مساهمة عائدات أملاك البلديات بالجزائر في إيرادات ميزانياتها للتسيير

د. سمير بن عياش

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، sam08051945@gmail.com

تاريخ الإيداع: 2021/04/26 **تاريخ المراجعة:** 2021/02/18 **تاريخ القبول:** 2021/09/12

ملخص

تضمن النصوص القانونية والبنى المؤسساتية الاستغلال الأمثل لأملاك البلديات في الجزائر، بما يمكنها من أن تكون موردا هاما لميزانية التسيير، في الواقع نلاحظ سوء تسييرها ونقص مداخيلها، مما يفرض: ترشيد استغلالها، وتثمينها، وتحيين أسعارها، والقيام بعمليات الجرد الدقيق والشامل لها، وعصرنة تسييرها بتوظيف التكنولوجيات الحديثة، والعمل بكل صرامة وشفافية في تحصيل عائدات وديون أملاك البلديات.

الكلمات المفاتيح: أملاك بلدية، جزائر، إيرادات، ميزانية التسيير، ترشيد، تثمين.

The contribution of municipal property revenues in Algeria to the income of its operating budget

Abstract

The legal texts and institutional structures ensure the optimal utilization of municipal property in Algeria, enabling it to be an important resource for the operating budget. However, in reality, we notice its poor management and a lack of income, which requires: rationalizing its exploitation and value, adjusting its prices, conducting accurate and complete inventory, modernizing its management by employing modern technologies and working strictly and transparently to collect municipal property revenues and debts.

Keywords**: **Municipal properties, Algeria, revenue, operating budget, rationalization, valorisation.

La contribution des rendements du patrimoine communal dans les recettes de son budget de fonctionnement en Algérie.

Résumé

Les textes juridiques et les structures institutionnelles garantissent l'utilisation optimale du patrimoine communal en Algérie, lui permettant d'être une ressource importante pour le budget de fonctionnement. Cependant, dans la réalité, nous remarquons une mauvaise gestion dudit patrimoine et un manque de revenus, ce qui nécessite : la rationalisation de son exploitation par la valorisation et l'ajustement de ses prix, l'exécution d'inventaires précis et complet de ce patrimoine, la modernisation de sa gestion en employant des technologies modernes, tout en travaillant avec rigueur et transparence dans la perception des recettes et des dettes du patrimoine communal.

Mots-clés**: **Patrimoine communal, Algérie, recettes, budget de fonctionnement, rationalisation, valorisation.

المؤلف المرسل: د. سمير بن عياش، sam08051945@gmail.com

مقدمـــة

يكتسي إعداد الميزانية البلدية أهمية كبيرة، كما تحظى عائداتها باهتمام متزايد، سواء من حيث قيمة هذه العائدات والسبل الممكنة لزيادة مردوديتها، وكذلك من حيث توجيه الاهتمام لمختلف الموارد الممكنة مثل: ناتج الموارد الجبائية، والمساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة، ورسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها، وناتج ومداخيل أملاك البلدية، والعمل على زيادة عائدات هذه الموارد بما يمكن من زيادة إيرادات ميزانية البلدية، وسينصب التركيز في هذا البحث حول عائدات الأملاك للبلدية في الجزائر، وذلك بتتبع مكانتها عند إعداد ميزانية التسيير وآثارها على مدار السنة المالية، ولا يركز البحث فقط على التشريعات والتنظيمات المتعلقة بهذا الموضوع، وكذا البنى المعنية باستغلالها، بل سيتعداه لبحث وتتبع بعض الحالات العملية الكفيلة بفهمه، سواء الحالات التي تشهد غنى في المداخيل أو حالات البلديات التي تعرف العجز والفقر المالي، ويتناول البحث بالدراسة الحالات السلبية التي تعرفها الكثير من البلديات في استغلال أملاكها، في ظل مساوئ الاقتصاد الريعي الذي عملت وفقه الجزائر، والذي كان له من الآثار السلبية الكثير على المستوى المحلي.

- المشكلة البحثية:

تناول هذا الموضوع المهم على المستوى المحلي في الجزائر، سيتم بالتركيز على أملاك الجماعات المحلية ومكانتها في ميزانياتها للتسيير، كمورد من مواردها التي لا يحظى بالاهتمام اللائق، والبحث في مكانته مع بقية الإيرادات الأخرى لميزانية التسيير، وتبيان أهمية توظيف هذه الموارد بالميزانيات مما سيمكن من زيادة فرص تحقيق التنمية المحلية، كما سيركز البحث على كيفيات توظيف مختلف الأطر القانونية والمؤسساتية لإنجاح هذه العمليات، ففي ظل تراجع عائدات الريع البترولي والإعانات المركزية، حيث ينبغي تدعيم المالية المحلية بتوجيه الاهتمام أكثر نحو الموارد الذاتية، لذلك سنتساءل كإشكالية: كيف يمكن للبلديات في الجزائر زيادة عائدات أملاكها، ومدى مساهمة ذلك في إعداد ميزانياتها للتسيير؟

وترتب عن هذه الإشكالية التساؤلات الفرعية التالية:

- ما هي آليات تسيير الأملاك التابعة للبلديات في الجزائر.
- ما هي مراحل إعداد ميزانيات البلديات في الجزائر؟
- ما مدى استفادة البلديات في الجزائر من عائدات أملاكها في إعداد ميزانياتها؟
- ما هي الصعوبات التي تعترض الاستغلال الأحسن لأملاك البلديات؟ وكيفيات تجاوزها؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمنا هذا البحث إلى ثلاثة محاور رئيسية، وهي كالتالي:

- المحور الأول: تحديد مفاهيم ومصطلحات الدراسة.
- المحور الثاني: إيرادات ميزانيات التسيير للبلديات في الجزائر.
- المحور الثالث: عائدات أملاك البلديات في الجزائر وعلاقته بإيرادات ميزانياتها للتسيير.

