصيانة قنواته حتى لا تكون هنالك إضرار تمس بصحة المواطن. وهي المسؤولة عن صرف المياه القذرة تجنباً لانتشار الأوبئة والأمراض. فهذه مجال واسع لحفظ وصيانة صحة المواطن. كما أنها المسؤولة عن سلامة الأشخاص وممتلكاتهم وحراستها من كل أعمال النهب والسطو.

كما أنها في إطار تسهيل الأنشطة المختلفة للمواطنين تسهر على إنجاز الطرق وتعبيدها وإنارتها، الشيء الذي يؤدي إلى تسهيل وتحفيز الأنشطة الاقتصادية التي من شأنها الرفع من المستوى مداخل الجبائية نتيجة كثرة هذه الأنشطة. وعلى هذا الأساس يمكن إبقاء هذه الخدمات ذات الطابع المحلي من صلاحيات البلدية وإسرار السلطات المركزية على أدها من طرف البلديات بأحسن وجه.

غير أن البلديات تشرف أيضا على تقديم منافع ذات بعد وطني، يتطلب إمكانيات كبيرة قد ينذر توفرها لدى البلديات.

## ج. الأنشطة ذات النفع الوطني:

- كما أسلفنا يمكن إجمال هذه المهام أو الصلاحيات في خمسة محاور:
- إنجاز وصيانة المؤسسات التعليمية: لقد أوكل المشرع الجزائري إنجاز المؤسسات التعليمية للبلديات طبقا للمقاييس الوطنية والخريطة المدرسية<sup>□</sup>، كما تقوم بتوفير الأرضية الصالحة لبناء مثل هذه المؤسسات، والسهر على صيانتها بعد الإنجاز، كما أوكلت لها مهام النقل المدرسي لتشجيع الأوليات على الاستمرار في تحفيز أبنائهم على هذه المهمة النبيلة. إضافة إلى تشجيع التعليم ما قبل المدرسي والعمل على ترقيته. غير أن هذا القطاع يكلف البلديات أعباء كبيرة تتعدى بكثير منتج عشر 1/10 الدفع الجزائي المخصص لها، بحيث نسبة التغطية لا تتعدى في أحسن الأحوال 30 % (لسنة 1996)<sup>□</sup> بينما النسبة الكبيرة تسعى البلديات لتغطيتها من أموالها الخاصة.
  - إنجاز وصيانة المراكز الصحية<sup>□</sup>: بالرغم من أن هذه المهام هي من صلاحيات وزارة الصحة إلا أن البلدية مطالبة بإنجاز دور العلاج والمراكز الصحية، والتي تتطلب إمكانيات تفوق بكثير تلك التي تتوفر عليها البلديات.
  - إنجاز وصيانة المراكز الثقافية<sup>□</sup>: كسابقه تعتبر هذه المؤسسات من صلاحيات وزارة الثقافة، غير أن البلدية مطالبة بإنجازها وصيانتها، الشيء الذي يجعل من المستحيل أن تقوم البلديات بهذه المهام على أكمل وجه، حتى ولو قامت به يعتبر من باب المحافظة على هذه الصلاحية فقط.
  - الشبيبة والرياضة<sup>□</sup>: أوكلت أيضا هذه المهمة، مهمة صيانة الهياكل والأجهزة الرياضية وإنجازها إلى البلدية، غير أن هذه المهمة تحمل في طياتها تناقضا

<sup>1</sup> - القانون البلدي رقم 08/90 في 7 أبريل 1990، المواد: 97، 98، 99.

<sup>2</sup> - « CeNEAP : « Refonte du système fiscal ». op cit, P : 11.

<sup>3</sup> - القانون البلدي رقم 08/90 المادة: 100.

<sup>4</sup> - المصدر نفسه، المادة: 102.

<sup>5</sup> - المصدر نفسه، المواد: 101 و 104.

