أهمية تطوير استراتيجية مالية للبلدية لمواجهة عجز الموازنة: تصوّر وآفاق للحالة الجزائرية

علي دبي
أستاذ محاضر - نائب مدير الجامعة للبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة - الجزائر

ملخّص

تضطلع البلدية بعدد من المهمات في الجزائر تتعلّق بتوفير مختلف الخدمات للمواطنين، وتنفيذ أنشطة من اختصاص الدولة بالنيابة، والسهر على تحقيق التنمية المحلية. وفي الوقت الذي يترتب على الأنشطة المتعددة للإدارة البلدية نفقات مالية جسيمة نجد الموارد المالية للبلديات في الجزائر محدودة، وهو ما يقيِّد استقلاليتها المالية تجاه الدولة التي تعمل على تجنيب البلديات الوقوع في العجز المالي عبر تقديم إعانات مالية إليها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وخصوصاً مع تزايد النفقات المالية للبلديات المرافق لتنامي حاجات المواطنين.

وعليه، يتناول هذا البحث أهمية تطوير استراتيجية مالية للبلدية لمواجهة مخاطر الرهانات (الديون) المالية للبلدية. كما يشرح كيفية إعداد وتنفيذ هذه الاستراتيجية في البلدية وفق مسار الطرح الاستراتيجي، الذي تمثل حلقة التشخيص المالي فيه المرحلة المحورية الضامنة لنجاح إعداد الاستراتيجية وتنفيذها.

كما يتناول أدوات تنفيذ الاستراتيجية المالية للبلدية، ولاسيما تطوير أساليب في التسيير (الإدارة) والجبائية (الضريبة) لخفض التكاليف من جهة وزيادة المداخيل من جهة أخرى، مع متابعة تطور حاجات المواطنين من أجل توقع النفقات المستقبلية بحيث تترافق الزيادات الضرائبية بتحسينات في الخدمة العمومية، وأخيراً يعرض البحث بعض المؤشرات المالية التي تتيح متابعة الصحة المالية للبلدية.

الكلمات المفتاح

البلدية، الرهانات المالية، الاستراتيجية المالية، الأداء العمومي المحلي، الطرح الاستراتيجي، العجز الموازني، الإيرادات المالية المحلية، الخدمة العمومية، الابتكار التسييري.

مقدمة

تعدّ البلدية القاعدة الرئيسية للنسيج الاجتماعي والاقتصادي لأي بلد، وهي تؤدي دوراً محورياً في تلبية الحاجات الحيوية للمواطنين، وتجسد الدور الوسيط بين الدولة والمواطن، ولاسيما فيما يتعلق بضمان تحقيق أبعاد المواطنة والحقوق الدستورية كالانتخاب. وتسمح المسافة القريبة بين البلدية ومواطنيها بتحديد أفضل لحاجاتهم وتسهيل ترجمة سياسة الدولة المتعلقة بدعم التنمية المحلية.

في المقابل، توجب مختلف أنشطة البلدية على المسيرين المحليين العمل على تحقيق توازن بين إيرادات البلدية ونفقاتها. لكن الحاجات المتنامية للمواطنين تؤدي إلى تزايد مضطرد للنفقات، وهو ما

يوقع البلدية في كثير من الأحيان في عجز مالي قد يستمر لسنوات متعددة. هذا العجز عادة ما تتم معالجته بتدخل الدولة عبر تقديم إعانات مالية بأوجه متعددة. في الجزائر مثلاً يتخذ التدخل شكل إعانات مالية مباشرة عبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو التكفّل بإنجاز مشاريع هيكلية واجتماعية لصالح البلديات ضمن مشاريع المخططات البلدية للتنمية. غير أن توالي عدم استقرار الوضع المالي للكثير من البلديات، يجعل من الضرورة بمكان إجراء مراجعة جذرية لنظام تمويل البلديات من جهة، ولمراجعة بديهيات المالية المحلية من جهة أخرى، بحكم أن البلدية أصبحت كغيرها من المنظمات الربحية وغير الربحية معرضة للإفلاس. إن هذا الواقع يجعلنا نلفت النظر إلى ضرورة تبني البلدية في الجزائر وفي سائر الدول العربية استراتيجية مالية تتيح لها تلبية حاجات المواطنين على نحو أفضل بموازاة المحافظة على سلامة الأداء المالي، بحيث يصبح العجز الموازني هو الاستثناء.

(...) الجباية العادية ككل في الجزائر تعاني ضعفاً كبيراً بحكم اعتماد الدولة في إيراداتها على الموارد المتأتية من الجباية النفطية. وهو ما أضعف تطوير وابتكار آليات جديدة للجباية، واقتراح ضرائب مدروسة، ومحاربة التهرب الضريبي

أولاً: موازنة البلدية: واقع النفقات والإيرادات

تتميّز موازنة البلديات عن موازنة الإدارات والمنظمات العامة الأخرى، ذلك أنها تعكس بصدق أنشطتها الرئيسية المتمثلة أساساً بنفقات موجهة لتوفير المرفق العام والخدمة العمومية للمواطنين.

