

إشكالية عجز ميزانية البلدية

بوطالب براهيم

أستاذ مساعد بكلية العلوم الاقتصادية - جامعة تلمسان

نضيرة دوبابي

أستاذة مساعدة بكلية العلوم الاقتصادية - جامعة تلمسان

المقدمة

تقتضي التنمية المحلية تمتع البلديات بقدر كاف من الاستقلالية، فهي مطالبة بتوفير الموارد المالية اللازمة لتغطية نفقاتها والاضطلاع بوظائفها التي تبرر وجودها، غير أن هذه المسألة تعتبر من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه نظام الحكم المحلي بالجزائر.

تنتضح هذه الجدلية بالنظر إلى ضعف الموارد المالية المحلية وعدم قدرة البلديات على تغطية نفقاتها، وهو الأمر الذي يؤدي إلى إحداث العجز الميزاني في نهاية كل سنة مالية ويتسبب بالتبعية في تراكم ديون البلديات السنة تلوى الأخرى.

الاهتمام بدراسة موضوع العجز يرجع إلى الوضعية الصعبة التي طالما عانت منها البلديات الجزائرية، فبالرغم من المجهودات المبذولة من طرف الدولة، سجلت نسب مرتفعة للعجز، حيث أن أكثر من نصف عدد البلديات سجلت عجزاً سنة 2008؛ فما هي إذاً أسباب عجز ميزانية البلدية؟

تسلط دراسة الحال الضوء على أهم مسببات العجز المتعلقة بأدوات المالية المحلية، عن طريق التعرض بالدراسة والتحليل لمشكلتي ضعف الموارد المالية وعدم القدرة على التحكم في النفقات، مع الإقرار بوجود عوامل أخرى متعلقة بسوء التسيير لا تسمح للبلديات بتحسين آليات تسيير شؤونها عامة وماليتها خاصة. وعليه، سيتم التطرق للمحاور التالية:

أولاً. حالة عجز ميزانيات البلديات

ثانياً. ضعف الموارد المالية المحلية

1 - تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة

2 - هيمنة الموارد الجبائية على موارد التسيير

ثالثاً. عدم التحكم في النفقات

1 - ظاهرة تزايد نفقات البلديات

2 - أية تفسيرات لتزايد النفقات

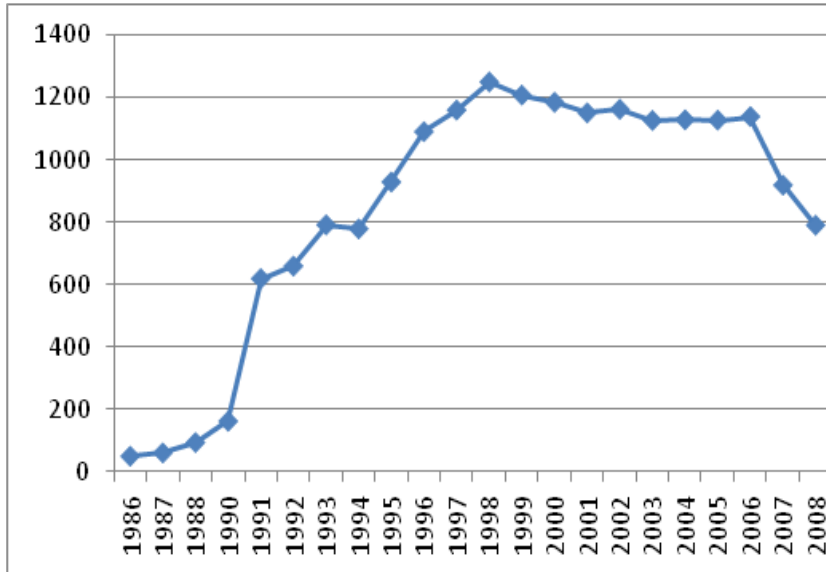
أولا. حالة عجز ميزانيات البلديات

يبين الجدول التالي عدد البلديات الجزائرية التي عرفت عجزا في ميزانياتها خلال الفترة الممتدة من 1986 إلى 2008.