كبيراً، من حيث أن المشرع الجزائري قد أجبر البلديات على المساهمة بـ 07% من ميزانية تسييرها لترقية الرياضة والشباب. وتمثل هذه النسبة اقتطاعاً إجبارياً لصالح حساب ترقية الشبيبة والرياضة، زيادة على تكليفها بإنجاز وصيانة الهياكل الرياضية من ساحات اللعب والملاعب وقاعات متعددة الرياضات وغيرها.

إن اقتطاع هذه الاعتمادات من ميزانية البلدية لصالح ترقية الرياضة والشباب، مع إبقاء إنجاز تجهيزاتها وهياكلها على عاتق هذه الأخيرة تعتبر أمر فيه كثير من الإجحاف على أساس أن هنالك وزارة وصية على هذا القطاع ولها ميزانية بإنجاز مثل هذه الهياكل.

المحيط، الري، الزراعة والغابات: إن المحافظة على البيئة والمحيط وخلق المساحات الخضراء، وتطوير الاقتصاد الفلاحي أضحي هو الآخر اختصاص من اختصاصات البلدية والمسؤولة عن تطويره وحمايته والمحافظة عليه، بتخصيص اعتمادات هامة لهذا القطاع.

إن حجم هذه المهام إذن، يمثل عبئاً ثقيلاً جداً على البلديات وبالخصوص على منتخبين ليست لهم خبرة تسيير الشؤون العمومية والتنمية وعلى هذا الأساس هنالك بعض الاقتراحات المطروحة على هذه الانشغالات المجسدة:

- بإمكان البلديات الاحتفاظ بكل المهام، غير أنه على الدولة أن تؤمن تمويل الأعباء ذات النفع العمومي.
- أو اسناد هذه المهام ذات النفع الوطني إلى الدولة والإبقاء على المهام المتعلقة بالسلطة العمومية، بحيث تتكفل كل وزارة بقطاعها المحلي وتسعى إلى تطويره بوسائلها المادية والمالية الخاصة بها.

<sup>1</sup> - ينظر القرار الوزاري المشترك المتعلق بمساهمة البلديات والولايات في ترقية مبادرات الشباب وتطوير الممارسات الرياضية، والتعلية الوزارية المشتركة رقم 47 المؤرخة في 18 سبتمبر 1989 والمتعلقة بتفسير كيفية اقتطاع 07% من ميزانية البلديات والولايات لفائدة مبادرات الشباب وتطوير الرياضة.

- كما يمكن إشراك القطاعات المعنية والمتعلقة بالمصالح ذات النفع الوطني مع البلدية في شكل إتفاقات برامج تتقاسم فيها الأعباء بالتساوي. غير أن الغالب عند المتخصصين يرجحون الحل أو الاقتراح الثاني والذي مفاده أن تتكفل الدولة بتلك المصالح التي من صميم اختصاصاتها. فلقد كتب الأستاذ بوعشبية أحمد<sup>1</sup> في مستهل أسباب تزايد نفقات الجماعات المحلية يقول: " تتحمل الجماعات المحلية بعض النفقات التي هي في الواقع من صلاحيات الدولة وتمويلها من اختصاص الوزارة المعنية مثل نفقات التعليم الخاصة بالبناء والتجهيز... وهي في الحقيقية من اختصاص وزارة التعليم الابتدائي والثانوي... ونفقات الصحة التي هي من اختصاص وزارة الصحة... الخ".

وأثناء الملتقى الجهوي حول تسيير الجماعات المحلية المنعقد بنادي الصنوبر في الجزائر العاصمة بتاريخ 23 و 24 مارس 1998، خرجت ورشة المالية المحلية بعده توصيات، منها:

- أن تتكفل الدولة بالنفقات التي تتفقها البلديات لصالح قطاعاتها أي التابعة لمختلف الوزارات المعنية خاصة المدارس، الصحة، المساجد، البريد والمواصلات...  
- تخصيص مساهمة 07 % التي تساهم بها الجماعات المحلية في الصندوق الولائي المتعلق بمبادرات الشباب وتطوير الممارسات الرياضية تخصص تاما في ميزانية الجماعات المحلية وإعطاء السلطة بهذه الأخيرة لتوزيعها على الجمعيات الرياضية والثقافية التابعة لها.