1- نفقات البلدية: أنشطة متنوعة للخدمة العمومية المحلية

تقوم البلدية بأنشطة متعددة تهدف إلى تلبية الحاجات الحيوية، وأحياناً الحاجات الكمالية، للمقيمين. نستعرض فيما يلي أهم الأنشطة البلدية التي يترتب عنها نفقات عمومية:

- جمع النفايات المنزلية ومعالجتها، والذي بات يرتب عبئاً مالياً كبيراً على المدن المعاصرة والبلديات.
- توزيع مياه الشرب، والإنارة العمومية، والطرق والأرصفة، والنقل الحضري، وأنشطة حيوية تضمن ديمومة المرفق العام. هذه الأنشطة تستدعي من المجلس البلدي أن يتبنى استراتيجية متكاملة لتطوير طرق تسيير ملائمة لهذه الأنشطة بما يضمن فاعلية المرفق العام، ومعقولية السعر، وضمان الإفادة لكل فئات المجتمع...إلخ.
- النشاط الاجتماعي، كدعم فرص التشغيل، ومساعدة الفئات المحرومة، وتوزيع الإعانات، وتسيير المراكز الاجتماعية...إلخ. وتؤدي البلدية مكانة محورية في تحقيق التضامن الاجتماعي في إقليمها، ولاسيما عبر حفز وتنسيق جهود مختلف الفاعلين المحليين الآخرين، أهمها الجمعيات ولجان الأحياء.
- أنشطة تسيير العمران والتهيئة الحضرية، والتجهيزات العمومية المحلية، وتهيئة وتنظيم الأسواق البلدية، وتنظيم التجارة ومحاربة الاقتصاد الموازي/غير الرسمي، وتدعيم الرقابة على الأنشطة الاقتصادية، وتطوير مساحات الترفيه والتسلية والحدائق العمومية.

2- إيرادات البلدية: موارد شحيحة تضعف الاستقلالية المالية

تبيّن دراسة القوانين الأساسية للبلديات في مختلف الدول أن الموارد المالية الرئيسية تتأتى من الإيرادات الجبائية العادية[1] التي تمثّل 80 إلى 90 في المئة من مجمل إيرادات البلدية. ويرصد النظام الجبائي للدولة نوع الضرائب والرسوم والنسبة التي تحصل البلدية عليها، كما أنه يعبر عن مدى وجود إرادة سياسية فعلية لتحقيق الاستقلالية المالية للبلدية ومستوى تطبيق اللامركزية. في الجزائر، تذهب بعض الرسوم والضرائب إلى البلدية: الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة، الرسم على اللافتات واللوحات المهنية، الرسم على الحفلات، ورسوم أخرى تبقى إيراداتها السنوية ضئيلة، في حين تتقاسم البلدية مع الدولة والولاية ضرائب ورسوم أخرى بنسبة 75 في المئة للدولة، و15 في المئة للولاية

(جماعة إقليمية) و10 في المئة للبلدية: كالرسم على النشاط المهني، والرسم على الزيوت، والرسم على الذبح، والضريبة على الأملاك، والرسم على القيمة المضافة، وغيرها..

ولا تختلف إيرادات البلدية في الجزائر عن مثيلاتها في العالم. إذ ينص قانون البلدية الرقم 11-10 في المادة 170 منه، على أن الموارد المالية للبلدية تتكون من: حصيلة الجباية، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية/الاتصالات بما فيها الفضاءات الإشهارية، الناتج المحصّل مقابل مختلف الخدمات.

ويتبين من حجم إيرادات البلديات في الجزائر كما في دول أخرى في العالم، بأن الإطار الجبائي ليس كافياً لتغطية نفقات البلدية ولا يتيح تحقيق الاستقلالية المالية للبلديات. وقد احتاط المشرّع لهذا الأمر فأكد على ضرورة تدخّل الحكومة لتغطية العجز المالي، كما أعطى للبلدية إمكان الاقتراض رغم أنه غير مطبق في الحالة الجزائرية.

"يرتبط تحسين الأداء المالي للبلدية بمدى اعتماد استراتيجية مالية مضبوطة، متوسطة إلى بعيدة المدى أقلها 5 سنوات، وهي مدة ولاية المجلس الشعبي البلدي"

أ - إعانات الدولة

ينص قانون البلدية في المادة 172 منه على أن البلدية تتلقى إعانات مالية من الدولة في الحالات التالية: 1) عدم كفاية إيراداتها لتغطية نفقاتها الأساسية وأنشطتها، و2) تغطية النفقات الناتجة من تسيير الكوارث والحوادث، و3) انخفاض الجباية الناتجة من إجراءات حفز الاستثمار المنتهجة من طرف الدولة. وتقدّم الإعانات مباشرة في صيغة سيولة، كما تستفيد البلدية من الإعانات بصفة غير مباشرة في صيغة برامج تنموية ممولّة من طرف الدولة وتقوم بمتابعتها مصالح البلدية بالتنسيق مع ممثلي الدولة وأهمهم رئيس الدائرة. تمثّل هذه البرامج ما يسمى المخططات البلدية للتنمية لتدعيم وصيانة تجهيزات عمومية لمصلحة البلديات وفي نطاق صلاحياتها.

