

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة د. الطاهر مولاي سعيدة - سعيدة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



ميزانية البلدية في الجزائر

مذكرة ليل شهادة الماستر في الحقوق

تخصّص: ادارة الجماعات المحلية

تحت إشراف الدكتور:

سعيدى الشيخ

من إعداد الطالب:

براهيمى مرزوق

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ: فليح كمال عبد المجيد.....رئيساً

الأستاذ: سعيدى الشيخ.....مشرفاً ومقرراً

الأستاذ: بوعيسى يوسف..... مناقشاً

السنة الجامعية: 2016/2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ﴾

قال الله تعالى:

" قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا

إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ "

صدق الله العظيم

سورة البقرة / الآية : (32)

تَشْكُرَات

نتقدم بشكرنا الجزيل إلى كل من ساعدنا في
إنجاز هذا العمل ونخص بالشكر الأستاذ
سعيدي الشيخ دون أن ننسى أساتذة كلية
الحقوق والعلوم السياسية لولاية سعيدة على
مساعدهم لنا وكل من ساهم في إنجاز هذا
العمل المتواضع كما اخص بالذكر أصدقائنا
الأوفياء و الذين لم يتسنى لنا ذكرهم كلهم

الإهداء

- ❖ أتشرف بإهداء هذا العمل إلى العائلة الكريمة بما فيها.
- ❖ الوالدين الغاليين.
- ❖ الإخوان والأخوات.
- ❖ وكل الأصدقاء والزملاء بصفة عامة.

الإهداء

اهدي هذا العمل المتواضع إلى والدي الغالية الحاجة مريم أطال الله في
عمرها التي كانت دائما مثالا للعتاء والتضحية وشمعة أنارت لي درب الحياة والعلم
والمعرفة.

- ✓ إلى روح الوالد الكريم في جنات الخلود.
- ✓ وإلى جميع أفراد عائلتي، وخاصة زوجتي الغالية وبناتي خولة نور الإسلام وآية.
- ✓ إلى كل الأصدقاء والزلاء بالأخص راشدي عبد القادر وحاج سايح بن يمينة.
- ✓ إلى كل من سقط من قلبي سهوا اهدي لهم ثمرة هذا العمل المتواضع.

تواجه الجزائر على غرار العديد من الدول المتقدمة والنامية جملة من المظاهر تستدعي القيام بكثير من الإصلاحات التي أملتها العولمة، هذه الأخيرة وتأثيرها هي من المواضيع المستحدثة والمهمة في مجال الاقتصاد، وقد أثرت على الدول قاطبة بالشكل الذي أدى إلى تغير ملموس في النظم الاقتصادية، السياسية والاجتماعية، وزيادة الارتباط بين اقتصاديات الدول مما يجعل القرارات والأحداث التي تجري في جزء من العالم يكون لها تأثير يتجاوز حدود الدولة إلى باقي دول العالم ولنا في الأزمة المالية العالمية الأخيرة خير دليل على ما سبق. ففي جانفي 2008 وقبل ظهور بوادر الأزمة سجل سعر البترول معدل قياسي بلغ 147.27 دولار للبرميل، لتهب ربح هوجاء أحدثت خلالها في النظام المصرفي الأمريكي بدءا بإعلان بنك الأعمال الاستثماري العملاق "ليمان براذرز" عن إفلاسه، ومنه توالى تأثيرات الأزمة لتحط الرحال بأسواق البترول معلنة عن انخفاض أسعار هذه المادة الإستراتيجية لتصل إلى 50 دولار للبرميل، ف 36.37 دولار للبرميل في شهر ديسمبر من نفس السنة، أي أقل من السعر المرجعي (37 دولار) الذي على أساسه تبني الجزائر ميزانيتها العامة، فصار التقشف في الإنفاق هو أولوية الحكومة الجزائرية¹.

إن الجزائر منذ الاستقلال كانت الدولة خلال هذه الفترة هي المحرك الوحيد للتنمية والذي كان وقوده نفسه (الريع النفطي)، فكانت الدولة المركزية هي المخطط والضابط والمنفذ والمراقب، وذلك اعتقاد منها أنها هي الوحيدة القادرة على تدارك تأخر اقتصادها وتأمين احتياجات مواطنيها وتذليل نقائص السوق، منتهجة نموذج التدخل في كل شيء، لتراجع عن هذا الدور تدريجيا منذ الهبوط القياسي لأسعار البترول سنة 1986 حيث عانت الجزائر من صعوبة التصدي لهذه الأزمة الاقتصادية، السياسية والاجتماعية، التي تميزت بارتفاع حاد في المديونية وتفاقم البطالة وانخفاض معدلات النمو وعجزها عن تلبية الاحتياجات الاقتصادية مشروطة، بانتهاج سياسة التعديل الهيكلي سنة 1994 انطلاقا من تكييف الإدارة مع اقتصاد السوق، مما نتج عنه إزالة الحماية عن المؤسسات والشركات الوطنية بغض النظر عن مستوى تقدمها أو تأخرها، هذا الوضع المتسم بالخلل وللاستقرار ألقى بظلاله على كافة قطاعات الدولة، فلم تسلم الإدارة المحلية منه وظهرت للوجود آفة جديدة وهي عجز

¹ - بلجيلالي احمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، سنة 2010/2009، ص 8.

البلديات الجزائرية عن تحمل نفقاتها وان كانت متواجدة من قبل لكن لم تكن بالقدر الذي يلقت الانتباه، وفي الوقت الذي أصبحت اللامركزية الإدارية والتنمية المحلية ملاذا من الأمم النهوض بالتنمية القومية الشاملة والمستدامة، التفتت الجزائر بدورها إلى جماعاتها المحلية وخصوصا بلدياتها لتكلفتهم أو تشرفهم أو كلاهما معا بالمشاركة في تحمل إفرزات الوضع الراهن، الذي لا يؤمن باتكال أي هيئة على هيئة أخرى، وان الكل يجب أن يساهم في تحسين الأوضاع العامة في شتى المجالات، وإذا بها تجد بلدياتها أن استطاعت تحمل أجور مستخدميها، فالموردون يلحون على طلب تسديد حقوقهم وهي عاجزة عن ذلك، وإن دفعتها ففواتير الكهرباء والغاز والهاتف... الخ تنتظر التغطية الخزينة العمومية لتسويتها، فأنى بالبلديات وحال معظمها على هذا النحو على أن تبادر بالمشاركة في النهوض بالتنمية والعشرية السوداء التي ألقى هي كذلك بدلها في سبيل زيادة تعقيد للبلديات الجزائرية، هذه الأخيرة التي وجدت نفسها في مواجهة نفقات جديدة لم تكن موجودة من قبل، وعلى رأسها مواجهة تكاليف النزوح الريفي من تامين للسكن، ومساعدة الطبقات الهشة وتغطية نفقات الحرس البلدي... الخ، وكل هذا كان على حساب الميزانية البلدية التي أصبح اتصاف كثير منها بالعجز ملازما لها كاسمها، حتى أن هناك بعض البلديات التي تم تغيير اسمها ولكن وضع ميزانياتها غير المتوازن لم يتغير، إلى أن بلغ الوضع انه في سنة 2008 ومن مجمل 1541 بلدية على المستوى الوطني سجلت 1200 بلدية عجزا ماليا، أي أن 77.57% من البلديات لا تكفي إيراداتها لتغطية نفقاتها، منها 39% تعاني عجزا ماليا بلغ درجة الاختناق.

إشكالية المذكرة:

- كيف يتم إعداد ميزانية البلدية وعلى ما يعتمد في ذلك؟
- وانطلاقا من هذا التساؤل الجوهرى نطرح مجموعة من الأسئلة والاستفسارات الفرعية التي تلخص أهم نقاط المناقشة حول ميزانية البلديات و ترسيم حدود البحث وهي كالتالي:
- باعتبار البلدية جزء من نظام الإدارة المحلية القائم، هل يمكن الحديث عن البلدية من دون التطرق إلى تعريف البلدية وخصائصها وتطورها؟
- هل يمكن الحديث عن حقائق الميزانية والمبادئ التي تعتمد عليها وكيف الأسس المحاسبية التي تقوم عليها؟
- هل وضعية الميزانية البلدية التي تتسم بالعجز هي حالة ميؤوس منها، وبالتالي على البلدية التعود عليها، أم أنها ظاهرة يمكن التحكم فيها؟

- فيما تكمن المحددات التي تجعل من ميزانية البلدية بلدية ما عاجزة وميزانية بلدية أخرى غير عاجزة؟
- ما هي الإجراءات والوسائل والحلول اللازمة للقضاء على ظاهرة عجز الميزانية البلدية او على الأقل التحكم فيها؟

فرضيات البحث:

للإجابة على التساؤلات السابقة ارتأينا صياغة الفرضيات التالية:

- يرى الكثير من المهتمين بالمالية المحلية أن لضعف الموارد المحلية وسوء استغلال الموارد المتاحة دور في تعقيد وتفاقم حالة العجز المالي للبلديات الجزائرية.
- يعاب على النظام الجبائي الحالي اتسامه بوجود نوع من اللاعدالة في توزيع المداخيل الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية.
- قد يكون هناك نوع من الإهمال فيما يخص احترام القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكم التصرف في الميزانية البلدية.
- يمكن اعتبار تامين الإيرادات البلدية وترشيد النفقات من بين الحلول التي من شأنها تخفيف حدة مشكلة عجز ميزانية البلديات.
- قد يفضي تفعيل اللامركزية الإدارية والاهتمام بالعنصر البشري على مستوى البلديات إلى نتائج جيدة من شأنها معالجة اختلال المالية المحلية للبلديات الجزائرية.

دوافع اختيار الموضوع:

إن الجماعات المحلية -خاصة البلدية - بحكم تعاملها المباشر مع المواطنين في حل مشاكلهم والعمل على تحقيق سياسة الدولة ومسئوليتها على النهوض بالتنمية المحلية تكتسي أهمية خاصة فهي الهيئة القاعدية الأولى التي يلجأ إليها المواطن، سواء لطلب مصلحة أو للتعبير عن ضرر أو لطلب حماية، وهذا كله باعتبار البلدية رمزا قاعديا للدولة، وتمثل وزنا شعبيا عن طريق المنتخبين وبالرغم من الأهمية البالغة التي تكتسيها هذه الهيئة إلا أن الكتابات التي خصتها بالدراسة قليلة خصوصا في شقها المالي.

لقد كثر في الآونة الأخيرة الحديث عن ضرورة إرساء نظام اللامركزية الإدارية، لما أصبحت تحققه من مقاصد وتطورات ايجابية في كافة مناحي الحياة في الدول الغربية التي أخذت بهذا النهج وهو ما كان دافعا للدولة الجزائرية للتفكير الجدي في التوجه نحو لامركزية أكثر ومنح حرية أكبر في التسيير للجماعات المحلية، لكن الوضع المالي المتسم بالعجز لهذه الأخيرة وخصوصا البلديات أصبح بمثابة عائق دون تكلفتها بشؤونها المحلية بنفسها، وهو ما كان سببا في جعل المركزية الإدارية بالنسبة للجزائر

خيارا لا مناص منه، الأمر الذي دفع بنا إلى محاولة تناول هذا الموضوع بغية إلقاء الضوء عليه والبحث في السبل الممكنة التي من شأنها ضمان مالية محلية مستقلة عن مالية الدولة، ومنه تهيئة أرضية مناسبة نحو مزيد من اللامركزية.

أهمية وأهداف البحث:

إن أهمية هذه الدراسة تكمن في الوقوف على كيفية إعداد الميزانية ووثائقها ودراسة عدم تكافؤ الإيرادات والنفقات المحلية وبعد التركيز على هذه العوامل يمكن تحاشيها لعدم الوقوع في العجز، هذا الأخير الذي يعتبر بمثابة حاجز يحول دون تحقيق التنمية المحلية.

انه بالرغم من حركة تطهير ديون البلديات لم تستطع هذه الأخيرة تحقيق توازنها، حيث سرعان ما كانت تعود إلى العجز، الأمر الذي يستدعي تشخيص دقيق للوضع، والذي من شأنه تحديد أسباب العجز بدقة متناهية ومن ثم الخروج بالحلول الناجمة لمعالجة الوضع.

تهدف هذه الدراسة لان تكون إسهاما في وضع حجر الأساس للدراسات في مجال ميزانية البلديات والمالية المحلية عموما والجبابة المحلية خصوصا، ولتكون كمرجع لإطارات البلدية والمنتخبين المحليين للاسترشاد بها وقت الحاجة حتى تتوحد الرؤى.

صعوبات البحث:

كون أن إعداد أي بحث لا يخلو من الصعوبات فكان أمرا طبيعيا أن تواجهنا بعضا منها، وتجلت هذه العراقيل في معظمها في نقص المراجع الوطنية التي تطرقت إلى هذا الموضوع، وقلت الوطنية ذلك أن موضوع ميزانية البلديات يحمل سمات محلية وملامح خاصة قد لا تتواجد في نظم إدارية محلية أخرى، بالإضافة إلى هذا حتى المراجع المتواجدة خصوصا التي تحوي بعض الإحصائيات كان فيها نوع من التناقض وهو ما جعل عملية توظيف هذه الإحصائيات تشوبها نوع من الصعوبة.

وللأسف لا يمكن في هذا المقام ان نغفل تقاعس بعض الهيئات المركزية في إمدادنا ببعض المعلومات. بالمقابل يجب أن نعترف بالمساعدة القيمة التي قدمت لنا من قبل مسؤولين بمصلحة الدائرة وكذا موظفي البلديات.

الدراسات السابقة:

فيما يخص الدراسات السابقة حول الموضوع بالإضافة إلى قلتها فان كثير منها تناول البلدية كهيئة إدارية، أي كان التركيز على الشق الإداري ومهام هذه الهيئة، أما فيما يخص الجانب المالي فالكتابات في هذا الشأن قليلة، ولعل من أبرزها نجد كتاب حول أموال البلديات الجزائرية لمؤلفه "الشريف رحامي"، وبعض الرسائل الجامعية منها رسالة ماجستير بجامعة تلمسان تناولت تمويل البلديات من

إعداد "بن شعيب نصر الدين"، بالإضافة إلى بعض الدراسات التي هي عبارة عن مذكرات التخرج بالمدرسة الوطنية للإدارة والمدرسة الوطنية للضرائب و الخزينة ، وكذا حلقات دراسية ومحاضرات تكوين بنفس المدارس.

منهجية البحث:

انطلاقاً من أن طبيعة البحث ونوعه يحددان نوع المنهج المستخدم، ومن أجل معالجة إشكالية البحث المقدمة سابقاً من جهة، والتأكد من صحة الفرضيات السابقة أو بطلانها من جهة أخرى استعملت في هذا البحث:

- المنهج الوصفي التحليلي باعتباره المنهج الأكثر ملائمة لوصف وتحليل المشكلة المطروحة والإمام بمختلف جوانبها النظرية، وهذا في الجانب النظري من هذا البحث.

- أما في الجانب العملي الميداني فقد استخدمت المنهج التطبيقي، حيث عرضنا ميزانية البلديات وسبل معالجتها فصلنا فيها وفق التقسيم الآتي:

فصل تمهيدي يعرف البلدية، ماهيتها وتطورها ومظاهر الاستقلال الإداري والمالي

وفصل أول يتكلم عن الميزانية وأسس المحاسبية

وفصل ثاني يتحدث عن تشخيص إيرادات البلدية ومعوقات التسيير.

البلدية في الجزائر ومظاهر الاستقلال الإداري والمالي

بعد توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين الهيئات المحلية، والمزج بين النظام المركزي و اللامركزية في التنظيم الإداري من المشكلات الإدارية التي تبحثها الدول في إيجاد الحلول الملائمة لها، وتتأثر في ذلك بدرجات متفاوتة بالظروف السياسية والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة في كل منها، بل إن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة والهيئات الإقليمية والمحلية في الدولة الواحدة يتنوع من وقت لآخر ومن مرحلة لأخرى، والنظم الإدارية لا يمكن وصفها بالثبات والاستقرار فهي بطبيعتها مرنة تحتاج إلى مراجعة مستمرة لكي تستجيب لتطورات الحياة. وقد وجدت الديمقراطية السياسية في نظام الإدارة المحلية ما يحقق الأهداف التي قامت من أجلها، كما وجدت فيه الحكومات البرلمانية في معظم دول أوروبا نجحا لإشراك جميع القوى الاجتماعية في السلطة إشراكا فعليا وإيجابيا، وهو ما جعل الاهتمام بالإدارة المحلية يأتي في سياق دولي عالمي، ذلك أنها ثبتت وجودها ونجاحها في مجتمعات كثيرة كألمانيا، والولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، وليس من شك أن ذلك كله يرجع إلى إيديولوجية الإدارة المحلية، التي تقوم على أساس إشباع الحاجيات المحلية، وتحقيق بناء وتقوم الشؤون المحلية بأيادي محلية وموارد ذاتية. ولأن البلدية في الجزائر حاملة للواء اللامركزية الإدارية وهي بمثابة دولة مصغرة على مستوى القاعدة، فسنعرضها للدراسة في الفصل التمهيدي محاولين الإجابة على: ماهية البلدية تطورها. الاستقلال الإداري والمالي.

اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري على أسلوب اللامركزية الإدارية، و التي تشكل البلدية نواتها القاعدية هذه الأخيرة مرت بعدة تغيرات و تطورات مست مفهومها و كيفية نشأتها و حددت صلاحيتها نتيجة تزايد الضغوط الجماهيرية للمطالبة بتحقيق الديمقراطية الشعبية و تضخم وظائف الدولة و تشعب مسؤوليتها و ثقل أعباء التنمية و بروز حتمية المشاركة الشعبية في تنفيذ برامج التنمية المحلية².

فعرفت الجزائر عدة دساتير تطرقت إلى البلدية كهيئة إقليمية محلية تجسد أسلوب اللامركزية الإدارية و تشرك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية كما سن المشرع الجزائري عدة نصوص قانونية متعلقة بالبلدية حسب الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية السائدة في كل فترة.

² - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم

كما أن للعامل التاريخي دور بارز في التطور الذي عرفته البلدية و التي أثرت فيه الظروف التي مرت بالبلاد خلال الحقبة الاستعمارية و حتى فترة ما بعد الاستقلال.

المطلب الأول : مفهوم البلدية ومراحل تطورها

إن كلمة البلدية مشتقة من كلمة بلدة أو جزء من البلد و هذا الأخير يقصد به كل مكان في الأرض عامرا أم خاليا لقد اختلفت الآراء حول تعريف البلدية فالبعض يعرفها على أنها هيئة محلية ذات حدود معلومة و هي الجزء الأصغر في التنظيم الإداري على مستوى الولاية و البعض الآخر عرفها على أنها القاعدة الأساسية في التقسيم الإداري الجزائري لقد تغير تعريف البلدية من دستور إلى آخر و من قانون إلى آخر و سيظهر هذا التغيير خلال التعريفات التي سنتطرق إليها :

الفرع الأول : تعريف البلدية وإنشائها

أولا: تعريف البلدية عرفت الجزائر عدة دساتير إنطلاقا من دستور 1963 ثم دستور سنة 1976 فدستور 1989 و1996 صولا إلى دستور 2016 حيث تطرقت هذه الدساتير إلى البلدية كخلفية أساسية في الجماعات المحلية و اختلفت النصوص التعريفية لها

دستور سنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 حيث نصت المادة 09 منه على : تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصها و تعتبر البلدية أساسا المجموعة الترابية و الاقتصادية و الاجتماعية³ .

دستور سنة 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 حيث نصت المادة 36 منه على : المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية ، البلدية هي : المجموعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة⁴ .

دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989 حيث نصت المادة 15 منه على الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية ، البلدية هي الجماعة القاعدية⁵ .

دستور 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 حيث نصت المادة 15 منه على : الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية ، البلدية هي الجماعة القاعدية⁶

³ - دستور سنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الجريدة الرسمية عدد 64 لسنة 1963 .

² - دستور سنة 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 الجريدة الرسمية 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976 .

⁵ - دستور 1989 المؤرخ في 23 فيفري 1989 الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989 .

⁶ - دستور 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996 .

دستور 2016 المؤرخ في 06 مارس 2016 حيث نصت المادة 16 منه على : الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية ، البلدية هي الجماعة القاعدية⁷.

إن المقصود بالإقليمية هي أنه لكل بلدية إقليم يبين حدودها الجغرافية و ترابها و التي لها الصلاحيات الكاملة في استغلالها داخل الحدود المخصصة لها.

كما تعددت القوانين المنظمة للبلدية و اختلف مفهومها حسب الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي ميزت كل فترة جاء فيها كل قانون .

قانون البلدية 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 حيث عرف البلدية : هي الجماعة الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الأساسية⁸ ولا شك أن هذا التعريف يعكس الوظائف العديدة للبلدية في ظل الفلسفة الاشتراكية آنذاك.

قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 حيث عرف البلدية في المادة 01 منه : هي الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تحدث بموجب القانون⁹ أي أن البلدية هي الوحدة اللامركزية الأساسية باعتبارها مرفقا عموميا فقد منحها القانون الشخصية المعنوية و ذمة المالية أي أنها تتمتع باستقلال مالي الذي هو من خصائص الشخصية المعنوية .

قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 حيث عرف البلدية في المادة 01 : هي الجماعة الإقليمية القاعدية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون¹⁰.

و باعتبار البلدية تشكل الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية المحلية فقد نص نفس القانون على : البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية و مكان ممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية

ثانيا: إنشاء البلدية تنشأ البلدية بموجب القانون و ذلك ما نصت عليه المادة 01 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية صراحة " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون "

⁷ - دستور المعدل 2016 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

⁸ - القانون 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية عدد 06 الصادرة بنفس التاريخ.

⁴ - القانون 90-08 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة بنفس التاريخ

⁵ - القانون 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.

ولبلدية إقليم جغرافي معين ولها حدود و مساحة معينة و يقطن بها عدد معين من السكان وتختلف هذه المعايير من بلدية إلى أخرى و يعود الاختلاف إلى مجموعة من العوامل الطبيعية و الاجتماعية بالإضافة أن البلدية يجب أن يميزها اسم و مقر رئيسي و ذلك ما نصت عليه المادة 06 من نفس القانون : "لبلدية إسم و إقليم و مقر رئيسي".

يمكن أن يتم تغيير اسم البلدية أو مقرها الرئيسي و ذلك بمرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية و ذلك ما نصت عليه المادة 07 من القانون 10-11 : " يتم تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي و مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني و يخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك ".¹¹ في حالة ضم بلدية أو أكثر لبلدية أخرى فإن البلدية الجديدة هي التي تستخلف البلدية أو البلديات السابقة في حقوقها و التزاماتها القانونية¹² و يكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي كما نصت المادتين 09 و 10 من القانون المتعلق بالبلدية 10-11 كما يلي :

المادة 09 " يتم ضم جزء من إقليم بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى أو أكثر من نفس الولاية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي و رأي المجلس الشعبي الولائي و مداولة المجالس الشعبية البلدية المعنية ".
المادة 10 " عندما تضم بلدية أو أكثر أو جزء من بلدية أو أكثر إلى بلدية أخرى تحول جميع حقوقها و التزاماتها إلى البلدية التي ضمت إليها ".

إن عدد البلديات في الجزائر 1541 بلدية و ذلك ما نص عليه القانون 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 و المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد¹³. و من خلال القوانين و التنظيمات المتعلقة بالبلدية نجد أن البلدية تمتاز بمجموعة من الخصائص و الميزات من أهمها :

البلدية هي وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية و ليست مؤسسة لامركزية فنية أو موضوعية كما أنها تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و نصت المادة 01 من القانون 10-11 على ذلك كما يلي : " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوي و الذمة المالية المستقلة "

¹¹ -انظر المادة 02 من القانون 11/10 المتعلق بالبلدية.

¹² -عمار عوابدي دروس في القانون الإداري الطبعة الثالثة ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1990 ص 195.

¹ - المادة 03 من القانون 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلاد الجريدة الرسمية عدد 06.

البلدية هي مجموعة لامركزية أنشأت بموجب القانون و تمثل مقاطعة إدارية مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية للبلدية.

نظام البلدية في الجزائر يعتبر تجسيدا للامركزية الإدارية المطلقة أين يعتمد على الانتخاب العام و المباشر في الاختيار جميع أعضائها أعضاء لجائها و هيئاتها ،انطلاقا من أن البلدية تجسيدا لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة فإنها تعتمد على مواردها الذاتية لتغطية وتلبية حاجات سكانها إقليميا. تتمتع البلدية بمجموعة كبيرة وواسعة من الاختصاصات في جميع القطاعات خوفا المشرع لها من خلال القوانين و التنظيمات المتعلقة بالبلدية .

تخضع البلدية في الجزائر إلى نظام الوصاية السياسية و الإدارية و ذلك من خلال جميع المهام و الوظائف التي خوفا المشرع لها في ظل المحافظة على الوحدة السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية للدولة و يجب أن تنفذ هذه الاختصاصات في الشروط و الإجراءات التي أقرتها الأجهزة و الأنظمة الرقابية الخاضعة لها و إلا اعتبرت أعمال و تصرفات البلدية باطلة و غير مشروعة¹⁴ .

تتمتع البلدية بأهلية قانونية لاكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات .

تعتبر البلدية من وجهة نظر سوسيولوجية على أنها : حقيقة طبيعية تضم مجموعة من الأفراد تجمع بينهم روابط جغرافية و تاريخية و ثقافية بحيث تكون هذه الروابط مشتركة و متضامنة بشكل متجانس ولا يأتي القانون إلا ليكرسها .

البلدية عبارة عن جهاز تخطيطي لإصلاحات تنفيذية لمشروعات تنمية كما أنه أداة تحريك المجتمع بالإضافة إلى توفير البيئة الصحية التي تساعد المواطنين على استثمار مواردهم و طاقاتهم للمشاركة و المساهمة في العملية التنموية في المدى القصير و على المدى الطويل¹⁵ .

الفرع الثاني : التطور التاريخي للبلدية

إن البلدية باعتبارها مرفقا عاما يتأثر دائما بالإيديولوجية السائدة في فترة ما وفي بلد ما فهو يتغير إذا بتغير الزمان و المكان و تنطبق هذه الملاحظة على الجزائر سواء في المرحلة الاستعمارية أو بعد الاستقلال¹⁶ .

¹⁴ - عمار عوابدي , مرجع سابق ص 195 .

¹⁵ - إسحاق يعقوب القطب التطوير الإداري للمدن العربية الكويت العدد 10 أكتوبر 1983 ص 90.

¹⁶ - محمد أمين بوسامح المرفق العام في الجزائر ترجمة رحال بن أعمر و رحال مولاي إدريس ديوان المطبوعات الجامعية سنة 1995

من هذا المنطلق نجد أن البلدية منذ احتلال الجزائر عرفت عدة تغيرات سواء تعلق الأمر بتسميتها أو بنظام تسييرها و حتى هيئاتها و ذلك ما سنتطرق له من خلال وضعيتها في المرحلة الاستعمارية ووضعيته بعد الاستقلال إلى يومنا هذا .

أولاً: مرحلة الاستعمار منذ احتلال الجزائر على يد المستعمر الفرنسي عرف التنظيم الإداري بصفة عامة و التنظيم البلدي بصفة خاصة عدة مراحل بحيث أن الاتجاه العام السائد آنذاك هو ربط النظام الإداري الجزائري (المستعمرة) بنظام مركزي قوي لا يترك المجال فيها للنظام اللامركزي بالظهور إلا على نطاق ضيق جدا حيث نجد أن المؤسسة العسكرية الفرنسية كان لها حضور قوي أمام الإدارة المدنية و ذلك لوجود مناطق خاضعة للسلطة العسكرية و عليه استعملت البلدية كأداة لتحقيق مآرب الاستعمار و وسيلة للوصول إلى أهدافه و هو توسيع الاستعمار و تنظيمه كما اعتمد المستعمر الفرنسي على تقسيم البلاد إلى أقاليم مدنية و أخرى عسكرية تهدف إلى قهر الجزائريين و تجريدهم من ممتلكاتهم لفائدة المعمرين باستعمال القوة العسكرية¹⁷ .