الجدول 1: عدد البلديات العاجزة

السنوات	عدد البلديات العاجزة	نسب البلديات العاجزة
1986	52	3 %
1987	63	4 %
1988	96	6 %
1990	164	11 %
1991	620	40 %
1992	660	43 %
1993	792	51 %
1994	779	51 %
1995	929	61 %
1996	1090	71 %
1997	1159	75%
1998	1249	81 %
1999	1207	78 %
2000	1184	77 %
2001	1150	75 %
2002	1162	75 %
2003	1126	73%
2004	1128	73 %
2005	1127	73%
2006	1138	74%
2007	919	60%
2008	791	51%

المصدر: وزارة الداخلية والجماعات المحلية



الشكل 1 : عدد البلديات العاجزة

من خلال قراءة الأرقام الموضحة أعلاه، يتبين أن مشكل عجز ميزانيات البلديات الجزائرية لم يكن مطروحا بحدّة خلال ثمانينات القرن الماضي، حيث لم يتجاوز عدد البلديات العاجزة المائتين.

ابتداء من سنة 1991 عرف العجز تصعيدا معتبرا إذ تضاعفت قيمته 46 مرة من 1990 إلى 1997، وهذا بالرغم من المجهودات المبذولة من طرف الدولة من أجل تغطية العجز المسجل، حيث بلغت نسبة تغطيته (الإعانات الممنوحة للبلديات من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية) 100% خلال الفترة الممتدة من 1986 إلى 1993، كما قدرت بـ 82%، 93%، 75% و 66% على التوالي سنوات 1994، 1995، 1996 و 1997.⁽¹⁾

لوحظ أيضا خلال الفترة الممتدة من 1998 إلى 2006 استقرار نسبي لعدد البلديات في حدود مستوى جد معتبر من العجز وهذا ما يعبر عن الوضعية غير

(1) فسر الصندوق المشترك للجماعات المحلية التراجع في نسب تغطية عجز البلديات ابتداء من سنة 1994 إلى تحمله أعباء مستخدم الحرس البلدي التي أوكلت له بموجب التعليمات الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21/01/1995، التي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي.

المريحة للبلديات، إذ أن 81٪ منها عرفت عجزا سنة 1999 مقابل 74٪ سنة 2006.

عرف العجز انخفاضا معتبرا ابتداء من 2007، حيث بلغ عدد البلديات العاجزة سنة 2008 791 بلدية تمثل 51٪ من مجموع البلديات، وهذا بالنظر إلى الإجراءات المتخذة من طرف الدولة من أجل مسح ديون البلديات وإصلاح المالية المحلية بصفة عامة.

فيما يلي، لتوضيح حالة العجز بدقة، نتائج المقاربة العملية التي اعتمدت على تشخيص الوضعيات المالية لبلديات ولاية سيدي بلعباس، رغبة في تسليط الضوء على أهم مسببات العجز من خلال التعرض لمشكلتي ضعف الموارد وعدم التحكم في النفقات.

ثانيا. ضعف الموارد المالية المحلية

يرجع ضعف الموارد المالية المحلية لعدة أسباب قانونية، تنظيمية، إدارية، وظيفية وغيرها لا تزال تتخبط فيها البلديات الجزائرية، يتمثل أهمها في تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة، هيمنة الموارد الجبائية على الموارد الأخرى ونقص موارد التسيير.

1 - تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة

القيود المفروضة على المالية المحلية، مقتضيات الوصاية التي تمارسها الإدارة المركزية ومصالحها غير الممركزة وتحديد معدلات الضرائب من طرف الدولة وتحصيلها أيضا من طرف أجهزتها ممثلة في مصالح الضرائب، كلها عوامل تقرر بتبعية النظام الضريبي المحلي للدولة وتفسر عدم قدرة البلديات على التحكم في مالياتها⁽²⁾.

كما تبقى الجبائية المحلية غير واضحة المعالم بالنسبة للخاضعين لها، خاصة فيما يتعلق بطريقة حسابها، تحصيلها وتوزيعها، على عكس ما يقتضيه مبدأ فرض الضريبة الذي يخول لهم الحق في ممارسة الرقابة في إطار المشاركة الديمقراطية

(2) Jean CATHELINEAU: La fiscalité des collectivités locales, ARMAND COLIN, Paris, 1990, p.8.

في تسخير شؤون البلدية⁽³⁾.