ليتم في الأخير إعداد استنتاجات واقتراحات حول الموضوع.

- أهمية البحث:

تبرز أهمية هذا العمل من خلال ربطه بتسيير المالية المحلية والاختلالات التي تشهدها على مستوى البلديات، ولاسيما بعد تراجع عائدات الجباية النفطية، وما ترتب عنه من تراجع في تقديم الدولة لإعانات مالية لتمويل

الجماعات المحلية، مما يفرض الاتجاه نحو الاعتماد على الموارد الذاتية مثل عائدات الأملاك في إعداد ميزانيات البلديات في الجزائر، والعمل على تثمين الأملاك المحلية باستغلالها بكل عقلانية ورشادة.

- منهجية البحث:

احتاج هذا البحث من أجل فهم ودراسة متغيراته وتقديم نتائجه، ما يلي:

أولا–المنهج الوصفي التحليلي: ويقوم هذا المنهج على وصف ظاهرة من الظواهر للوصول إلى أسباب هذه الظاهرة والعوامل التي تتحكم فيها، واستخلاص النتائج لتعميمها، ويشمل المنهج الوصفي أكثر من طريقة منها: طريقة المسح، وطريقة دراسة حالة وتحتاج هذه الطرق إلى خبرة وجهد الباحث، كما أنه ينبغي تفسير النتائج التي يتم الحصول عليها بكل عناية[1].

ثانيا– المنهج المقارن: تم توظيف هذا المنهج للمقارنة بين مختلف الموارد المالية للبلديات في الجزائر، مع التوضيح أن المنهج المقارن يتجاوز استخدامه جميع العلوم الإنسانية بتوظيف تقنيات بحث عديدة سواء على المستويات الفرعية المتخصصة أو مستويات البحث العامة[2]، فهذا البحث يركز على تبيان الفروق بين مختلف الموارد المالية للبلديات في إعداد ميزانيتها، ليتم التركيز على الموارد الذاتية من خلال أملاك البلديات، فلذلك تم استخدام المنهج المقارن.

– أهداف الدراسة:

يهدف هذا العمل لإبراز أهمية الموارد الذاتية لتمويل الجماعات المحلية، وإظهار مكانة هذه الموارد في إعداد ميزانيات البلديات في الجزائر، وتبيان أسباب عدم تثمين الأملاك المحلية كمورد من الموارد الذاتية، وضعف وعدم عقلانية ورشادة استغلالها، كما سيمكن البحث من إجراء المقارنة بين الموارد الذاتية للبلديات، والموارد الخارجية لها، وخاصة الإعانات التي تستفيد منها من الدولة والولاية، وبحث كيفيات تأثير ذلك على استقلالية هذه الجماعات المحلية في إعداد وتنفيذ ميزانياتها.

1- تحديد مفاهيم ومصطلحات الدراسة.

1-1- أملاك البلديات:

لفهم المقصود بهذه الأملاك ينبغي التطرق لما يلي:

أولا– الأملاك الوطنية: يحدّد القانون الأملاك الوطنيّة، وتتكوّن من الأملاك العموميّة والخاصّة الّتي تملكها كلّ من الدّولة، والولاية، والبلديّة، ويتمّ تسيير الأملاك الوطنيّة طبقا للقانون[3]، كما تعتبر أموالا للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة أو لإدارة[4]، وتصنف الأملاك العقارية إلى:

– الأملاك الوطنية.

– أملاك الخواص أو الأملاك الخاصة.

– الأملاك الوقفية[5]،

وتعرف الأملاك الوطنية أيضا بأنها: مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة، وتتكون هذه الأملاك الوطنية من:

– الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة.

– الأملاك العمومية والخاصة التابعة للولاية.

– الأملاك العمومية والخاصة التابعة للبلدية[6]، فهذه كلها أملاك وطنية ولكن تختلف حسب تصنيفها وتخصيصها، وتصنف إلى نوعين:

✓ **الأملاك الوطنية العمومية:** تمثل الأملاك الوطنية العمومية الأملاك التي لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها أو غرضها وهي غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجز[7].

✓ **الأملاك الوطنية الخاصة:** الأملاك الوطنية الأخرى غير المصنفة ضمن الأملاك العمومية والتي تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية فتمثل الأملاك الوطنية الخاصة، والأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة للتقادم ولا للحجز ما عدا المساهمات المخصصة للمؤسسات العمومية الاقتصادية[8]، وهذا التصنيف يخص جميع الأملاك الوطنية للدولة والبلدية والولاية، وفي هذا البحث سيتم التركيز فقط على الأملاك التابعة للبلدية.

1-2- ميزانية البلدية:

أ- التعريف:

الميزانية ليست إطارا نظريا أجوفَ بل هي أداة برامج وعمل لاستعمال الإيرادات والنفقات، لتقديم خدمات للمواطنين عن طريق التسيير والتجهيز والاستثمار[9]، والميزانية البلدية في الجزائر:

هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، ويحدد شكل الميزانية ومضمونها عن طريق التنظيم[10].

ب- تحديد مختلف وثائق الميزانية البلدية بالجزائر[11]:

تتكون ميزانية البلدية من خمس (05) وثائق ميزانياتية مفصلة ومعرفة كما يلي:

f**– الميزانية الأولية:** وهي الوثيقة المالية الأساسية، تحتوي على تقديرات الإيرادات والنفقات لسنة مالية ويصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها.