و منذ عام 1844 أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت بالمكاتب العربية مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي و السيطرة على مقاومة الجماهير¹⁸ و كانت هذه المكاتب تؤدي أساسا دورا قمعيا يتمثل في حفظ النظام و استئفاء الضرائب و إحصاء السكان و المخابرات

و للاستتباب النسبي للوضع في الجزائر عمدت السلطات الاستعمارية إلى تكييف و ملائمة الوضع البلدي تبعا لأوضاع في المناطق فمذ 1868 أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاثة أصناف من البلديات:

1- البلديات الأهلية

لقد أقيمت في المناطق الآهلة بالسكان الجزائريين و التي يشرف على إدارتها أعوان الحاكم العام حيث ليس لسكانها أي دور في إدارتها أو تسييرها و تتركز خاصة في مناطق الجنوب (الصحراء) و في بغض المناطق الصعبة و النائية في الشمال إلى غاية 1880¹⁹ .

³ - د/ سعد الله بلقاسم الحركة الوطنية الجزائرية 1830-1900 الجزء الأول مكتبة دار الغرب الإسلامي بيروت 1992 ص 228-229.

¹⁸ - محمد الصغير بعلي قانون الإدارة المحلية دار العلوم للنشر و التوزيع الجزائر 2004 ص 36

¹⁹ - محمد صغير بعلي قانون الإدارة المحلية مرجع سابق ص 37.

و قد جرت عدة محاولات من طرف السلطات الاستعمارية لتنظيم بلديات الأهالي فسميت بالدوار بحيث قسمت القبيلة إلى دواوير التي اعتبرت أولى المحاولات التنظيمية للبلدية فعلق أحد الكتاب D. Benkazouh choubane " و قد تم التعيين القانوني تحت تعبير الدوار - بلدية - بجماعة التي هي في نفس الوقت هيئة للتمثيل و التنفيذ و لكن مع الأسف ليس لها أي شبه بالجماعة التقليدية " ثم ظهرت البلدية في ثوب الفرع لأنها تعتبر فرع إداري للوحدة العسكرية المتواجدة بمقر الإقليم العسكري.

2- البلديات المختلطة

وهي البلديات المشكلة من العنصر الأوروبي و العنصر الوطني و التي تقع في الجنوب أين يقل العنصر الأوروبي و المجالس البلدية بها ولا ينتخب الرئيس بل يتم تعيينه. و يحكم إنشاء هذه البلديات القانون الصادر في 08 فيفري 1937 و قد أنشأ في مكان تلك البلديات عدة مراكز رئيسية انتزعت من اختصاصات القيادة و أصبحت تدار بواسطة الأوروبيون وحدهم²⁰. و تتكفل بتسيير البلديات المختلطة هيئتان هما :

المتصرف الإداري : و يعتبر العنصر الفعال في البلدية و هو موظف من الإدارة الاستعمارية يجمع كل الصلاحيات في يده و يساعده موظفون جزائريون خاضعون للإدارة الفرنسية يسمون²¹ (القواد) **اللجنة البلدية :** تتكون من أعضاء فرنسيون منتخبون لمدة 6 سنوات (مرسوم 1933/04/26) من طرف الفرنسيين و نسبة تمثيل الجزائريين هي 1%.

3 - بلديات كاملة الصلاحيات :

وتعرف أيضا بالبلديات ذات التصرف التام و توجد أساسا في أماكن التواجد المكثف للأوروبيين بالمدن الكبرى و المناطق الساحلية²² و كانت هذه البلديات تدار من طرف مجلس بلدي و رئيسه اللذان ينتخبان من طرف السكان المحليين بالبلدية³ وقد خضعت هذه البلديات للقانون الفرنسي الصادر في 5 أبريل 1884 و الذي ينشأ بالبلدية هيئتين هما :

أ- المجلس البلدي : و هو الهيئة التي أنشأتها قيادة الثورة لتأطير المدنيين و تنظيمهم بتكون من أعضاء يرسمون بواسطة الانتخابات و لأول مرة يعطى للجزائريين حق الترشح و الانتخاب على أن لا تتجاوز نسبتهم الثلث كما لا يستطيع الجزائري أن يكون رئيس بلدية أو أحد مساعدي رئيس

² - علي زغودود الإدارة المركزية في المؤسسات الإدارية الطبعة 2 المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر 1984 ص 36.

²¹ - عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري دار ريجانة الجزائر دون سنة ص 136.

² - محمد صغير بعلي قانون الإدارة المحلية مرجع سابق ص 38.

البلدية. إن البلديات الكاملة الصلاحيات قد تدعمت قانونيا و أصبحت مركز تمثيل مزدوج للمصالح المحلية و للسلطة المركزية²³

ب-العمدة : ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه و يهدف إلى فمع الجماهير و مقاومة الثورة التحريرية كما دعمت السلطات الاستعمارية الطابع العسكري للبلديات بإحداث :
الأقسام الإدارية الخاصة S.A.S في المناطق الريفية.
الأقسام الإدارية الحضرية S.A.U في المدن.

و هي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي و تتحكم فعليا في إدارته و تسييره²⁴

ثانيا: مرحلة الاستقلال (بعد 1962): لقد عانت الجزائر بعد الاستقلال مباشرة من حالة الفراغ الإداري نتيجة لانعدام الإطارات الجزائرية القادرة على تسيير الشؤون الإدارية إضافة إلى العجز المالي الشيء الذي أدى إلى الإسراع في وضع حلول عاجلة للإصلاح الإداري الشامل حيث حاول مجلس الثورة إعطاء قيمة حقيقية للبلدية كمؤسسة و تحديد مبادئها الأساسية و ذلك من خلال تقليص عدد البلديات و إعادة تنظيم أجهزتها لتسهيل عملية إدارتها و تسييرها²⁵.

1- المرحلة الانتقالية من (1962 إلى 1967):

لقد تعرضت البلدية بعد الاستقلال إلى نفس الأزمة التي تعرضت لها كل المؤسسات الأخرى و من أجل سد الفراغ الذي تركته الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال تم تعيين لجان خاصة يرأسها رئيس يقوم بدور رئيس البلدية في انتظار قانون بلدي جديد كما عرفت هذه المرحلة أهم إجراء تمثل في الإصلاح الإقليمي للبلديات حيث تم دمج البلديات بعد أن كان عددها 1500 بلدية سنة 1962 إلى 676 بلدية فقط في 16 ماي 1963²⁶ و عرفت هذه المرحلة بمرحلة التجميع . كما تم انشاء لجان أخرى لتدعيم البلديات في المجال الاقتصادي و الاجتماعي لجنة التدخل الاقتصادي و الاجتماعي - المجلس البلدي للتنشيط²⁷.

2 - مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية :

²³ - علي زغودود الإدارة المركزية في المؤسسات الإدارية مرجع سابق ص 36.

²⁴ - محمد العربي سعودي المؤسسات المركزية في الجزائر البلدية الولاية 1516-1962 دون طبعة ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر ص309.

¹ - أحمد محيو محاضرات في المؤسسات الإدارية ترجمة محمد عزب صاصيلا ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1996 ص163.

²⁶ - عبيد لخضر التنظيم الإداري للجماعات المحلية ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر دون سنة ص 11.

²⁷ - عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري مرجع سابق ص136.

كرس دستور 10 سبتمبر 1963 رسميا و علينا المكان الهام للبلدية و شكل المرجعية الأساسية في إصدار قانون بلدي جديد يتناسب مع الظروف الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية التي عرفتها الجزائر خلال تلك الفترة حيث اعتبر البلدية قاعدة التنظيم السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي في البلاد،²⁸ فبعد التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965 جاء المرسوم 18 جانفي 1967 الذي اشتمل على ميثاق البلديات و توضيح دور المجالس البلدية²⁹.

و نتيجة لبعض الأخطاء التي وردت في قانون البلدية لسنة 1967 و التي نجم عنها بعض القصور في دور المجالس الشعبية البلدية حاولت السلطات آنذاك إجراء بعض التعديلات سنة 1981 إلا أن المبادئ الأساسية لذلك القانون بقيت على حالها و هي قيام التنظيم البلدي على ثلاث هيئات هي المجلس الشعبي البلدي و رئيسه و المجلس التنفيذي

3- مرحلة قانون البلدية 90-08 سنة 1990 :

هذه المرحلة كرسها دستور 1989 و الذي أقر بتجسيد مبادئ الديمقراطية و السماح بالتعددية الحزبية و بالتالي فالقانون القديم لم يكن في مستوى التغييرات التي عرفتها الساحة السياسية فتم إلغاء احتكار الحزب الواحد للمجالس الشعبية البلدية و اعتبر قانون البلدية الجديد محاولة من السلطات العليا لإعادة بناء النظام الإداري المحلي على أسس ديمقراطية و تعددية و لا مركزية إدارية³⁰. فأهم تغيير جاء به القانون 90-08 هو إلغاء المجلس التنفيذي للبلدية و اقتصار هيئات البلدية على المجلس الشعبي و رئيسه.

مسايرة للتطورات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي تعرفها البلاد و من منطلق ترقية دور المجالس المحلية بصفتها الفاعل الأول في تحسين البرامج التنموية باشرت الدولة الجزائرية في الإصلاحات تماشيا مع التحديات التي تواجهها الجماعات المحلية و هذا من خلال الانتقال إلى مرحلة جديدة تدعمها الديمقراطية التشاركية .

ثالثا- البلدية في التشريع الجديد 10/11 :

قصد تدارك النقائص المسجلة خلال السنوات الأخيرة من خلال تطبيق قانون 90-08 المؤرخ في 07أفريل 1990 و نتيجة لعجز هذا الأخير من إزالة التوترات و حل المشاكل الناجمة عن التعددية

²⁸ - أحمد بوضياف الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر 1989 ص 312.

²⁹ - أحمد محيو محاضرات في المؤسسات الإدارية مرجع سابق ص 182.

³⁰ - محمد إبراهيم صلاح واقع ممثلون و تمثيلات المحلية بالجزائر ترجمة داود محمد مجلة إنسانيات و هران العدد 16 المجلة 16 أفريل

الحزبية أدخلت مجموعة من التعديلات على النص القانوني الذي يسير المجلس الشعبي البلدي و التي تهدف إلى تعزيز طاقات البلدية في اتخاذ القرارات و تسيير الموارد البشرية و ذلك قصد بروز كفاءات و أجيال من القيادات من النساء و شباب لديه قوة اقتراح إدارية لتسيير بلديته³¹.

لقد استغرق إعداد القانون البلدي رقم 10/11 خمس سنوات كاملة فنص هذا القانون الذي يحتوي على 220 مادة يأتي ليحل محل القانون رقم 08/90 و التي أظهرت التحولات التي عرفتتها و تعرفها البلاد أنه يحمل الكثير من النقائص التي تجعل من أحكامه لا تستجيب لتلك التحولات و التعديلات التي يوجهها الجماعات المحلية و لم يعد بإمكانه معالجة الاختلالات و المشاكل الجديدة الناجمة خاصة عن التعددية الحزبية بالإضافة إلى ظهور متطلبات مشروعة و مختلفة متعلقة بالعصرنة الشاملة التي تستدعي استجابات من نمط جديد فقانون البلدية الجديد يهدف إلى إدخال تصحيحات قصد تحقيق التوازنات الضرورية لتأسيس تسيير منسجم للبلدية فالحالات المختلفة المعاشة خلال العشريون سنة الماضية من تطبيق القانون 08/90 المتعلق بالبلدية أظهرت محدودية منظومة قانونية غير قادرة على تفكيك التوترات.

و عن عدم تمكنها من تسوية المشاكل ذات النمط الجديد المتولد خاصة عن التعددية منها بروز جماعات و مصالح تحاول الاستحواذ على هيئات البلدية لصالحها عن طريق لعبة التحالفات على حساب منطق حزبي و هو ما ساهم في زعزعة استقرار رئيس البلدية و الجوء السريع و غير المؤسس إلى سحب الثقة و إلى وجود حالات انسداد³².

إضافة إلى ما سبق استدعت إلى إصداره عدة أهداف:

كما جاء القانون بمبدأ حرية المجالس المحلية البلدية في المبادرة التي يمكنها توفير مداخل البلديات و منحها حق التصرف في الميزانيات و مخططات التنمية المحلية بالإضافة إلى تعزيز دورها في الاختيارات التنموية المحلية من خلال التأكيد على رأيها و موقفها بشأن بعض أنواع المشاريع التي تقام على إقليم البلديات فترقية دور و مكانة المجالس المحلية بصفقتها الفاعل الأول في تجسيد التنمية المحلية و ضمان الاستمرارية و فعالية المرفق المحلي.

شمل هذا القانون حلولاً لمشاكل التسيير في البلديات حيث تفرض أحكامه ضرورة مشاركة للمواطن في اتخاذ القرارات من خلال تمكينه من حضور الجمعيات العامة للمجلس البلدية و

² - سهام شباب : " إشكالية تسيير الموارد المالية الجزائرية"، مرجع سابق، ص56.

³² - عبير غمري إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، جامعة محمد

حيضر، بسكرة، 2010/2011، صص 97، 98.

تفعيل دور لجان الأحياء كممثلين داخل هذه الجمعيات لنقل انشغالات المواطنين ووضع المواطن في صميم اهتماماته.

كما يسمح هذا القانون للجمعيات المحلية و البلديات على وجه التحديد القدرة على إنشاء مؤسسات بمعايير اقتصادية حقيقية تسمح بتوفير موارد مستدامة للبلديات تسمح لها بتغطية جزء من التزاماتها الاجتماعية و المشاركة بفعالية في جهد التنمية الوطنية³³.

كما تضمن القانون الجديد مجموعة من النقاط الايجابية تسمح بدعم التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي و الجهوي تظهر من خلال تمكين البلديات من خلق مؤسسات اقتصادية في العديد من قطاعات النشاطات الفلاحية منها و الصناعية و الخدماتية فهذا القانون يهدف إلى تمكين المجالس المحلية الشعبية من القدرات التي تتوفر عليها كل بلدية حسب طبيعتها و موقعها الجغرافي.

المطلب الثاني: مفهوم الاستقلال الإداري والمالي للبلدية

سنتطرق في هذا المطلب إلى :

الفرع الأول: الاستقلال الإداري وتقييم عام لأشكاله ومجاله

إن القانون رقم 10-11 لم يكرس موضوع استقلالية بطريقة مباشرة وإنما عاجلها وفق تصور معين، أين نجده يحرص على استقلالية البلدية في تعريفه وللمبادئ التي يقوم عليها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أحكاما كثيرة ومتشعبة تؤثر على تلك الاستقلالية، بالنسبة لحرية اتخاذ القرار، وهو ما سنتعرض له .

أولا: تعريف الاستقلال الإداري

يقوم مبدأ اللامركزية الإدارية (الاستقلال الإداري) وتفعيل الديمقراطية المحلية القائمة على مشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية، وعلى تجسيد حقيقي لمفهوم الاستقلالية، هذه الأخيرة التي يجب أن يكون الاعتراف بها لصالح البلدية كافيا في ممارستها لتلك الصلاحيات والاختصاصات باتجاه السلطة المركزية، وهو ما نصت عليه المادة الأولى من القانون رقم 10-11، إذ نصت على ما يلي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"، لكن ذلك لا ينفي وجود نوع من الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية والإقليمية، وهي التي تعتبر (رقابة الوصاية) صفة لصيقة باللامركزية، حيث يقول الأستاذ "شارل إيزنمان" في هذا الشأن: "أن

³³ - عيبر غمري، إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 99.

الوصاية تشكل جزء مهم من اللامركزية ولم يتردد في الأخير بالقول أن الوصاية تجد سندها ودعمها في اللامركزية".

كما أن الرقابة الإدارية تعرف عند البعض على أنها: "مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على النشاط المجالس المحلية بقصد حماية المصلحة العامة"³⁴.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك ثلاث نماذج رئيسية للرقابة الإدارية وهي: النموذج الفرنسي، الإنجليزي واليوغسلافي، وقد نشأت هذه النماذج نتيجة الاختلاف الجاري حول نطاق هذه الرقابة وكيفية ممارستها، حيث يمنح النموذج الإنجليزي استقلالية واسعة للجماعات المحلية إزاء الحكومة التي لا تقوم إلا بإشراف خفيف على أعمال الجماعات الإقليمية، أما النموذج اليوغسلافي فيمارس رقابة المشروعية دون الملائم، وهدفه في ذلك البحث عن التنسيق بين مختلف هيئات الدولة (بلدية، محافظة، جمهورية، فدرالية).

وأخيرا النموذج الفرنسي الذي عرف تطورا من الأسلوب الحديث اتسم الأسلوب التقليدي بشدة الرقابة الممارسة من السلطة المركزية على الهيئات المنتخبة المحلية والتي شملت الرقابة على الأعضاء، الهيئة وعلى أعماله، وأفرغت بذلك هذه الصور من الرقابة، استقلالية الجماعات الإقليمية من محتواها وأصبحت مفهوم الوصاية يبدو وكأنه مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، لكن راجعت فرنسا ذلك النظام من خلال صدور قانون سنة 1982، الذي كرس الاتجاه الجديد في الرقابة القائم على إلغاء الرقابة الإدارية وتعويضها بالرقابة القضائية اللاحقة أو البعدية³⁵.

وغالبا ما يستعمل الفقهاء عوض الوصاية الإدارية عبارة الرقابة الإدارية، لأن هذه الأخيرة تتماشى أكثر مع فكرة اللامركزية الإدارية القائمة على استقلالية الجماعات المحلية، عكس عبارة "الوصاية" التي تدل على الخضوع والتبعية، ولقد تحلى القانون الفرنسي صاحب مصطلح الوصاية الإدارية على هذه الأخيرة في دستور 1946 في المادة 88 منه، وكذلك دستور سنة 1958 في المادة 72، كما أكد اتجاهه في هذا المنحى القانون 2 مارس سنة 1982، بينما نجد أن التعديل الدستوري لسنة 2003، قد أعطى بعد آخر المفهوم اللامركزية وللأستقلالية القانونية للجماعات الإقليمية، من خلال حرية اتخاذ القرار بالتأكيد على حرية التسيير والإدارة وتكريسه دستوريا، ما يشكل ضمانه حقيقية وخطوة عملاقة في سبيل التجسيد الفعلي لمعاني استقلالية الجماعات الإقليمية ومبادئ اللامركزية الإدارية بمفهومها الصحيح. هذا وتتميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية في كونها

³⁴ - كمال بربر، نظم الإدارة المحلية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، مصر، 2004، ص 137.

³⁵ - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية، الجزء الثاني، د.م.ج، سنة 1999، ص 197-206.

رقابة مشروعة، مشروطة بنص قانوني وبعدي، حيث تنظر الوصاية الإدارية لمدى مشروعية القرارات المتخذة من الهيئة الموصى عليها ومدى احترامها للقوانين الساري العمل بها في هذا المجال، ولا تتطرق أبدا لمدى ملائمة القرارات المتخذة وإلا اعتبرت خرقا للقانون وجاز إثارة ذلك أمام القضاء، كما أنها تكون بعدي، فالسلطة الوصية لا يمكنها ممارسة الرقابة إلا بعد صدور القرار من الجهة الموصى عليها وليس قبل ذلك، وهي لا تملك إلا التصديق على هذا القرار أو إلغائه جملة وتفصيلا، ولا يحق لها التدخل لتعديله أو توجيه الجهة الموصى عليها، لأن العلاقة هي بين مراقب ومراقب وليس رئيس ومرؤوس.

أما الرقابة الرئاسية فهي تلك الرقابة الممارسة في النظام المركزي وتقوم على مجموعة من السلطات التي يتمتع بها الرئيس في مواجهة مرؤوسيه، فتجعل من هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، وهي ليست مشروطة أو محددة بنص قانوني أو تقوم فقط على رقابة المشروعية بل تتعداها إلى رقابة الملائمة³⁶.

أما المشرع الجزائري فأخذ بالنموذج التقليدي الفرنسي في الوصاية الإدارية، فكانت هذه الأخيرة شديدة، فأصبحت أداة لهيمنة السلطة المركزية على المجالس الشعبية البلدية، حيث كان المشرع الجزائري دائما يبرر ذلك بضرورة ضمان وحدة النظام القانوني في الدولة والحفاظ على قدر معين من الانسجام بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة، دون المساس باستقلال هذه الأخيرة. وبناءا عليه يستعمل كثيرون لفظ "الوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية" في الرقابة على الجماعات الإقليمية عموما وعلى البلدية خصوصا، ذلك لأن الرقابة الإدارية هي مصطلح عام يشمل أيضا الرقابة الرئاسية، ثم أم مصطلح "وصاية إدارية" هو الأكثر دلالة على الرقابة الخانقة المتبعة في الجزائر على الجماعات الإقليمية".

يعتبر الوالي هو صاحب سلطة الوصاية المباشرة على البلدية حيث يمكنه إلغاء أي قرار صادر عن المجالس المنتخبة البلدية دون إلزامه بتبرير هذه الإلغاء، وبالنظر إلى سلطته على رئيس الدائرة فبإمكان الوالي تفويض سلطة الرقابة إلى رئيس الدائرة³⁷، بل إن هذا الأخير يمارس الرقابة على البلديات بموجب الصلاحيات التي كرسها المشرع له في مجال الرقابة طبقا للتشريعات والتنظيمات التي حددتها

³⁶ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر والتوزيع، ط3، الجزائر 2007، ص 66-72.

³⁷ - ناجي عبد النور، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، مجلة دفاتر السياسية والقانون، جامعة ورقلة، العدد 01،

جوان 1999، ص 159.

وخولتها إياه كما يعتبر أيضا كل من رئيس الجمهورية ووزير الداخلية وصائية أيضا على البلدية، وذلك بموجب السيادة المطلقة التي يمثلها كل منهما على كامل تراب الدولة وعلى مؤسساتها المحلية.

كعملية إحصائية فقط، نجد أنه قد تم ذكر اسم الوالي أكثر من 54 مرة مقارنة برئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي وإن استثنينا المواد الخاصة بكيفيات انتخاب هذا الأخير نجد ذكره فقط في 40 مرة، وتخصيص 41 مرة لإحالة على الوصاية والتنظيم فيما يتعلق بنشاط وعمل هيئات البلدية، وهو ما يعطي صورة أولية عن مدى الأهمية والتدخل الكبير لرقابة الوصاية على البلدية وعلى صلاحياتها ونشاطها.

ثانيا: تقييم عام لمجال وأشكال الرقابة على البلدية

كتقييم عام نقول بأن فكرة الرقابة في القانون الجزائري غير واضحة من حيث تداخل الصلاحيات وعدم وضوح المنظومة القانونية المنظمة لعمل الأجهزة، فلا نجد تحديد لمجالات الرقابة ولا تقسيم لسلطات الرقابة، وحتى التعديل الحالي لقانون البلدية لم نلاحظ فيه أي ترقية على مستوى الرقابة ما عدا تضيق الخناق على البلدية (بتوسيع سلطة ورقابة الوالي وتوسيع صلاحيات الأمين العام).

تقييم الرقابة في ضوء القانون 10-11.

يمكن القول بأن الرقابة على البلدية من خلال أحكام القانون رقم 10-11 كأنها مظهر آخر من مظاهر السلطة الرئاسية، لأن السلطة الوصية تتدخل تلقائيا في كل المجالات العائدة للمجالس الشعبية البلدية، إذ أنها بذلك أصبحت تسيير أكثر مما تراقب.

أن القانون رقم 10-11 نجده قد حافظ تقريبا على نفس المنهج في الرقابة على البلدية، أو وسع فيها في بعض الأحيان، كتوسيع سلطة ورقابة الوالي في حل المجلس الشعبي البلدي، وكذا المداولات الخاضعة لصادقة الوالي، إضافة إلى الرقابة المتشددة على الأعضاء وعلى الرئيس.

إن رغم عدم ذكر القانون 10-11 للرقابة الممارسة على البلدية من قبل رئيس الدائرة والمصالح التقنية القطاعية أو ما يسمى بالمصالح الخارجية للدولة -باعتبارهم هيئات عدم التركيز- فإن لهم أيضا دورا مهما في ممارسة الرقابة على المجالس البلدية من خلال الصلاحيات التي منحت لهم، بناء على النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بهم، حيث أخضعت المداولات التي تدخل ضمن صلاحيات البلدية المالية والإدارية لتصديق رئيس الدائرة ووضع تأشيرات تلك المصالح التقنية فيما يتعلق بالمشاريع المتعلقة بنشاطهم، وبذلك فإن دور كل من رئيس الدائرة والمصالح التقنية القطاعية في ممارسة الرقابة زاد من ثقل هذه الأخيرة على المجلس الشعبية البلدية، مما أدى إلى خنقها وتعطيل نشاطها.

ضف إلى ذلك أيضا، نجد مسألة الازدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يخضع عند تمثيله للدولة للسلطة الرئاسية، والمفروض أنه أثناء تمثيله للبلدية وتنفيذه لمداولات المجلس البلدي يخضع للوصاية الإدارية، غير أنه في الممارسة تختلط كلتا الرقابتين، لاسيما وأنه عمليا لا يمكن الفصل التام بين أعمال التي يؤديها كممثل للبلدية، فيراقب في كلا التمثيلين بالسلطة الرئاسية، حيث توجه له أحيانا -بمناسبة عدم المصادقة على المداولة ما- أوامر بإدخال تعديلات عليها وإعادة المصادقة عليها، في حين أن المداولة تدخل ضمن أعمال المجلس البلدي ومنه تخضع للوصاية الإدارية وليس الرقابة الرئاسية.

ثالثا: دور القضاء في الرقابة

رغم الإمكانيات التي منحها المشرع للمجالس الشعبية البلدية للجوء إلى القضاء الإداري لوقف تجاوزات السلطة الوصية في ممارسة الرقابة عليها إلا أن ذلك يظل دون جدوى لأن المجالس الشعبية البلدية تفضل الطريق الإداري بدلا من القضائي لأسباب التالية:

تجنب الدخول في صراع مع السلطة الوصية، ولاسيما وأن المنتخبين يريدون نيل رضا السلطة المركزية لتحقيق أغراضهم الشخصية، كالحصول على مناصب عليا أو الحصول على البرلمان، وهذه حقيقة لا مفر منها.

عدم فعالية القضاء الإداري، الذي يتسم بإجراءات معقدة وطويلة مع نتائج غير أكيدة لصالح البلديات.

عدم تقييد السلطة الوصية برقابة المشروعية، فهي تصادق أو ترفض المصادقة بناء على الملائمة، خاصة وأن قانون البلدية رقم 11-10 لا يلزم السلطة الوصية بتسبب رفضها للمصادقة على المداولات وهو ما يمنحها سلطة تقديرية واسعة لرقابة أعمال المجالس الشعبية البلدية، وكنتيجة لذلك تتقلص رقابة القاضي الإداري لأنه يختص برقابة المشروعية فقط.

إن رضوخ المنتخبين للرقابة الوصائية يجعلهم يرتبطون بالمركز وهو ما ينعكس سلبا على العلاقة مواطن منتخب، حيث يرى المواطنون بأن المنتخبين هو ممثلو الدولة وليسوا ممثلهم.

إن الرقابة الوصائية تجهض الدور الحقيقي للمنتخب في خدمة المواطنين وتلبية طلباتهم، كما أنه فعلا هناك سوء تسيير على مستوى المجالس البلدية، إلا أنه يرجع إلى عوامل أخرى، كالنمط المعتمد في انتخاب المجالس الشعبية البلدية، الأسلوب المتبع لإبرام الصفقات العمومية، انعدام رقابة دقيقة على الأموال من طرف مجلس المحاسبة، ضعف تكوين المنتخبين وجهلهم بالإجراءات القانونية

وضعف التأطير في البلدية، ولهذا لا يمكن الحل كما تعتقد السلطة المركزية في توسيع الرقابة الوصائية أكثر³⁸، بل في تعديل جملة القوانين والإجراءات التي تتعلق بالرقابة، وذلك كما يلي:

لا يوجد أفضل من السلطة القضائية لفرض احترام النصوص القانونية، لهذا يجب تفعيل دور القضاء وتكريس استقلالية القضاء وحياده.