ضاف إلى ذلك، فإن البلديات وبالخصوص تلك الواقعة بالمراكز الحضرية الكبرى التي تتكفل بتسيير المصالح العمومية المكلفة، لا تستطيع تحصيل القدر الكافي من الجباية الذي يتلاءم مع الخدمات المقدمة للخاضعين لها، وهذا ما يؤدي إلى القول بعدم فعاليتها.

وبالتالي فإن البحث عن الفعالية الحقيقية للجباية المحلية يقتضي إعادة النظر في المنهجية المتبعة من طرف الدولة في فرض، تحصيل وتوزيع الضريبة، إذ يمكن تخويل الجماعات المحلية الحق في التصويت على معدلات الضرائب والرسوم ذات القاعدة المحلية مثل الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري، الضريبة على الأملاك وغيرها، في إطار هامش محدد للمعدلات الدنيا والقصوى تقدرها الدولة عن طريق السلطة التشريعية.

وكما هو معلوم فإن الدولة عن طريق السلطة التي يمارسها البرلمان هي صاحبة الاختصاص في إحداث الضرائب والرسوم أو إلغائها، تحديد أوعيتها ومعدلاتها وتوزيعها، أي أن النظام الجبائي قائم على مبدأ "عدم استقلالية الضريبة"⁽⁴⁾، ويبقى دور المجالس المحلية مقتصرًا على الحصول على تقدير المبالغ الإجمالية المتوقعة للأسس الضريبية المحلية التي تقدمها إياها مصالح الضرائب.

هذه السياسة أدت إلى نقص الموارد الجبائية المخصصة للجماعات المحلية وهذا بالنظر إلى تخصيص الموارد المنتجة والثابتة للدولة مثل الضرائب على المداخل باستثناء الرسم على النشاط المهني، مقابل تخصيص نسب من الضرائب الأخرى غير المنتجة للجماعات المحلية، حيث أن الدولة تستفيد من حصة الأسد من الموارد الجبائية العادية.

العجز المسجل في ميزانيات الجماعات المحلية أدى بالدولة إلى التدخل لتغطيته، وإن هذا التدخل رسم بادئًا ملامح تبعية النظام الضريبي المحلي للدولة، ليصل حدود تقييد الجماعات المحلية وحرمانها استقلاليتها وبالتالي التقليل من اللامركزية المقترضة.

(3) Rapport du CNES: l'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, Alger, 2001, p.58.

(4) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 171.

2 - هيمنة الموارد الجبائية على موارد التسيير

يرجع ضعف الموارد المالية المحلية بقدر كبير إلى عدم فعالية النظام الضريبي المحلي وهذا ما تتحمل الدولة مسؤوليته كاملة، بالإضافة إلى الاختلال الحاصل في تركيبة موارد البلديات، حيث يتبين من خلال هذه الدراسة هيمنة الموارد الجبائية على موارد التسيير.

لتوضيح الأمر بدقة اعتمدت الدراسة على تحليل الوضعية المالية لـ 52 بلدية تابعة لإقليم ولاية سيدي بلعباس، عن طريق تشخيص حساباتها الإدارية لسنة 2008، حيث يوضح الجدول التالي بالفعل الاختلال الحاصل في موارد البلديات.

الجدول 2: موارد قسم التسيير لبلديات ولاية سيدي بلعباس

النسبة	المبلغ (دج)	
4 %	117.576.857	موارد التسيير
3 %	82.550.536	- ناتج الأملاك العمومية
1 %	35.026.321	- منتوجات الاستغلال
0 %	00	- ناتج مالي
29 %	911.590.027	موارد جبائية
5 %	149.826.121	- ضرائب غير مباشرة
24 %	761.763.906	- ضرائب مباشرة
67 %	2.079.427.216	منتوجات أخرى
36 %	1.129.723.125	- تحصيلات وإعانات ومساهمات
18 %	545.694.713	- ممنوحات ص. م. ج. م
11 %	341.845.725	- ناتج استثنائي
2 %	62.163.653	- ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة
100 %	3.108.594.100	مجموع

المصدر: الحسابات الإدارية لبلديات ولاية سيدي بلعباس لسنة 2008.