II **–الاعتماد المالي المسبق:** يسمى فتح الاعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة اعتمادات مفتوحة مسبقا، إذا جاءت قبل الميزانية الإضافية، ويسوى بالميزانية الإضافية بموجب مداولة.

III **– الميزانية الإضافية:** هي وثيقة تعديليه للنفقات والإيرادات(سواء بالزيادة أو بالنقصان) للميزانية الأولية للسنة المالية الحالية عن طريق نتائج السنة المالية السابقة، ويصوت عليها قبل 15 جوان من السنة التي تنفذ فيها، يتم فيها ترحيل المتبقي الذي يظهر في الحساب الإداري للسنة المالية السابقة.

IV**–الترخيص الخاص:** يسمى فتح الاعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة ترخيصا خاصا، إذا جاءت بعد الميزانية الإضافية، ففي حالة تسجيل إيرادات جديدة بعد الميزانية الإضافية، تسجل هذه الاعتمادات عن طريق ترخيص خاص، ويتم تسويتها لاحقا بالحساب الإداري.

V **–الحساب الإداري:*** يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية– 31 مارس– الحساب الإداري للبلدية ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة.

2- إيرادات ميزانيات التسيير للبلديات في الجزائر:

سيتم التطرق لمختلف إيرادات ميزانية البلدية في التشريع الجزائري، وأهم المبادئ المتعلقة بها:

2-1- تحديد إيرادات ميزانية البلدية:

مفصلة حسب قسمي التسيير والتجهيز والاستثمار كما يلي:

أ- إيرادات قسم التسيير- ميزانية التسيير:

-الموارد الذاتية:

- ✓ ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما،
- ✓ **موارد التسيير:**
- ناتج ومداخيل أملاك البلدية،
- رسوم وحقوق مقابل خدمات الاستغلال المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات،

- **الموارد الخارجية:** المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية.

ب- إيرادات قسم التجهيز والاستثمار-ميزانية التجهيز-:

- ✓ الاقتطاع من إيرادات التسيير،
- ✓ ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية،
- ✓ الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري،
- ✓ ناتج المساهمات في رأس المال،
- ✓ إعانات الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والولاية،
- ✓ ناتج التملك،
- ✓ الهبات والوصايا المقبولة،
- ✓ كل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية،
- ✓ ناتج القروض[12]،

ومن خلال ما سبق يتضح لنا مدى تنوع مصادر الموارد المالية لميزانية للبلديات، وتختلف هذه الموارد مما هو ذاتي خاص بها، أو خارجي يأتي من أطراف أخرى كالأفراد والمؤسسات والدولة والولاية، ولا يترتب عن تنوع هذه الموارد بالضرورة زيادة كبيرة في قيمتها المالية، فالأمر يختلف حسب الحالة من بلدية لأخرى، وقد يعود الاختلاف لما يمتاز به إقليم البلدية من مصادر للجباية المحلية أو من أملاكها والخدمات التي يمكن أن تقدمها، ومصادر أخرى.

كما قد تتلقى البلدية إعانات من الدولة ويعود ذلك لسبب أو أكثر من الأسباب التالية:

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها،
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية،
- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولا سيما منها الكوارث الطبيعية والنكبات.
- أهداف المستوى المطلوب فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا،
- نقص الإيرادات الجبائية، في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية[13].

فعموما تستفيد المالية المحلية من مجموع 27 ضريبة ورسم منها سبعة (07) رسوم بصفة كلية، ولكن يسجل ضعف النسب المطبقة لتوزيع حصيلة هذه الرسوم عند المقارنة بين الدولة والجماعات المحلية، ويضاف للإيرادات السابقة مساهمات التسيير لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وكذا المؤسسات العمومية والرسوم والحقوق مقابل الخدمات المرخص بها، وناتج التمليك ومداخيل أملاكها، وناتج استغلال الامتياز للمرافق العمومية

البلدية والفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري، والهبات والوصايا المقبولة(قانون البلدية المادة رقم 195)، كما أخضع قانون البلدية قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية (المادة 171 من قانون البلدية)، وهذا احتراما لسيادة الدولة وكذا للتحكم في العلاقات الخارجية الممكنة للجماعات المحلية، وتكون الاستفادة من الموارد الخارجية وإعانات الدولة كتوزيع للريع على المستوى المحلي، كما أن الإعانات الخارجية تنقص من استقلالية الجماعات المحلية، لذلك كان التركيز في هذا البحث على مواردها الذاتية، ولاسيما مداخيل الأملاك لتحقيق استقلالية أكبر للبلديات.

2-2- إعداد وثائق الميزانية بالتركيز على إيراداتها:

يراعى في إعداد وثائق ميزانية البلدية ما يلي:

- ✓ احتواء ميزانية البلدية على قسمين: قسم التسيير، وقسم التجهيز والاستثمار.
- ✓ ينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا.
- ✓ يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار.
- ✓ يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية، حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية.
- ✓ يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية، ويقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه.
- ✓ يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها[14].
- ✓ عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان توازن الميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من قبل الوالي بأن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.
- ✓ تعد ميزانية البلدية للسنة المالية ويمتد تنفيذها إلى غاية:15 مارس من السنة الموالية بالنسبة للتصفية ودفع النفقات، وإلى غاية 31مارسبالنسبة إلى عمليات تصفية المداخيل وتحصيلها ودفع النفقات.
- ✓ كما يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية الحساب الإداري للبلدية ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة[15].