ب - الاقتراض

تتيح المادة 174 للبلديات بالاقتراض من البنوك، بشرط عدم إثقال كاهل موزانة البلدية. إن الاقتراض المرخّص له من طرف القانون يتعلّق فقط بتوجيه هذه القروض نحو إنجاز مشاريع منتجة تعود بالمردودية للبلدية.

"(...) البلديات الريفية مثلاً لا تملك إيرادات جبائيه كبيرة، لأن الفلاحين معفون من الضرائب، يضاف إلى ذلك ضعف النسيج الصناعي في أغلب البلديات، مع العلم أن من بين 1541 بلدية في الجزائر نسجل أكثر من 900 بلدية ريفية. في حين، نجد بلديات تحقق إيرادات خيالية كالبلديات "النفطية" مثل بلدية حاسي مسعود في الجنوب"

لم تلجأ البلديات الجزائرية إلى هذا الخيار التمويلي إلى يومنا هذا بسبب عدم صدور النصوص التطبيقية المنظّمة لإجراءات الاقتراض. ولا شك أنه في ظلّ المستوى المتواضع للممارسة الديمقراطية في الجزائر، وعدم تماسك أعمدة ومعالم الحوكمة المحلية، يظل الاقتراض مؤجلاً إلى إشعار آخر.

يضطلع رئيس البلدية في الجزائر في الواقع بصلاحيات واسعة، كممثل للشعب وكممثل للدولة. ولا شك أنه يطمح لتحقيق استقلالية مالية للبلدية، ويرغب في التحرر من التبعية للدولة، ويرغب في الاعتماد على الاقتراض لتحقيق مشاريع مربحة لتجسيد مفهوم رئيس البلدية المقاول (Rigal and Le Duff, 1995). غير أن هذا الطموح لن يتحقق إلا إذا نجح رئيس البلدية أولاً في أن يوازن بين مقتضيات التوازن المالي ومقتضيات الأداء المحلي العمومي.

ثانياً: مقتضيات الأداء العمومي المحلي

يطرح موضوع قياس أداء البلدية عدداً من التساؤلات بحكم صعوبة تقييم العمل البلدي. يمكن، في الواقع أن نميّز أداء البلدية بمدى قيامها بمشاريع تشجع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومعدل تطور الاستثمارات فيها، العمومية منها والخاصة، لكن في الواقع فإن الأداء المتحقق في البلدية ينسب عادة إلى فاعلية القيادة الممثلة برئيس البلدية ومجلسها المنتخب.

وبالاعتماد على أبحاث سابقة للمؤلف، (Debbi, 2008) يمكن تمييز مجموعة من المعايير لتعريف أداء البلدية المعبّر عنه بمصطلح 'الأداء العمومي المحلي'[2]: (1) إنجاز الأهداف المسطّرة (المحددة) التي تعبر عن الرؤية الاستراتيجية للمجلس البلدي (2) فاعلية استخدام الإيرادات المالية، ذلك أن البلدية مطالبة بتحقيق مستويات عالية من الفاعلية عبر التحكم في النفقات، وتفعيل آليات المحاسبة العمومية وقوانين الصفقات العمومية؛ (3) تلبية حاجات المواطنين، والتحقق من مدى إشباع أنشطة البلدية لحاجات المواطنين الفعلية، وهذا يساهم في تحفيز المواطنين على تقبّل دفع الضرائب، والمشاركة في الانتخابات البلدية للحكم على أداء المسؤولين.

ثالثاً: محدّدات التوازن المالي للبلدية

إن البلديات في الجزائر كسائر البلديات في العالم، عانت لمدة ليست باليسيرة من مشكلة العجز المالي، ولا سيما في مستويات التحصيل الجبائي.

1- التحصيل الجبائي

خصّصت القوانين الجبائية في الجزائر عدداً من الضرائب والرسوم لمصلحة البلديات في نظام متّسق، وهو ما نصطلح عليه بالجباية المحلية. غير أن البلدية في الجزائر لا تستفيد بقدر كبير من الضرائب والرسوم حيث تستحوذ الخزينة العمومية للدولة على الجزء الأكبر منها.

تجدر الإشارة هنا إلى أن الجباية العادية ككل في الجزائر تعاني ضعفاً كبيراً بحكم اعتماد الدولة في إيراداتها على الموارد المتأتية من الجباية النفطية (جباية غير عادية)، وهو ما أضعف تطوير وابتكار آليات جديدة للجباية، واقتراح ضرائب مدروسة، ومحاربة التهرب الضريبي... إلخ. هذا الضعف جعل البلديات التي لا تمتلك إلا الإيرادات الجبائية كمورد مالي تعاني شح الإيرادات. إن مضاعفة الإيرادات الجبائية للبلدية يمر حتماً عبر إصلاح النظام الجبائي في الجزائر الذي يعكس ضعفاً في الإدارة الجبائية للدولة.