الملاحظة الأساسية التي يمكن تسجيلها هي نقص الموارد الذاتية للبلديات، إذ أن مجموع الموارد الجبائية وموارد التسيير لا يمثل سوى 33 % من إجمالي موارد قسم التسيير، وهو الأمر الذي يحتم على البلديات اللجوء إلى إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتجاوز العجز وتحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات.

يبين الجدول أيضا أن البلديات تعتمد في تمويلها الذاتي على الموارد الجبائية بصفة أساسية التي تمثل نسبة 29% من مجموع موارد قسم التسيير ولا تعتمد على موارد التسيير سوى بنسبة 4%، وهو الأمر الذي يجعلها غير قادرة على التحكم في العجز الذي قد ينجم عن انخفاض في المبالغ المقدرة.

ما يعقد الوضعية أكثر هو اعتماد البلديات في غالب الأحيان على بعض الضرائب دون غيرها، إذ يمثل الرسم على النشاط المهني و الرسم على القيمة المضافة على التوالي نسبتي 24% و 5% من مجموع الموارد المالية لقسم التسيير لبلديات سيدي بلعباس.

بغض النظر عن الإهمال الكلي للنتائج المالي الذي يبقى منعما وكان هذه المادة لا تعني البلديات على الإطلاق، يبقى مدخول الأملاك العمومية جد متواضع، إذ أن مجموع مداخيل بلديات ولاية سيدي بلعباس لا تمثل سوى 3% من مجمل موارد قسم التسيير، كما أنها تكاد تكون منعمة ببعض البلديات، إذ لا تمثل ببلديتي سيدي إبراهيم ووادي توريرة سوى نسبتي 0,16% و 0,51% من مجموع موارد قسم التسيير.

ضعف ناتج الأملاك إنما يكشف عن الإهمال الذي آلت إليه الأملاك العمومية، إذ أن البلديات لم تبذل الجهد اللازم لإحصاء وتقييم أملاكها قصد استغلالها في الرفع من الموارد المالية المتأتية منها.

أما منتوجات الاستغلال فهي لا تمثل سوى 1,13% من مجموع موارد قسم التسيير لبلديات سيدي بلعباس، وتكاد تكون منعمة بالنسبة لبعض البلديات، إذ تمثل 0,46%، 0,36% و 0,01% على التوالي من مجموع موارد قسم التسيير لبلديات سيدي بلعباس، سيدي لحسن وسيدي إبراهيم.

بالإضافة إلى الاختلال الحاصل في تركيبة الموارد المالية للبلديات يسجل أيضا عدم التوازن بين بلديات ولاية سيدي بلعباس، إذ تحصل موارد معتبرة بالبلديات الكبرى مثل سيدي بلعباس، سيدي لحسن ورأس الماء نظرا لتوفرها على قاعدة اقتصادية وتجارية تسمح لها بتحصيل الضريبة، ونجد في المقابل بلديات محرومة وشبه منعمة المداخيل، موارد لا تغطي حتى نفقات تسيير مستخدميها مثل بلديات تفسور، عين تندامين، سهالة الثورة ووادي توريرة، وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول 3: موارد قسم التسيير لبعض بلديات ولاية سيدي بلعباس

تقديرات (دج)	تحديدات (دج)	تحقيقات (دج)	
1.298.232.828	1.364.780.290	1.364.780.290	سيدي بلعباس
106.826.028	149.513.247	149.513.247	سيدي لحسن
113.620.314	115.799.426	115.799.426	رأس الماء
24.148.708	24.148.708	24.148.708	وادي توريرة
23.457.075	22.188.153	22.188.153	سهالة الثورة
27.614.874	21.190.179	21.190.179	عين تندامين
20.290.012	19.986.122	19.986.122	تفسور

المصدر: الحسابات الإدارية لبلديات ولاية سيدي بلعباس لسنة 2008.

من خلال قراءة هذه الأرقام، تتبين بوضوح حالة اللاتوازن في توزيع الموارد مابين البلديات، وهذا ما أدى إلى خلق حالة من اللاعدالة الاجتماعية بين المواطنين. لمعرفة مواطن الخلل في تركيبة الموارد المالية اعتمدت الدراسة على تدقيق البحث ببعض البلديات عن طريق اختيار بلدية سيدي بلعباس كنموذج للبلديات الغنية، بلدية سيدي خالد متوسطة المداخل وبلدية وادي توريرة الفقيرة، حيث تم التوصل إلى النتائج التالية.