فاحترام المالية المحلية والعمليات المتعلقة بتحصيل الإيرادات حسب ما هو منصوص عليه في قانون البلدية والمحاسبة العمومية، والنصوص القانونية الأخرى ذات العلاقة بهذا الموضوع بهذا الشكل، وكذا احترام الآجال المحددة لإعداد مختلف وثائق الميزانية، يضمن التسيير الفعال لمختلف المصالح البلدية، وبما يضمن تقديم الخدمة العمومية للساكنة المحلية، ولكن البلديات مطالبة أكثر بتثمين عائدات أملاكها لزيادة إيرادات ميزانيتها للتسيير بما يمكن من استقلاليتها أكثر وإعدادها لميزانيتها دون تسجيل عجز أو حاجتها للإعانات المركزية.

2-3- تصنيف البلديات حسب الإيرادات:

يتضمن الجدول التالي تصنيف البلديات حسب الإيرادات:

الجدول رقم (01): توزيع البلديات وتصنيفها حسب حجم الإيرادات

الإيرادات (مليون دج)	عدد البلديات	تصنيف البلدية	ملاحظات
أقل من 1	130	ضعيفة	بلدية خميس مليانة (ولاية.عين.الدفلى) 15.504 دج بلدية فرقيق (معسكر) 21.354 دج
من 1 إلى 2.5	240	ضعيفة	/
من 2.5 إلى 5	298	ضعيفة	/
من 5 إلى 10	210	ضعيفة	/
من 10 إلى 20	219	ضعيفة	/
من 20 إلى 50	195	متوسطة	/
من 50 إلى 100	98	متوسطة	/
من 100 إلى 1.000	126	غنية	الجزائر 34 بلدية
أكثر من 1.000	25	غنية	الجزائر 09 بلديات
المجموع	1541	/	/

المصدر:

-Ibrahim gaidi: PDG (CSGCL), travaux de la journée parlementaire « les comptes d'affection spéciale du trésor », 04/03/2015, commission des finances et budget, p 71.

-عن: العياشي عجلان، "حوكمة الجباية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة حالة ولاية المسيلة 2008-2011"، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد:14، 2014، ص 23.

يظهر لنا هذا الجدول مدى درجة الاختلال في إيرادات البلديات في الجزائر، إذ إن (71%) من البلديات مصنفة على أنها بلديات ضعيفة من حيث حجم المداخيل، وأن (10%) تعتبر بلديات غنية من حيث المداخيل، أما فئة البلديات متوسطة الدخل فأقل من(20%).

وحسب تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالجزائر فإن:" البلديات المصنفة كبلديات غنية لا يفوق عددها 200 بلدية موجودة على مستوى الولايات الكبرى والولايات ذات النشاط الاقتصادي الكبير، وأن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يعمل على دعم البلديات العاجزة لتمكينها من التكفل الجيد بالخدمات العمومية المختلفة، وذلك من خلال تصحيح الوضع وإلغاء الفوارق بين البلديات الغنية والفقيرة عن طريق خلق التضامن المالي بين الجماعات المحلية، فأغنى بلدية في الجزائر هي بلدية حاسي مسعود التي تسجل مداخيل سنوية تفوق 05 مليار دج بفضل إيرادات الجباية النفطية، فيما لا تتجاوز المداخيل السنوية لأفقر بلدية 01 مليون دج [(16)]. وهناك أسباب عديدة لهذه الوضعية منها: التقسيم الإقليمي لسنة 1984، والاختلالات التي سجلها بزيادة عدد البلديات دون الأخذ بعين الاعتبار استقلاليتها وغناها من ناحية الموارد الذاتية، وإعداد ميزانياتها دون انتظار إعانات الدولة، وهناك حالات لانتشار الفساد ولتهاون المسؤولين المحليين وتسببهم في تدني الوضعية المالية لبلدياتهم، فعلاج مختلف المشكلات المالية للبلديات بحاجة للمعرفة الدقيقة للبلدية في الفترة محل البحث وما سبقها خلال مختلف العهدات الانتخابية السابقة لها.

3- عائدات أملاك البلديات المنتجة للمداخيل في الجزائر وعلاقته بإيرادات ميزانياتها للتسيير:

من خلال هذا المحور سيتم متابعة تحصيل مداخيل أملاك البلديات في الجزائر، وتبيان حصة هذه المداخيل من إيرادات ميزانيات البلديات للتسيير، وتحليل النتائج المتحصل عليها في هذا الشأن.

3-1- تقييم الحصيلة المالية لأملاك البلديات المنتجة للمداخيل في الجزائر:

قدرت عائدات الأملاك المنتجة للمداخيل للبلديات سنة 2014: (9,842 مليار دج من مجموع 274,650 مليار دج، فلم تصل نسبة مساهمتها في موارد البلديات إلى 04) %، لذلك فإن استغلال هذه الأملاك يتطلب التحكم في التسيير الإداري والمحاسبي لها، واتخاذ كل التدابير والقيام بكل الواجبات التي من شأنها تحقيق أفضل مردود من استغلالها، يعتبر تثمين الأملاك العقارية التابعة للبلدية أحد الركائز الأساسية التي تساهم في تحسين وتطوير الموارد المالية للجماعات المحلية، لا سيما في الوقت الذي تعاني فيه معظم البلديات من صعوبات في تحقيق توازن ميزانياتها، والاستجابة للمهام الموكلة لها لا سيما بعد اتساع نطاق تدخلها وظهور احتياجات جديدة للسكان[17].