إزالة الفهم الخاطئ لجوهر الرقابة الإدارية لدى الجهة الوصية والجهة الموصى عليها، بتغيير نظرة السلطة المركزية للمجالس الشعبية البلدية على أنها وحدات قاصرة.

تخفيف التدخل الدائم للوالي في شؤون المجالس البلدية.

إلغاء الدائرة كدرجة رقابة.

الفرع الثاني: الاستقلال المالي

إن الاعتراف للبلدية بمكانة ومهام واسعة ومتميزة دون تخصيصها بالوسائل الضرورية الكافية تحقيقها على أرض الواقع، يعني ذلك الاكتفاء بالمفهوم الصوري النظري فقط للامركزية الإقليمية، ذلك لأنه لا معنى لهذه الأخيرة دون وجود استقلالية مالية ومادية تامة.

وتعتبر الوسائل المالية ممثلة في مصادر التمويل، من خلال وجود جباية محلية قوية أهم تلك الوسائل التي تحتاجها البلدية في ممارسة صلاحياتها ومهامها إذ أنها كانت ومازالت تعاني البلديات الجزائرية من مشاكل التمويل المالي والمادي، وما أعاقها عن بلوغ الهدف المنشود منها، وبقيت بذلك نظرية دون تطبيق بسبب العجز المالي الكبير الذي تعانيه أغلب بلديات الوطن.

أولاً: تعريف الاستقلال المالي.

أصبح تدعيم الاستقلال المالي للجماعات المحلية مسألة أساسية بالنسبة لها، وتمكنها من حرية النشاط دون عوائق وحواجز في حدود القانون كما أن القول إن الاستقلال المالي يعني بمجرد وجود ميزانية مستقلة عن ميزانية تسير الدولة تماماً مع أسس ومعايير النظام اللامركزي.

لم يقدم المشرع الجزائري على غرار التشريعات المقارنة مفهوماً للاستقلال المالي، وإنما اكتفى بالنص عليه في كل من المادة الأولى من قانون البلدية، وهو يكون بذلك قد اعترف بتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي، من دون أن يقوم بتحديد واضح لمفهومه وطبيعته.

³⁸ - نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 22، الجزائر، 2001..

رغم نص المشرع على تمتع البلديات والولايات بالاستقلال المالي إلا أن تجسيد ذلك يبقى بعيدا عن التطبيقات، ومما زاد الأمر تعقيدا الغموض يكتنف مفهومه.

إن هذه الوظيفة ليست خاصة بالتشريع الجزائري، وإنما نجدتها في جل التشريعات المقارنة وهي تخلو من إرادة عمدية في إضفاء هذا الغموض، تدعيما لسلطة الدولة على المستوى المحلي بواسطة احتكارها لأهم الموارد المالية.

كما أن تحديد مفهوم الاستقلال المالي يرتبط أساسا بالاختيارات السياسية والاقتصادية للدولة ويبين مدى جديتها اللامركزية، لأنه سيقضي الى الاعتراف بحد كبير من الاستقلالية للجماعات المحلية في تسير ماليتها المحلية.

غير أن عدم تقديم المشروع لمفهوم واضح له، لم يمنع الفقه من تقديم بعض خصائصه و عناصره، حيث اعتبر أنه يكون للجماعات المحلية استقلال مالي³⁹، لا بد من وجود العناصر التالية: يجب أن يتوفر لدى الجماعات المحلية موارد مالية كافية وخاصة بها، حتى تتمكن من الإطلاع بصلاحياتها دون صعوبة مالية.

أن تتولى الجماعات المحلية بنفسها تحديد إيراداتها ونفقاتها عند إعدادها لميزانيتها إلا في حالات يحددها القانون.

يجب أن لا تخضع الجماعات المحلية إلا لرقابة بعدية وكل رقابة قبلية لا تكون إلا في حالات استثنائية.

كما حدد الأستاذ "سعيد بن عيسى" وجوب توفر شرطين حتى تحافظ الجماعات المحلية على استقلالها المالي وهما:

أن يكون لها موارد مالية كافية وخاصة بها ومستقلة عن الدولة.

كما يجب أن يكون توزيع الموارد يتمشى مع الأعباء والصلاحيات التي تتمتع بها الجماعات المحلية. هكذا فإن الاستقلال المالي يتطلب توفر موارد مالية كافية وخاصة بالجماعات المحلية، ومتلائمة مع المهام التي تتولى الاضطلاع بها، وأن تحوز كذلك على حرية ولو نسبية في تسير ماليتها المحلية، مع الإقرار بوجود رقابة بعدية.

³⁹ - سهيلة صالح، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع

المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة متنوري قسنطينة سنة

يبقى الهدف من دراسة موضوع الاستقلال المالي هو التناول بالدراسة والتحليل إحدى أهم الجوانب المتعلقة بالجماعات المحلية وهو الجانب المالي، حيث يمكننا من معرفة وتحديد وضعيتها المالية (الميزانية)، ومصادر تمويلها وإجراءات الرقابة عليها.

كما أن مالية البلدية تترجم عمليا في شكل ميزانية يصادق عليها المجلس الشعبي البلدي، وتعكس سياستها وأهدافها، فكلما كانت هذه الأخيرة شفافة ومنسجمة كلما كان تسير المجالس ديمقراطيا وفعالا.

وكلما تحكّم المجلس في الميزانية، سواء في إيجاد مصادر التمويل لها أو في المراحل التي تمر بها (الأعداد، التصويت، التنفيذ والرقابة عليها)، كلما سمح ذلك بقدرة المجالس الشعبية على تنفيذ سياستها وممارسة صلاحياتها واقعيا وبكل استقلالية ودون تبعية عن السلطة المركزية الوصية.

لعل من بين أهم الإصلاحات التي كانت هدفا للمشروع دوما في ما يتعلق بالبلدية في الجزائر هو إصلاح ماليتها المحلية عبر وضع آليات لتطويرها وتحسين مردوديتها، حيث أكد قانون البلدية الحالي على ضرورة تأكد البلدية من توفير الموارد المالية الكافية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونيا، وأن ترافق كل مهمة جديدة تمنح لها أو تحول لها من قبل الدولة، الموارد المالية الضرورية للتكفل بتلك المهمة بصفة دائمة⁴⁰.

ثانيا: التخصيص القانوني للاستقلال المالي

مع صدور أول قانون للبلدية 67-24، الذي كرس البلدية كجماعة إقليمية، سياسية، إدارية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية قاعدية تضمن التنمية الاقتصادية في إطار المحلي، أي أنها تتدخل في جميع المجالات المحلية، غير أنها لم تعد قادرة على الاستجابة للاحتياجات الجديدة للبلدية والاضطلاع بالصلاحيات المسندة للبلدية وقلة محصلاتها من الضرائب ومحدودية مواردها المالية.

زاد التقسيم الإداري الجديد الصادر بموجب الأمر رقم 84-09، والصادر في 14-02-1984، من حدة الأزمة والذي رفع الولايات إلى 48 ولاية والبلديات إلى 1541 بلدية، وزاد في الأزمة والعجز الذي تعانیه البلديات بظهور بلديات فقيرة من أي موارد جبائية هامة وتعتمد كلية في تمويل مشاريعها على إعانات الخزينة العمومية، حيث أهمل التقسيم الجديد الجانب الاقتصادي والمالي للبلديات.

⁴⁰ - المادة 04 من القانون رقم 11-10، والمتعلق بالبلدية، المرجع السابق، والتي تؤكد على حرص المشرع الجزائري حول أهمية التمويل المالي لقيام البلدية بمهامها وصلاحياتها التقليدية وحتى الجديدة منها.

يمكن القول أن الإصلاحات الفعلية في جانب المالية المحلية بدأت سنة 1990، وبالضبط بعد صدور قانون المالية لنفس السنة بموجب الأمر رقم 90-36، الصادر في 31-12-1990، ولو أنه لم يطبق حتى سنة 1992 وهذا لإعطاء فرصة لإدارة الجبائية للتكيف مع النظام الجبائي الجديد وفهم نصوصه واستكمال صدور المراسيم التنظيمية له⁴¹.

لقد صدر قانون البلدية رقم 90-08، في ظل التعديلات الجديدة التي تزامنت مع الدخول في عهد التعددية السياسية والانفتاح على القطاع الخاص، وقد حافظ على نفس المبادئ التي جاء بها القانون السابق غير أنه أضاف امتيازاً للبلدية وهو وجوب أن تفرق كل مهمة جديدة للبلدية بموارد تماثلها. كنتيجة لهذه الوضعية، فإنه رغم سياسة تطهير الديون التي انتهجها منذ 1986 فإن مجموع مديونية البلديات، ارتفعت من 05 ملايين دينار إلى 18 مليار سنة 1999 وهو ما يثبت فشل هذه السياسية.

من جهة أخرى فقد عمد المشروع إلى التحسين المستمر للحماية المحلية للبلديات في كل سنة تقريبا ابتداء من سنة 1992 عبر قوانين المالية التي ساهمت بشكل كبير في تزويد البلديات ببعض الرسوم، الرسم على القيمة المضافة، هذا الأخير الذي كان ضمن برنامج إصلاح النظام الجبائي، ولو أن نسبة ذلك الرسم انخفضت سنة 1996 من 8% إلى 5%، وهي إحدى المشاكل التي تعاني منها مالية البلدية، وهي عدم وجود الاستقرار الضريبي.

في هذا الصدد، فإن قيام البلدية بممارسة صلاحياتها واختصاصاتها المعهودة متوقف على مدى امتلاكها لميزانية خاصة بها، مع وجود إيرادات لتمويلها، حتى تتحقق الملائمة بين المواد المتاحة والمهام المنوطة بالبلديات من جهة وضمانا لتحقيق الاستقلالية من جهة أخرى.

41 - فارس السبتي، المنازعات الضريبية في التشريع الجزائري، دار هومة، الجزائر، سنة 2008، ص30.

ميزانية البلدية في الجزائر وأجهزة الرقابة عليها

إن الصورة التي يضعها الأفراد للبلدية هي أنها هيئة أو مؤسسة عمومية تقدم خدمات للمواطنين المقيمين في إقليمها وتضطلع بمسؤوليات كثيرة تتعلق بإحداث تنمية محلية في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... الخ، ولذلك فهي تقوم بتحصيل مواردها المالية من مختلف المصادر المحددة سواء كانت الذاتية أو الخارجية، وتقوم بالإففاق على مختلف نواحي نشاطاتها وذلك في إطار القوانين التي تسنها الأجهزة التشريعية والتعليمات التي تصدرها الوصاية، ويتم التعبير عن هذه الموارد المالية وأوجه إنفاقها في شكل ميزانية يحدد شكلها وموضوعها عن طريق القوانين والمراسيم، ومن ثم تعتبر ميزانية البلدية وما تشمله من إيرادات ونفقات مبوبة، المرتكز الأساسي لمالية البلدية والتي من خلالها يتم تحقيق أهداف البلدية الأساسية في مختلف المجالات، كما يعتبر الحساب الإداري القائمة المالية الختامية التي توضح المركز المالي للبلدية.

المبحث الأول: عموميات حول ميزانية البلدية.

سنتطرق في هذا المبحث الى نظرة عامة حول الميزانية

المطلب الأول: تعريف ميزانية البلدية وخصائصها.

تعددت التعريفات حول ميزانية البلدية بالإضافة إلى تميزها بمجموعة من الخصائص

الفرع الأول: تعريف الميزانية

تعتبر ميزانية البلدية خطة مالية أساسية تعبر عن الاختيارات المختلفة للجهاز التنفيذي للبلدية حيث تظهر صورة التقرير التفصيلي والشامل لنفقات البلدية وإيراداتها عن فترة مالية مقبلة عادة ما تكون سنة⁴². وبذلك يمكن القول أن ميزانية البلدية ليست بيانا عما أنجزته البلدية من أعمال وليست أرقاما مستخرجة من دفاتر وحسابات البلدية، تعكس ما جرى من أحداث مالية بالبلدية، وإنما هي خطة عمل أو مشروع عمل تعتمد البلدية تنفيذها في العام المقبل، وهي بذلك تبنى على البيانات سابقة بالإضافة إلى ما جد في الواقع على إمكاناتها. وبناء على ما سبق، يمكن القول أن ميزانية البلدية هي تعبير عن برنامج عمل مستقبلي تتضمن تقريرا لما ينوي المجلس البلدي إنفاقه وما يتوقع تحصيله من إيرادات خلال السنة القادمة.

وقد خصص المشرع الجزائري الفصل الأول من الباب الثاني للقسم الرابع من القانون البلدي الحالي بكامله لميزانية البلدية وذلك في المواد من 176 إلى 201. وطبقا للمادة 176 من القانون البلدي

42 - شريف رحمانى ، مالية البلديات الجزائرية ، دار النشر القصبية ، الجزائر ، 2002، ص16.

السابق ذكره، عرفت ميزانية البلدية بأنها: "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار". كما أن المنشور الوزاري المشترك ما بين وزارتي الداخلية والمالية والمعروف بـ:

"C 1" (Instruction sur les opérations financières de la commune)

والمعلق بالعمليات المالية للبلديات، يعرف ميزانية البلدية بأنها:

"العقد (L'acte) الذي من خلاله يتوقع المجلس الشعبي البلدي ويرخص النفقات والإيرادات للسنة المحسدة في وثائق والتي على أساسها تبين الإيرادات المتوقعة والنفقات المرخص بها للسنة المعتمدة". ويتضح من هذه التعاريف أن ميزانية البلدية تقوم على عنصرين أساسيين هما التقدير والاعتماد. ومن ثم يمكن القول أن ميزانية البلدية تتميز بعدة خصائص تتمثل فيما يلي:

أولاً: الميزانية عبارة عن وثيقة تقديرية

تتمون ميزانية البلدية من بيانات تقديرية لمقدار الإيرادات المتوقعة تحصيلها من مختلف مصادر الإيرادات الممكنة بالإضافة إلى مقدار النفقات المتوقعة تحملها خلال فترة زمنية محددة تقدر بسنة مالية⁴³، حيث تتولى السلطة التنفيذية تحديد هذا التوقع قبل عرضه على الجهات المعنية للاعتماد، وبذلك تكون بنود النفقات والإيرادات وتقديراتها عبارة عن مشروع لبرنامج عمل البلدية خلال فترة محددة تعكس برامجها في جميع الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... الخ، وبالتالي فإن هذه المبالغ أو هذه التقديرات ليست ترجمة لأحداث فعلية وقعت فيما سبق ولكنها تقدير لما ينتظر إجراؤه من أحداث مستقبلية فيما يخص الإنفاق والتحصيل والتي قد تتحقق أو قد لا تتحقق.

ويجب الإشارة هنا إلى أن تقديرات الإيرادات لا يمكن التحكم فيها بالتمام بسبب ارتباطها بأطراف خارجية وبالتالي قد لا يتم تحصيل ما قدر في الميزانية. أما فيما يخص النفقات، فهي تتعلق أساساً بتصرفات الأمر بالصرف وبالتالي لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاوز التقديرات بعد اعتمادها إلا برخصة من الوزارة الوصية عن طريق المساعدات أو الحصول على قروض، إلا أنه يمكن إنفاق مبالغ أقل مما هو مقدر أو حتى إلغاء البعض منها⁴⁴.

ثانياً: الميزانية أمر بالإذن

⁴³ - شريف رحمان، المرجع السابق ص 18.

⁴⁴ - علي خليل، سليمان اللوزي، "المالية العامة"، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2001، ص 301.

ويقصد بهذه الخاصية أن ميزانية البلدية وبمجرد استيفاء شروط صحتها القانونية والمتمثلة في مصادقة المجلس الشعبي البلدي عليها واعتمادها من طرف وزارة الداخلية أو من يمثلها على المستوى المحلي وفقا لما ينص عليه القانون والموافقة على توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة القادمة وإيراداتها، تصبح ميزانية البلدية قابلة للتنفيذ حيث تصبح عقدا يعطي الحق لسلطة البلدية التنفيذية إصدار الأوامر بالإنفاق وتحصيل الإيرادات وذلك لضمان السير الحسن لمصالح البلدية المختلفة. وبعبارة أخرى فإن رئيس البلدية باعتباره أمرا بالصرف لموارد البلدية المالية، لا بد له من الحصول على رخصة أو إجازة دورية كل سنة من طرف المجلس الشعبي البلدي ثم الوصاية للتصرف في تلك الموارد وتنفيذ ما جاء بالميزانية وبدون تلك الإجازة لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي التصرف في أموال البلدية. إذا الميزانية هي عبارة عن إذن أو ترخيص بالإنفاق والتحصيل في ظل القوانين والتعليمات السارية آنذاك.

ثالثا: الميزانية عقد إداري

تتطلب ميزانية البلدية مجموعة من الإجراءات الإدارية والمالية تتخذها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها تنفيذ خططها المالية. ويتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية (المادة 180). فالميزانية من الناحية الإدارية والتنظيمية هي خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية بما يضمن سلامة التنفيذ وتحت إشراف سلطة المجلس الشعبي البلدي كممثل للشعب بالإضافة إلى الجهات الرقابية الأخرى، حتى يتم ضمان عدم تجاوز الهيئة التنفيذية للاعتمادات المقررة⁴⁵.

رابعا: تحديد شكل الميزانية وموضوعها عن طريق التنظيم: تعمد المشرع الجزائري المرونة في تحديد شكل ميزانية البلدية وموضوعها بتركه سلطة تحديدها للجهاز التنظيمي عملا على تسهيل معالجة النقائص والتعديلات الواجب اتخاذها تماشيا مع تطور الحياة اليومية من طرف السلطات الوصية على البلدية.

الفرع الثاني: مبادئ ميزانية البلدية.

45 - خالدة شحادة، أحمد زهير شامية، "أسس المالية العامة" دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص 274.

تخضع ميزانية البلدية لمجموعة من القواعد أو المبادئ تقنن صياغتها وتنظم محتواها وتهدف إلى تسهيل معرفة المركز المالي للبلدية ووضوحه وتسير الرقابة عليه. وتعتبر هذه المبادئ هي نفس المبادئ التي تقوم عليها المحاسبة العمومية وهي كما يلي:

أولاً: مبدأ سنوية الميزانية

تقضي المادة 176 من القانون البلدي السابق الإشارة إليه أن الميزانية هي "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية."، ومن ثم فإن مدة سريان الميزانية هي سنة كاملة تم اختيارها أساساً لاعتبارات مالية وسياسية. فمن الناحية المالية، يتم اختيار مدة سنة لكونها أصح مدة لتقدير النفقات والإيرادات حيث تعتبر حداً طبيعياً لتكرار العمليات المالية لإحتوائها على دورة كاملة لفصول السنة. كما أن سنوية تحصيل الضرائب ووضع الاعتمادات المالية المرخص بها تحت تصرف رئيس البلدية لسنة مالية واحدة تجعل من هذه القاعدة حداً زمنياً فاصلاً في العمليات المالية التي تقوم بها البلدية. أما من الناحية السياسية، فتعتبر مدة السنة، فترة زمنية مناسبة لمراقبة المجلس الشعبي البلدي لأداء السلطة التنفيذية في البلدية خاصة وأن مدة المجلس محددة بعدد من السنوات.

وبالإضافة لما سبق، تعتبر فترة السنة بشكل عام، هي المدة المثلى لتحديد النفقات والإيرادات لأنه إذا أعدت الميزانية لفترة أطول من ذلك، تصبح عملية التقدير غير دقيقة ولا تتحقق التوقعات التي بنيت عليها الميزانية بسبب التقلبات المختلفة في كل من الحياة الاقتصادية والسياسية التي يصعب التكهّن بها، أما إذا قلت المدة عن السنة، فيعني ذلك أن الإيرادات قد تتركز في إحدى الميزانيات بسبب موسمية الإيرادات مثلاً وينتج عن ذلك تحقيق فائض مالي بينما ستعاني الميزانية اللاحقة بسبب قلة الموارد المالية وسينتج عن ذلك عجز مالي⁴⁶. ويمكن قول نفس الكلام عن النفقات التي قد تزداد في فترات معينة وتنخفض في أخرى. كما أن تقليص مدة الميزانية يتطلب عملاً أكثر سواء عند التحضير أو عند الاعتماد من طرف الجهات المعنية وهذا ما لا يمكن القيام به من طرف مختلف الجهات.

وتشمل السنة المالية للبلدية مرحلتين أساسيتين: الأولى تبدأ من أول جانفي إلى غاية 31 ديسمبر، وهي فترة التي تعد عنها الميزانية، أما الثانية فهي المرحلة الإضافية والتي تمتد فترة الميزانية إلى غاية: 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لتنفيذ عمليات التصفية ودفع النفقات. 31 مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخيل وتحصيلها.

⁴⁶ - حسين مصطفى حسين، "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص76.

بالرغم من الحجج المرتبطة باختيار فترة السنة للميزانية، فإن تطبيق هذا المبدأ يثير أحيانا العديد من التساؤلات خاصة فيما يتعلق بالعمليات الخاصة بالاستثمار التي تحتاج غالبا لمدة أطول من سنة. ولذلك فإن مبدأ سنوية الميزانية يكون مطبقا بشكل حازم في كل ما يتعلق بعمليات التسيير. أما في الجزء الثاني من الميزانية والمتعلق بالاستثمار فلا شك أن فترة السنة لا تلائم هذا الجانب خاصة إذا ما كانت عمليات الاستثمار تتم على عدة سنوات والسؤال الذي يطرح نفسه هو كيفية تحديد المبلغ الخاص بهذه السنة أو السنة الموالية.

ثانيا: مبدأ شمولية الميزانية

ويقضي هذا المبدأ بإظهار كافة عناصر الإيرادات والنفقات بالاسم والمبلغ ومهما كان حجمها دون أن تتم مقاصة بينها وإظهار الرصيد المعبر عن زيادة الإيرادات على المصروفات أو العكس. وبمعنى آخر، فإن مجموع عناصر الميزانية تسجل لزوما بقيمتها الحقيقية وبدون تقليص أو تخصيص ومن ثم يمنع على البلديات إخفاء نفقة وراء إيراد معين أو إيراد وراء نفقة معينة⁴⁷، إلا أن هذا المبدأ يتضمن بعض الاستثناءات منها الإيرادات المقيدة بتخصيص أي الإيرادات الموجهة لنفقات معينة كالإعانات الممنوحة للمكفوفين ومنح المسنين... الخ.

إن الهدف من هذا المبدأ الذي يصر على عدم إجراء المقاصة بين الإيرادات والنفقات هو إظهار العمليات المالية على حقيقتها حتى يسهل العمل الرقابي على المال العام من حيث جبايته أو إنفاقه ومن ثم لا يستطيع أي طرف أن يقوم بتحصيل أو إنفاق أموال دون إذن مسبق وذلك بسبب كون الميزانية إذنا بالتحصيل والإنفاق كما سبق الإشارة إليه.

ثالثا: مبدأ وحدة الميزانية

يقضي هذا المبدأ بإدراج جميع تقديرات نفقات البلدية وإيراداتها في ميزانية واحدة مما يسمح بمعرفة المركز المالي للبلدية بسهولة عن طريق مقارنة مجموع الإيرادات بمجموع النفقات واثم إظهار العجز أو الفائض أو التوازن المالي المحقق في الميزانية. كما يفيد هذا المبدأ أيضا في تحقيق رقابة فعالة من طرف المجلس الشعبي البلدي على الميزانية إذ تعوق تجزئة الإيرادات والنفقات على أكثر من وثيقة أو ميزانية عملية الرقابة والمقارنة وكذلك تعوق ترشيد توزيع الإيرادات المتاحة على مختلف أوجه

⁴⁷ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014-2015، ص 110.

الإنفاق، ولذلك يجب أن تكون الترخيصات المالية الموافق عليها في وثيقة عامة واحدة أي تسجيل الإيرادات في عمود واحد والنفقات في عمود آخر في نفس الوثيقة وسيؤدي ذلك إلى تكريس مبدأ توازن الميزانية من جهة ويسمح بتقدير الخطوط العريضة للعمليات المالية للبلدية من جهة أخرى بالإضافة إلى تحديد الحجم الحقيقي للنفقات ومقارنتها بالمداخيل المقدرة. ويجب الإشارة هنا، أن هذا المبدأ لا يعني أن ميزانية البلدية تتكون من وثيقة واحدة، بل يمكن أن تكون عدة وثائق تؤلف الميزانية بمعناها الشامل والموحد حيث تعدلها من فترة لأخرى خلال السنة المالية وبذلك نجد ميزانية البلدية ترتبط بمجموعة من الوثائق وهي⁴⁸:

الميزانية الأولية وهي الوثيقة الأساسية.
الميزانية الإضافية.

الترخيص الخاص أو الرخصة الخاصة.

الحساب الإداري للأمر بالصرف وحساب التسيير للمحاسب العمومي أو القابض البلدي.

رابعا: مبدأ توازن الميزانية

ويقصد بهذا المبدأ مساواة نفقات البلدية لإيراداتها المسجلة بالميزانية مساواة حسابية، وتأسيسا على ذلك لا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن إذا زادت النفقات على الإيرادات لأن ذلك يدل على وجود عجز في الميزانية. وتعني حالة عدم توازن الميزانية، أن القائمين على إعداد الميزانية لم يستطيعوا أن يقدروا الإيرادات أو النفقات بشكل سليم ودقيق سواء عن طريق سوء تقدير النفقات أو تضخيم الإيرادات أو كلاهما معا حيث يعتمد أحيانا إلى تضخيم الإيرادات عمدا حتى تتمكن من تقدير أكبر للنفقات مما يوازن الميزانية ولا يظهر أي عجز أو فائض مالي، ولذلك يخضع إعداد ميزانية البلدية واعتمادها إلى ضوابط قانونية وتقنية تعمل كلها على ضمان توازن الميزانية وتتدخل في تحديد الإيرادات والنفقات، ويعتبر هذا مؤشرا إيجابيا على الثقة في المالية المحلية والمحافظة على الاستقرار المالي للبلدية وتحقيق أهداف التنمية المحلية⁴⁹.

خامسا: مبدأ عدم التخصيص

إن مجموع الإيرادات موجه لتغطية مجموع النفقات باستثناء بعض الإيرادات التي تخصص بقانون نفقات معينة مثل تخصيص نسبة معينة من الدخل الجزافي لصيانة المساجد والمدارس... الخ. وبذلك

⁴⁸ - شريف رحمان، المرجع السابق ص 20.

⁴⁹ - طارق الحاج، "المالية العامة"، دار صفاء للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 1999، ص 169.

يمكن القول أنه بصفة عامة لا يمكن تخصيص نوع معين من الإيرادات لمواجهة نوع معين من النفقات، لأنه في حالة الابتعاد عن هذا المبدأ، فذلك يعني فقدان الميزانية لمرورتها، كما قد يؤدي إلى الإسراف في بعض البنود والتوفير في بنود أخرى. ويحدث الإسراف في الحالة التي يكون فيها إيرادات مورد معين أقل من مصروفات بند الإنفاق الذي خصصت لهما يعني عدم تحقيق الأهداف المرجوة. إن هذا المبدأ ضروري لإبقاء المساواة بين النفقات والإيرادات بحيث تكون مجموع النفقات المبرمجة مضمونه كلها بمجموع الإيرادات دون أي أفضلية لأي نفقة على أخرى.

سادسا: مبدأ الأسبقية

من المعلوم أن ميزانية سنة معينة يبدأ تحضيرها مسبقا وتتم المصادقة عليها قبل انتهاء السنة المالية الحالية لكي يبدأ تنفيذها مع مطلع السنة المالية الموالية التي تبدأ في أول جانفي. ومعنى ذلك أن ميزانية سنة مقبلة تكون جاهزة قبل انتهاء السنة المالية الحالية وهذا ما يجعل عملية تقدير الإيرادات والنفقات بشكل عام غير دقيقة. ومن خلال ما سبق، يلاحظ أن مبدأ أسبقية تحضير ميزانية البلدية يضيف إلى المشاكل التي تنتج عن التوقعات المالية الغير مؤكدة خاصة وأن الإيرادات بشكل خاص يصعب التكهّن بها مسبقا في مجملها لأنها مرتبطة أو تخضع لتصرفات أطراف خارجية هي التي تقوم بعملية التسديد.⁵⁰

المطلب الثاني: أنواع الوثائق لميزانية البلدية.