الجدول 4: موارد قسم التسيير لبعض بلديات ولاية سيدي بلعباس

بلدية وادي تويريرة		بلدية سيدي خالد		بلدية سيدي بلعباس		
النسبة	المبلغ (دج)	النسبة	المبلغ (دج)	النسبة	المبلغ (دج)	
%2,61	602.202.00	%1,84	852.678.80	%2,80	46.794.577.39	موارد التسيير
%0,40	12.216.00	%10,15	4.700.240.00	%36,17	603.356.311.00	موارد جانبية
%96,99	22.378.188.05	%88,01	40.743.974.60	%61,03	1.018.133.376.97	منتجات أخرى
%100	23.072.605.05	%100	46.296.894.30	%100	1.668.284.265.36	مجموع

المصدر: ميزانيات بلديات ولاية سيدي بلعباس لسنة 2009

قراءة الأرقام المبينة أعلاه تبين بوضوح هيمنة الموارد الجبائية على موارد التسيير، ماعدا بلدية وادي توريرة التي تكاد تنعدم فيها الموارد الجبائية التي قدرت بـ 92.216 دج وتبقى بعيدة كل البعد عن تغطية نفقات البلدية، خصوصا إذا علمنا أن نفقات تسيير المستخدمين لوحدها قدرت في نفس الفترة بـ 9.024.190 دج، ولنا أن نتساءل عن الجدوى من إحداث بلدية دون موارد أو بالأحرى بلدية دون روح تبقى تتخبط في العجز الدائم.

إذا كان ضعف الموارد الجبائية يرتبط بشكل كبير بإرادة السلطة المركزية، فإن ضعف مداخل الاستغلال وناتج الأملاك العمومية يرجع إلى قصور وعدم توفر إرادة محلية تبغي تطوير هذه الأملاك، إذ يلاحظ أن كل البلديات الغنية منها والفقيرة لا تمثل فيها نسبة موارد التسيير مقارنة بمجموع موارد قسم التسيير سوى 3%.

ثالثا. عدم التحكم في النفقات

يمكن تفسير عجز ميزانيات البلديات 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 البلديات التي تشهدها المالية العامة والمالية المحلية على حد سواء بالإضافة إلى عرض أهم العوامل المفسرة لهذه الظاهرة.

1 - ظاهرة تزايد نفقات البلديات

العجز الحاصل في ميزانيات البلديات 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 فاغنر⁽⁵⁾ تصح على المالية العامة والمحلية على حد سواء كما تعرفها جميع الدول المتقدمة أو السائرة

(5) 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، ص57.

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.

إن هذه الظاهرة هي التي تفسر العجز المستمر لميزانيات البلديات إذ أن نفقاتها تتزايد بمعدلات أكبر من تزايد مواردها، ولتوضيح ذلك لا بأس من عرض تطور نفقات قسم التسيير لبلدية سيدي بلعباس خلال الفترة الممتدة من 2006 إلى 2009.

الجدول 5: تطور نفقات قسم التسيير لبلدية سيدي بلعباس

السنوات	2006	2007	2008	2009
نفقات قسم التسيير (دج)	1.009.102.464	1.075.133.574	1.226.256.326	1.704.284.265
نسبة الزيادة	-	6,5 %	14 %	39 %

المصدر: الميزانيات الإضافية لبلدية سيدي بلعباس لسنوات 2006 2009.

من خلال قراءة الأرقام الموضحة أعلاه، يتبين جليا أن نفقات قسم التسيير لبلدية سيدي بلعباس في تطور مستمر من سنة لأخرى بل وبمعدلات متزايدة، إذ بلغ معدل تطور نفقات قسم التسيير من 2008 إلى 2009 ما يقارب 39% وهي نسبة جد مرتفعة تمثل زيادة في الإنفاق قدرها 66.031.110 دج.

وبالتالي فإن قانون فاغنر يصح على نفقات البلديات التي تعرف تزايدا مستمرا، ولتحديد المواد التي تعرف تزايدا أكثر من غيرها لا بأس من عرض الأرقام التالية التي توضح بالتفصيل فصول قسم التسيير لبلدية سيدي بلعباس للسنوات من 2006 إلى 2009.