وخلاصة القول أن الصلاحيات الضخمة الموكلة للبلديات يجب أن يعاد النظر فيها بعين الحكمة والتبصر و إلا أصبحت ظاهرة عجز البلديات ظاهرة مرضية مزمنة يصعب الخروج منها دون آثار سلبية تعم كل القطاعات. ولقد لاحظنا في الآونة الأخيرة مبادرة من المشرع الجزائري للتخفيف من عبء تخصيص نسبة 07 % المتعلقة بمبادرة الشباب وتطوير الممارسات الرياضية، بحيث نص قانون المالية التكميلي

<sup>1</sup> - أحمد بوعشبية: "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية الاجتماعية"، رسالة لنيل شهادة الماجستير، تحت إشراف د. عبد القادر بن معروف، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، سنة 1991، ص: 54. غير منشورة.

لسنة 2001 على تخفيض النسبة الخاصة بالبلديات من 07 % إلى 04 % من الإيرادات الجبائية، غير أن النسبة المتبقية وهي 03 % تبقى مخصصة في ميزانية البلدية لنفس الأهداف<sup>□</sup>.

☞ **حتمية إصلاح المنظومة الجبائية:** يعتبر موضوع إصلاح المنظومة الجبائية أو النظام الجبائي من المواضيع الأكثر دراسة من قبل الخبراء والباحثين، من حيث أنه يمثل اللبنة الأساس للمصادر المالية لأي بلد من البلدان، وكذا من حيث أنه العنصر الهام في اقتصاديات المالية العامة. و على الأساس تستوجب الظروف و الحال هذه استحداث منظومة جبائية محلية، و إعطاء سلطة أكبر للمنتخبين المحليين.

☞ **إحداث منظومة جبائية محلية:** لقد خلصنا إلى أن النظام الجبائي يتصف بالحدودية وهيمنة الدولة على حصة الأسد، على أساس أنه تابع لهذه. بينما ليس للبلديات نظام "جبائية محلي"، على غرار استقلالها المالي. ولقد نادى عدة جهات<sup>□</sup>، بضرورة مراجعة منظومة المالية المحلية وخاصة بعد النتائج السلبية التي طبعت الجماعات المحلية من جراء تطبيق الإصلاحات الجبائية لسنة 1992. والمقصود بهذا النظام هو أن تكون للجماعات المحلية (الولايات والبلديات) نظام جبائية مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة، تخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

في النظام الحالي، السلطة الجبائية للبلدية محدودة بحصتها من إيرادات النظام الوطني للضرائب. حيث إن حصتها هذه لا تشكل في المتوسط سوى 26 % من مجموع الإيرادات الجبائية العادية وتتنخفض هذه النسبة إلى حدود 10 %<sup>□</sup>، بعد إضافة الجبائية البترولية إلى الجبائية العادية، من هذه النسبة المنخفضة المخصصة لتمويل 48 ولاية و 1541 بلدية، جزء منها مخصص للصندوق المشترك للجماعات

<sup>1</sup> - ينظر قانون المالية التكميلي لسنة 2001 رقم 12/01 المؤرخ في 19/07/2001، المادة 17، في الجريدة الرسمية رقم 08 لسنة 2001.

<sup>2</sup> - توصيات المنتدى الجهوي حول تسيير الجماعات المحلية، المنعقد بالجزائر العاصمة أيام 23 و 24 مارس 1998 والذي أجمع فيه المشاركين على ضرورة إصلاح الجبائية المحلية.

<sup>3</sup> - BOUZID. A : « L'essor des collectivités locales dépend de la réformes publiques ». in, La TRIBUNE de l'économie, lundi 17 - 01 - 2000. P : 11.