وبغرض تقييم تسيير الممتلكات العقارية المنتجة للمداخيل من طرف البلديات، تم القيام بثلاث عمليات رقابية من قبل الغرف الإقليمية لمجلس المحاسبة، لكل من وهران وتلمسان وتيزي وزو، مست في مجملها 31 بلدية وخصت السنوات من 2012 إلى 2016، ومن خلال التدقيقات المنجزة تبين ضعف موارد هذه الممتلكات وضآلة مبالغها، مقارنة مع الإمكانيات المتاحة وتنوعها حيث لا تتعدى مساهمتها في ميزانياتها المحلية للتسيير 05% في أغلب الحالات[18].

ويتضح ضعف مساهمات الأملاك والتي لا تتجاوز نسبة مساهمتها في موارد البلديات نسبة 05% حسب ما تم توضيحه سابقا، كما يتبين أن إيرادات أملاك البلديات يتمحور حول أملاكها العقارية فقط دون الأملاك المنقولة، مما يتطلب تثمين البلديات لجميع ممتلكاتها المنتجة للمداخيل، والاهتمام أيضا بملحقات أملاك البلدية من إتاوات استغلال أملاك البلدية (الدومين البلدي)، وحقوق الطرقات، وحقوق التوقف أثناء المعارض والرسوم على الأرصفة نظير الاستعمال المؤقت للملك العام، وكذا التنفيذ الصارم للنصوص القانونية وللتعليمات التي تخص تسيير الأملاك المنتجة للمداخيل عن طريق التحكم العقلاني للتسيير الإداري والقانوني والمحاسبي لهذه الأملاك، مما سيمكن من زيادة مساهمة هذه الأملاك في إيرادات ميزانيات البلديات، وتسهيل قيامها بالمهام الموكلة لها.

كما أن إيرادات الاستغلال والتي تعتبر مداخيل تتحصل عليها البلدية لقاء تقديمها لخدمات، فهي تمثل نسبة ضئيلة من إيراداتها فهي لا تتجاوز بالإضافة لإيرادات الأملاك نسبة 05% من مجموع إيرادات التسيير للبلدية، إلا أنها رغم ضعفها فهي تمثل أداة هامة للاستقلال المالي للبلديات، نظرا لارتباطها مباشرة بالخدمات التي تقدمها البلديات من جهة، وكذلك للسيطرة التي تتمتع بها البلدية على هذا النوع من الإيرادات، سواء في تحديد مقاديرها أو تحصيلها عن طريق أمين الخزينة، عكس –معظم– الإيرادات الجبائية التي لا تتمتع البلدية بأية صلاحيات حولها، سواء ما تعلق بتحديد مقدارها أو تحصيلها، إلا أن الحرية ليست مطلقة فهناك بعض الجوانب القانونية التي تتدخل لتقرر كيفية تحديد أسعار خدماتها وضرورة موافقة الجهات الوصية– الولاية– عليها[19].

وخلص تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 إلى أن تزايد أملاك البلديات إثر برامج التجهيز العمومي لم يتبع بتحسين نوعي في إيرادات هذه الأملاك، فمساهمة الأملاك المنتجة للمداخيل تبقى ضعيفة ومساهمتها في ميزانية

البلدية ثانوية، بالمقارنة مع الاعتمادات والإعانات، والمتأتية أساسا من الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية[20]، ويضاف لهذه الإيرادات ذات الأهمية المالية إعانات الولاية وعائدات الجباية المحلية.

فعند المقارنة بين عائدات الأملاك التي لا تتجاوز نسبة 05% من إيرادات ميزانيات التسيير للبلديات وعائدات الجباية المحلية التي قد تتجاوز 90% من هذه الإيرادات، نجد أن البلديات التي ترغب في الحصول على الاستقلالية المالية أكثر مطالبة بتثمين أملاكها وزيادة حصتها من إيرادات التسيير بميزانياتها.

2-3- نماذج لمساهمة عائدات الأملاك المنتجة للمداخيل في ميزانيات التسيير للبلديات:

أ- نموذج لعائدات الأملاك لعينة من البلديات ومكانتها في إعداد ميزانياتها:

سيتم من خلال الجدول التالي متابعة مكانة عائدات الأملاك للبلديات في إعداد ميزانياتها للتسيير:

جدول رقم 02: خاص بحصة عائدات الأملاك بالنسبة لإيرادات الميزانية لسنة 2014: دج

البلديات	عائدات الإيجار E 1F	مجموع إيرادات الميزانية E 2 F	النسبة E 2/1F
برج بوعريريج	50.429.062.28	6.939.324.221.31	% 0.73
رأس الواد	7.435.886.96	891.337.449.69	% 0.84
بودواو	3.042.098.30	2.525.655.668.89	% 0.12
الياشير	1.278.478.90	357.387.622.13	% 0.36
تيجلابين	82.865.202.39	681.092.334.98	% 12.17
أقبو	87.751.535.28	7.087.175.432.28	% 1.24

المصدر: مجلس المحاسبة، تقرير 2017، مرجع سابق، ص 203.

يظهر لنا هذا الجدول أن مساهمة عائدات الإيجار ومداخيل الأملاك للبلديات(برج بوعريريج، رأس الواد، بودواو، الياشير، تيجلابين، أقبو) كإيرادات لميزانيات البلديات المعنية ضعيفة، فباستثناء بلدية أقبو التي كانت فيها عائدات الأملاك تمثل نسبة 1.24% من مجموع إيرادات الميزانية، وكذلك بلدية تيجلابين التي أحصت فيها نسبة عائدات الأملاك من كل إيرادات الميزانية ما مقداره 12.17%، فإن بقية البلديات الواردة في الجدول لم تصل فيها نسبة عائدات الأملاك من مجموع إيرادات الميزانية نسبة 01%، مما يبين ضعف مساهمة عائدات الأملاك في إيرادات ميزانيات التسيير للبلديات بالجزائر.