> **(...) من الضرورة بمكان إجراء مراجعة جذرية لنظام تمويل البلديات من جهة، ولمراجعة بديهيات المالية المحلية من جهة أخرى، بحكم أن البلدية أصبحت كغيرها من المنظمات الربحية وغير الربحية معرضة للإفلاس**

في سنة 2010 مثلاً، تم تسجيل 230 مليار دينار جزائري كجباية محلية، وهو ما يمثل 24 في المئة من المبلغ الإجمالي للجباية العادية، وهذه نسبة ضئيلة لا بد للحكومة من إعادة النظر بها إن هي أرادت تحقيق استقلالية مالية للبلديات. من جهة أخرى، نشير إلى التمايز بين البلديات: البلديات الريفية مثلاً لا تملك إيرادات جبائيه كبيرة، لأن الفلاحين معفون من الضرائب، يضاف إلى ذلك ضعف النسيج الصناعي في أغلب البلديات، مع العلم أن من بين 1341 بلدية في الجزائر نسجل أكثر من 900 بلدية ريفية. في حين، نجد بلديات تحقق إيرادات خيالية كالبلديات 'النفطية' مثل بلدية حاسي مسعود في الجنوب.

هذا الواقع دفع بالحكومة الجزائرية إلى تبني توجه استراتيجي يرفع مستوى التحصيل الجبائي من أجل ضمان توفير إيرادات أكبر وتجسيد الاستقلالية المالية للبلديات. وقد حققت هذه الجهود، رغم ما تعتريها من نواقص، بعض النتائج: زيادة بمقدار 15 في المئة من سنة 2008 إلى سنة 2009، لترتفع مرة أخرى بزيادة 4 في المئة في سنة 2010. تظهر نتائج الإحصاءات المستقاة لدى مصالح وزارة الداخلية أن

تحصيل الجباية المحلية ارتفع بنسبة 200 في المئة في الفترة 2000-2010 (مديرية المالية المحلية في وزارة الداخلية والجماعات، 2011). أدى ذلك إلى رفع مستوى إيرادات الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يتم تغذيته بجزء من الإيرادات الجبائية. ساهم تدعيم هذا الصندوق خلال السنوات الخمس عشرة الماضية، تبعاً لزيادة محسوسة في مستويات الجباية العادية، في تغطية عجز الموازنة لدى العديد من البلديات في الجزائر. وقد ظهر هذا التحسن بجلاء من خلال انخفاض عدد البلديات العاجزة مالياً في الجزائر من 1200 بلدية عاجزة سنة 1999 إلى 15 بلدية عاجزة فقط في سنة 2010 (المجاهد، 2011).

2- العجز الموازني

في الجزائر، كما في كثير من الدول الأخرى، تقيس سلطة الوصاية أداء البلدية بعدم وقوعها في العجز الموازني. وقد استطاعت البلديات الجزائرية الخروج من العجز الموازني، بدعم من وزارة الداخلية عبر التمويل الذي يقدّمه الصندوق المشترك للجماعات المحلية. هكذا انخفض العجز الموازني للبلديات الجزائرية من السنوات 1999 – 2009 من 10.5 مليار دينار جزائري إلى 3.3 ملياراً فقط. كما أن تعديل نظام الجباية المحلية سنة 2007 مكّن من مضاعفة الإيرادات الجبائية للبلديات وكذلك إيرادات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

على الرغم من ذلك يتوجب على البلديات أن تبقى يقظة وأن تعمل مع مختلف الأطراف لمعالجة مسببات العجز الموازني، ولاسيما 1) تركيز الأنشطة الاقتصادية في مدن محددة، ما يؤدي إلى توزيع غير متوازن للوعاء الجبائي؛ و2) نقص مردود الأملاك البلدية التي لا تتجاوز نسبة 7 في المئة من إيرادات البلدية في الجزائر، و3) نقص الكفاءات البشرية لدى البلديات إذا ما قابلناها بالإدارة المركزية ما يؤثر سلباً على قدرتها في إبداع وابتكار نظم جديدة لتمويل الجماعات المحلية، وفي وضع رؤية جديدة متكاملة وإعداد استراتيجيات مالية على المديين المتوسط والبعيد.

> "تعدّ البلدية القاعدة الرئيسية للنسيج الاجتماعي والاقتصادي لأي بلد، وهي تؤدي دوراً محورياً في تلبية الحاجات الحيوية للمواطنين، وتجسد الدور الوسيط بين الدولة والمواطن، ولاسيما فيما يتعلق بضمان تحقيق أبعاد المواطنة والحقوق الدستورية كالانتخاب"

رابعاً: الاستراتيجية المالية للبلدية

1- أهمية الاستراتيجية المالية للبلدية

تعدّ الاستراتيجية المالية من أهم الاستراتيجيات الوظيفية العامة لأي مؤسسة إلى جانب استراتيجية التسويق، واستراتيجية الإنتاج، واستراتيجية تسيير الموارد البشرية، واستراتيجية التوزيع. ويقترح هذا البحث تعريفاً للاستراتيجية المالية للبلدية كالآتي: الاستراتيجية المالية هي مجموعة الأهداف والغايات متوسطة وطويلة الأجل المترجمة في قرارات، مخططات تنفيذ وموازنات، والتي تحدد أفضل الكيفيات لتوليد وتحصيل الموارد المالية، وسبل استغلال هذه الموارد بكفاءة عالية.