المحلية، والباقي لحسابات الجماعات المحلية لتغطية نفقات التسيير المعتبرة. إن المجموع البلديات التي أسندت إليها مهام واختصاصات في بعث التنمية المحلية ومواجهة كل المطالب الاجتماعية الثقافية الرياضية ... للمواطن، لا تستفيد من الجباية بقدر ما هو مطلوب منها فعله، وبالخصوص ما هو مفروض عليها من بعث الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي بحيث أصبح الأول يتطلب مشاريع ضخمة ذات تكنولوجيا عالية، والثاني يمثل وعي المجتمع الذي أصبح يطالب بالمزيد من المرافق العامة، وتحسين خدماتها، خاصة والجزائر مقبلة على اقتصاد السوق وعولته و الذي يطالب المرافق والمصالح العمومية بالسرعة وحسن الأداء. في إطار التراجع التدريجي للدولة في مجالات الأنشطة الاقتصادية. انطلاقا من هذه المعطيات أصبح إذن من الضروري إعادة النظر في منظومة المالية المحلية.

كـ تفويض بعض الصلاحيات على المستوى المحلي: حتى يكون الإجراء أكثر مرونة، فاعلية ومردودية، يجب على السلطات المركزية تفويض بعض الصلاحيات للسلطات المحلية، حتى يكون هؤلاء أكثر مسؤولية وتفهما معنى الاستقلال المالي واللامركزية، وقد يكون هذا التفويض عن طريق:

- إقحام البلديات ومسئوليتها في تحديد الوعاء الضريبي وتوسيعه حسب الأنشطة الاقتصادية المتوفرة لديها، وكذا في عملية جمع الضرائب المحلية.

- يمكن تقوية مسؤولية السلطات المحلية عن طريق ترك بعض الحرية في تحديد معدلات أو النسب الاقتطاع بين مجال مضبوط ومحدد قانونا.

- تحديد قائمة ميزانيات البلديات حسب مستوى النمو وحسب قدرتها المالية. وعلى السلطات المحلية أن تأخذ في حسابها خصوصية البلدية، وكذا العبء الضريبي الذي سوف يفرض بالنظر إلى علاقته مع القدرة الشرائية للمواطن، وإلا سوف يكون هنالك تجاوزات في استعمال السلطة لإخضاع المكلفين.

و من هنا يتضح جليا أنه لأجل أن تقوم البلدية بأدوار جديدة في التنمية في ظل تراجع الدولة، يجب أن تكون مصادرها المالية أكثر استقلالية و مرونة، لغرض التوفيق بين متاح و المطلوب.

## الخاتمة:

خلاصة القول، لضرورة قيام البلديات بأداء سليم لصلاحياتها، أوضحت الظروف تملي على السلطات المركزية إعادة النظر في النصوص التي كبلتها بها وإعادة صياغتها بالشكل الذي يضمن لها حرية التصرف في أموالها من خلال تمكينها من منظومة جبائية محلية، وبنفس الوقت التخفيف من تلك الصلاحيات التي تعود بالأساس إلى الجهات الوصية المركزية المعنية.

كما يجب العمل على إعادة تجميع هذا الشتات الهائل من 1541 بلدية، لتقليص الهوة بين الصغيرة منها والكبيرة، والبحث في صيغ أخرى لتقريب الإدارة من المواطن، كإنشاء الملحقات و الفروع، و التي لا تكلف ما يكلفه إنشاء بلدية بأكملها.

و من ناحية أخرى، على البلدية، أن تعيد تثمين مواردها الذاتية سواء منها المالية غير الجبائية أو البشرية، وهنا تبرز ضرورة التكوين وتحسين أداء الموظفين، و عصنة التسيير بإدخال الوسائل التكنولوجية المتاحة، و من ثم ترشيد عملية الإنفاق باعتماد الطرق الكمية العلمية في اختيار المشاريع.

من خلال هذا المنظور يمكن الحديث عن أداء البلديات في مجالات التنمية، عند توفر الوسائل المالية بشكل دائم و مستمر، الشيء الذي يتيح لها فرص خوض ميادين عديدة من الصلاحيات، دون ارتجال نشاط ليس فيه مصلحة للمواطن.