ب- نموذج لعائدات الأملاك لكل بلديات ولاية قالمة ومكانتها في إعداد ميزانياتها:

يتضمن الجدول التالي منجزات عائدات الأملاك ضمن موارد التسيير لقسم التسيير لميزانيات كل بلديات ولاية قالمة (34 بلدية)، من خلال الحسابات الإدارية للبلديات لسنة 2015 التي تم إعدادها سنة 2016:

جدول رقم 03: منجزات الأملاك المنتجة للمداخيل بموارد التسيير لقسم التسيير لميزانيات بلديات ولاية قالمة

الموارد/ موارد التسيير	الرمز	المبلغ دج	النسبة
ناتج الأملاك	71	624.140.00	%0.3
منتوجات الاستغلال	70	121.600.00	%0.6
ناتج مالي	77	–	%0
المجموع الفرعي		745.740.00	%0.4
المجموع العام		203.562.454.93	%100

المصدر: نضيرة دويابي، بوطالب براهمي، "إشكالية ضعف الموارد المالية للبلديات–دراسة حالة بلديات ولاية قالمة"، Revue d'études sur les institutions et le développement، عدد.04، جوان 2017، ص ص 129–155.

يظهر لنا هذا الجدول مدى ضعف مساهمة ناتج الأملاك لكل بلديات ولاية قالمة وعددها 34 بلدية، حيث قدرت حسب الحسابات الإدارية لسنة 2015 لهذه البلديات نسبة مساهمة ناتج هذه الأملاك ب 0.3 % من موارد قسم التسيير بميزانية هذه البلديات، مما يبين مدى الحاجة لاهتمام البلديات المعنية باستغلال وتثمين أملاكها المنتجة للمداخيل وعدم إهمالها مهما كانت مالية البلدية سواء غنية أو فقيرة.

ت- نماذج لمساهمة عائدات الأملاك المنتجة للمداخيل في إيرادات ميزانية التسيير لبلديات مختلفة:

ستتم متابعة مبالغ عائدات الأملاك المنتجة للمداخيل ومساهمتها في إيرادات ميزانية التسيير لبلديات مختلفة من خلال الحسابات الإدارية للبلديات الواردة في الجدول التالي:

الجدول رقم 04: المتعلق بمساهمة عائدات الأملاك لإيرادات ميزانية مجموعة من البلديات، الوحدة: دج

الولاية	البلدية	السنة المالية 2015			السنة المالية 2016			السنة المالية 2017		
		مجموع إيرادات قسم التسيير	مجموع إيرادات الأملاك	النسبة %	مجموع إيرادات قسم التسيير	مجموع إيرادات الأملاك	النسبة %	مجموع إيرادات قسم التسيير	مجموع إيرادات الأملاك	النسبة %
تلمسان	شتوان	667 751 865,52	3 490 026,57	0,52	234 968 125,09	3 551 721,50	1,51	579 380 798,32	4 620 095,90	0,8
	دار يغمراسن	152 562 314,20	4 484 562,50	2,94	141 180 615,49	4 847 700,00	3,43	109 431 413,29	5 226 700,00	4,78
	منصورة	593 281 840,92	1 496 051,54	0,25	431 300 351,68	3 188 862	0,66	414 910 315,00	3 221 794,70	0,78
	الرمشي	858 228 971,83	27 199 122,63	3,17	730 986 284,59	28 996 103,66	3,97	637 406 103,33	29 323 127,33	4,6
سيدي بلعباس	لمطار	227 687 686,52	273 099,97	0,12	229 121 922,46	375 250,00	0,16	21 483 315,76	479 895,00	2,23
	رأس الماء	307 206 142,45	5 885 720,00	1,92	288 040 450,26	375 250,00	2,41	162 063 355,00	7 398 300,00	4,57

	سيدي لحسن	479 932 876,01	1 573 900,00	0,33	329 886 096,17	4 065 000,00	1,23	312 573 552,52	5 225 378,42	1,67
تيارت	القليجة	647 499 808,00	252 000,00	0,04	558 797 269,26	385 386,00	0,07	336 169 845,44	404 400,00	0,12
	الرحوية	353 565 043,41	6 975 376,98	1,97	234 453 009,87	7 259 397,20	3,1	217 043 885,38	8 259 014,80	3,81
	تاخمارت	358 959 783,22	13 904 482,12	3,87	279 767 056,54	14 063 968,61	5,03	273 836 512,42	15 965 345,86	5,83
عين تموشنت	عين الطلبة	148 895 605,41	1 740 984,00	1,17	120 617 368,47	885 386,00	0,73	108 145 706,66	921 944,00	0,85
	حمام بوحجر	345 054 961,15	7 505 957,63	2,18	287 122 784,32	9 801 110,91	3,41	275 442 810,02	9 372 168,04	3,4
	سيدي بن عدة	389 435 541,67	405 490,00	0,1	329 361 410,13	1 188 439,00	0,36	343 708 792,44	1 963 500,00	0,57
النعامة	مشرية	1 402 716 669,24	35 442 422,42	2,53	1 296 295 017,59	33 081 399,00	2,55	1 294 093 730,72	31 869 668,04	2,46
	مكمن بن عمار	181 131 208,63	7 521 443,92	4,15	176 723 258,73	7 460 403,52	4,22	183 924 365,51	7 739 971,60	4,21

المصدر: تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، مرجع سابق، ص ص 119-120.

يظهر لنا هذا الجدول مدى ضعف مساهمة عائدات الأملاك للبلديات المبينة في إيرادات ميزانيتها للتسيير خلال السنوات:2015-2016-2017، والملاحظ أيضا أن أغلب البلديات سجلت تحسنا طفيفا في عائدات أملاكها من سنة لأخرى.