تنوع ميزانية البلدية تماشيا مع تقسيم السنة المالية إلى عدة أنواع وهذا حسب الفترة الزمنية التي تغطيها، وقد قام المشرع الجزائري بتقسيم السنة المالية إلى مراحل ولكل منها ميزانيتها أو وثيقتها المالية لكي يسمح بتغطية ما يمكن حدوثه من تضخم أو عجز في بنود وحسابات الميزانية بعد التقدير الأولى في بداية السنة المالية. وينتج عن ذلك ظهور عدة أنواع من الميزانيات أو الوثائق المالية والتي قد تشكل خروجاً عن مبدأ وحدة الميزانية إذا ما أسيء استخدامها، ولكن في الحقيقة لا تتوفر البلدية إلا على ميزانية واحدة للسنة المالية الواحدة تتكون من وثائق مختلفة ملائمة لتوزيع زمني محدد خلال السنة المالية وتتضمن كل وثيقة مالية من الوثائق التي سيتم ذكرها على جداول تلخيصية مفصلة لبيان موارد البلدية ونفقاتها. ويطلق على هذه الميزانيات أو الوثائق الفرعية المشكلة لميزانية البلدية الموحدة

⁵⁰ - عبد القادر موفق: الرقابة المالية على الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، مرجع سابق، ص 112 .

حسب تسلسلها الزمني، اسم الميزانية الأولية لأنها أول وثيقة مالية يتم إعدادها لسنة مالية معينة ويصوت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ويبدأ تنفيذها مع بداية السنة المالية ثم يليها زمنيا الميزانية الإضافية والتي يصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها والتي يبدأ تنفيذها مع بداية السداسي الثاني من السنة المالية، بالإضافة إلى بعض الأوامر التعديلية التي قد يختلف توقيتها قبل أو بعد الميزانية الإضافية ومن ثم تختلف تسميتها⁵¹.

ويمكن القول أن الوثائق أو الميزانيات السابقة هي أدوات تقديرية لإيرادات البلدية ونفقاتها للسنة المالية المعنية، وعند نهاية تلك السنة المالية، تقوم البلدية بإعداد وثيقة مالية فعلية تظهر نتائج العمليات المالية للبلدية من فائض أو عجز مالي عن السنة المنتهية ويطلق على تلك الوثيقة المالية اسم الحساب الإداري. وفيما يلي نتناول هذه الوثائق المالية أو الميزانيات بشيء من التفصيل.

الفرع الأول: الميزانية الأولى والميزانية الإضافية

تعتمد البلدية على ميزانية تقديرية في بداية السنة وميزانية حقيقية

أولاً: الميزانية الأولية:

تعتبر الميزانية الأولية أول عمل مالي تقديري تقوم به البلدية لتحضير ميزانية سنة مالية معينة، وبذلك تشكل هذه الميزانية القاعدة الأساسية لمالية البلدية ما دامت تحدد إجمالي الإيرادات والنفقات المتعلقة بسنة قادمة بشكل تقديري⁵²، وإذا ما تميزت بدقة كبيرة أثناء عملية التقدير وحلت السنة من الاختلالات المالية المفاجئة، يمكن الاكتفاء بهذه الميزانية والاستغناء عن باقي الميزانيات والوثائق المتعلقة بالأوامر التعديلية. لكن هذا الكلام نظري أكثر مما هو واقعي، حيث تقوم البلديات بشكل عام وکلي بتعديل الميزانية الأولية وتحضير الميزانية الإضافية لضبط الخلل الناتج عن زيادة أو انخفاض الإيرادات أو النفقات. وتعد الميزانية الأولية قبل بدأ السنة المالية المعنية حيث تحضر خلال الأشهر الأخيرة من السنة المالية السابقة لسنة التنفيذ وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 177 من القانون البلدي الحالي، حيث نصت على ما يلي "يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدأ السنة المالية". كما نصت المادة 182 من القانون السابق ذكره على أنه "يصوت لزوماً على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها".

⁵¹ - عبد القادر موفق: الرقابة المالية على الجزائر دراسة تحليلية ونقدية، مرجع سابق، ص 113

⁵² - عمر لطرش، مرجع سابق، ص 55.

ومن ثم يمكن القول أن الميزانية الأولية للبلدية يتم إعدادها قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لسنة التنفيذ، ويتم المصادقة عليها من طرف الوصاية قبل 31 ديسمبر من نفس السنة. أما مجال أو مدة تنفيذها فتتمدد من 01 جانفي من سنة التنفيذ وإلى غاية 31 ديسمبر من السنة المالية المعنية. وتحتوي ميزانية البلدية على قسمين أساسيين هما:

قسم التسيير.

قسم التجهيز والاستثمار.

وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا. كما يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار.

ويتمثل الهدف من الميزانية الأولية في عرض نظرة شاملة على النفقات والإيرادات التي يصوت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي ويمكن أن يطرأ أحيانا بعد المصادقة على الميزانية الأولية بعض الأوامر التعديلية وهي فتح الاعتمادات السابقة لأوانها التي تأتي بين الميزانية الأولية والإضافية.

ثانيا: الميزانية الإضافية:

بما أن بيانات الميزانية الأولية عبارة عن تقديرات لسنة مالية معينة، فقد يظهر عند بداية تنفيذها احتياجات جديدة تتطلب نفقات إضافية، كما يمكن أن يكون تقدير النفقات مبالغ فيه فيتم تخفيضها. وقد تظهر كذلك إيرادات جديدة يجب أخذها بعين الاعتبار. ويتم الأخذ بكل هذه التعديلات، بالإضافة إلى النتيجة وبوادي الإنجاز البارزة في الحساب الإداري للسنة المالية الماضية، في وثيقة مالية تدعى بالميزانية الإضافية⁵³. ومن ثم يمكن القول أن الميزانية الإضافية هي وثيقة مالية ذات طابع مزدوج. فهي تأتي لتعديل الميزانية الأولية للسنة الحالية سواء بالزيادة أو بالنقصان كما أنها تقيد الترحيلات المتعلقة بالسنة المالية السابقة والظاهرة في الحساب الإداري⁵⁴. وقد أشارت التعليمات الوزارية المشتركة c1 المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات إلى الميزانية الإضافية وبينت أن الهدف منها هو أنها:

1- ميزانية التعديل والتكميل وذلك عن طريق:

تعديل بعض التقديرات للإيرادات والنفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية سواء بالزيادة أو النقصان.

إدخال نفقات جديدة تغطي بإيرادات لم تكن معروفة عند إعداد الميزانية الأولية.

⁵³ - شريف رحمان، المرجع السابق ص24.

⁵⁴ -1- يلس شاوش بشير، ميزانية الدولة و الجماعات المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص240.

أخذ الاعتمادات المفتوحة مسبقا بعين الاعتبار.

ميزانية الترحيل وذلك عن طريق:

ترحيل بواقي نفقات السنة المالية المنتهية والغير مسددة.

ترحيل بواقي إيرادات السنة المالية المنتهية والغير محصلة.

ترحيل كل الأرصدة سواء كانت مدينة أو دائنة بما فيها الفائض أو العجز المسجل.

ومما سبق يمكن القول أن الميزانية الأولية والميزانية الإضافية هما وثيقتان لميزانية واحدة لنفس السنة، وإنما تأتي الميزانية الإضافية بعد مضي الأشهر الأولى من السنة المالية حيث تبرز الاحتياجات بوضوح ويتم إعداد نتيجة السنة المالية الماضية، الشيء الذي يؤدي بالبلدية إلى تصحيح الأوضاع عن طريق الميزانية الإضافية التي تتم المصادقة عليها قبل نهاية السداسي الأول من السنة المالية وهذا قبل 15 جوان من السنة التي تطبق فيها (المادة 181 من قانون البلدية الحالي من طرف المجلس الشعبي البلدي).

أما من ناحية الشكل. فإن الميزانية الإضافية تعتبر صورة للميزانية الأولية إلا أنها تزيد عنها بعمود مخصص لتعديل الإقتراحات المسجلة بالميزانية وجدول للإعتمادات النهائية المقررة. ويجب الإشارة هنا، أنه يمكن أن تحدث تعديلات على الميزانية الإضافية بعد المصادقة عليها وذلك عن طريق الرخص الخاصة التي يتم تسويتها في الحساب الإداري عند انتهاء السنة المالية وذلك في عمود رخص خاصة. كما يجب الإشارة أنه لا يمكن إطلاقا إحداث أية نفقة جديدة بعد المصادقة على الميزانية الإضافية إلا إذا توفر إيراد مقابل ذلك.

الفرع الثاني : الحساب الإداري واعتمادات وملحقات الميزانية

أولا: الحساب الإداري.

يمثل الحساب الإداري آخر وثيقة مالية لسنة مالية معينة يقوم بإعدادها الأمر بالصرف وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد انتهاء السنة المالية التي قد تمتد إلى غاية 31 مارس من السنة الموالية وقبل إعداد الميزانية الإضافية. ويقدم الحساب الإداري بعد إعداده في شهر أفريل إلى الهيئة التي صادقت على الميزانية (المجلس الشعبي البلدي) للحكم على سلامة الحسابات والتنفيذ قبل تقديمه مع وثائق الإثبات اللازمة لمجلس المحاسبة للمراقبة في أجل أقصاه 30 جوان من السنة الموالية للسنة المنتهية⁵⁵.

⁵⁵ - فطيمة بديسي، "محاضرات في المحاسبة العمومية، ديوان المطبوعات الجامعية" الجزائر، 2001، ص 72.

ويقدم الحساب الإداري حوصلة لنشاط البلدية خلال السنة المالية وبذلك فهو يمثل نتيجة السنة المالية حيث يبين النفقات الحقيقية أو الفعلية التي صرفت والإيرادات التي حصلت أثناء السنة المالية بالإضافة إلى البواقى المسجلة سواء كانت متعلقة بالنفقات أو الإيرادات. كما يوضح الحساب الإداري الوضعية الحقيقية لمختلف البرامج المسجلة في الميزانية المتعلقة بفرع التجهيز والاستثمار وذلك في الصفحات الأخيرة منه (تفصيل البرامج). ويجب الإشارة هنا أنه يمكن تحديد ثلاثة أنواع من البرامج:

البرامج المنجزة، أي المنتهية والتي تتساوى ارتباطاتها، أي التزاماتها، مع إنجازاتها. البرامج التي هي في طريق الإنجاز أي الغير مكتملة عند انتهاء السنة المالية، وتكون التزاماتها تفوق إنجازاتها.

البرامج الملغاة، وهي البرامج التي سجلت من قبل الميزانية الأولية أو الإضافية ولم تعرف أي إنجاز لقرار الجهات المعنية إلغائها بسبب عدم جدواها أو بسبب تغيير اعتماداتها إلى برامج أخرى جديدة كانت أو قديمة.

ومما سبق، يمكن القول أن الحساب الإداري يشمل العمليات التي قام بها الأمر بالصرف رئيس البلدية وخلال السنة المالية والمتعلقة بما يلي:

الإتمادات المفتوحة والمرخص بها.

الإنجازات وأوامر الصرف والحوالات التي تم إصدارها وقبولها من طرف المحاسب العمومي. بواقى الإنجاز، أي الفرق بين التحددات والإنجازات، والمتمثلة في الباقي من التحددات التي لم يؤمر بدفعها عند نهاية السنة المالية.

أما ارتباطات الحساب الإداري بالميزانية الإضافية، فيمكن تحديدها في النقاط التالية: يتم نقل بواقى الإنجاز المحددة في الحساب الإداري إلى الميزانية الإضافية والمتعلقة بفرعي التسيير والتجهيز والاستثمار سواء فيما تعلق بالإيرادات أو النفقات.

يظهر الحساب الإداري الفائض أو العجز المسجل، فإذا كان فائضا يقيد في الميزانية الإضافية كفائض مرحل، أما إذا كان عجزا فذلك يستدعي عند إعداد الميزانية الإضافية تقديم طلب الإعانة من الجهات الوصية لإحداث التوازن المطلوب.

ونستنتج مما سبق أن الحساب الإداري يجمع كل تسجيلات السنة المالية ويلخصها في جدول مفصل يسمى الميزان العام، ويغطي كل من قسمي التسيير والتجهيز والاستثمار. ويتكون هذا الجدول

من ثلاثة أعمدة حيث يظهر العمود الأول النفقات والإيرادات المحددة في حين يحتوي العمود الثاني على المنجز من الإيرادات والنفقات، أما العمود الثالث فيظهر باقي الإنجاز من الإيرادات والنفقات. ومن خلال هذه البيانات، يمكن الحساب الإداري من إجراء مقارنة بين توقعات النفقات مع الالتزامات والأوامر بالدفع من أجل تعيين الاعتمادات المستغلة والديون الحقيقية للبلدية، بالإضافة إلى مقارنة توقعات الإيرادات مع الحقوق المكتسبة أو المحصلة ومقارنة هذه الأخيرة مع إصدارات سندات الإيرادات. وبذلك يمكن القول أن الحساب الإداري هو وثيقة تبين توقعات الميزانية وإنجازاتها.⁵⁶

ثانيا: الرخص الخاصة وفتح الاعتمادات السابقة لأوانها.

تعتبر الرخص الخاصة والاعتمادات المفتوحة مسبقا ذات أهمية كبيرة نظرا للآثار التي تحدثها في مالية البلدية حيث تغير وتعديل في بعض الاعتمادات المدونة سواء في الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية، ولذلك يجب أخذها بعين الاعتبار عند إعداد كل من الميزانية الإضافية والحساب الإداري. وقد نصت المادة 177 من القانون البلدي الحالي في فقرتها الأخيرة: يسمى فتح الاعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة "اعتمادات مفتوحة مسبقا" أو "ترخيصا خاصا" حسب مجيئها قبل الميزانية الإضافية أو بعدها.

وقد نصت التعليم الوزارية المشتركة C1 المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات على الحالات التي يمكن أن تغير فيها الميزانية الأولية والميزانية الإضافية وهذا عندما لا تقدر الاعتمادات في إحداها أو لسوء تقديرها بالنقصان. ويمكن أن تحدث هذه التعديلات حسب الحالتين⁵⁷:

فتح اعتمادات سابقة لأوانها بعد المصادقة على الميزانية الأولية ويتم أخذ هذه الاعتمادات بعين الاعتبار في الميزانية الإضافية.

منح رخص خاصة للهيئة التنفيذية بعد المصادقة على الميزانية الإضافية ويتم أخذها بعين الاعتبار عند إعداد الحساب الإداري (عمود رخص خاصة).

ويجب الإشارة هنا أنه لا يمكن إنشاء أية نفقة جديدة بعد المصادقة سواء على الميزانية الأولية أو الإضافية إلا إذا توفر الإيراد المقابل لذلك أي تحصيل إيرادات جديدة أو تخفيض نفقات بعض المواد التي يلاحظ أنه لا يمكن صرفها كاملة أو حذفها تماما إذ ما ظهر عدم استعمالها أثناء السنة المالية.

ثالثا: ملحقات ميزانية البلدية.

⁵⁶ - عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص117.

⁵⁷ - وثائق المصالح المالية لبلدية دوي ثابت ولاية سعيدة، بتاريخ 10-03-2016.

أما أهم الوثائق الملحقة بالميزانية فهي تتمثل فيما يلي:
جدول تقديرات الضرائب المباشرة والغير مباشرة.
جدول قسط الدفع الجزائي على المرتبات والأجور.
إعانات الدولة.

جدول المياه الصالحة للشرب.

وضعية الحضيرة البلدية.

جدول منحة معادلة التساوي.

بطاقة حساب الاقتطاع.

جدول أجور المستخدمين.

بطاقة حسابات مساهمة البلدية في ترقية مبادرات الشباب.

دفتر الملاحظات ونفقات.

جدول مساهمة البلدية في صندوق الضمان للضرائب الغير مباشرة.

المبحث الثاني: مراحل إعداد والأسس المحاسبية لميزانية البلدية

تمر ميزانية البلدية بمراحل عديدة متعاقبة زمنيا تغطي فترة زمنية تتجاوز السنة المالية وتأخذ خلالها أشكال عديدة⁵⁸ فتتغير من مجرد مشروع ميزانية أولية يعتمد على تقدير الإيرادات والنفقات في مرحلة إعداد إلى ميزانية قابلة للتنفيذ بعد المصادقة عليها محليا من طرف المجلس الشعبي البلدي واعتمادها من طرف الجهات الوصية، ثم لا تلبث أن تأخذ شكل ميزانية إضافية بعد السداسي الأول من السنة لتأخذ بعين الاعتبار كافة ترحيلات السنة المنتهية والتعديلات في الاعتمادات الضرورية ونمر أيضا بنفس مراحل الميزانية الأولية من تحضير واعتماد ومصادقة. وسنتناول في هذا المبحث مختلف مراحل ميزانية البلدية بدون تفرقة بين الميزانية الأولية والميزانية الإضافية نظرا لتشابه مراحلها مع الإشارة لأي اختلاف بينهما في حالة الضرورة.

المطلب الأول: مراحل إعداد ميزانية البلدية

هناك عدة مراحل لإعداد الميزانية:

الفرع الأول: مرحلة الإعداد

تعتبر ميزانية البلدية عند تحضيرها مشروع ميزانية لا غير نظرا لاعتمادها على مبدأ وضع تقديرات للنفقات المتوقع تحملها والإيرادات المتوقع تحصيلها من مختلف المصادر خلال السنة، ثم مقارنتها مع بعضها للحصول على توازن الاحتياجات المالية مع الموارد المالية للبلدية، ولا تصبح مشروع الميزانية مقبولا وقابلا للتنفيذ إلا بعد مصادفة المجلس البلدي عليه واعتماده من طرف الوصاية المعنية ممثلة بالوالي أو رئيس الدائرة⁵⁹.

أولا: السلطة المختصة بإعداد مشروع الميزانية.

يتولى عملية إعداد مشروع ميزانية البلدية في الجزائر وفقا للمادة 180 من قانون البلدية الحالي، الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. ويتميز الأمين العام للبلدية، بصفته موظفا دائما في البلدية، بالإلمام الكافي بشؤون البلدية بالإضافة إلى معرفته لمختلف البيانات المتعلقة بمختلف القطاعات لوضع خططها المستقبلية. وما يلاحظ هنا هو نزع صلاحية إعداد الميزانية من الهيئة التنفيذية التي ستكون مسؤولة عن تنفيذها كما كان عليه الحال في القانون البلدي السابق إلا أنها ستكون مسؤولة على ما جاء فيها من خلال المصادقة عليها فيما بعد⁶⁰، خاصة رئيس البلدية الذي منحه المشرع الجزائري سلطات تسمح له بمراقبة النفقات قبل صرفها وأخذ كل التدابير الخاصة بإعداد وتنفيذ الميزانية وإبداء رأيه فيها حيث نصت المادة 82 من القانون البلدي الحالي على ما يلي: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مراقبة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها ولا سيما ما يتعلق بتسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق ومتابعة تطور مالية البلدية.

ولتحضير ميزانية البلدية، يستعين رئيس البلدية بلجنة الإدارة والمالية البلدية لاستثمارها وإبداء رأيها في بعض البنود بالإضافة إلى المصالح المالية التابعة لإدارة البلدية باعتبارها الأقدر على تحديد الحاجات المختلفة بسبب إطلاعها على كافة الشؤون المالية للبلدية والحاجات الحقيقية لكل المرافق العامة. كما يستعين رئيس البلدية في عملية التحضير هذه بالأمين العام للبلدية الذي يحكم دوام منصبه في البلدية وإلمامه بشؤون البلدية المختلفة، يعتبر عنصرا مفيدا في تقدير بنود الميزانية.

ويقوم رئيس البلدية باختبار المسلك أو المنهج الملائم في تقدير النفقات تبعا لهيكل البلدية وحجمها وتبعا للوثائق المرجعية المعتمدة، وبعد ذلك يبدأ الدور الحقيقي لرئيس البلدية وهو إيجاد

⁵⁹ - الوالي بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 50000 نسمة ورئيس الدائرة بالنسبة للبلديات التي لا يزيد عدد سكانها عن 50000 نسمة.

⁶⁰ - طارق الحاج، مرجع سابق، ص 171.

التوازن بين الإيرادات والنفقات ويمكنه أن يراجع المصالح المختلفة للبلدية في اقتراحاتها لخفض طلباتها حتى يتم التوازن، وتعتبر الميزانية متوازنة متى تساوت إيراداتها بنفقاتها، ومتى تم ذلك، يشرع رئيس البلدية في إعداد دفتر الملاحظات للميزانية ثم يقدمها للمجلس البلدي لمناقشتها والمصادقة عليها.

ثانيا: الأعمال التحضيرية لإعداد ميزانية البلدية.

لضمان التحضير الجيد لميزانية البلدية، يحرص رئيس البلدية باعتباره الأمر بالصرف والمسؤول الأول عن الشؤون المالية للبلدية، على توفر كافة الوثائق لإعداد الميزانية والمتضمنة فتح الاعتمادات والحساب الإداري للسنة المنصرمة بالإضافة إلى الرخص الخاصة وجداول بقايا الإنجاز، وتعتبر هذه الوثائق أكثر من ضرورية لإعداد ميزانية البلدية⁶¹.

وتكتسي هذه الخطوة أهمية كبيرة في إعداد ميزانية البلدية سواء كانت أولية أم إضافية حيث لا بد من توفر كافة المعطيات اللازمة لتقدير النفقات والإيرادات اللازمة والمزمع إدراجها في الميزانية للأطراف المعنية بتحضير الميزانية. فعند تقدير النفقات يتم ترتيب تقديرات النفقات بالبند وبالمصلحة مع إمكانية الاختيار من بينها حسب القدرات المالية للبلدية، ويتم تقدير نفقات التسيير بناء على تقييم النفقات الخاصة بالمصالح البلدية، والتي يمكن الوصول إليها عن طريق المقارنة باعتمادات السنة الماضية نظرا لكونها تحتوي على النفقات الضرورية أو الإجبارية، كنفقات الموظفين وغيرها، ثم استخراج الاقتطاع لفائدة قسم التجهيز والاستثمار الذي يساهم في تغطية نفقات هذا القسم ويكون الرابطة الأساسية بين هذين القسمين المكونين للميزانية، والذي يتغير معدله حسب قرارات السلطة الوصية (وزارة الداخلية) حيث تتخذ نسبة الاقتطاع كل سنة عن طريق قرار وزاري مشترك بين وزارة الداخلية ووزارة المالية فيزيد أو ينقص هذا المعدل حسب سياسة الاتجاه نحو العمليات الأكثر إنتاجا ومردودية. أما بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار الأخرى، فيتم تقديرها بناء على البرامج المفتوحة واعتمادات الدفع الخاصة بها.

أما تقديرات الإيرادات، فيعتبر ذلك أسهل بكثير من تقدير النفقات نظرا لثبات معظمها في خزينة البلدية، وبذلك تعتبر إيرادات ثابتة مثل مداخيل إيجار العقارات التابعة للبلدية، وكراء الأسواق والمساحة... الخ، أما الإيرادات المتغيرة فتتمثل في الإيرادات التي تتغير من سنة لأخرى ولا يمكن التنبؤ بها بدرجة كبيرة من الدقة وهي تشكل القسم الأكبر من الإيرادات الممنوحة من طرف الدولة والتي تمثل ناتج الجباية والإعانات الممنوحة من طرف الدولة للبلديات. وبعد الإحاطة بتقديرات الإيرادات

⁶¹ - عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 120.

والنفقات للسنة المالية المعنية، يتم توزيع الاعتمادات المالية على أقسام الميزانية مع مراعاة الأولوية لقسم التسيير وبصفة خاصة لنفقات التسيير الإجبارية والتي يمكن المساس بها بأي حال من الأحوال. ويتم تثبيت الموارد المالية للبلدية في الأبواب المخصص لها حيث تجمع بابا بابا وحسابا حسابا لتحضير الميزان العام المقترح. وبعد ذلك يقوم رئيس البلدية بتثبيت النفقات حسب أولويتها على أن يرتبط ذلك بعدم تجاوز قيمة الموارد التي يمكن تحصيلها حتى تكون الميزانية متوازنة.

وبصفة عامة يمكن عند إعداد ميزانية البلدية يجب مراعاة ما يلي:

الخطوط العريضة للخطة الإنمائية للبلدية، إذ يجب على مسيري البلدية التقيد بالمنهج الذي تسلكه الدولة من أجل تنمية شاملة مستدامة.

التعليمات والقرارات الصادرة عن الوصاية (وزارة الداخلية) والوزارات الأخرى (وزارة المالية) والمتعلقة بإدارة الشؤون المالية للبلدية.

وضعية الموارد التي في حوزة كل بلدية.

أن تكون تقديرات الميزانية سواء كانت متعلقة بالإيرادات أو النفقات صحيحة قدر الإمكان وبدون مبالغة فيها.

أن يكون توازن الميزانية حقيقيا وليس خياليا أي عدم تضخيم الإيرادات وتقليص النفقات⁶².

يجب مناقشة التقديرات الأولية مع المعنيين بالأمر داخل البلدية حتى تقترب مع الواقعية وقبل تقديمها في المجلس البلدي الذي أصبح بفضل التعددية الحزبية يشكل حجر عثرة في الكثير من الأحيان وفي الكثير من البلديات.

ويجب الإشارة هنا إلى أن هناك فرق جوهري بين إعداد الميزانية الأولية والميزانية الإضافية والذي يتمثل أساسا في أن الميزانية الإضافية باعتبارها ميزانية تصحيحية وترحيلية كما سبقت الإشارة إليه، تعتمد عند إعدادها على البيانات الفعلية المسجلة خلال السداسي الأول من السنة المالية وما تم تسجيله من عجز أو فائض مالي، وبذلك فهي تصحيح الأوضاع المالية البارزة في الميزانية الأولية، كما أن الميزانية الإضافية تأخذ بعين الاعتبار بواقعي الإنجاز للسنة المنتهية والتي تظهر في الحساب الإداري، وبالتالي تعتبر ترحيلية وهذا ما لا يتوفر في الميزانية الأولية. أما من ناحية الشكل، فالميزانية الإضافية تختلف على الميزانية الأولية في وجود أعمدة إضافية مخصصة لتعديل الاقتراحات المسجلة بالميزانية الأولية وكذا جدول الاعتمادات النهائية.

⁶² - المنظمة العربية للعلوم الإدارية: "الموازنات الحكومية في الدول النامية"، سلسلة البحوث والدراسات، عمان، 1987، ص

الفرع الثاني : مرحلة التصويت والاعتماد.

تحتوي هذه المرحلة على :

أولاً: مرحلة التصويت على الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي.