إن إعداد وتنفيذ استراتيجية مالية لأي مؤسسة لا بد وأن يتبع مسار الطرح الاستراتيجي للسياسة العامة للمؤسسة نفسه. وينقسم هذا المسار إلى 6 مراحل رئيسية: التشخيص[3]، إعداد الأهداف، ضبط البدائل، اختيار البديل، التنفيذ، وأخيراً التقييم. لذلك فإن عملية التشخيص المالي كمرحلة من مراحل إعداد الاستراتيجية المالية مطابق لعملية التشخيص الاستراتيجي التي تعتمدها المؤسسة في وضع استراتيجيتها العامة.

في كثير من الأحيان لا تترجم السياسات العامة المحلية بالضرورة وفق خطة لها أهداف مضبوطة ودقيقة تبيّن كيفية توفير الموارد المالية لتغطيتها. وهذه مهمة يجب ان يقوم بها رئيس البلدية وفريقه المطالبين بتطوير استراتيجية مالية توضح كيفية توفير الموارد المالية لتغطية نفقات الخدمات والأعمال التي سيقوم بها إرضاء لحاجات المواطنين-الناخبين.

وكما يتبين من قراءة نموذج الموازنة البلدية في الجزائر (الموازنة السنوية للبلدية) أدناه، فإن الموزانة تتيح تعدّد البدائل الاستراتيجية للسياسة المالية للبلدية. تتعلق البدائل بمجالات صرف النفقات العمومية وأبواب تطوير الإيرادات المالية، حيث تنص المدونة العامة لموازنة البلدية على تركيبة النفقات (المتعددة) والإيرادات (المتنوعة) كما يلي:

الجدول رقم (I)

مدوّنة موازنة البلدية في الجزائر

الحسابات	الموازنة العامة للموازنة	الاقتراحات		المصادقة	
		النفقات	الإيرادات	النفقات	الإيرادات
	قسم التسيير				
60	سلع ولوازم				
61	أشغال وخدمات خارجية				
62	مصاريف التسيير العام				
63	مصاريف المستخدمين				
64	ضرائب ورسوم				
65	مصاريف مالية				
66	منح وإعانات				
67	مساهمات وحصص وأداءات لفائدة الغير				
68	تزويد حساب الاستهلاك والمؤونات				
69	أعباء استثنائية				
70	منتوجات الاستغلال				
71	ناتج الأملاك العمومية				
72	تحصيلات وإعانات ومساهمات				
73	تقليص الأعباء				
74	ممنوحات صندوق الأموال المشتركة				
75	ضرائب غير مباشرة				
76	ضرائب مباشرة				
77	ناتج مالي				
79	ناتج استثنائي				
82	ناتج وأعباء السنوات المالية السابقة				
83	الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار				
060	قسم التجهيز والاستثمار				
10	العجز أو الفائض المرحل				
13	تزويدات				
14	إعانات مسددة من طرف البلدية				
16	مساهمات الغير في أشغال التجهيز				
17	اقتراضات				
23	مداخيل القطاع الاقتصادي				
24	كوارث				
25	أملاك عقارية ومنقولة				

الحسابات	الموازنة العامة للموازنة	الاقتراحات		المصادقة	
		النفقات	الإيرادات	النفقات	الإيرادات
26	سلفيات البلدية لأكثر من سنة				
27	سندات وقيم				
28	تزويدات للوحدات الاقتصادية البلدية				
	أشغال جديدة وتصليحات كبرى				
	مجموع النفقات والإيرادات				
	ما يخفض من النفقات والإيرادات				
	المجموع الحقيقي للنفقات والإيرادات (المجموع أ)				
	الحساب 85: الفائض الإجمالي				
	مجموع متساوي في النفقات والإيرادات (المجموع ب)				

المصدر: منشورات وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

2- التشخيص المالي للوضع الحالي للبلدية

أصبح التشخيص المالي ضرورة لتجنّب العسر المالي والأوضاع المؤدية إلى الإفلاس، إذ ينبئ هذا التشخيص بالصحة المالية للمنظمة، ويساعد على تبني الاستراتيجية المالية الملائمة للوضع المالي الحالي وللأهداف المراد تحقيقها. ترتكز عملية التشخيص المالي على العديد من الأدوات، أهمها النسب المالية: النسب الهيكلية للموازنة، ونسب المردودية، ونسب الدوران، غير أن هذه النسب تخصّ المؤسسات الربحية ولا تلائم عملية التشخيص المالي للبلدية.

لذا، كان لزاماً على البلديات أن تطور نسباً مالية خاصة بطبيعتها[4] وتسمح بالتقييم الحقيقي للوضع المالي لها. وقد دأب العديد من الدول على مساعدة البلديات على مسك مؤشرات مالية تكون في شكل نسب تعبّر على حقيقة وضعها المالي.