الجدول 6 : تطور نفقات قسم التسيير لبلدية سيدي بلعباس

السنوات	2006	2007	2008	2009
النفقات (دج)				
سلع ولوازم	109.095.000.00	124.860.000.00	142.795.000.00	226.566.758.60
أنشغال وخدمات خارجية	148.888.000.00	164.688.000.00	185.993.260.00	208.684.441.90
مصاريف التسيير العام	35.881.215.32	28.050.095.43	50.082.637.13	72.440.215.32
مصاريف المستخدمين	299.287.300.75	377.553.497.16	491.223.814.17	640.072.338.64
ضرائب ورسوم	1.290.000.00	1.456.354.41	1.556.354.41	1.556.354.41
مصاريف مالية	201.689.69	157.917.08	126.946.38	105.128.82
منح وإعانات	66.638.520.18	65.568.753.40	77.420.072.66	90.203.533.89
مساهمات وحصص وأداءات لفائدة الغير	24.985.931.55	31.518.552.28	33.306.279.89	42.130.280.61
تزويد حساب اهتلاك الممتلكات	-	-	-	-
أعباء استثنائية	8.625.945.99	10.995.787.79	18.616.787.79	22.321.115.18
نتائج وأعباء السنوات المالية السابقة	56.616.764.68	66.625.202.07	78.854.713.16	89.605.183.62
اقتطاع نفقات التجهيز والاستثمار	257.612.096.55	203.596.415.31	146.280.460.57	310.598.914.37
المجموع	1.009.102.464.71	1.075.133.574.93	1.226.256.326.76	1.704.284.265.36

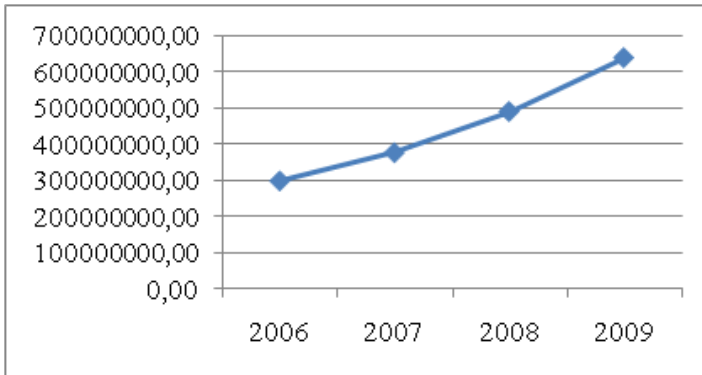
المصدر : الميزانيات الإضافية لبلدية سيدي بلعباس لسنوات 2006، 2007، 2008 و2009.

يبين الجدول أعلاه بكل وضوح الارتفاع المستمر للنفقات المسجلة بقسم التشغيل لبلدية سيدي بلعباس لاسيما ما تعلق بمصاريف المستخدمين وهذا ما يبينه بوضوح الجدول والشكل أدناه.

الجدول 7: تطور مصاريف المستخدمين لبلدية سيدي بلعباس

2009	2008	2007	2006	مصاريف المستخدمين
640.072.338	491.223.814	377.553.497	299.287.300	
% 38	% 40	% 35	% 30	نسبة مصاريف المستخدمين إلى مجموع نفقات قسم التشغيل
% 30	% 30	% 26	-	نسبة نمو نفقات قسم التشغيل

المصدر: الميزانيات الإضافية لبلدية سيدي بلعباس



الشكل 2: تطور مصاريف المستخدمين لبلدية سيدي بلعباس

بالإضافة إلى التطور الملحوظ في نفقات تشغيل المستخدمين التي عرفت زيادة بمعدل 26% سنة 2007 وبمعدل 30% سنتي 2008 و2009 ، يلاحظ أن هذه النفقات

تمثل كتلة معتبرة من إجمالي نفقات قسم التسيير، وبالتالي فإن لزيادة مصاريف المستخدمين معامل معتبر للتأثير على زيادة النفقات المسجلة في ميزانية البلدية.

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 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.

2 - أية تفسيرات لتزايد نفقات البلديات

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

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.

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⁽⁶⁾.