بعد انتهاء رئيس المجلس الشعبي البلدي من تحضير الميزانية بمساعدة الأمين العام للبلدية، يستدعي المجلس وجوباً للاجتماع ومناقشة مشروع الميزانية للتصويت عليها، فيقوم بعرض مشروع الميزانية على المجلس البلدي مبيناً الأسباب الداعية لاقتراحاته ومستشهاداً بكافة الوثائق والبيانات المرتبطة بهذا المشروع، حيث أن المجلس البلدي يتمتع قانونه بكافة الصلاحيات المتعلقة بالتصويت على مشروع الميزانية كلياً أو تعديله أو رفضه. وقد نصت المادة 181 من القانون البلدي الحالي على أنه "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون، ويصوت لزوماً على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها." أما المادة 182 من نفس القانون، فقد نصت على أنه "يصوت على الاعتمادات باباً باباً ومادةً مادةً".⁶³

ومن خلال المادتين المذكورتين أعلاه، يقوم أعضاء المجلس نظرياً بمناقشة الاعتمادات المخصصة لبنود الميزانية والتصويت عليها باباً باباً ومادةً مادةً، كما يمكنه تعديل الاقتراحات المسجلة بمشروع الميزانية حسب ما يراه مناسباً بشرط أن لا يكون مخالفاً للقانون. وبعد عملية التصويت، يقوم المجلس بكتابة تقريره ومداولته التي تتضمن رأي أعضائه الحاضرين حول مشروع الميزانية من تعديلات وحذف وإضافات. وبعد عملية المداولة والمصادقة على المشروع الميزانية، لا يمكن للسلطة التنفيذية تحويل الاعتمادات من باب لآخر إلا بموافقة المجلس البلدي نظراً لكون هذه العملية من اختصاصاته كما حددها القانون البلدي السابق الذكر في مادته 182 والتي نصت على ما يلي: "يمكن للمجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة" كما أنه يمكن لرئيس البلدية إجراء التحويلات بعد المصادقة على الميزانية من مادة إلى مادة أخرى من نفس الباب

⁶³ - نضيرة دوباي زوجة براهمي، "الحكم الراشد المحلي و اشكالية عجز ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم

الاقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير و العلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان،

بموجب قرار. ويجب الإشارة هنا، أنه مهما كانت النصوص القانونية واضحة في كيفية التصويت على ميزانية البلدية، فالعرف الساري في معظم البلديات هو التصويت بالجملة على الميزانية وليس بالتفصيل وقد يرجع ذلك إلى الأغلبية التي يتمتع بها رئيس البلدية في المجلس البلدي أو للثقة المفرطة في الرئيس أو لعدم إمام أعضاء المجلس الشعبي البلدي بأمور الميزانية وهو الأمر المرجح.

ويجب الإشارة في الأخير إلى بعض الحالات الإستثنائية التي قد تواجهها عملية المصادقة على مشروع الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة أساسا في عدم التصويت على الميزانية بسبب خلافات حزبية أو سحب للثقة من الرئيس... الخ، خاصة عند حلول السنة الجديدة المعنية بالتنفيذ، فإنه يستمر في إنجاز أو تنفيذ الإيرادات والنفقات العادية المسجلة في السنة المالية الأخيرة حتى تتم المصادقة على الميزانية الجديدة. إلا أنه لا يجوز الإلتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر في كل شهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة وذلك ما نصت عليه المادة 185 من القانون البلدي الحالي. أما في حالة وجود خلافات بين المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس فإن الإدارة الوصاية الممثلة بالوالي هي التي تفصل بينهما.

ثانيا: مرحلة المصادقة على الميزانية من طرف الوصاية

بعد الانتهاء من إعداد الميزانية والتصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي، لا يعتبر مشروع الميزانية قابلا للتنفيذ إلا بعد اعتماده من طرف الجهة الوصية على البلدية، حيث ترسل الميزانية المصادق عليها في البلدية إلى جهة الوصية (الوالي) مرفوقة بكافة الوثائق الضرورية مثل محضر المداولات ودفتر الملاحظات المتضمن توضيحات تخص النفقات ومصادر الإيرادات ومختلف الكشوفات المتعلقة بأجور الموظفين ومنح المسنين... الخ⁶⁴.

وبعد دراستها والتأكد من توازنها واحترام القانون والتعليمات المرتبطة بها، يمكن ردها إلى البلدية مع تسجيل الملاحظات الضرورية وإعطاء الأوامر بتصحيحها قبل بدء التنفيذ. أما إذا ترتب عن دراسة مشروع الميزانية بعض الملاحظات السلبية التي تنعكس سلبا على تنفيذ الميزانية خاصة إذا كان هناك عجز في الميزانية الأولية، فإن الوالي يرجعها خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها إلى رئيس البلدية الذي يطرحها من جديد للمداولة على المجلس الشعبي البلدي وذلك في غضون عشرة (10) أيام، وإذا ما صوت عليها مجددا بدون توازن يتولى ضبطها تلقائيا وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 183 من القانون البلدي الحالي، كما يمكن للوالي أن يسجل تلقائيا النفقات الإجبارية

التي لم يصوت عليها المجلس البلدي في ميزانية البلدية طبقاً للتشريعات السارية المفعول. أما إذا لم تصادق السلطة الوصية على الميزانية في أجل أقصاه 20 يوماً فإنها تصبح نافذة بموجب القانون. ويجب الإشارة أن الأمر يختلف فيما يتعلق بالمصادقة على الميزانية الإضافية، فإذا ما وجدت البلدية نفسها أمام عجز مالي لا مفر منه بسبب العجز البارز في الحساب الإداري المتعلق بالسنة الماضية أو بسبب بروز نفقات جديدة لم تكن متوقعة عند تنفيذ الميزانية الأولية، فإنه يمكن تسجيل العجز بالميزانية الإضافية وطلب منحة إعادة التوازن من الوصاية (وزارة الداخلية مروراً بالوالي) حيث يرفق هذا الطلب بالوثائق التالية:

الميزانية الإضافية.

الحساب الإداري للسنة المنتهية.

حساب التسيير لأمين الخزينة.

مداولة المجلس الشعبي البلدي.

تقرير مفصل ومبرر لأصل العجز.

جدول الموظفين بكافة أصنافهم.

بعد المصادقة عليها من طرف الوصاية وقبول مبررات العجز وتقديم منحة العجز تعاد الميزانية الإضافية إلى البلدية من أجل تنفيذها. أما في حالة عدم قبول هذه المبررات، فإن الوصاية تحدد الإجراءات الواجب اتخاذها من أجل القضاء على ذلك العجز والذي قد يكون ناتجاً بسبب سوء التسيير أو عدم الإلمام ببعض الأمور المالية في ميزانية البلدية⁶⁵. وقد نصت المادة 184 من القانون البلدي أنه عندما يبين تنفيذ الميزانية عجزاً يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع وتأمين التوازن الدقيق للميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي إجراءات الضبط الضرورية، جاز للوالي اتخاذها والإذن بامتناع العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر.

وعلى العموم، عند مراقبة الميزانية للمصادقة عليها، يتم التركيز على الأمور التالية:

احترام القوانين والتعليمات والمنشورات المتعلقة بالموضوع وعلى رأسها قانون البلدية وقانون المحاسبة العمومية والمنشور الوزاري السنوي المشترك بين وزارتي الداخلية والمالية والذي يرسل سنوياً إلى البلديات والذي يوضح الخطوط العريضة لإعداد الميزانية والواجب التقيد بها.

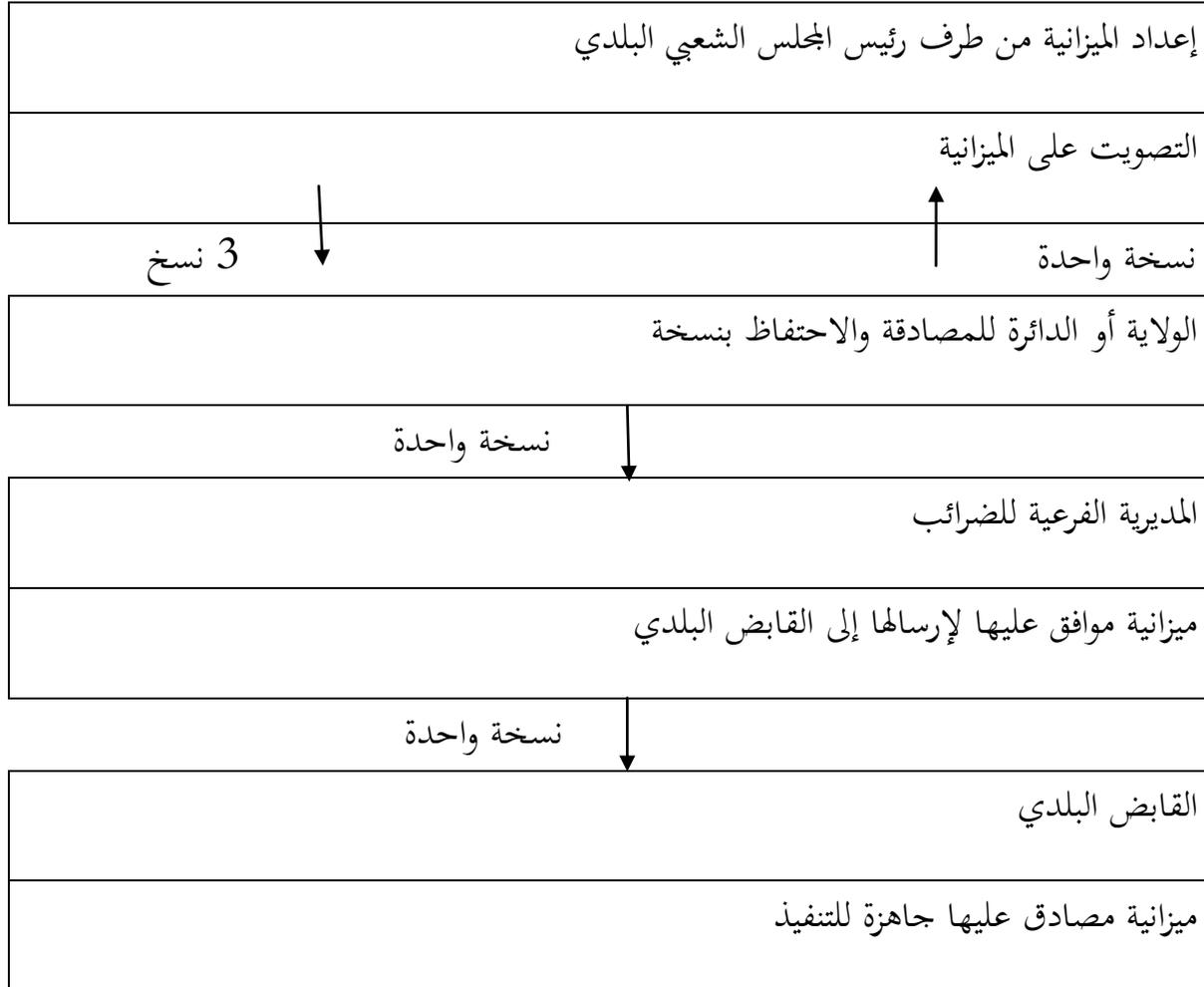
⁶⁵ - علي محمد الخلايلة، "الإدارة المحلية"، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2009، ص 127.

المراقبة المحاسبية التي تعني مراقبة عملية التقييد لكل بالاعتمادات المسجلة سواء فيما يخص النفقات والإيرادات.

مراقبة التوازن المالي الذي يعني تساوي النفقات بالإيرادات.

ويمكن في الأخير، التعبير عن مرحلتي التحضير والمصادقة على الميزانية الأولية والميزانية الإضافية في الشكل التالي:

شكل رقم 1: مرحلتي التحضير والمصادقة على الميزانية الأولية والإضافية



المصدر: من إعداد الباحث

المطلب الثاني: الأسس المحاسبية لميزانية البلدية وتنفيذها

يوجد حاليا نوعان من المحاسبة على مستوى البلديات، وذلك حسب حجم الجماعة المحلية⁶⁶

⁶⁶ - الشريف رحمان، المرجع السابق، ص 30.

محاسبة حسب النوع كما يحددها المرسوم رقم 67 - 144 المؤرخ في 31 جويلية 1967 والتي يجري تطبيقها على البلديات الصغيرة

محاسبة حسب النوع وحسب المصلحة التي نظمها المرسوم رقم 84 - 71 المؤرخ في 17 مارس 1984 والتي يجري تطبيقها على مستوى البلديات مراكز الدوائر والولايات أي بالإجمال المدن والتجمعات التي تسمح بتمييز النفقات حسب المصلحة كما صدر المرسوم 12 - 315 المؤرخ في 21 أوت 2012 محدد لشكل ميزانية البلدية و مضمونها كذلك المنشور الوزاري المؤرخ في 06 جانفي 2014 يحدد إطار ميزانية البلدية و رقم التقسيمات الأبواب و الحسابات⁶⁷.

الفرع الأول: المخطط الحسابي الحالي

يعتبر هذا المخطط الإطار الذي تم إدخاله في نهاية السبعينيات ابتكارا بالنسبة للبلديات، لأنه ينقل إلى إطار الميزانية مبادئ المخطط المحاسبي الوطني كما يحددها الأمر رقم 75-35 المؤرخ في 29 أفريل 1975 ، إذ أنه يمكن من:

توحيد حسابات الوكلاء الاقتصاديين للأمة استجابة لحاجات إحصائية إدخال محاسبة موازنة تمكن من التمييز بين ميزانية للتسيير شبيهة بحساب الاستغلال وميزانية التجهيز والاستثمار الذي يناسب كليا العمليات الجارية برأسمال المؤسسة إدخال الصنف تسعة (09) "المحاسبة التحليلية"، وإن كانت جزئية إلا أنها تسمح في بداية الأمر بمعرفة نمو أموال البلدية أو تناقصها.

يتوجه تنظيم الميزانية البلدية الجديد على غرار المؤسسة نحو محاسبة الموازنة، ورغم أنها جزئية اليوم إلا أنها قدمت الكثير للشفافية المالية للبلدية لكن من جهة أخرى نشير إلى أن المحاسبة الحالية لا تعطي أي معلومة حول قيمة الأموال المنقولة والعقارية بحكم أن الاستهلاكات والتقييمات المعادة ليست مطبقة حاليا.

إن النظام الحسابي القديم لسنة 1969 المشعب بانشغال مهيمن بمراقبة الصندوق المالي، وجد بأنه غير ملائم لتسيير البلديات المتميزة بنمو مطرد لأموالها ومصالحها ذات الطابع الصناعي والتجاري وهناك هدفان رئيسيان كانا يشكلان بالنسبة لتلك المرحلة تجديدا كبرى أوكل تحقيقهما للإصلاح الحسابي لسنة 1969 ، وهما تقييم الوضعية المالية وحساب نفقات إنتاج الخدمات المقدمة للمواطنين وهكذا فإن مقولتي حصيلة وتكلفة اللتين كانتا إلى الحين وقفا على المحاسبة التجارية

⁶⁷ - المرسوم 12 - 315 المؤرخ في 21 أوت 2012 الذي يحدد شكل الميزانية ومضمونها

وعلى المؤسسات الصناعية التي قننها المخطط المحاسبي الوطني المعدل في سنة 1975 ، قد دخلتا في ميدان المحاسبة العمومية البلدية.

البلدية مؤسسة لإنتاج الخدمات العمومية:

في الواقع إن المحاسبة بالنسبة للبلدية تعبر بمفاهيم مالية عن عملية إنتاج الخدمات البلدية لصالح المستفيدين، فضلا عن ذلك أمام الخدمة العمومية، وهي عملية ممولة كليا تقريبا من قبل الضريبة الإتاوات، وتسعيرات الخدمات المقدمة.

إن مبادئ المخطط المحاسبي الوطني كما حددها الأمر رقم 75 - 35 تسمح باستمرار بمتابعة

التحويلات المالية وتسجيل تطور كل القيم المشكلة لأموال الجماعة المحلية، وبمعرفة أسباب هذا التطور، وقيم المخطط المحاسبي البلدي الحالي العمليات المالية ترتيبا حسب النوع بالنسبة للبلديات الصغرى وترتبا مزدوجا حسب النوع وحسب الوظيفة بالنسبة للبلديات الكبرى، وينظم الترتيب الوظيفي العمليات حسب مصالح أو مجموعات مصالح في المدن الكبرى، ويسمح بتحضير محاسبة تحليلية حسب كل مصلحة وحسب كل برنامج⁶⁸.

نشير كذلك إلى أن نشاط بعض المصالح المسماة "غير المباشرة" يهدف إلى تزويد المصالح الأخرى المصالح المباشرة (بوسائل التسيير).

أولا: الترتيب حسب الطبيعة: في البلديات الصغرى يتم إعداد الترتيب حسب النوع فقط سواء بالنسبة لقسم التسيير أو بالنسبة لقسم التجهيز:

فرع التسيير⁶⁹:

النفقات	الإيرادات
---------	-----------

⁶⁸ - سهام شباب، مرجع سابق، ص 99.

⁶⁹ - الشريف رحمان، المرجع السابق، ص 36

الحساب : 60 محاصيل وتوريدات	الحساب : 70 منتوجات المستقدرات
الحساب : 61 أشغال وخدمات خارجية	الحساب : 71 منتوجات أملاك الدولة
الحساب : 63 تكاليف الموظفين	الحساب : 72 تغطيات، إعانات ومساهمات
الحساب : 64 ضرائب وتسعيرات	الحساب : 73 تقليص التكاليف
الحساب : 65 تكاليف مالية	الحساب : 74 تخصيصات مصلحة الصناديق
الحساب : 66 منح وإعانات	المالية المشتركة
الحساب : 67 مساهمات وحصص	الحساب : 75 الضرائب غير المباشرة
الحساب : 68 تخصيصات للاستهلاك	الحساب : 76 الضرائب المباشرة
الحساب : 69 تكاليف استثنائية	الحساب : 77 محاصيل مالية
الحساب : 82 تكاليف سابقة	الحساب : 79 محاصيل استثنائية
الحساب : 83 اقتطاعات	الحساب : 82 محاصيل سابقة

المصدر: الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص 36

فرع التجهيز والاستثمار

الإيرادات	النفقات
60 فائض مؤجل	60 عجز مؤجل
10 تخصيصات (اقتطاعات، عطايا، وهبات	10 تخصيص (نقل الإعانات)
إعانات)	13 إعانات مدفوعة من البلدية
14 مساهمات الغير في أشغال التجهيز	16 تسديد الإقتراضات
16 محاصيل الاقتراضات	24 اقتناء أموال منقولة وعقارية
17 مدخول القطاع الاقتصادي	25 قروض لأكثر من سنة من البلدية
23 تعويضات المنكوبين	26 اقتناءات لسندات وقيم (مالية)
24 نقل ملكية الأموال المنقولة والعقارية	27 تخصيصات للوحدات الاقتصادية البلدية
26 نقل السندات والقيم المالية	28 الأشغال الجديدة والعمليات الكبرى

المصدر: الشريف رحمان، المرجع السابق، ص 37

في وثائق ميزانية المدن الهامة يوضع الترتيب حسب النوع وحسب المصلحة، وحسب البرنامج والعمليات الخارجة عن البرنامج، وهذا الترتيب في الواقع يستعمل نفس الطريقة سواء بالنسبة لفرع التسيير أو بالنسبة لفرع التجهيز.

ثانيا: الترتيب حسب الوظيفة: في التجمعات السكانية الكبرى لا يمكن للمقارنة حسب النوع أن تكون كافية ذلك أنه ينبغي تحليل تسيير البلدية مصلحة مصلحة، وبالتالي حسب الوظائف مجموعة

وهذا الأمر يمثل فائدة ثمينة متمثلة في تسهيل تقييم الخدمة المقدمة، ومن هنا يتجلى مبدأ الترتيب حسب الوظيفة⁷⁰.

هكذا فإن القائمة الاسمية للخدمات والبرامج والعمليات الخارجة عن البرامج تحتوي على ما يلي:

فرع التسيير: حيث أن الخدمات مرتبة في خمسة مجموعات متفرعة إلى فصول وفصول

فرعية تقسيمية، ويبين هذا الفرع النفقات والإيرادات الدائمة والموجهة إلى التسيير العادي للخدمات الإدارية، الاجتماعية والاقتصادية للبلدية وإلى الحفاظ على الملكية البلدية.

فرع التجهيز والاستثمار: يحتوي على ثلاث مجموعات متفرعة إلى فصول وفصول فرعية

تقسيمية، ويبين فرع التجهيز والاستثمار النفقات والإيرادات المتعلقة بالتجهيز العمومي للبلدية أو بالعمليات الكبرى، أو تلك العمليات المتعلقة بنمو الأموال البلدية والتي تحتوي خصوصاً التجهيزات الجماعية من جهة، والحركات المالية بين البلدية ومؤسساتها من جهة أخرى، وفي هذا الشأن نشير إلى أنه ومع استقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية المحلية أو خصوصتها، فإن الحركة المالية توجد حالياً في حالة ضعف باستمرار بل إنها رمزية فقط.

سنقتصر في هذا المقام على ذكر المجموعات الحسابية، أما تقسيم هذه المجموعات إلى فصول فسوف نوضحه في الملاحق.

فرع التسيير:

- المجموعة 90 : خدمات غير مباشرة.

- المجموعة 91 : خدمات إدارية.

- المجموعة 92 : خدمات اجتماعية؛

- المجموعة 93 : خدمات اقتصادية؛

- المجموعة 94 : الخدمات الضريبية.

فرع التجهيز والاستثمار:

- المجموعة 95 : برامج البلدية

- المجموعة 96 : برامج لحساب الغير

- المجموعة 97 : عمليات خارجة عن البرامج.

⁷⁰ - سهام شباب، مرجع سابق، ص 101 .

ثالثا: المراتب العشرة للمخطط الحسابي المطبق على البلديات :يتشكل المخطط الحسابي من عشرة (10) :مراتب مرقمة من الصفر (0) إلى تسعة (09)

تدل حسابات الصنف (0) على الحسابات الإحصائية؛

تبين حسابات الصنف (01) الرساميل الدائمة للبلدية والتي تعرض حركات الرساميل المستعملة بصورة مستديمة وثابتة.⁷¹

توضح حسابات الصنف (02) الاستثمارات التي تعرض حركات الرساميل والمحولة إلى عقار (بنايات مشيدة أو مشتراة، أدوات ثقيلة، أثاث مكتسب أو مصنوع).

تعرض حسابات الصنف (03) حركات مخزونات البلدية.

تعرض حسابات الصنف (04) حركات الأموال بين البلدية والأشخاص المعنويين والطبيعيين؛

حسابات الصنف (05) والمسماة حسابات مالية هي الحسابات التي تودع فيها دخول أموال البلدية وخروجها وكذلك تقييم الديون؛

حسابات الصنف (06) أي حسابات النفقات حسب النوع هي تلك التي تدون فيها النفقات

والمشتريات المختلفة، والمتعلقة بالاستغلال والتسيير العادي الذين قامت بهما البلدية خلال السنة المالية، باستثناء تسديدات الرساميل المقترضة المقطعة من فرع التجهيز والاستثمار.

حسابات الصنف (07) وهي حسابات المحاصيل حسب النوع حيث تدون الإيرادات والبيوع التي تحرر فواتيرها البلدية بما فيها أشغال التجهيز التي تقوم بها هذه الأخيرة لنفسها؛

حسابات الصنف (08) تبين حسابات نتائج السنة المالية.

حسابات الصنف (09) تبين الحسابات التحليلية للاستغلال .

إن حسابات الصنف (01) (02) (03) (04) (05) هي حسابات حوصلة البلدية وحسابات

الصنفين (06) و (07) هي حسابات الاستغلال العام وتسيير البلدية، أما حسابات الصنف (08) فتسمى حسابات النتائج.

رابعا: التقييم العشري :يمثل التقييم العشري أهمية واضحة سواء على مستوى التسيير أو على مستوى التجهيز والاستثمار:

على مستوى التسيير يمكن هذا التقييم من معرفة الحد الأقصى من التفاصيل، عن طريق التقسيم الفرعي الممكن للمواد والمواد الفرعية التقسيمية⁷².

كمثال على ذلك بالنسبة للمادة 658 الخاصة بالمساعدة الاجتماعية:

المادة : 658 المساعدة الاجتماعية:

المادة الفرعية 6850 : حماية اجتماعية.

المادة الفرعية 6851 : مساعدة المعوزين.

المادة الفرعية 6852 : استعمال حقوق الحفلات والأفراح.

المادة الفرعية 6853 : مساعدة المسنين.

المادة الفرعية 6859 : مساعدات اجتماعية أخرى.

ويسمح التقسيم العشري على مستوى فرع التجهيز بتخصيص رقم لكل برنامج تجهيز متبوعا بسنته

الشروع في تطبيق البرنامج وتسميته، ويحتفظ بهذه التسمية إلى غاية الانحياز النهائي للمشروع.

إن الترتيب العشري ناجم عن تقسيم كل عنصر فرعي إلى عشرة أجزاء تفصيلية كلما دعت الضرورة

إلى ذلك، وبتطبيقه بهذه الصورة على المخطط الحسابي وعلى ميزانية البلدية، فإن طريقة الترتيب هذه

تعطي المراتب ثم الحسابات ثم المواد مقسمة هي الأخرى فرعيا إلى مواد فرعية حسب الحاجة.

الفرع الثاني: نقل مبادئ المخطط الحسابي في ميزانية البلدية على اعتبار البلدية

مؤسسة خدمات عمومية:

تسير البلدية أو يجب أن تسير أكثر فأكثر كمؤسسة للخدمات العمومية، لذلك أدخل تنظيم

الميزانية الجديد للبلدية وعلى غرار المؤسسة محاسبة تقييميه، مما يمثل تقدما هائلا مقارنة مع

الفوائد الزهيدة للمحاسبة البسيطة المعمول بها إلى غاية 1969 ، غير أنه من المناسب اليوم وبهاجس

الشفافية التي تعتبر الهدف المشترك للمجهودات التي تبذلها الدولة منذ استرجاع الجزائر استقلالها في

ميداني التشريع والتنظيم⁷³ ، أن نذهب بعيدا في هذا الاتجاه بعد تطهير أموال البلدية وبصورة واضحة

جدا وبعد العمل على تراجع اعتلال الميزانية، وبعد العمل على تركيز البلديات حول مهامها، نحو

اللجوء إلى إنشاء محاسبة فنية ذات القيد المزدوج (وبإدخال تجربة الاستهلاكات المالية لإمكان معرفة

⁷² - بلجيلالي أحمد: "إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية

تيارت"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم

التجارية وعلوم التسيير، تلمسان، 2010 ص 64.

¹ الطيب متلو، "الفكر البرلماني"، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد السابع، الجزائر

الوضعية المالية لكل بلدية في نهاية السنة المالية معرفة دقيقة وذلك عن طريق تقديم حوصلة، غير أنه ينبغي على غرار البلديات الأخرى في العالم إصلاح جوهر المحاسبة العمومية وشكلها، ولا بد أن يوضع في صميم الإنشغالات البلدية مبدأ التحكم في التسيير (Bonne gouvernance).

الوثائق الميزانية:

إن الوثائق الخاصة بالميزانية عددها ثلاثة، وإذا كانت لا تمثل كلها قيمة ميزانية متوازنة، فإنها تشكل على الأقل مجموعا يسمح بإعطاء الميزانية البلدية قيمتها كعمل للمجلس الشعبي البلدي بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

أولا: الميزانية الأولية: وترصد التقديرات الخاصة بالنفقات المسموح بها والإيرادات المتوقعة بالنسبة للسنة المعتبرة، وهي تحتوي على فرع للتسيير وفرع للتجهيز والاستثمار.

فرع التسيير: ويحتوي على ثلاثة (03) أعمدة مدرج فيها ما يلي:

العمود الأول " للتذكير ميزانية سابقة " يحتوي تخصيصات الميزانية الإضافية السابقة؛

العمود الثاني " اقتراحات " يحتوي الاقتراحات المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي؛

العمود الثالث " مصادقة " يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية .

فرع التجهيز والاستثمار: يحتوي هو الآخر كذلك كما هو الشأن لفرع التسيير على ثلاثة (03) أعمدة:

العمود الأول " للتذكير " يحتوي تخصيصات الميزانية السابقة؛

العمود الثاني " اقتراحات " يحتوي التقديرات المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي؛

العمود الثالث " مصادقة " يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية .

ثانيا: الميزانية الإضافية: وهي عبارة عن وثيقة تعديلية للميزانية الأولية يدمج فيها ميزانية السنة المالية

السابقة، وتحتوي الميزانية الإضافية على فرعين كذلك، فرع التسيير وفرع التجهيز

والاستثمار

فرع التسيير: ويحتوي على خمسة (05) أعمدة مدرج فيها ما يلي⁷⁴:

العمود الأول " ميزانية أولية " يحتوي تخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها؛

العمود الثاني والثالث موحدان تحت عنوان " تعديلات " يحتويان الزيادات أو التخفيضات الخاصة

بتخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها؛

العمود الرابع " اقتراحات جديدة " يحتوي التخصيصات الجديدة وهو مجموع الأعمدة السابقة؛
العمود الخامس " مصادقة " يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية .

فرع التجهيز والاستثمار : يحتوي على ستة (06) أعمدة مدرج فيها ما يلي :

العمود الأول " ميزانية أولية " يحتوي تخصيصات الميزانية الأولية الموافق عليها
العمود الثاني يحتوي تحويلات السنة المالية المنصرمة أي الفائض أو العجز، وما لم يتم القيام به من
نفقات وإيرادات .

العمودين الثالث والرابع موحدين تحت عنوان " تعديلات " يحتويان الزيادات والتخفيضات
الخاصة بالتخصيصات المسجلة في العمود الأول، وكذلك التخصيصات الجديدة غير المقدرة في
الميزانية الأولية.

العمود الخامس " اقتراحات جديدة " يحتوي التخصيصات الجديدة المتضمنة في مواد الأعمدة
الأربعة السابقة.

العمود السادس " المصادقة " يحتوي التخصيصات الموافق عليها من طرف السلطة الوصية .

ثالثا: الحساب الإداري : هو ذلك الحساب الذي يبين كل المصاريف التي صرفت والإيرادات التي تم
تحصيلها خلال السنة المالية، يتم إعداده من طرف المجلس الشعبي البلدي⁷⁵ .

إذن فالحساب الإداري هو ذلك الحساب الذي يبين لنا وضعية الموارد المالية المخصصة لإنجاز
البرامج وكذا مراحل إنجاز هذه الأخيرة . وهنا نشير إلى أنه هناك ثلاث أنواع من البرامج بالنسبة
لكل من قسم التسيير وكذا قسم التجهيز وهي كالتالي :

البرامج المنتهية : وهي البرامج التي تتساوى التزاماتها مع إنجازاتها؛

برامج في طور الانجاز : وهي البرامج التي تكون نفقاتها أقل من التزاماتها؛

البرامج غير المنجزة : وهي البرامج التي سجلت ولم تعرف التزاما .

يمكن استخراج نتيجة السنة المالية من خلال جدول الحساب الإداري سواء كانت النتيجة عجز

أو فائض في الرصيد المحاسبي، حيث يتم ضبط الحساب عند انتهاء السنة المالية وذلك قبل 21

مارس من السنة الموالية للتطبيق ويسجل الرصيد المستخرج في الميزانية الإضافية في نفس السنة

التي تم فيها إعداد الحساب الإداري، فإذا وجد عجز في الحساب يتم امتصاصه في الميزانية

الإضافية عن طريق أموال البلدية أو عن طريق إعانات من الصندوق المشترك للجماعات المحلية

وذلك بعدما تقوم وزارة الداخلية بدراسة ملف طلب الإعانة وتوافق عليه، لأنه لا تمنح الإعانة مهما كانت طبيعتها إلا في حدود الإمكانيات العادية للبلدية (01) .

أما فيما يخص شكل الحساب الإداري فهو يحتوي على أربعة (06) أعمدة مدرج فيها ما يلي:
العمود الثالث يحتوي تخصيصات الميزانية الإضافية والترخيصات الاستثنائية التي تمت الموافقة عليها و
المجموع العمود الرابع "تقييدات" يحتوي تقييدات النفقات والإيرادات؛
العمود الخامس إنجازات "يحتوي النفقات والإيرادات المنجزة أو المنفذة؛
العمود السادس " ما لم ينجز " يحتوي البقايا الواجب تنفيذها من إيرادات البلدية و نفقاتها.

الفرع الثالث: تنفيذ ميزانية البلدية.

بعد الموافقة على ميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي والمصادقة عليها من طرف الوصاية، تصبح الميزانية وثيقة قانونية يمكن العمل بها وبالتالي تدخل مرحلة التنفيذ وبداية من 02 جانفي. ويقصد بعملية تنفيذ الميزانية، عمليات تحصيل الإيرادات وصرف النفقات في حدود الاعتمادات المتوفرة والمسجلة فيها والتي تخضع لقواعد المحاسبة العمومية المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية 1990 رقم 21/90 والمؤرخ في 15 أوت⁷⁶، وقانون البلدية رقم 08/90 السابق الإشارة إليه، بالإضافة إلى التعليمات الوزارية المشتركة ما بين وزارتي الداخلية والمالية والمعروفة بالتعليمات C1 والمتعلقة بالعمليات المالية للبلدية. وتضمنت كذلك هذه القوانين والتعليمات، الأعوان المكلفين بالتنفيذ، وهما الأمر بالصرف، والممثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي المكلف باقتراح الميزانية وتنفيذها، والمحاسب العمومي وهو القابض البلدي المكلف بتحصيل الإيرادات صرف النفقات.

وإذا كان هذا التنفيذ يخضع للمبادئ العامة للمحاسبة العمومية التي تعتبر مبدأ الفصل بين وظائف الأمر بالصرف، التابع لوزارة الداخلية، ووظائف المحاسب العمومي، التابع لوزارة المالية، أحد القواعد الأساسية المتعلقة بتنفيذ ميزانية البلدية، فإن عملية الفصل هذه تؤدي بالضرورة إلى الاختلاف في المحاسبة التي يمسكها كل طرف. وعليه، فإن الأمر بالصرف يقوم بإعداد الحساب الإداري الذي يوضح النفقات الفعلية التي أنفقت والإيرادات الفعلية لم تم تحصيلها والنتيجة النهائية في نهاية السنة المالية أي الرصيد الإجمالي سواء كان فائضا أم عجزا. أما المحاسب العمومي فإنه يقوم بإعداد حساب التسيير الذي يحتوي هو الآخر على إجمالي النفقات التي قام بتسديدها والغير مسددة بالإضافة إلى

⁷⁶ – Séminaire sur gestion financière des collectivités locales, Alger, les 27 et 28 juin 2009, site internet www.mf-dgc.gov.dz/fr/fichier/Seminaire.docx vu le 30/03/2016.

إجمالي الإيرادات التي تم تحصيلها والغير محصلة أيضا. بالإضافة إلى النتيجة الإجمالية التي تظهر الرصيد الإجمالي سواء كان عجزا أو فائضا ماليا.

وبعد الانتهاء من كل من الحساب الإداري وحساب التسيير يقوم الطرفان أي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، بمقارنة الحسابين اللذين قاما بإعدادهما وذلك زيادة على المقارنات الدورية التي يقومان بها أثناء تنفيذ الميزانية. ويجب أن تكون النتيجة النهائية للحسابين متطابقة وفي حالة العكس أي ظهور اختلافات بين الحسابين فمعنى ذلك وجود خطأ في عمليات التقييد الخاصة بالإيرادات أو النفقات في إحدى الحسابين ويجب عندئذ مراجعة العمليات المسجلة من أجل تصحيح الخطأ لأنه كما سبق وأن ذكرنا يجب أن يكون نظريا، إلا أن الواقع في الكثير من البلديات يختلف عن ذلك، حيث يلجأ في الكثير من البلديات إلى نسخ حساب التسيير للمحاسب العمومي في الحساب الإداري لتفادي أية فروقات بين الحسابين وينتج ذلك عادة عن العلاقات التي تنشأ بين المحاسب العمومي والأمر بالصرف، وهذا ما يفقد عملية التفرقة بين مهام الأمر بالصرف والمحاسب العمومي أهميتها من الناحية الرقابية.

وفيما يلي نتناول كل الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بشيء من الإيجاز خاصة فيما يخص الأول لتفادي التكرار.

أولا: الأمر بالصرف

يتمثل الأمر بالصرف في الشخص المسؤول الأول عن تسيير الشؤون المالية للبلدية وهو كل شخص يؤهل سواء بالتعيين أو الانتداب أو الانتخاب لتنفيذ عمليات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف بالنسبة للنفقات، والاثبات والتصفية بالنسبة للإيرادات ويكون معتمدا لدى المحاسب من أجل إنجاز عمليات الإيرادات والنفقات⁷⁷. وبذلك فإن رئيس البلدية بصفته رئيس المجلس الشعبي البلدي منتخب من طرف زملائه في المجلس هو المتصرف القانوني في أموال البلدية وممتلكاتها وتحت رقابة المجلس البلدي والوصاية. وقد حول القانون للأمر بالصرف بعد تثبيت الاعتمادات المالية المقررة بالميزانية، الأمر بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات. وينتج عن هذه الصلاحية سلطة إبرام التعهدات والارتباطات المالية والتأكد من خدمة المقدمة للبلدية قبل إصدار وتوجيه الأمر بالدفع للمحاسب العمومي لتنفيذها ونفس الشيء يقال عن سندات التحصيل. ويجب الإشارة هنا أن صفة الأمر

⁷⁷ - المواد 23-26 من قانون المحاسبة العمومية 21/90.

بالصرف هي صفة مكملة للمهمة الإدارية لرئيس البلدية لأنه لا يوجد سلك إداري من هذا النوع ومن ثم تتولد هذه المهمة (مهمة الأمر بالصرف) من مهمة إدارية وزوالها يكون بزوال المهمة الإدارية⁷⁸.

1 - الأمر بالصرف الأساسي:

لقد نصت المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية رقم 21/90 أنه من ضمن الأمرين بالصرف الأساسيين، رؤساء البلديات اللذين يتصرفون لحسابها وبذلك فإن رئيس البلدية يعتبر أمرا بالصرف أساسيا يتصرف في أموال البلدية وممتلكاتها، وإضافة إلى التزاماتهم ومسؤولياتهم العامة المرتبطة عن ممارسة وظيفتهم كمسؤولين عن إرادة وتسيير البلديات، فإن الأمر بالصرف أي رئيس البلدية، يخضع لالتزامات خاصة بممارسة صلاحياتهم المالية، ويضطلعون بمسؤوليات مترتبة عن ذلك. ففيما يتعلق بالالتزامات، فإن الأمر بالصرف في البلدية (أو مستخلفيهم عند الاقتضاء) ملزمون قبل بداية ممارسة مهامهم، باعتماد أنفسهم لدى المحاسب العمومي المكلف بتنفيذ الإيرادات والنفقات التي يأمر بها الأمر بالصرف (المادة 24 من قانون 21/90) ولذلك فإن نسخة من مداولة انتخاب رئيس البلدية مصادق عليها ترسل مع نموذج الإمضاء إلى المحاسب العمومي (القابض البلدي) الذي يحتفظ بها. كما يكون الأمر بالصرف البلدي ملزم بمسك محاسبة خاصة بتسييره المالي للبلدية وتقديم حسابات نتائج هذا التسيير (الحساب الإداري) إلى هيئة المداولة المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي وللوصايا ممثلة بالولاية ولأجهزة الرقابة ممثلة بمجلس المحاسبة.

ومن المبادئ المتفق والمتعارف عليها، أنه لا يحق للأمر بالصرف أن تكون له فائدة أو مصلحة شخصية في الأعمال أو المشاريع التي يديرونها أو يراقبونها أو أن يحصلوا أو يحتفظوا بأي مساهمة في المقاولات أو الشركات التي تتعامل معها البلدية.

أما فيما يخص مسؤوليات الأمر بالصرف في البلدية، فهي تختلف باختلاف أعمالهم من جهة والأخطاء أو المخالفات المالية التي يمكن أن ترتكبها من جهة أخرى. فمسؤولية الأمر بالصرف قد تكون سياسية أو تأديبية أو مدنية أو جزائية أو انضباطية خاصة (متعلقة بعدم مراعاة الانضباط الميزاني والمالي)⁷⁹.

2- الأمر بالصرف الثانوي:

⁷⁸ - سعدان شبايكي، "دراسة تحليلية ونقدية لنظام المحاسبة العمومية في الجزائر"، رسالة دكتوراه غير منشورة كلية العلوم

الاقتصادية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2001، ص 70.

⁷⁹ - محمد مسعي، مرجع سابق، ص 35.

وهو المسؤول بصفته مفوضا من الأمر بالصرف الأساسي حيث تفوض له الاعتمادات المالية من قبل الأمر بالصرف الأساسي ويسمح هذا التفويض للأمر بالصرف الأساسي ويعطي الحق في ممارسة الرقابة على كل العمليات التي يجريها الأمر بالصرف الثانوي كما يحمله تبعات تسييره. إن معيار التفرقة بين الأمر بالصرف الرئيسي والأمر بالصرف الثانوي على أساس تخصيص الاعتمادات مباشرة أو تفويضها يمكن اعتباره معيارا جوهريا وموضوعيا وعماما. فهو جوهري لأنه ينصب على طبيعة الصلاحيات، وهو استعمال الاعتمادات المرخص بها في الميزانية بالتخصيص أوز بالتفويض وعمام لأنه دائما الرجوع إليه كلما تبدى قصور المعايير الأخرى واستلزم الأمر التفرقة بين فئتي الأمرين بالصرف.

ثانيا: المحاسب العمومي

يلعب المحاسب العمومي دورا أساسيا في تنفيذ ميزانية البلدية كجهاز ثاني بعد الأمر بالصرف الذي تعرضنا له سابقا، ويعرف جاك مانبي⁸⁰ Jacques Magnet المحاسب العمومي بأنه: "الموظف أو العون العمومي المرخص له قانونيا للتصرف في الأموال العمومية أو الأموال الخاصة للمنظمة". ومن خلال هذا التعريف، تبرز ثلاثة خصائص مميزة للمحاسب العمومي والتي نص عليها أيضا قانون المحاسبة العمومية السابق الذكر عبر أحكام المادتين 33 و 34 منه وهي: صفة الموظف أو العون العمومي، وبذلك يعتبر كل محاسب عمومي موظف لدى الدولة وملحق بوزارة المالية.

الترخيص القانوني الذي يتمثل في تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من طرف وزير المالية. التصرف في الأموال العمومية عن طريق العمل على التحصيل الإيرادات ودفع النفقات والمحافظة عليها.

ويجب الإشارة هنا، أن مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يلزم حياد المحاسب العمومي وبالتالي عدم خضوعه للسلطة التسلسلية للأمر بالصرف ومن ثم يأتي الدور الرقابي للمحاسب العمومي على الأمر بالصرف وذلك ما يعد أساس وظيفته والتي يمكن تحديدها فيما يلي: دفع النفقات وذلك تنفيذا بالدفع أو لحالات الدفع التي تصدر عن الأمر بالصرف بالإضافة إلى السندات المقدمة له من قبل الدائنين.

⁸⁰ - بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 76.

تحصيل الإيرادات وذلك تنفيذاً لأوامر تحصيلها الصادرة إليه من رئيس البلدية أي الأمر بالصرف أو المسددة له مباشرة من طرف المدنيين حسب طبيعة الإيراد وإجراءات تحصيله. حفظ الأموال والقيم المملوكة للبلدية. مسك المحاسبة التي تبين العمليات المنفذة من قبله. المحافظة على المستندات الإثباتية للعمليات المنفذة. إعداد حساب التسيير وإيداعه لدى كتابة ضبط المحاسبة لمراجعته والبت في مسؤوليته عن التسيير. القيام بالمتابعات الضرورية لكل المدنيين المختلفين عن دفع ما عليهم من حقوق لخزينته. الحرص على عدم تقادم حق مكتسب للبلدية.⁸¹

أما عن مسؤولية المحاسب العمومي، فباعتباره كمسؤول شخصي ومالي على العمليات الموكلة بذلك يمكن أن يتعرض المحاسب العمومي إلى المسؤولية التأديبية أو الجزائية أو المدنية بالإضافة إلى المسؤولية الشخصية والمالية والتي تقوم عند إهماله لقواعد المحاسبة العمومية. والهدف من وراء ذلك هو إجباره على تعويض الضرر الذي يلحق البلدية المعنية جراء مخالفة هذه القواعد.

إن الغرض من عملية الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية هو من أجل التحكم والانسجام في عمليات دخول وخروج الأموال من الخزينة والحرص على هذه الأموال وحسن استخدامها. ولذلك فإن لخزينة البلدية مهمتان:

الأولى وتتعلق بتحصيل الإيرادات والثانية بدفع النفقات، والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الدفع والسهر على توفير المبالغ اللازمة لمقابلة أوامر الصرف في حدود الاعتمادات المسجلة بالميزانية والمصادق عليها من طرف الإدارة العليا الوصية.

ثالثاً: دورية تنفيذ ميزانية البلدية

إن تنفيذ ميزانية البلدية يخضع لقواعد المحاسبة العمومية وهذا ما أشارت إليه المادة الأولى من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية والتي نصت على ما يلي:

"يحدد هذا القانون الأحكام التنفيذية العامة التي تطبق على الميزانيات والعمليات المالية الخاصة بالدولة والمجلس الدستوري والمجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة والميزانيات الملحقة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري...".

كما يخضع تنفيذ ميزانية البلدية إلى القانون البلدي الذي استمد مواده من قانون المحاسبة العمومية السابق الإشارة إليه، ويقسم تنفيذ ميزانية البلدية إلى تنفيذ النفقات وتنفيذ الإيرادات⁸².
ففيما يتعلق بالأولى، فإن عقد النفقة والارتباط بالنفقة، فإنه لا يمكن عقد أية نفقة مهما كان نوعها فيما يخص نفقات التسيير بعد 30 نوفمبر من السنة المعنية ما عدا الاستثناءات الضرورية المبررة قانونياً، وإلى غاية 20 فيفري من السنة الجديدة بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار. كما نصت المادة 204 من القانون البلدي الحالي على أنه تعتبر منجزة عند نهاية السنة المالية كل النفقات المأمور بدفعها والمعترف بصحتها بالإضافة إلى كل الإيرادات التي كانت موضوع إصدار سندات تحصيل. إلا أنه يجب الإشارة هنا أن واجب احترام هذه المواعيد يختلف أحياناً بشكل كلي عن الممارسات الموجودة في البلديات حيث أن بعض البلديات تتجاوز هذا الحد أي تاريخ انتهاء السنة المالية الممثل بـ 31 ديسمبر وتستمر في عملياتها المالية إلى غاية الشهور الأولى من السنة الجديدة وذلك عن طريق وضع تواريخ للعقود مخالفة لوقت إبرامها لتظهر وكأنها أبرمت في أجلها القانونية ويتم ذلك نتيجة التواطؤ الذي يكون بين الأمر بالصرف والمصالح المالية التي تخضع لها البلدية، وهذا ما يسيء بدون شك إلى الدور القانوني في تسيير ميزانية البلدية.

ويمر تنفيذ النفقات بمرحلة إدارية وهي من اختصاص الأمر بالصرف وتتمثل في الإلتزام والتصفية والأمر بالصرف، ثم بمرحلة محاسبية من اختصاص المحاسب العمومي وتتمثل في دفع النفقة. ويجب الإشارة هنا أنه بإمكان المحاسب رفض تنفيذ نفقة ما لأسباب عديدة فيقوم بإرجاعها إلى الأمر بالصرف مرفوقة بوثيقة قانونية هي الإشعار بعدم تنفيذ الأمر بالصرف والذي يجب أن يكون معللاً. وفيما يلي أهم الأسباب التي قد تؤدي إلى رفض دفع النفقة:

عدم توفر الأموال بالخزينة.

عدم تخصيص الاعتمادات في الميزانية لتلك النفقة.

عدم وجود خطأ في تقييد الاعتمادات في الميزانية.

عندما تكون النفقة قد سددت سابقاً.

عدم إرفاق حوالة الدفع بوثائق الإثبات للنفقة.

عندما يكون قد انقضى الأجل بانقضاء المدة الأجلية الرباعية.

¹ بلجيلالي أحمد، مرجع سابق، ص 79-78.

وليس معنى ذلك أن المحاسب العمومي يتمتع بصلاحيات مطلقة لرفض تسديد النفقات، فقد نصت المادة 47 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية بصريح العبارة على ما يلي:

"إن رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع يمكن للأمر بالصرف أن يطلب منه كتابيا وتحت مسؤوليته أن يصرف النظر عن هذا الرفض حسب الشروط المحددة في المادة 48".

وقد نصت المادة 48 من القانون السابق الذكر على أنه: "إذا امتثل المحاسب العمومي للتسخير تبرأ ذمته من المسؤولية الشخصية والمالية وعليه أن يرسل حينئذ تقريرا حسب الشروط والكيفيات المحددة عن طريق التنظيم"، غير أنه على كل محاسب أن يرفض الإمتثال للتسخير إذا كان الرفض معللا بما يأتي:

عدم توفر أموال في الخزينة، انعدام إثبات أداء الخدمة، طابع النفقة الغير إبرائي (الغير قانوني).
انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة من قبل لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوص عليه في التنظيم.

التسلسل الزمني لميزانية البلدية:

إن السنة المالية في تسيير ميزانية البلدية هي السنة الميلادية التي تبدأ في أول جانفي وتنتهي في 31 من كل سنة، إلا أن عملية التحضير والتنفيذ وخلق الارتباطات لا يمكن أن تتزامن من الفترة المحددة لها، لذلك أخذ المشرع الجزائري بتوسيع مراحل السنة المالية لتشمل فترة قبل بدئها هي الفترة التحضيرية وفترة أخرى بعد انتهائها هي الفترة التكميلية أو الإضافية. وبناء على ذلك فإن التسلسل الزمني لميزانية البلدية يمكن توضيحه كما يلي:

الفترة التحضيرية ويتم فيها تحضير الميزانية الأولية خلال أكتوبر ويجب المصادقة عليها قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تنفيذها.

أول جانفي أو بالأحرى 2 جانفي من السنة التنفيذية بداية تنفيذ الميزانية الأولية وتستمر إلى غاية التصويت على الميزانية الإضافية.

تحضير الميزانية الإضافية والتصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المعنية.

توقيف الالتزامات والارتباطات المالية يوم 30 نوفمبر من سنة التنفيذ.

استمرار تنفيذ بنود الميزانية الإضافية إلى غاية 31 ديسمبر.

الفترة التكميلية وتبدأ من أول جانفي للسنة اللاحقة لسنة التنفيذ إلى غاية 15 مارس بالنسبة للنفقات و31 مارس بالنسبة للإيرادات.

ضبط حسابات السنة المالية وإعداد الحساب الإداري خلال شهر أبريل والمصادقة عليه في شهر ماي أي قبل المصادقة على الميزانية الإضافية في 15 جوان.
إرسال الحساب الإداري لمجلس المحاسبة قبل 15 جويلية من السنة الموالية لسنة التنفيذ وسنوضح ذلك أكثر من خلال الجدول التالي
جدول رقم 1: التسلسل الزمني لميزانية البلدية للسنة "ن":

الفترة	السنة المالية ن-1	السنة المالية ن	السنة المالية ن+1
أكتوبر ن-1	تحضير الميزانية الأولية		
31 أكتوبر ن-1	التصويت على الميزانية الأولية		
2 جانفي ن		بداية تنفيذ الميزانية	

	الأولية		
	التصويت على الميزانية الإضافية		15 جوان ن
	تحضير الميزانية الأولية للسنة ن+1		أكتوبر ن
	توقيف الارتباطات المالية		30 نوفمبر ن
	توقيف تنفيذ الميزانية الإضافية		31 ديسمبر ن
بداية الفترة التكميلية لميزانية السنة			1 جانفي ن+1
توقيف النفقات			15 مارس ن+1
توقيف الإيرادات			31 مارس ن+1
ضبط الحساب الإداري			أفريل ن+1
التصويت على الحساب الإداري			ماي ن+1
إرسال الحساب الإداري لمجلس المحاسبة			جويلية ن+1

المطلب الثالث: أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية

إن تعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في القطاع الحكومي بشكل عام يرتبط بشكل وثيق بوجود بنية مؤسساتية سليمة وأجهزة رقابة قوية وفاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية، وذلك ما سعت إليه الجزائر بعد الاستقلال حيث عملت على بناء أجهزة للرقابة المالية السابقة وأخرى للرقابة المالية اللاحقة وحددت لكل منها صلاحياتها واختصاصاتها ومجال رقابتها. وتتولى هذه الأجهزة مهام الإشراف والفحص على أداء الهيئات الحكومية وعلى رأسها أصغر الوحدات الإدارية في الدولة ممثلة بالبلدية للتأكد من حسن استخدام الأموال العامة للأغراض المخصص لها والتحقق من انسجام التصرفات والأفعال مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها. تخضع البلدية إلى رقابة مجموعة من الأجهزة سنستعرضها في هذا الطلب.

الفرع الأول: مجلس المحاسبة

تتطلب الرقابة القضائية للمال العام قيام سلطة تتمتع بالاستقلال الضروري وبالصلاحيات اللازمة للقيام بمهمتها المتمثلة في حماية المال العام من كافة أشكال الإسراف والتبذير والنهب واحترام القواعد القانونية واللوائح المختلفة المتعلقة بإدارة المال العام. وتتم مراقبة وتدقيق الحساب الإداري وحساب التسيير للبلدية من طرف مجلس المحاسبة (La cour des comptes) الذي يعتبر أعلى جهاز للرقابة المالية في البلاد، ولا يخضع لإشراف أو وصاية أية سلطة تنفيذية وإنما يتبع مباشرة لرئاسة الجمهورية وذلك ما يمنحه، نظرياً، الاستقلالية المطلوبة للقيام بمهامه على أحسن وجه، كما يتمتع بحرية إعداد برنامجه الرقابي وتنفيذه. أما وضعه القانوني كهيئة قضائية، فهو يؤدي إلى وصف مراقبته بالمراقبة القضائية نظراً لأن مراقبته لتنفيذ العمليات المالية لمختلف الهيئات العمومية غالباً ما تؤدي إلى استعمال صلاحياته القضائية ومن ثم تصنيفها كرقابة قضائية. ويعد مجلس المحاسبة سنوياً تقريراً عن نشاطه ونتائج مراقبته يقدمه إلى رئيس الجمهورية وتسلم نسخة منه إلى الهيئة التشريعية، نظرياً، كما يمكن نشر هذا التقرير جزئياً أو كلياً في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية⁸³.

أولاً: اختصاصات مجلس المحاسبة.

⁸³ - عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 138.

يمارس مجلس المحاسبة اختصاصات عديدة تغيرت عبر الزمن بتغيير القوانين التي حددت اختصاصاته، وقد حدد الأمر رقم 95-20 السالف الذكر في المواد من 7 إلى 12، الاختصاصات الحالية للمجلس التي يمكن ذكرها فيما يلي⁸⁴:

مراقبة حسابات وتسيير مصالح الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها والتي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

مراقبة تسيير المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو ماليا، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات عمومية.

مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزء من رأسمالها.

مراقبة تسيير الهيئات التي تقوم بتسيير النظم الإلزامية التأمين والحماية الاجتماعية.

مراقبة استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة وتقييمها.

مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية.

ثانيا: صلاحيات مجلس المحاسبة.

يتمتع مجلس المحاسبة بصلاحيات عديدة في مجال الرقابة اللاحقة للأموال العمومية وذلك حسب ما حدده الأمر 95-20 السابق الإشارة له في المواد من 69 إلى 82. وعادة ما تقسم هذه الصلاحيات إلى صلاحيات قضائية وصلاحيات إدارية.

1- الصلاحيات القضائية: ومن خلالها يتأكد مجلس المحاسبة من مدى احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال تقديم الحسابات ومراجعة حسابات المحاسبين العموميين ومراقبة الانضباط الميزاني والمالي. كما يطبق الجزاء على المخالفات والأخطاء الملاحظة

مراجعة حسابات المحاسبين العموميين:

84 - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة بتاريخ 23 جويلية 1995.

يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها. وكما تمت الإشارة إليه سابقا، فإن المحاسبين العموميين يتحملون المسؤولية المالية والشخصية عن مراقبة العمليات المالية الموكلة إليهم وتنفيذها. كما أن المحاسبين العموميين ملزمون قانونيا بتقديم حساب التسيير الملخص لكافة أعمالهم السنوية لمجلس المحاسبة وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 55 من القانون رقم 91-313: "يعد المحاسبون العموميون للجماعات الإقليمية عند غلق السنة المالية حساب لتسيير يشمل فترة الميزانية التي تمتد حتى 31 مارس من السنة الموالية".