في فرنسا مثلاً، أسس المشرِّع في قانون ATR (1992)[5] مؤشرات مالية تتابع الجهات الإقليمية للمحاسبة عبرها الوضع المالي للبلديات. وتستعمل البلديات هذه المؤشرات من أجل رسم استراتيجياتها المالية. وقد جاء المرسوم التنفيذي الرقم 93-570 المؤرخ في 27 آذار 1993، ليفصّل في مضمون المؤشرات المالية الكفيلة بتشخيص الوضع المالي للبلديات. نعتقد أن مجوعة المؤشرات الواردة أدناه ضرورية لتشخيص وضع البلديات الجزائرية، وهي ملائمة للانطلاق في إعداد استراتيجيات مالية مبنية على نتائج هذا التشخيص:

- نفقات التسيير/عدد السكان.
- نفقات التجهيز/عدد السكان.
- إيرادات التسيير/عدد السكان.
- اعتمادات التسيير/عدد السكان.
- المديونية/عدد السكان.
- نفقات المستخدمين/نفقات التسيير.
- نفقات تسيير التسديد السنوي لفوائد المديونية/إيرادات التسيير.

"ترتكز عملية التشخيص المالي على العديد من الأدوات، أهمها النسب المالية: النسب الهيكلية للموازنة، ونسب المردودية، ونسب الدوران، غير أن هذه النسب تخصّ المؤسسات الربحية ولا تلائم عملية التشخيص المالي للبلدية. لذا، كان لزاماً على البلديات أن تطوّر نسباً مالية خاصة بطبيعتها"

- نفقات التجهيز/إيرادات التسيير.
- فوائد المديونية/إيرادات التسيير.
- ناتج الضرائب المباشرة/عدد السكان.
- منتوج الجباية المباشرة/ القدرة الجبائية.

في الواقع، تسمح هذه المؤشرات للبلديات في فرنسا بمتابعة وضعها المالي وتقييم أدائها المالي، كما تمثل هذه المؤشرات أدوات تتيح للهيئات المشرفة تقييم الصحة المالية للبلديات سنوياً، وتقوم بتحديد العوامل والأسباب التي أدت إلى الوضع المالي المدروس. عادة ما يكون هناك تفاوت كبير في هذه المؤشرات بين البلديات الغنية والفقيرة، بين البلديات الصناعية والريفية، غير أنها تمثل وسيلة دقيقة لمقارنة الوضع المالي للبلدية بمثيلاتها لتقييم أدائها المالي وإعطاء حكم قيمي حول الجهود المبذولة ومدى نجاعة استراتيجيتها المالية، إن وجدت. تبيّن هذه المؤشرات كذلك مكانة الجباية المحلية في إعداد أي استراتيجية مالية وضرورة العمل على تحسينها، وهو ما يسمح برفع مستويات جميع المؤشرات الأخرى المؤدية إلى تحسين الصحة المالية للبلدية.

لم تلجأ البلديات الجزائرية إلى هذا الخيار التمويلي إلى يومنا هذا بسبب عدم صدور النصوص التطبيقية المنظّمة لإجراءات الاقتراض. ولا شك أنه في ظلّ المستوى المتواضع للممارسة الديمقراطية في الجزائر، وعدم تماسك أعمدة ومعالم الحوكمة المحلية، يظل الاقتراض مؤجلاً إلى إشعار آخر

خامساً: الاستراتيجية المالية للبلدية: مقاربات وآفاق

يرتبط تحسين الأداء المالي للبلدية بمدى اعتماد استراتيجية مالية مضبوطة، متوسطة إلى بعيدة المدى أقلها 5 سنوات، وهي مدة ولاية المجلس الشعبي البلدي. على هذه الاستراتيجية المالية وضع تصوّر لسبل رفع مستويات الأداء المالي ولاسيما: خفض نفقات التسيير، خفض الكتلة الأجرية للعمال، تعظيم مردودية نفقات الاستثمار، ورفع مستوى الإيرادات الجبائية. كما يجب أن تراعي هذه الاستراتيجية التوفيق بين تحقيق حاجات المواطنين المتزايدة، والتحكم في رفع مستويات الإيرادات الجبائية. بناء عليه، لا بد للخطوط العريضة لأي استراتيجية مالية للبلدية أن تتمحور حول النقاط الآتية:

أ - إن حاجات المواطنين في تزايد وتتطور بوتيرة أسرع من تطور الموارد المالية للبلدية (Uhaldbore, 1995). وعليه، يفترض أن تقوم القيادة المنتخبة للبلدية بمراقبة الحاجات المتزايدة ومتابعتها، لضمان التطوير الموازي للإيرادات المالية للبلدية. إن عدم الموازنة قد يؤدي إلى تقهقر نوعية الخدمات المقدمة إلى المواطنين وهو ما ينعكس في صناديق الانتخابات.