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

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

- التهيئة والتنمية المحلية.

(6) حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص21 وما بعدها.

- 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 الجزائرية لا يمكنها تحقيق هذه الأهداف الكبرى وهذا في ظل قلة مواردها وسوء تنظيمها، وبالتالي لابد من التفكير في التخفيف من المهام الملقة 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 08-90 للبلديات:

* المهام ذات النفع الوطني:

- 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⁽⁷⁾.

المهام المحلية هي الدافع الأساسي لوجود الإدارة المحلية وهي قائمة على أساس التضامن المحلي⁽⁸⁾، فإذا أعفيت البلديات 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.

خاتمة

تشخيص الوضعية المالية للبلديات أبرز أنها تعاني من عدة اختلالات تعيقها على أداء وظائفها الحيوية وبلوغ أهدافها التنموية، وهذا ما يظهر من خلال عجز ميزانياتها؛ ولقد أثبتت دراسة الحال أن الاعتلال يكمن أساسا في التزايد المستمر للنفقات ونقص الإيرادات اللازمة لتغطيتها.

نقص الموارد المالية المحلية يرجع إلى ضعف النظام الجبائي المحلي وتبعيته للدولة التي تحدد الأوعية الخاضعة للضريبة وكذا معدلات الضرائب وتخصيصاتها، وهو ما يجعل الجماعات المحلية بما فيها البلديات تقف موقف المتفرج إزاء هذا الواقع.

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

عجز ميزانيات البلديات له ما يفسره أيضا في التزايد المستمر لنفقاتها، وهي الظاهرة التي تشهدها كل البلديات الغنية منها والفقيرة نظرا لتأثر الميزانية بعدة عوامل اقتصادية، إدارية، مالية وأخرى متعلقة بمتطلبات التنمية في حد ذاتها.

(7) نصر الدين بن شعيب: إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2002، ص195.

(8) مصطفى كراجي: أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 2، 1996، ص356.

هذه الوضعية أدت بالبلديات إلى الاعتماد على التمويل الخارجي بالجوء إلى مساعدات الدولة، خاصة فيما يتعلق بتمويل قسم التجهيز والاستثمار، وهي في الغالب مساعدات مرتبطة بقدر من الرقابة المركزية، وهو الأمر الذي لا يتفق مع متطلبات الحكم المحلي بقدر ما يتفق مع متطلبات الإدارة المحلية⁽⁹⁾.

لابد من الإقرار في الأخير بأن البلديات تعيش في حلقة مفرغة، حيث أن الاختلالات المسجلة في ماليتها لم تسمح لها بتحسين أدائها وطرق تسييرها، كما أن ضعف وتدني مستويات التسيير لم تمكنها من حل مشكل عجز الميزانية، وبالتالي فإنها بهذا الشكل تبقى بعيدة عن تحقيق أهدافها التنموية.

ولقد بات واضحا أن حل مشكل عجز ميزانيات البلديات إنما يتطلب تضافر جهود كل من الدولة والجماعات المحلية، إذ أن الدولة مطالبة بالتكفل بإصلاح النظام الجبائي المحلي واعتماد قانون خاص بالجباية المحلية يوفر خيارات أكبر لتمويل الجماعات المحلية ويسمح لها بتحقيق التنمية المحلية المنشودة، كما أن البلديات مطالبة ببذل مجهود أكبر في الاستغلال الأمثل لمواردها من جهة والالتزام بالصرامة والرشاد في الإنفاق من جهة أخرى عن طريق اعتماد مبادئ الحكم الراشد في تسيير شؤونها المحلية.

(9) Michel BOUVIER: Les finances locales, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2ème édition, 1993, p.66.

مراجع ببليوغرافية

- حسين مصطفى حسين: المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
- مصطفى كراجي: أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، الجزء 34، رقم 2، 1996.
- مسعود شيهوب: أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- زينب حسين عوض الله: مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1998.
- نصر الدين بن شعيب: إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة تلمسان، 2002.

- Jean CATHELINEAU: La fiscalité des collectivités locales, ARMAND COLIN, Paris, 1990.
- Michel BOUVIER: Les finances locales, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2ème édition, 1993.
- Rapport du CNES: l'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, Alger, 2001.