وبالرغم من تعيين المحاسب العمومي واعتباره موظفا لدى وزارة المالية، فإنه يخضع لمراقبة مجلس المحاسبة وذلك تطبيقا لمبدأ الحياد والموضوعية الواجب مراعاتها في الأعمال الرقابية. ويهتم مجلس المحاسبة بشكل أساسي بمراجعة حسابات المحاسبين العموميين والحكم على مدى صحتها وشرعية العمليات المالية وتطابقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمات المطبقة عليها دون الاهتمام بأشخاص المحاسبين. أما النظر في مسؤوليتهم فإنه لا يأتي إلا بعد الحكم على مدى صحة حساباتهم بصفة موضوعية حيث يمكن بعدئذ الربط بين ما قد يكشف من مخالفات في هذه الحسابات ومسؤولية المحاسبين عنها أو عدمها في بعض الحالات.

رقابة الانضباط الميزاني والمالي:

يتولى مجلس المحاسبة عند مراقبة تسيير مصالح الدولة والهيئات العمومية المختلفة الجماعات المحلية التأكد من احترام قواعد الانضباط الميزاني والمالي سواء بصفة تلقائية أو بعد إخطاره من طرف السلطات المؤهلة لذلك (وزير المالية، وزير الداخلية، ... الخ) فيما يخص الوقائع التي تنسب إلى الأطراف الخاضعة لسלטتهم وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 101 من الأمر رقم 95-20 السابق الإشارة إليه. فإذا عاين المجلس مخالفات لهذه القواعد سواء تعلق الأمر بأخطاء أو بمخالفات متعمدة والتي يترتب عنها فرقا واضحة للأحكام القانونية والتنظيمية المطبقة على استعمال وتسيير الأموال العمومية، فإنه يقوم بتحميل المسؤولية المترتبة عن تلك الأخطاء والمخالفات للجهات المعنية ومن ثم الحكم على مرتكبي تلك المخالفات بغرامات في حالة ثبوت مسؤوليتهم عنها⁸⁵.

2- الصلاحيات الإدارية:

يمارس مجلس المحاسبة صلاحياته الإدارية المتمثلة أساساً في مراقبة نوعية التسيير لمختلف الهيئات والمرافق والجماعات المحلية الخاضعة لرقابته وذلك من خلال مراقبة حسن استعمالها للموارد والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة. كما تشمل رقابة نوعية التسيير أيضاً تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابة المجلس والتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة (المادة 69 من الأمر رقم 95-20).

كما يراقب المجلس في هذا الإطار أيضاً شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات المحلية والهيئات الخاضعة لرقابته والتأكد من مدى مطابقتها لتلك المساعدات والإعانات مع الأهداف أو الغايات التي منحت من أجلها⁸⁶.

كما كانت تشمل مراقبة نوعية التسيير أيضاً مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها مختلف الهيئات التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم مختلف القضايا الإنسانية والاجتماعية وغيرها وذلك بغرض التأكد من إنفاق تلك الموارد مع الأهداف المتوخاة من هذه التبرعات (المادة 71 من الأمر 95-20). ويشارك مجلس المحاسبة من جهة أخرى، وذلك وفقاً للمادة 72 من نفس الأمر السابق، في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات العمومية الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية على المستويين المالي والاقتصادي بغية تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.

ويجب الإشارة هنا أن هذا النوع من الرقابة يطلق عليه أيضاً رقابة الأداء، والذي يتعلق بتقييم مدى الفعالية والكفاية والاقتصاد في تسيير الهيئات والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية أو التركيز على أحد جوانب هذا التسيير فقط وفق مؤشرات ومعايير محددة.

يوصي مجلس المحاسبة في نهاية مراقبته بكل الإجراءات والإقتراحات التي يراها ملائمة من أجل تحسين نوعية التسيير ويقدمها إلى مسؤولي ومسيري مختلف المصالح والهيئات والجماعات المحلية التي خضعت لمراقبته وذلك بغية تفادي النقائص المسجلة على استغلالها للموارد المتاحة وتسييرها للأموال العمومية بشكل عام والعمل على تحسين فعالية ومرودية هذا التسيير.

ثالثاً: رقابة مجلس المحاسبة على البلديات.

تتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة وذلك وفقا للمادة 210 من قانون البلدية، ومن ثم نستنتج أن مجلس المحاسبة يقوم بمراقبة تسيير الموارد المالية والوسائل المادية لكل البلديات مهما كانت ميزانيتها أو حجمها قصد التأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبة للقوانين المعمول بها.

ومن جهة أخرى فقد نصت المادة 45 من قانون رقم 90-32 لسنة 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة أنه "يجب على كل أمر بالصرف وعلى كل محاسب عمومي أن يودع الحساب الإداري للأول وحساب التسيير للثاني للسنة المالية المنصرمة لدى مجلس المحاسبة أو إحدى غرفه الجهوية وذلك حسب شروط التنظيم".

وتتم هذه الرقابة اللاحقة التي يمارسها مجلس المحاسبة في مقره أو في الغرفة الجهوية ذات الاختصاص الإقليمي وذلك بناء على الملفات المودعة لديه من طرف الأمرين بالصرف ومن طرف المحاسبين العموميين المعنيين بذلك. وتتم عملية الرقابة بشكل عام عن طريق مقارنة البيانات المسجلة في الحساب الإداري للأمر بالصرف مع البيانات المدونة في حساب التسيير للمحاسب العمومي وتسجيل أية فروقات أو اختلافات بين الحسابات، كما يمكن أن تتم هذه الرقابة أيضا بناء على فحص الملفات في عين المكان بطريقة مباحثة أو بعد إشعار (المادة 46 من القانون 90-32 المتعلق بمجلس المحاسب)

وبصفة عامة يمكن تلخيص اختصاصات المجلس الرقابية على البلديات فيما يلي:

مقارنة الحساب الإداري للأمر بالصرف للبلدية مع حساب التسيير للمحاسب العمومي المعني.
مراقبة نوعية التسيير بالنسبة للأمرين بالصرف.

مراقبة الانضباط في الميزانية المالية.

وفي حالة المخالفة في مجال الانضباط في الميزانية يمكن إصدار عقوبات مالية تتراوح حسب نص المادة 59 من القانون رقم 90-32 المذكور سابقا ما بين 1000 دج و6000 دج. وتكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للطعن أمام الجهات القضائية المختصة طبقا للقانون⁸⁷.

ويكرس مجلس المحاسبة الممثل بالغرفة الإقليمية المختصة كل سنة جزء من تقريره العمومي لتسيير البلديات ويجر هذا التقرير خصوصا على أساس ملاحظات الغرفة الجهوية للحسابات انطلاقا من الحسابات الإدارية للبلديات. ويطلع مجلس المحاسبة رئيس المجلس الشعبي البلدي على الملاحظات

المتعلقة بالتسيير الذي ترتبي إدراجه ضمن هذا التقرير وتدعوا البلديات إلى تقديم أجوبتها عن ذلك لنشرها تبعا للملاحظات التي يقوم بها مجلس المحاسبة حتى يتم التحقق من براءة أو إدانة المسؤول المختص في مجال التسيير المالي والمحاسبي خلال السنة المالية المنصرمة في إطار الرقابة اللاحقة⁸⁸.

الفرع الثاني: أجهزة وزارة المالية.

تتعدد وتتوزع أجهزة وزارة المالية التي تراقب مالية البلديات وفقا للمهام المحددة لها في مختلف القوانين المتعلقة بالبلديات من جانب والقوانين المنشئة لها من جانب آخر. كما تتنوع رقابة أجهزة وزارة المالية من رقابة إلزامية ودائمة (رقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي) إلى رقابة غير إلزامية وغير دائمة (رقابة المفتشية العامة للمالية). وفيما يلي نتناول دور هذه الأطراف بالشرح.

أولا: المحاسب العمومي.

يعتبر المحاسب أحد الأطراف الأساسية المعنية مباشرة بالتسيير المالي اليومي للبلدية وذلك وفقا للمهام المحددة له في مختلف القوانين المتعلقة بالتسيير المالي للبلديات وعلى رأسها قانوني المحاسبة العمومية والبلدية السابق الإشارة إليهما. وعلى العكس من الأمر بالصرف الذي تعتبر اختصاصاته المالية مكملة لوظائفه الإدارية، فإن المحاسب العمومي يمارس صلاحيات أصلية حيث أن دور تنفيذ الميزانية ومختلف العمليات المالية يعد أساس وظيفته. وكما سبق الإشارة إليه ووفقا لمبدأ الفصل الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فإن هذا الأخير يقوم بدور أساسي في عملية الدفع، أي تسديد النفقات التي التزم بها الأمر بالصرف وفقا لشروط محددة قانونيا، بالإضافة إلى عملية تحصيل بعض الإيرادات الخاصة بالبلدية. وبذلك يتولى المحاسب العمومي الرقابة المالية على كل العمليات المالية في البلدية أثناء تنفيذها باستثناء بعض العمليات المالية التي يتم دفعها بدون أمر مسبق والتي تكون موضوع تسوية بعد الدفع⁸⁹. ويتبين مما تقدم، أن صلاحيات المحاسب العمومي لا تقتصر فقط على مسك محاسبة إدارية خاصة به تتعلق بمتابعة استعمال الاعتمادات المسجلة في الميزانية بل أنها تشمل التدقيق في قانونية العملية المالية بكل تفاصيلها⁹⁰. ويمكن تلخيص الاختصاصات الرقابية للمحاسب العمومي في الخطوات التالية حسب ما نصت عليه المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية السابق الذكر:

⁸⁸ - وزارة الداخلية الجزائرية: "المالية المحلية، تكوين رؤساء المجالس البلدية"، من خلال الموقع الإلكتروني:

www.interieur.gov.dz شوهد يوم 2016/04/10.

⁸⁹ - جمال العمارة، مرجع سابق، ص 221.

⁹⁰ - حبيب أبو صقر، مرجع سابق، ص 37.

1- مطابقة العملية مع القوانين واللوائح المعمول بها:

لا ينفذ المحاسب العمومي أوامر الدفع الصادرة إليه من الأمر بالصرف (رئيس البلدية) إلا إذا كانت متفقة مع القوانين والأنظمة السارية المفعول وبذلك يكون له حق الرقابة على أعمال الأمر بالصرف. فهذه الرقابة هي الأساس الجوهرى لمبدأ الفصل بين مسير البلدية (الأمر بالصرف) من جهة والمحاسب العمومي من جهة أخرى وذلك وفقا لما نصت عليه المادتين 35 و36 من قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21. ومن خلال ذلك يمكن أن نقول أن المحاسب العمومي يركز دوره بشكل أساسي على مدى شرعية الأمر بالصرف ولا يتعدى دوره إلى مراقبة مدى ملاءمته، ومن ثم فإن الأعمال التي تدخل في نطاق الشرعية والتي يجب على المحاسب أن يراقبها في الأمر بالصرف يمكن تحديدها في العناصر التالية:

يدقق المحاسب في صلاحية الأمر بالصرف لجهة كونه معتمدا قانونيا لديه وبصحة توقيعه.

التحقق من قانونية المستندات الملحقة بأمر الصرف والتي تثبت إنجاز الخدمة المعنية.

صحة تسبب النفقة: ويعني ذلك التدقيق فيها إذا كان الأمر بالصرف يقترح تأمين النفقة من الاعتماد المفتوح خصيصا لهذه الغاية وذلك وفقا لقاعدة تخصيص الاعتمادات التي يركز عليها تقسيم النفقات في الميزانية حيث يكون كل اعتماد مخصص لنوع معني من النفقات. وبمعنى آخر، فإن صحة تسبب النفقة يعني ربطها بالمادة والفصل الخاص بها وليس العكس.

توفر اعتمادات مالية كافية: إن حصول المحاسب العمومي على نسخة من ميزانية البلدية المصادق عليها من طرف الوصاية بالإضافة إلى توفره على محاسبة إدارية لمتابعة تنفيذ العمليات المالية، تسمحان له بتحديد مدى كفاية الأموال المتوفرة لمواجهة أية نفقات يتضمنها الأمر بالصرف من أجل القيام بهذه المهمة يكون المحاسب العمومي مجبرا على التثبت أولا من وجود اعتماد مخصص للنفقة وثانيا من كفاية ذلك الاعتماد لتغطية كامل قيمة النفقة.

مراعاة بعض الأحكام القانونية الخاصة بنفقات معينة كنفقات المستخدمين ونفقات الصفقات العمومية... الخ، وجود التأشيرات الضرورية لذلك من طرف أي سلطة أو هيئة إدارية أو تقنية مخولة بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها مراقبة تنفيذ النفقات العمومية قبل دفعها.

صحة تصفية النفقة ومن الجهة المخولة لها ذلك حيث إذا كان من المتعذر أحيانا معرفة مقدار النفقة بالضبط في مرحلة العقد، فيجب تحديد القيمة الحقيقية لها عند الأمر بالدفع بدون زيادة ولا نقصان لأن نشوء الدين لصالح الغير بنتيجة الأمر بالدفع، يضع الإدارة المالية أمام الأمر الواقع في

وجوب تدبير اعتمادات كافية لمواجهة هذا الوضع إذ أن عدم وجود الاعتمادات المختصة في الموازنة لا يجب أن يؤثر في حقوق الأطراف المتعاقد معهم.

عدم وجوب معارضة للدفع كالحجز على الحساب بمقتضى حكم قضائي كما يجب أن يكون لعملية دفع النفقة طابع إبرائي لذمة البلدية المعنية عن طريق الدفع للدائن نفسه أو من يمثله قانونيا. عدم انقضاء الدين بالسقوط الرباعي أي سقوط حق دائني البلدية بمرور 4 سنوات المحددة قانونيا وذلك وفقا لقواعد التقادم المطبقة على ديون الهيئات العمومية والمحددة في المادة 84-17 المؤرخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية.

2- التأشير على الأمر بالدفع:

في حالة توافق الأمر بالدفع مع جميع الجوانب القانونية للعملية المالية، فإن النتيجة هي قبول تسديد ذلك الأمر من طرف المحاسب العمومي وذلك عن طريق وضع تأشيرة "قابل الدفع" على حوالة الدفع التي تم إعدادها من طرف الأمر بالصرف. ومن ثم فإن كل معاملة مالية لم تقترن بهذه التأشيرة تعتبر غير نافذة إلا في الحالات الاستثنائية التي حددها القانون كالحالات الاستعجالية.

3- عملية الدفع:

يدقق المحاسب العمومي في هذه المرحلة من أن الطرف المستفيد يتمتع بالصفة التي تؤهله لإبرام ذمة البلدية ومن ثم يقوم المحاسب العمومي بهذه الوظيفة بوصفة أمين الصندوق وقد يتم التسديد نقدا في حالة المبالغ الصغيرة⁹¹ أو عن طريق التحويل لحسابات بنكية أو بريدية في حالة المبالغ الكبيرة. أما عندما يتعلق الأمر بالنفقات المدفوعة عن طريق وكالة التسبيقات، فإن مبلغ السقف يرتفع إلى 20000.00 دج بالنسبة لنفقات التسيير و40000.00 دج بالنسبة لنفقات التجهيز.

4- حالة الرفض:

إن من واجبات المحاسب العمومي أن لا يقبل صرف أي أمر بالدفع يكون معيبا أو ناقصا غير مطابقا للقوانين واللوائح الجاري العمل بها، ويجب أن يكون هذا الرفض عن طريق رسالة مكتوبة ومسببة وفي الآجال المحددة (المادة 10 من قانون المحاسبة العمومية). وقد يكون هذا الرفض مؤقتا حيث يقوم الأمر بالصرف بتكملة أو تصحيح الأمر بالصرف المرفوض من طرف المحاسب العمومي وفقا للقانون ثم يأمر بدفعها من جديد. أما في حالة الرفض التام والنهائي للأمر بالصرف من طرف المحاسب العمومي، فإن نظام المحاسبة العمومية أقر إجراء استثنائيا يمكن الأمر بالصرف من عدم

⁹¹ - قرار وزير المالية الصادر بتاريخ 92/11/17 والذي حدد الأقصى للتسديد نقدا ب 5000.00 دج.

الامتثال لرسالة الرفض وتسخير المحاسب للقيام بالدفع عن طريق ما يعرف بالتسخير المكتوب والذي تضمنه نص المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية. وإذا امتثل المحاسب العمومي لهذا الإجراء الذي يتحمل فيه الأمر بالصرف كامل المسؤولية، فإن ذمة المحاسب العمومي تعفي من المسؤولية المالية والشخصية ويبلغ بعد ذلك كلا من وزارة المالية والسلطة الوصية على الأمر بالصرف. إلا أنه وحتى يتمتع الأمر بالصرف بحق التسخير، يمكن للمحاسب العمومي أن يرفض الامتثال لذلك إذا كان رفض الدفع معللاً كما سبق الإشارة إليه سابقاً.⁹²

وعلى إثر ما تقدم، فإنه يجب على الأمر بالصرف أن يتوخى الدقة في علاقاته مع المحاسب العمومي كما يجب أن يكون ملماً بالنواحي القانونية المتعلقة بالعمليات المالية في البلدية حتى لا يدخل في متاهات المواجهة مع المحاسب العمومي والتي قد تؤدي إلى عرقلة السير العادي لمختلف مصالح البلدية. فالأهداف الأساسية التي يرمي المحاسب العمومي إلى تحقيقها تتمثل أساساً في المحافظة على الأموال العمومية وتجنب مسؤولية الدفع أو التحصيل غير القانوني بالرغم من أن عملية الرقابة هذه تركز على عمليات الإنفاق أكثر بكثير من عمليات تحصيل الإيرادات نظراً لأن هذه الأخيرة يتم تحصيلها أو توفيرها مباشرة من طرف أجهزة الدولة كمصالح الضرائب بالإضافة إلى الإعانات التي تقدمها الولاية أو الوصاية فيما يتعلق بمختلف أشكال الإعانات المقدمة للبلدية.

ويتمثل الدور الرقابي للمحاسب العمومي فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات في ممارسة الرقابة على شرعية الإيرادات المأمور بتحصيلها عن طريق التحقق من أن الأمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين والأنظمة السارية المفعول بتحصيل الإيرادات، لكن هذه الرقابة لا تكون سوى في حدود صلاحيات المحاسب العمومي وفي إمكانية إجرائها، ومن ثم فإن الدور الرقابي للمحاسب العمومي فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات هو دور محدود جداً لأن الرقابة على الإيرادات لا تشكل جزءاً من أصول التنفيذ⁹³ بحيث أن هذه الرقابة ليست موجبة بحكم القانون على مل معاملة وهي في طريقها إلى تنفيذ بعكس الرقابة على النفقات التي تندمج في أصول التنفيذ بحيث يتعذر صرف أي مبلغ ما لم يكن قد سبق وخضع لمراقبة دقيقة في مختلف المراحل السابق ذكرها.

ثانياً: المراقب المالي.

⁹² - عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 153.

⁹³ - حبيب أبو صقر، مرجع سابق، ص 35.

يمارس المراقب المالي الرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها من طرف الأمر بالصرف للبلدية عند البدء في تنفيذ ميزانية البلدية والقيام بمختلف التصرفات المالية وأثناء مرحلة الالتزام تحديداً. وهي تهدف إلى احترام شرعية النفقات الملتزم بها وبذلك تستبعد جميع الإيرادات من مجال تطبيق هذه الرقابة خلافاً لرقابة المحاسب العمومي.

وقد استتت الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها البلديات واقتصرت على ميزانية الدولة والولايات والمؤسسات العمومية وذلك وفقاً للتشريعات السارية المفعول آنذاك (المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14/11/1992). إلا أنه وبعد تفشي ظاهرة تبديد الأموال العمومية في البلديات وأخذها لمنعرج خطير تمثل في زيادة عدد القضايا المطروحة على المحاكم والمتعلقة بتبديد ونهب المال العام من طرف رؤساء وأعضاء المجالس البلدية، قررت وزارة المالية استناداً إلى القرار الوزاري المشترك مع وزارة الداخلية والجماعات المحلية توسيع الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها على ميزانية البلديات وذلك وفقاً للمادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 الصادر بتاريخ 16/11/2009، حيث بدأ تطبيقها تدريجياً إلى أن شملت كافة البلديات بداية من سنة 2012. وقد تم التنصيب الجزئي وعلى عدة مراحل للمراقبين الماليين على البلديات لأسباب عديدة أهمها عدم توفر المناصب المالية لتعيينهم بالإضافة إلى عدم توفر العدد الكافي من المراقبين الماليين، إذ يتطلب الأمر تعيين 1541 مراقباً مالياً عبر كافة بلديات الوطن الذي ترتب عنه مشاكل وصعوبات عديدة في تسيير الشؤون المالية للبلديات.

وتتمثل المهمة الأساسية للمراقب المالي في الاكتفاء برقابة المشروعية دون مراقبة ملائمة الالتزام بالنفقات التي يعرضها عليه الأمر بالصرف ويركز أساساً على ضبط الوضعية العددية والاسمية لمستخدمي البلدية والتوصل إلى تحديد واضح للنفقات التي يتم التقييد بها والمتعلقة بالمدفوعات التي تخص الميزانية وبرامج التنمية وتكون مؤشرة من قبل أمين خزانة البلدية، وبذلك فهو لا يتحمل مسؤولية أخطاء التسيير المالي التي يقوم بها الأمر بالصرف.

إن دراسة وتحديد مجال شروط الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها الأمر بالصرف للبلدية توضح بأنها من أنجع أنواع وآليات الرقابة المالية السابقة للنفقات حيث يمكن أن تساهم بشكل فعال في التسيير الجيد لمالية البلديات كونها تقوم على مراقبة صرف النفقات بعد الالتزام بها وقبل دفعها، وما توسيع مجال الرقابة ليشمل ميزانية البلديات إلا تأكيد على فعاليتها في ترشيد نفقاتها وتغاديا للالتزام بنفقات زائدة غير متاحة في الميزانية خاصة أمام تزايد عدد البلديات التي تعرف صعوبات مالية كبيرة.

وقد وقف المراقبون الماليون على حقائق مذهلة تتعلق بتسيير مالية البلديات وتمثل أساسا في عدم تحكم مجمل البلديات في تقنيات المحاسبة العمومية الأمر الذي صعب عليهم إجراء أي تطهير مالي خصوصا أن هناك وضعيات مالية تعود إلى عهد المجالس البلدية السابقة. كما اكتشف هؤلاء المراقبون الماليون إن معظم البلديات عاجزة عن إعداد الميزانية الخاصة بها، بينما تجد أخرى صعوبات في إنجاز مخطط تسيير مواردها البشرية.

إلا أنه الإشارة هنا، أنه ولغاية نهاية نهاية سنة 2013 م، عجزت مصالح وزارة المالية عن تنصيب مراقب مالي في كل بلدية تطبيقا للقرار الوزاري السابق الإشارة إليه بسبب نقص التأطير حيث اكتفت بتعيين مراقبين ماليين على مستوى بلديات عواصم الولايات وبعض بلديات مقر الدوائر لتولي الرقابة السابقة للنفقات، ويشتكى رؤساء البلديات من أداء المراقب المالي ووصفه بالبطيء والبيروقراطي. فمنذ تنصيبهم أصبحت أجور الموظفين تعرف تأخرا في صرفها ونفس الشيء بالنسبة للمستحقات المالية للمقاولين وهذا ما أدى إلى تراجع إقبال الشركات ومؤسسات الإنجاز والخدمات على المناقصات التي تطرحها البلديات بسبب تأخر تأشيرة المراقب المالي حيث لا تتم إلا بعد التأكد من توفر ميزانية خاصة بتلك المشاريع. كما أن القانون المسير للبلديات يمنع تنفيذ مشاريع جديدة بالنسبة للبلديات التي لها ديون تفوق ميزانيتها.⁹⁴

كما اعتبر عدد من رؤساء المجالس البلدية أن توسيع مجال الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها ليشمل ميزانية البلديات هو بمثابة تدخل وعرقلة للتسيير المالي لهذه الأخيرة وخطوة بيروقراطية مقننة جديدة وهذا ما سيؤثر حتما آجلا أو عاجلا على دور ومهام المجالس البلدية المنتخبة. ومن هذا المنظور فإن قرار إلحاق إخضاع ميزانيات البلديات تدريجيا لهذه الرقابة جاء ليضيق الخناق على صلاحيات رؤساء المجالس البلدية⁹⁵ وجعلهم تحت سلطة المراقبين الماليين الذين قد لا يكثرون بالحالات الاستثنائية و الاستعجالية التي تتطلبها إدارة شؤون البلديات والتي تتطلب أحيانا نفقات غير مدرجة في ميزانية البلدية، وهذا عكس ما كانوا يطالبون به من زيادة الصلاحيات وتخفيف الرقابة.

ثالثا: المفتشية العامة للمالية.

⁹⁴ - عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص155.

⁹⁵ - شيخ عبد الصديق: "رقابة الأجهزة والهيئات المالية على الصفقات العمومية"، مداخلة رقم 37 ضمن ملتقى أجهزة الرقابة على المال العام، جامعة المدية (www.univ.Media.dz) شهود يوم 2016/03/16.

تعتبر المفتشية العامة للمالية (I.G.F) L'inspection general des finances هيئة رقابية خاضعة للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، وتصنف رقابتها على العمليات المالية في البلديات ضمن الرقابة اللاحقة الغير إلزامية، أي أنها تتم بعد تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالنفقات والإيرادات في البلديات المبرمجة ضمن برنامج العمل السنوي للمفتشية العامة للمالية، ومن ثم فهي ليست رقابة تأشيرية وإنما هي رقابة تحقيقية من ناحية وعملية من ناحية أخرى⁹⁶.

1- صلاحيات المفتشية العامة للمالية:

حول المشرع الجزائري للمفتشية العامة للمالية صلاحيات عديدة في مجال الرقابة المالية وشمولها لهيئات ومؤسسات عديدة ومتنوعة سواء كانت مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري أو هيئات ذات طابع اجتماعي وثقافي أو أي هيئة عمومية أخرى تستفيد من إعانات الدولة أو الجماعات المحلية. ومن ثم فإن الصلاحيات الرقابية للمفتشية العامة للمالية قد تتضمن مراقبة التسيير المالي والمحاسبي بشكل عام أو قيامها بالتقويم الاقتصادي والمالي لمختلف المؤسسات الاقتصادية العامة أو لنشاط اقتصادي معين أو قطاع أو فرع من هذه الأنشطة. كما يمكن تكليفها أيضا بإنجاز دراسات أو خبرات ذات صبغة اقتصادية أو مالية أو تقنية. كما يجب الإشارة هنا أن مختلف الهيئات الرقابية الأخرى الخاضعة لسلطة وزير المالية مثل المحاسب العمومي والمراقب المالي، تخضع أيضا إلى رقابة وتفتيش المفتشية العامة للمالية وفحص فعاليتها كأطراف رقابية تابعة لوزارة المالية نفسها.

2- رقابة المفتشية العامة للمالية ومديرياتها الجهوية:

يخضع البرنامج الرقابي للمفتشية العامة للمالية (م.ع.م) والمديريات الجهوية للمفتشية إلى البرنامج السنوي الذي يحدده الوزير المكلف بالمالية والذي يتم تسطيره وفقا لأهداف محددة بالإضافة إلى تلبية طلبات الرقابة التي يعبر عنها مختلف الجهات المخولة بذلك سواء كانت وزارات أو جهات قضائية... الخ. ويتم رقابة المفتشية والمديريات الجهوية عن بعد بناء على الوثائق المتوفرة أو في عين المكان للحسابات الكلية أو الجزئية للآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بصورة مباغتة أو بعد إخطار مسبق حيث تتمثل الرقابة عندئذ في زيارات عادية تعلم المفتشية من خلالها البلدية أو المؤسسة التي يراد مراقبتها ويحدد التاريخ الذي ستم فيه الزيارة. وتتناول رقابة المفتشية العامة للمالية والمديريات الجهوية، بشكل عام، ثلاثة محاور أساسية كما هو موضح أدناه.

⁹⁶: جمال لعمارة: مرجع سابق، ص 222.