ث-أمثلة لعائدات برنامج 100 محل لكل بلدية"في إطار تشغيل الشباب":

وبالنسبة للبرنامج المتعلق ب100 محل لكل بلدية، والذي كان يهدف لزيادة مداخيل أملاك البلديات بعد تحويل ملكيتها من أملاك الدولة إلى الأملاك الخاصة للبلدية، فالجدول التالي يبين تطور إيرادات هذه المحلات المنجزة في إطار "تشغيل الشباب":

جدول رقم 05: خاص بإيرادات المحلات التابعة لأملاك البلديات في إطار "تشغيل الشباب. الوحدة: دج

البلديات	عدد المحلات المنجزة	الإيرادات				مجموع الإيرادات
		2011	2012	2013	2014	
برج بوعريريج	557	-	-	-	-	-
رأس الواد	234	373.445.76	1.050.658.90	820.110.27	866.765.63	3.110.980.56
الياشير	83	33.843.01	55.562.82	83.045.25	98.412.68	270.863.76
تيجلابين	40	-	-	-	-	-
بودواو	90	154.498.79	172.796.70	643.336.45	652.948.30	1.623.580.24
اقبو	248	11.479.68	79.808.52	171.543.80	183.855.04	446.687.04
المجموع	1252	573.267.24	1.358.826.94	1.718.035.77	1.801.981.65	5.452.111.60

المصدر: مجلس المحاسبة، 2017، مرجع سابق، ص 203.

يظهر لنا هذا الجدول مدى التفاوت في عدد هذه المحلات من بلدية لأخرى، ورغم عددها الكبير إلا أن عائداتها ضعيفة، فمجموع 1252 محلا لم تكن عائداتها تتجاوز 01 مليون دج في أي سنة من السنوات التي تم تناولها في الجدول السابق، وهناك بلديات لم تقم بتحصيل عائداتها خلال الفترة المحددة في الجدول من 2011 إلى 2014، وهي بلدية برج بوعريريج وبلدية تيجلاتبين.

3-3- تثمين إيرادات الأملاك المنتجة للمداخيل:

تقتضي إحدى عمليات تثمين إيرادات الأملاك اللجوء للمزايدات عملا بالنصوص القانونية، ويوضح لنا الجدول التالي مكانة إيرادات الأملاك المؤجرة عن طريق المزايدة لعينة من البلديات للفترة 2011-2014:

الجدول رقم 06: إيرادات الأملاك المؤجرة عن طريق المزايدة لعينة من البلديات للفترة 2011-2014

البلديات	مجموع الإيرادات المنجزة	إيرادات الأملاك المؤجرة عن طريق المزايدة	النسبة %
أقبو	316.158.231.51	289.333.333.33	%91.52
تيجلابين	283.291.048.94	275.753.720.00	%97.34
برج بوعريريج	142.337.658.33	123.078.202.00	%86.46
بودواو	18.889.269.46	-	-

رأس الواد	32.364.923.99	23.202.483.33	%71.69
الياشير	8.872.350.54	4.876.100.00	%54.96

المصدر: مجلس المحاسبة، تقرير 2017، مرجع سابق، ص 208.

يتضح من هذا الجدول أن أملاك البلديات الواردة في الجدول كعينة عن بقية البلديات الجزائرية لا تؤجر كلها عن طريق المزايدة، التي تمكن من الشفافية وزيادة مردوديتها، وبالنسبة لحالة بلدية بودواو التي لم تلجأ للمزايدة لإيجار أملاكها خلال الفترة 2011-2014.

- **نتائج الدراسة:**

خلصت الدراسة لما يلي:

- هناك تنوع في المصادر المالية لميزانيات للبلديات، وتختلف هذه الموارد مما هو ذاتي خاص بها، أو خارجي يأتي من أطراف أخرى كالأفراد والمؤسسات والدولة والولاية، ولا يترتب عن تنوع هذه الموارد بالضرورة زيادة كبيرة في قيمتها المالية، فالأمر يختلف حسب الحالة من بلدية لأخرى، وقد يعود الاختلاف لما يمتاز به إقليم البلدية من مصادر للجباية المحلية أو من أملاكها والخدمات التي يمكن أن تقدمها، ومصادر أخرى.
- تسبب التقسيم الإقليمي لسنة 1984، والاختلالات التي سجلها في زيادة عدد البلديات دون الأخذ بعين الاعتبار غناها من ناحية الموارد الذاتية، كما ترتب عن انتشار الفساد وتهاون المسؤولين المحليين في تدني الوضعية المالية لبلدياتهم.
- هناك اهتمام في القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية وكذا الأملاك العمومية والمحاسبة العمومية، وفي التعليمات الحكومية والوزارية بأملاك البلديات، ولكن الاهتمام زاد في الآونة الأخيرة بعد تراجع عائدات النفط بسبب تدني أسعاره في الأسواق الدولية بعد 2008، وتراجع قيمة الإعانات المركزية للبلديات.
- بالرغم من الاهتمام المركزي بأملاك البلديات، إلا أن عائداتها لا تزال ضعيفة.
- لا تتجاوز مساهمة الأملاك المنتجة للمداخيل في إيرادات ميزانيات التسيير للبلديات نسبة 05%.
- تخص إيرادات أملاك البلديات أملاكها العقارية فقط دون الأملاك المنقولة، مع ضعف الاهتمام بملحقات أملاك البلدية من إتاوات استغلال أملاك البلدية.
- خلص تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 إلى أن تزايد الأملاك المنتجة للمداخيل للبلديات لم يتبع بتحسين للإيرادات، فمردودها يبقى ضعيفا ومساهمتها في ميزانية البلدية تبقى ثانوية.