ب- يجب ان يقابل فرض ضرائب جديدة لمصلحة البلديات، بتحسين نوعي للخدمات العمومية للمواطنين، وتقديم أفضل التسهيلات إلى المؤسسات والمستثمرين، لا سيما الذين يدفعون ضرائب كبيرة. ويجب العمل على تسويق حملات إعلامية بجدوى التغييرات الجبائية مقنعة للرأي العام المحلي، إذ ينبغي عدم تنفير المواطنين ودفعهم إلى مغادرة البلدة، وكذلك عدم دفع المستثمرين إلى هجر المناطق الصناعية للبلدية.

إن رؤساء البلديات مطالبون برفع سقف طلبات التمويل المصاحب لأي نشاط عام تُنشئه الدولة وتوكله لمصالح البلدية

ج - ينبغي أن ترفق أي استراتيجية مالية بوسائل المتابعة والتقييم المستمر لمستويات المؤشرات المالية كافة. ومن الممكن أن يجري ذلك عبر الموازنة بين مؤشرين رئيسين: مؤشر نفقات حقيقية للتسيير/عدد السكان، ومؤشر منتوج الجباية المباشرة/القدرة الجبائية (الوعاء الضريبي). ولتحقيق التوازن بين المؤشرين، على البلدية أن تتبنى مخططات تنفيذ عملية ولاسيما: تجسيد مقاربات الجودة، وتنفيذ مخططات خفض التكاليف، وتبني أدوات لرفع المردوديات، وسواها. إن الإدارة البلدية مطالبة بتطوير كفاءاتها فيما يخص تقنيات الهندسة المالية، من أجل التمكّن من استشراف التغييرات والتقلبات، وإعداد التقديرات الصحيحة الدقيقة للموازنات المالية وللخطط المتوسطة والطويلة الأمد.

د- على البلدية أن تطوِّر القوة التفاوضية، سواء الانفرادية أو الجماعية (عبر نقابة أو منظمة رؤساء البلديات الموجودة في فرنسا مثلاً)، للتوصّل إلى الإتفاق الأمثل مع الدولة في حال تفويض مهمات جديدة للبلدية. في كثير من الأحيان، توكل الدولة للبلدية مهمات واختصاصات تتعلق بالخدمة العامة، وبأعمال تندرج ضمن تنفيذ سياسات عامة وطنية. إن رؤساء البلديات مطالبون برفع سقف طلبات التمويل المصاحب لأي نشاط عام تُنشئه الدولة وتوكله لمصالح البلدية. إن عدم مواكبة رفع مستوى الاعتمادات المالية لتحويل أنشطة جديدة للبلدية سيثقل كاهلها وسيوقعها في عجز مالي. إلى ذلك، على رئيس البلدية أن يستغل صفته كممثل للدولة في إقليم البلدية ليرفع سقف التفاوض مع ممثل الحكومة وهو الوالي، لتدعيم موازناته بما يتوافق مع الخطوط العريضة للاستراتيجية المالية المعتمدة للولاية الجارية: رفع قيمة الرسوم لمصلحة البلدية، ورفع قيمة الضرائب وتشريع ضرائب جديدة لمصلحة البلدية، ورفع قيمة الاعتمادات المحوّلة من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ورفع قيمة المخطّطات البلدية للتنمية المموّلة من طرف الدولة التي تعنى بالتكفّل بتجهيزات عمومية محلية.

> **ساهم تدعيم هذا الصندوق (المشترك للجماعات المحلية) خلال السنوات الخمس عشرة الماضية، تبعاً لزيادة محسوسة في مستويات الجباية العادية، في تغطية عجز الموازنة لدى العديد من البلديات في الجزائر. وقد ظهر هذا التحسن بجلاء من خلال انخفاض عدد البلديات العاجزة مالياً في الجزائر من 1200 بلدية عاجزة سنة 1999 إلى 15 بلدية عاجزة فقط في سنة 2010**

ه- ويبقى أنه من المهم لمختلف الاستراتيجيات المالية تطوير قدرات الابداع لتساعدها على تحقيق توجهات الأداء المالي. قد يتم ذلك مثلاً من خلال:

- تطوير إبداعات تسييرية لخفض التكاليف والتحكّم فيها، ولاسيما فيما يتعلق بتقنيات مراقبة التسيير والوظائف الأخرى: تسيير الموارد البشرية، الصفقات العمومية، تسيير المشاريع، تسيير المخزون، تسيير الحظائر، وإبداعات تخصّ التسيير المالي.
- اقتراح رسوم جديدة تكون مقنعة للمواطنين عبر اقتراح خدمات جديدة محسوسة على أن تكون مقبولة من المواطنين والمؤسسات.
- ابتكار سبل لتدعيم جاذبية إقليم البلدية من أجل أن تقام استثمارات جديدة في البلدية، وهو ما يساهم لاحقاً في زيادة مواردها الجبائية، وكذا تطوير مردود إيجار الأملاك البلدية.
- تبنّي وتطوير فكرة رئيس البلدية – المقاول، (Rigal and Le Duff, 1995) بإقامة شراكة مع المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة، في البلدية أو في البلديات المجاورة أو حتى في بلديات من خارج الوطن في إطار ما يسمى الشراكة اللامركزية.
- دفع الشركاء المحليين، ولاسيما المؤسسات الخاصة والجمعيات، إلى تنفيذ أنشطة تدخل في اختصاصات البلدية بما يسمح بتوفير أموال معتبرة للبلدية، وتحسين جودة الخدمات المقدمة من القطاع الخاص. كما قد يتم التكفّل بأنشطة كالنشاط الاجتماعي من طرف جمعيات ومتطوعين وتلتزم البلدية بدعمها بتوفير المقار والمساحات ومختلف أنواع الدعم اللوجستي. إذ تمثّل الشراكة بين القطاعين العام والخاص بعداً محورياً في إعداد أي استراتيجية مالية للبلدية. لقد بيَّن هذا البحث مفهوم الاستراتيجية المالية، والدوافع الموجبة لاعتمادها، وكيفية تطويرها، وقدم تصوراً لمضمونها ونتائجها المتوقّعة. وتُظهر نتائج هذا البحث أن تبني استراتيجية مالية أصبح ضرورة حتمية لكي تحقق البلدية الأداء المالي الذي يضمن استقرار نشاطها العام المحلي، ويجنّبها كل احتمالات العسر المالي أو حتى الإفلاس المالي.

> **دفع الشركاء المحليين، ولاسيما المؤسسات الخاصة والجمعيات، إلى تنفيذ أنشطة تدخل في اختصاصات البلدية بما يسمح بتوفير أموال معتبرة للبلدية، وتحسين جودة الخدمات المقدمة من القطاع الخاص. كما قد يتم التكفّل بأنشطة كالنشاط الاجتماعي من طرف جمعيات ومتطوعين وتلتزم البلدية بدعمها بتوفير المقار والمساحات ومختلف أنواع الدعم اللوجستي**

هوامش

(1) يقصد هنا الضرائب والرسوم غير النفطية أو التي لا علاقة لها بالموارد الطبيعية للدولة.

(2) يجب التمييز بين الأداء التنظيمي وأداء السياسات العمومية. ففي حين أن الأداء التنظيمي يخصّ تقييم سير الإدارة في حد ذاتها وتفاعلها مع المحيط، فإن أداء السياسات العمومية يتعلّق بتقييم العمليات والأنشطة التي حددتها هذه السياسات. إن النوع الثاني من الأداء لا يتحقق إلا بتحقق النوع الأول. فإن تقييم الأداء التنظيمي داخلي، يهم الفاعلين داخل الإدارة العمومية، في حين أن تقييم السياسات العمومية يكتسي بعداً أوسع ليشمل اهتمام فاعلين من خارج الإدارة كالمواطنين، والجمعيات، والدولة، ...إلخ. ويختلف الأداءان في مسألة القياس والتقييم: تقييم الأداء التنظيمي يرتكز على استعمال مؤشرات الوسائل ومخرجات الأنشطة المحلية. في حين، يتطلّب تقييم السياسات العمومية التوسع ليشمل استعمال مؤشرات تقيس أثر مخرجات النشاط المحلي ومدى رضى المواطنين.

(3) التشخيص، هو المرحلة المحورية في إعداد استراتيجية المؤسسة، وهو ينقسم إلى محورين رئيسيين: (1) التشخيص الداخلي ويهدف إلى معرفة وتحديد نقاط ومصادر قوة وضعف المؤسسة. وهو يكون على مستوى جميع المديريات والمصالح والوظائف: المنتجات بالنسبة إلى التسويق، ودراسة الابتكار والإبداع بالنسبة لوظيفة الإنتاج، وتحديد مؤشرات المردودية والسيولة، ولاسيما الوضع المالي؛ (2) وتشخيص خارجي يصف التهديدات والفرص التي يمنحها محيط المؤسسة، وينبئنا أساساً بمعلومات حول: العرض والطلب، ومستويات المنافسة، والتكنولوجيا، والتوجهات السوسيوثقافية والسياسية والقانونية في البلاد.

(4) يأخذ التشخيص المالي في البلدية شكلاً خصوصياً تبعاً لخصوصيات المالية المحلية وتمايز وتنوع شكل الإيرادات والنفقات مقارنة بالمنظمات الأخرى، وكذلك التمايز بين بلدية وأخرى بحسب طبيعتها، وعدد سكانها، وحجم النسيج الصناعي والخدمي، وغيرها من العوامل التي تؤثر في حجم وشكل النفقات العمومية المحلية والإيرادات.

(5) الإدارة الإقليمية للجمهورية.

المراجع

DEBBI. A, 2008. “Les enjeux de l’émergence des innovations managériales dans les villes: le cas des indicateurs de performance”. Thèse de doctorat en sciences de gestion, UPPA, France.

RIGAL et LE DUFF, 1995. “Le maire entrepreneur”. Presse universitaire de Pau, France.

UHALDBORE, 1995. “le maire entrepreneur”. Presse Universitaire de Pau, France.

تقرير مديرية المالية المحلية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الوضع المالي للجماعات المحلية، 2011.

مداخلة مدير المالية المحلية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية، 2011، صفر بلدية عاجزة، منتدى جريدة المجاهد.