خاتمـــة

تبين من خلال البحث مدى إهمال البلديات لأملاكها، وهذا رغم الترسانة القانونية وكل الإجراءات المركزية من أجل الاهتمام بأملاك البلديات وتثمين عائداتها، فمردودها يبقى ضعيفا ومساهمتها في ميزانية البلدية للتسيير تبقى ثانوية، بالمقارنة مع عائدات الجباية المحلية، وكذا الاعتمادات والإعانات المتأتية من الولاية والدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، فالبلديات الجزائرية مطالبة بالاهتمام أكثر بأملاكها قصد زيادة إيرادات ميزانياتها للتسيير، كما تبين أن إيرادات أملاك البلديات يتمحور حول أملاكها العقارية فقط دون الأملاك المنقولة، مما يتطلب اهتمام البلديات بجميع ممتلكاتها، والاهتمام أيضا بملحقات أملاك البلدية من إتاوات استغلال أملاك البلدية (الدومين البلدي)، وحقوق الطرقات، وحقوق التوقف أثناء المعارض والرسوم على الأرصفة نظير

الاستعمال المؤقت للملك العام، وكذا التنفيذ الصارم للنصوص القانونية وللتعليمات التي تخص تسيير الأملاك عن طريق التحكم العقلاني للتسيير الإداري والقانوني والمحاسبي لهذه الأملاك، مما سيمكن من زيادة مساهمة هذه الأملاك في إيرادات ميزانيات البلديات، وتسهيل قيامها بالمهام الموكلة لها، وتدعيم التنمية المحلية، وهذا من شأنه تحقيق الاستقلالية المالية للبلديات.

التوصيات:

- البلديات في الجزائر مطالبة بتغيير نمط التسيير المبني على الاتكال على إعانات الريع البترولي في إعداد مختلف الميزانيات للتكفل بمطالب الساكنة المحلية.
- ضرورة تبني مخططات في الجزائر ذات نظرة اقتصادية تساهم في خلق الثروة محليا، وتأخذ بعين الاعتبار البيئة المحلية والمطالب المجتمعية.
- اتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل تحصيل عائدات وديون أملاك البلديات لزيادة إيرادات ميزانيات التسيير، وزيادة استقلاليتها، وتدعيم التنمية المحلية.
- ضرورة اهتمام البلديات بجميع ممتلكاتها العقارية والمنقولة، والاهتمام أيضا بملحقات الأملاك من إتاوات وحقوق الطرقات وحقوق التوقف نظير الاستعمال المؤقت للملك العام.
- ضرورة التنفيذ الصارم للنصوص القانونية وللتعليمات التي تخص تسيير الأملاك البلدية.
- التحكم العقلاني للتسيير الإداري والقانوني والمحاسبي للأملاك البلدية.

وبعد تناول موضوع الدراسة خلص الباحث للحاجة نحو دراسة نفس الموضوع بالدول العربية وإجراء دراسات مقارنة، وكذا دراسة موضوع مشابه لهذه الدراسة وهو مكانة موارد تسيير أخرى لميزانية التسيير البلدية وهي رسوم وحقوق مقابل خدمات الاستغلال المرخص بها، ومكانة عائدات الجباية المحلية في ميزانيات البلديات في الجزائر.

- قائمة المصادر والمراجع:

- جامعة الجنان (2015)، دليل الباحث في كتابة البحث، طرابلس: لبنان.
- رحماني الشريف (2017)، أموال البلديات بين الحاضر والمستقبل، شركة الوسط للطباعة، الجزائر.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس المحاسبة (2017)، التقرير السنوي لسنة 2015.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مجلس المحاسبة(2019)، التقرير السنوي لسنة 2019.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.
- الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.
- قانون رقم 90-25 مؤرخ في 01 جمادى الأولى 1411 الموافق 18 نوفمبر 1990 يتضمن قانون التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية، رقم:49، الصادر بتاريخ:01 جمادى الأولى 1411.
- قانون رقم 90-30 مؤرخ في 14 جمادى الأول عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990 يتضمن قانون الأملاك الوطنية (معدل ومتمم بالقانون رقم 08-14 مؤرّخ في 17 رجب عام 1429 الموافق 20 يوليو سنة 2008)، الجريدة الرسمية، عدد رقم، 52، الصادر بتاريخ: 15 جمادى الأولى 1411.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، رقم 37 الصادرة بتاريخ: 03 جويلية 2011.
- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 08 جانفي 2017، المحدد لكيفيات نقل ملكية المحلات المنجزة في إطار برنامج تشغيل الشباب مجانا من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات، الجريدة الرسمية، عدد رقم:22، الصادر بتاريخ:09 أفريل 2017.

- نضيرة دويابي، بوطالب براهمي، "إشكالية ضعف الموارد المالية للبلديات–دراسة حالة بلديات ولاية قالمة"، Revue d'études sur les institutions et le développement، عدد 04، جوان 2017.

- عقون سعاد، أسباب قصور الموارد المالية للبلديات وسبل تجاوزها، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، المجلد 04، العدد 02، ديسمبر 2017.

- جريدة البيان، (2019)، الجزائر.. 1200 بلدية تعاني عجزا ماليا، الرابط:

https://www.albayan.ae/one-world/arabs/2019-02-08-1.3482160

- Grawitz, Madeleine, (2001). Méthodes des Sciences Sociales, 11eme édition. Dalloz, Paris.

- Ibrahim gaidi: PDG (CSGCL), travaux de la journée parlementaire «les comptes d'affection spéciale du trésor», 04/03/2015, commission des finances et budget.