أ- الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي:

وترتكز هذه الرقابة على العناصر التالية:

شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام التشريعية والتنظيمية التي سيكون لها أثر مالي مباشر. التسيير المالي في المصالح والهيئات المعنية التي تجري عليها الرقابة. صحة المحاسبة وانتظامها وسلامتها.

شروط استعمال وتسيير الاعتمادات والوسائل الموضوعة تحت تصرف المصالح والهيئات. سير الرقابة الداخلية لتلك المصالح والهيئات.

ب- التقويم الاقتصادي والمالي:

وقد يشمل إجراء تقويم اقتصادي ومالي في نشاط شامل أو قطاع معين. وبهذه الصفة، تتولى المفتشية القيام بما يلي:

الدراسات والتحليل المالية والاقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته. الدراسات المقارنة لأصناف ومقاييس التسيير على المستوى الداخلي والخارجي. التحليل المقارنة لهياكل مقاييس التسيير في مجموعات قطاعية أو قطاعية مشتركة⁹⁷.

ج- القواعد العامة لتنفيذ الرقابة:

تمثل أهم القواعد لتنفيذ الرقابة المالية التي تجربها المفتشية العامة للمالية وفقا لم حددته المواد 18، 16، 8، 6 و21 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 السابق الإشارة إليه فيما يلي: تجري مراقبة المفتشية بناء على الوثائق أو في عين المكان بعد إشعار أو بصفة مباغثة. تضبط مهام القيام بالدراسات والخبرات التي تسند إلى المفتشية بالاشتراك مع الهيئات المخولة التابعة للمؤسسات المعنية.

تنجز المفتشية في مصالحتها الأشغال التحضيرية والتحليلية المرتبطة بتدخلاتها، وتقوم فيما يعينها باستغلال مختلف المعطيات التي تتولد عن ذلك.

تقدر آراء واقتراحات لاتخاذ التدابير والقيام بالتنظيم أو التقنين لاسيما فيما يخص الطرق والإجراءات المطلوب استخدامها في مجال الفعالية والنجاعة.

يحق للمفتشين أن يطلعوا على الوثائق التي تحوزها أو تعدها الهيئات العمومية التي تخص الأملاك والمعاملات والوضعية المالية في المصالح أو الهيئات التي تجري عليها الرقابة.

رقابة المديرية الجهوية للمفتشية العامة للمالية على البلديات: تخضع البلديات في الجزائر لرقابة المديرية الجهوية للمفتشية العامة للمالية بصورة غير مباشرة، أي أن هذه الرقابة تكون لاحقة لتنفيذ العمليات المالية، إلا أنها تتميز بعدم الانتظام لأن العمل الرقابي لهذه المديرية يخضع أولاً للبرنامج المسطر من طرف وزير المالية والمفتشية العامة، ومن ثم فإنه قد يتضمن رقابة العمليات المالية جزئياً أو كلياً في بعض البلديات فقط، وقد يكون مبرمجاً أو فجائياً. ويخضع عمل المفتشية والمديرية الجهوية ثانياً إلى أعمال رقابية استثنائية تنتج عن طلبات التحري من أطراف خارجية كالشكاوي التي يتقدم بها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي أو من مصالح معينة كالجهاز القضائي المحلية والتي تطلب من وزير المالية تدخل المفتشية عبر مديرياتها للتحقيق في عمليات معينة. وبذلك يمكن القول أن الخضوع للبلديات لرقابة المفتشية العامة للمالية قد لا يتم إطلاقاً وحتى إن تم فقد تطول المدة الزمنية الفاصلة بين رقابة وأخرى بسبب كثرة عدد البلديات من جهة وكثرة الاهتمامات الرقابية للمفتشية ومديرياتها الجهوية وقلة الإمكانيات من جهة أخرى.

د- نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية: بعد الانتهاء من عملهم الرقابي، يحرر المفتشون تقريراً يتضمن ملاحظاتهم حول فعالية وكفاية تسيير البلدية ويبلغ لرئيس البلدية بصفتها مسيراً لها ويجب عليه أن يجيب في أجل أقصاه شهرين عن

الملاحظات الواردة في التقرير وهو ما يعرف بالإجراء المضاد، حيث يخول له استعراض التوصيات اعتماداً على الوقائع الواردة في التقرير أو تنفيذ الملاحظات التي يراها غير حقيقية وذلك بتقديم الوثائق الإثباتية، ويرسل رد رئيس البلدية إلى رئيس البعثة التفتيشية أو رئيس الفرقة التفتيشية التي نفذت المهمة الرقابية وعلى أساسه يعد هذا الأخير، بالتنسيق مع باقي المفتشين المشاركين في المهمة الرقابية، التقرير النهائي ويرفعه إلى السلطة السلمية للمفتشية العامة للمالية التي بدورها تبلغه لوزارة المالية أو الوزارة الوصية على البلدية (وزارة الداخلية). ويتضمن التقرير أيضاً مقترحاتهم المتعلقة بالتدابير الواجب أخذها من أجل تحسين تسيير وتنظيم مصالح البلدية التي كانت محل رقابة أو موضوع تقويم اقتصادي ومالي. كما يمكن أن يتضمن التقرير من ناحية أخرى أي اقتراح من شأنه تقليص أو إلغاء النقائص الملاحظة على بعض الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة على البلديات.

ومن جهة أخرى تعد المفتشية العامة للمالية تقريراً سنوياً يتضمن حصيلة نشاطاتها خلال الفترة المنصرمة ويرفع إلى وزير المالية. كما يتضمن التقرير ملخصاً لملاحظات المفتشية واقتراحاتها ذات الطابع العام والتي تهدف خاصة إلى تكييف أو تعديل التشريع والتنظيم المطبقين في مجال تدخلها.

أما فيما يتعلق بمعالجة نتائج الرقابة، فإنه ليس للمفتشية العامة للمالية ولا للمديريات الجهوية أي سلطة في اتخاذ أية إجراءات عقابية عند كشفها لبعض الانحرافات المالية لأن دورها يتوقف عند كتابة التقارير وإرسالها إلى وزير المالية، الذي يعتبر الجهة الوحيدة، في هذه الحالة المخولة باتخاذ أية إجراءات أو تدابير ردعية تتعلق بما جاء في تقارير المفتشية، سواء بشكل مباشر أو عن طريق اللجوء إلى القضاء. وبذلك يمكن القول، أن دور المفتشية العامة للمالية ما هو إلا دور استشاري لا غير ما دامت تلتزم بالقوانين الموجودة ولا تستطيع ردع أية مخالفة تراها وتسجلها في تقاريرها وقد يتغاضى عنها وزير المالية لسبب أو لآخر.

الفرع الثالث: المجلس الشعبي البلدي.

لقد وضع المشرع الجزائري رقابة المجالس الشعبية البلدية في مكانة مرموقة نظرا لعلاقتها المباشرة والدائمة بتسيير شؤون البلديات بشكل عام والشؤون المالية بشكل خاص. فقد نص الدستور الجزائري الصادر في 23 فيفري 1989 في مادته 149 على أن "المجالس الشعبية تمارس الرقابة بمختلف أشكالها على أعمال الهيئة التنفيذية" وقد ذكر رقابة مجلس المحاسبة بصفته أعلى هيئة رقابة في الجزائر، وذلك لما له من أهمية بالغة. وهذا ما يؤكد الدور الهام الذي من المفروض أن تكتسيه رقابة المجالس الشعبية في البلديات.

ويجب الإشارة هنا، أن المجلس البلدي يقسم إلى فئتين أساسيتين هما:

الهيئة التنفيذية الممثلة برئيس البلدية ونوابه وهي تقوم بتحضير، أي تخطيط، ميزانية البلدية بمساعدة الأمين العام للبلدية وإعداد الحساب الإداري في نهاية السنة المالية للمصادقة عليهما وتنفيذ الميزانية ويتميزون بانتدابهم بشكل دائم في البلديات.

أما الفئة الثانية فتتضمن بقية أعضاء المجلس البلدي الذين لا ينتمون للهيئة التنفيذية ويمارسون العمل الرقابي عن طريق مناقشة بنود الميزانية والحسابات الواردة بالحساب الإداري للمصادقة عليها. إلا أنهم يعتبرون طرف مؤقت بسبب حضورهم جلسات المجلس البلدي فقط ومواصلة أعمالهم الإعتيادية خارج البلدية وبدون أي انتداب.

إن الغرض من هذا النوع من الرقابة هو التأكد من مطابقة التنفيذ الموازناتي للتوجيهات المحددة من طرف الهيئة المنتخبة وتتم هذه العملية بواسطة المناقشة والتصويت على الميزانية بمختلف أشكالها والحساب الإداري.

أولا: الرقابة على ميزانية البلدية.

بعد الانتهاء من تحضير مشروع الميزانية من طرف الأمين العام للبلدية وتحت سلطة رئيسها، مجال المشروع على المجلس البلدي، وهذا لا يعني فقط تصويت الأعضاء بالقبول أو الرفض بشكل آلي، وإنما يتناول المجلس ويتدارس جميع مقتضياته ومحتوياته بشكل مفصل.

فمن الناحية النظرية يفترض أن يشكل التصويت على الميزانية أكثر المواضيع إثارة وحساسية داخل البلدية، إذ يعتبر مناسبة سانحة أمام المجلس عامة والمعارضة داخله خاصة، لتحريك المسؤولية السياسية للآمر بالصرف البلدي عن طريق رفض التصويت على مشروع الميزانية، إلا أن غالباً ما يعتمد في تمرير المشروع على الأغلبية التي ساندت انتخابه كرئيس⁹⁸.

ويكتسي التصويت على الميزانية بالإيجاب من طرف أعضاء المجلس البلدي أهمية بالغة وله انعكاسات مباشرة على المسؤولية السياسية للآمر بالصرف في البلدية. فحتى يتمكن من الشروع في تنفيذ الميزانية، فإن رئيس البلدية يحتاج إلى موافقة أعضاء المجلس عليها. فبدون حصوله على موافقة المجلس، سوف لن يتمكن الرئيس من إنجاز المشاريع التي يبرمجها في إطار الميزانية على مستوى الواقع الملموس. فالميزانية هي الآلية المالية لتحقيق الاختبارات السياسية على أرض الواقع، كما أن رئيس ملزم بأن يضمن لمختلف الهيئات المعنية، سواء الوصائية أو الرقابية، موافقة المجلس البلدي قبل بداية السنة المالية.

ومما سبق، يمكن القول أن المجلس الشعبي البلدي، بصفته جهاز أو طرف رقابي، يمارس الرقابة المالية على الميزانية من خلال ما يلي:

1- التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي سبق سنة التنفيذ. ويعني ذلك ممارسة المجلس الشعبي البلدي لرقابة سابقة للتنفيذ من خلال مناقشته لبنود الميزانية والإعتمادات المحصنة لها أي رقابة تخطيطية.

2- التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من سنة التنفيذ، ويكون رئيس البلدية في هذه الحالة ملزم أثناء عرض الميزانية الإضافية بتقديم كافة المعلومات والتوضيحات اللازمة للمجلس البلدي في حالة تنفيذ الميزانية الأولية المقرر تكميلها أو تعديلها وذلك لتدارك الأخطاء السابقة ومواطن الضعف ومعرفة أماكن الخلل.

3- يمارس المجلس البلدي أيضاً، الرقابة المالية المزمّنة للتنفيذ عن طريق متابعته لتنفيذ العمليات المالية في البلدية من طرف الأمر بالصرف كما يمكنه إنشاء لجان تحقيق في قضايا معينة ومطالبة الأمر

⁹⁸ - أحمد حضارني: "الحساب الإداري" من خلال الموقع الإلكتروني www.benguerir.net/études بتاريخ

بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية... الخ، بالإضافة إلى أن هناك بعض العمليات المالية التي لا يمكن للآمر بالصرف تنفيذها إلا بعد مصادقة المجلس الشعبي البلدي المعني عليها مثل قبول الهبات والوصايا وإبرام الصفقات العمومية في البلدية.

ثانيا: الرقابة على الحساب الإداري.

يعد الحساب الإداري من أهم المقررات الصادرة عن المجلس البلدي، وتحضى جلسات التصويت عليه في نهاية السنة المالية بمكانة خاصة كوثيقة مالية، تم تنفيذ الميزانية المحلية وتقديم الحساب حول صرف نفقاتها وتحصيل مداخيلها⁹⁹، لكن ليس بالمعنى الروتيني أو التقني، نظرا لما يسبق ويرافق اتخاذ هذا المقرر من أفعال خاصة وما يترتب عن ذلك من آثار.

فمن الناحية القانونية، يعتبر الحساب الإداري أداة لإبراء ذمة الرئيس أثناء التصويت الإيجابي. أما التصويت السلبي على الحساب الإداري فتعبير عن إدانة التسيير المالي للآمر بالصرف. أما حيث نوعية التسيير، فالحساب الإداري يسأل بشكل جلي التسيير المالي للجهاز التنفيذي للبلدية على محك الحكامة الجيدة وخاصة مبدئي الشفافية والمساءلة. أما على المستوى الرقابي، فالحساب الإداري يترجم البعد الرقابي بمختلف صورته. فالرقابة قد تكون إدارية تمارس بواسطة السلطة الوصية المركزية واللامركزية وقضائية تمارس من طرف مجلس المحاسبة. إذ أن محضر الحساب الإداري يعد أداة إثباتية أمام المحاكم العادية (البت في تزوير محضر الحساب الإداري، أو أمام المحاكم الإدارية (فحص شرعية القرار)، أو أمام المحاكم المالية (الغرفة الجهوية لمجلس المحاسبة) لمراقبة نوعية التسيير المالي. وقد تكون المراقبة شعبية خاصة من طرف وسائل الإعلام، إذ تشكل مداورات جلسات الحساب الإداري مادة إعلامية هامة، تضاف إلى المراقبة الداخلية، الذاتية، التي يمارسها الأعضاء على رئيس المجلس البلدي¹⁰⁰.

فقانون البلدية الحالي، نص صراحة على صلاحية المجلس الشعبي البلدي في الدراسة والمساءلة والتصويت على الحساب الإداري. وتعد المسائلة من مبادئ الحكامة الجيدة، وتعني إخضاع أعمال وسلوك المسؤول الأول في البلدية عن التسيير إلى المسائلة والتقييم. ويتطلب ذلك الاستعداد التام لتقديم التوضيحات اللازمة والانفتاح على الانتقادات والشعور بالمسؤولية من عدم الإفلات من العقاب. فتسيير شؤون البلدية همة الأولى بالخضوع للمساءلة.

⁹⁹ - الحساب الإداري: "من خلال الموقع الإلكتروني منتدى عمال المالية، بتاريخ 2016/03/22.

¹⁰⁰ - أحمد حضارني: مرجع سابق.

وإذا ما كان التصويت على الحساب الإرادي يعتبر من الوسائل التقليدية البعدية التي يتوفر عليها المجلس البلدي لمراقبة الجهاز التنفيذي ومساءلة الأمر بالصرف للبلدية عن تنفيذ الميزانية من خلال التصويت أو رفض الحساب الإداري المقدم، فإن التصويت بالموافقة على الحساب الإداري يعني من الناحية النظرية على الأقل التنفيذ الجيد للميزانية وهو الأمر الذي سيسجل الأمر بالصرف في وضع جيد ومريح في مواجهة أية انتقادات أو المتابعات في حين أن رفض الحساب هو بمثابة إدانة واستنكار لسياسة التسيير المالي التي أشرف عليها الرئيس والتسيير غير السليم للشؤون المالية المختلفة ومن جهة أخرى، تبقى هذه المراقبة ضعيفة بحيث لا تتوفر أعضاء المجلس على المعلومات الكافية لتفعيل هذه المراقبة.

ثالثاً: تحليل الاختصاصات الرقابية للمجلس الشعبي البلدي

من خلال تطرفنا للاختصاصات الرقابية للمجلس البلدي، نلاحظ أن لهذا الأخير نظرياً دوراً هاماً وحيوياً في عملية الرقابة على المال العام بالبلدية إلا أن الملاحظ لواقع ممارسة المجالس الشعبية البلدية لهذا الدور يجده بعيداً عما هو منتظر منها بسبب العديد من النواقص والمعوقات والتي تجعل من هذا الدور على الأقل في الوقت الراهن شبه معدوم مما له بدون شك تأثير كبير على الأداء الرقابي للمجالس البلدية. وينحصر ذلك في مجموعة من الأسباب¹⁰¹ القانونية والتنظيمية والفنية والمتعلقة بالعنصر البشري وعموماً يتميز الدور الرقابي للمجلس البلدي بما يلي:

1- يقوم المجلس الشعبي البلدي بأدوار متناقضة مقارنة بما هو متعارف عليه في أدبيات علوم الإدارة والتي تستوجب ضرورة الفصل بين عملية الرقابة وعمليات التخطيط والتنفيذ فنجد نفس المجلس يضع الخطط المالية (الميزانية الأولية والإضافية) ويعد القوائم الختامية (الحساب الإداري) ويقوم الجهاز التنفيذي للبلدية بتنفيذ الميزانية بينما يؤدي بقية أعضاء المجلس دورهم الرقابي، وهذا ما يتناقض تماماً مع أبسط مبادئ الإدارة التي تتطلب الفصل بين عمليات التخطيط والتنفيذ والرقابة، فمن المعروف أن الجهة المراقبة يجب أن لا تقوم بعمليات التخطيط والتنفيذ على غرار ما هو موجود في البلدية، لأن عكس ذلك من شأنه التأثير على مستوى الأداء وعلى العمل الرقابي الذي تقوم به مما أدى قد يعرضها للتشكيك وفقد مصداقيتها ولا يكون لعملية الرقابة عندئذ أية جدوى أو مغزى ويعتبر هذا

¹⁰¹ - محمد عزت السيد: "الأجهزة الرقابية على المحليات" من خلال الموقع الإلكتروني، ملتقى الموظف بتاريخ 2016/03/22.

المبدأ، أي الفصل بين التخطيط أو الرقابة أحد المكونات الأساسية في علم الإدارة الحديث ولا يجوز إطلاقا الرجوع عنه أو نقضه وإلا انهارت مقومات الرقابة من أساسها.

2- إن آليات رقابة المجالس الشعبية البلدية التي سبق الإشارة إليها، وإن كانت تعطي الشعور بممارسة أعضاء المجلس البلدي لحقهم الرقابي، إلا أنها لا تسفر عن إدانة أو اتهام نتيجة قيام أطراف خارجية بعمليات التحقيق أو اتخاذ القرار النهائي بالإدانة أو التبرئة وهذا ما يولد الشعور لدى أعضاء المجالس البلدية المكلفون بالرقابة بعدم الاكتراث لاعتقادهم الراسخ بعدم قوة الرقابة الشعبية المحلية التي يمثلونها فالقرار النهائي قد يكون في يد الوالي أو وزير الداخلية أو المحاكم.

3- عن حضور جلسات اجتماعات المجالس البلدية ومناقشة مختلف الأمور وتقديم الاقتراحات لا يمثل في الحقيقة أدوات رقابية مباشرة لأن التنفيذ قد يكون مغايرا تماما لما تم الاتفاق عليه وبدون علم الطرف المراقب في المجلس البلدي خاصة وأنه غير متفرغ بشكل كلي لمهمته الرقابية ، بالإضافة إلى نقص تأهيل الأعضاء وعدم إلمامهم بأبسط مبادئ الرقابة المالية. فوظيفة العضو البلدي لا ترتبط أساسا بتمثيل السكان المحليين بقدر ما ترتبط بدور تحقيق التنمية المحلية وحاجات السكان، الأمر الذي يجب أن يلعبه كل عضو بلدي من خلال ممارسة لرقابة فعالة في استخدام المال العام¹⁰².

4- تعيش المجالس البلدية صراعات حادة من عدة نواحي نتيجة الصراعات الحزبية بين مختلف الجماعات مما يدفع إلى التنافس على المناصب بحق أو بدون وجه حق، فمن جهة يتنافس الأعضاء فيما بينهم من أجل الظفر بمنصب رئيس البلدية أو نواب له، ومن جهة أخرى يعيش أعضاء المجلس البلدي صراعات مع الهيئة التنفيذية ممثلة برئيس البلدية ونوابه لأسباب عديدة قد تتعلق بالتسلط والتهميش... الخ، وتؤدي هذا الصراعات في غالب الأحيان إلى فشل عمل المجالس البلدية وبذلك يصبح العمل الرقابي عبارة عن عملية تصفية حسابات لا غير.

5- يمنح قانون البلدية لرئيس البلدية صلاحيات واسعة بصفتها أمرا بالصرف من جهة ورئيسا للمجلس البلدي من جهة أخرى وممثلا للدولة من جهة ثالثة. وتطغى مكانته الاعتبارية على بقية أعضاء المجلس البلدي خاصة إذا كان يتمتع بالأغلبية الحزبية في المجلس، وهذا ما يحد من دون شك من الدور الرقابي لبقية أعضاء المجلس الذين لا يتمتعون قانونيا باختصاصات رقابية عالية تسمح لهم بأداء واجبهم على أحسن وجه، لذلك يعجز الكثير من الأعضاء في الأحيان كثيرة عن ممارسة دورهم الرقابي بسبب احتكار رئيس المجلس البلدي السلطة لنفسه ورفضه تفويض أي من صلاحياته لغيره،

102 - محمد المنجي، الإدارة المحلية والتنمية، من خلال الموقع الإلكتروني ، منتدى عمال المالية، بتاريخ 2016/03/24.

مما يكون الأثر السلبي في تعطيل الطاقات والتقليل من الانجازات وإثارة الصراعات والنزاعات بين أعضاء المجلس البلدي .

6- يعتبر الإطار البشري نقطة الضعف الرئيسية في إدارة شؤون البلديات في الجزائر، ويشمل ذلك فرعين أساسيين:

الأول يتعلق بالجهاز الإداري للبلدية الذي يتميز بأنه جهاز هش وضعيف وأهم أسباب ضعفه هو ضعف التكوين والتدريب والتحفيز ونقص الإطارات بل انعدامها أحيانا. أما الثاني فيتعلق برئيس وأعضاء المجلس البلدي الذين يفترقون عموما إلى المؤهلات والتجربة اللازمة لخوض تجربة إدارة البلديات مما ينعكس سلبا على الدور الريادي المفترض للبلدية أن تقوم به. كما تجدر الملاحظة هنا أنه نادرا ما تسجل محاولة جدية لإعادة تأهيل الموظفين الدائمين أو تكوين المنتخبين وفق أساليب التسيير الحديثة بالرغم من أن أهمية الإطار البشري في أي تنظيم لا يمكن تجاهله لأن وصوله إلى تحقيق أهدافه يبدأ الاهتمام بالعنصر البشري¹⁰³. ومن المعلوم أن العمل الرقابي توفر مصالحي إدارية في البلدية تتميز بالكفاءة وتقوم بعملها على أحسن وجه ممكن وتتوفر على الوسائل اللازمة بالقيام بدورها المتمثل في توفير البيانات الضرورية في الوقت المناسب للهيئة المسيرة للبلدية. وللأسف هذا ما لا نجده في البلديات الجزائرية حيث يعيش الجهاز الإداري للبلدية روتيناً قاتلاً يتمثل في وجود موظفين بدون تكوين وتأهيل يمارسون مهامهم بشكل تقليدي وبعيدون عن أي تحفيز مادي وهذا كله يصعب العمل الرقابي ويجعله شبه مستحيلاً.

7- إن الحوافز المادية التي يتلقاها أعضاء المجالس البلدية، بمن فيهم رئيس البلدية، هي مبالغ ضعيفة مقارنة بالدور الضخم المطلوب منهم أداءه والمبالغ المالية الكبيرة التي يتعاملون معها. ورغم التحسن الذي طرأ على العلاوات الممنوحة لهم وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 13-91 الصادر بتاريخ 25 فيفري 2013 إلا أن ذلك يبقى غير كاف خاصة وأنه يفرق بين أعضاء المجالس البلدية ويجعلهم مجموعتين: أولها مجموعة المنتخبين الممارسين بصفة أعضاء دائمين وثانيها مجموعة المنتخبين غير الدائمين.

- تضم المجموعة الأولى المنتخبين الدائمين الذين يقسمون إلى ثلاثة فئات حيث ترتبط تعويضاتهم بحجم البلدية أي عدد سكانها. ويعني هذا، أن تسيير بلدية نائية محرومة وقليلة السكان لا تستحق المقابل المادي الذي يناله أعضاء المجالس البلدية في بلديات حضرية وكثيرة السكان. وتضم الفئة

¹⁰³ - أسامة شهوان، توجهات عامة في مجال الإصلاح الإداري لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، ورقة عمل، ندوة إصلاح مؤسسات السلطة الفلسطينية، أوت 2003.

الأولى رؤساء البلديات، أما الفئة الثانية فتضم نواب رؤساء المجالس البلدية في حين تضم الفئة الثالثة رؤساء اللجان الدائمة.

أما المجموعة الثانية من المنتخبين فهم غير دائمين ومن المفروض أن يؤديوا الدور الرقابي في البلدية، لكنهم وضعوا في أسفل الترتيب ولا يستفيدون بأكثر من 10.000 دينار شهريا في حين لا يقل أدنى تعويض للأعضاء الدائمين في اصغر بلدية عن 40.000 دينار شهريا. ويعني ذلك أن الدور الرقابي لهؤلاء الأعضاء ثانوي ولا يكتسي الأهمية المطلوبة وهو الأمر الذي قد يدخلهم في متاهات الفساد المالي مع الأعضاء الدائمين وسعيهم الحصول على امتيازات غير شرعية.

8- يتكون المجلس البلدي في أغلب الحالات من أشخاص ذوي خلفيات مختلفة حيث تنعدم بينهم أية رابطة تجانس فمنهم من يتم انتخابه من طرف قبيلته مهما كان مستواه والذي يكون بدون أية دراية في شؤون البلديات، كما أن البعض قد يحمل شهادات جامعية إلا أنه لا يفقه شيئا في العلوم المالية والإدارية، كما أنه قد يصل أحيانا إلى المجالس البلدية أشخاص يتمتعون بنفوذ على مستوى الإدارة المحلية أو المركزية مما يمكنهم من التغلغل بكل الوسائل وعلى رأسها التزوير للوصول إلى سدة البلديات. وبذلك، فإن الطرق الغير مشروعة، هي أهم الركائز المعتمد عليها حاليا للوصول إلى المجالس البلدية وهذا يمثل عائقا كبيرا أمام العمل الرقابي الذي يتطلب الكفاءة والنزاهة والالتزام بالسعي وراء المصلحة العامة¹⁰⁴.

9- من معوقات العمل الرقابي للمجالس البلدية نجد التدخلات المتكررة لأطراف خارجية محلية تتمثل أساسا في مسؤولي الدائرة والولاية، حيث قد تؤدي هذه التدخلات إلى مخالفات وسوء تسيير تتحمل البلديات عواقبها وتعجز البلديات عن مواجهتها ورفضها وبذلك ينعدم أو يتم شل الدور الرقابي للمجلس البلدي.

10- من خلال قانون البلدية، يلاحظ عدم وجود أية صلة رقابية مباشرة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من خلال أعضائهم المحليين سواء عند إعداد الميزانية أو عند مناقشة برامج التنمية المحلية، وكان من الأجدر جعل إلزامية حضور هذه الأطراف لاجتماعات المجالس البلدية متى أمكن ذلك والمشاركة في مناقشاتها وتقديم الأسئلة والاقتراحات دون أن يكون لهم صوت في اتخاذ لقرارات، وهذا ما سيمثل دعما قويا للدور الرقابي الذي يقوم به أعضاء من المجلس البلدي.

11- ينص قانون البلدية على أنه بإمكان رئيس البلدي إنشاء أية وحدات إدارية يراها ضرورية في البلدية التي يترأس مجلسها. لكن السؤال الذي لم يطرح هو هل بإمكان الأغلبية الساحقة من رؤساء البلديات الذين لا تتوفر فيهم القدرات اللازمة، إنشاء وحدات إدارية جديدة في البلدية. فمن المستحيل مثلاً أن يقوم رئيس البلدية بإنشاء وحدة إدارية تهتم بالرقابة الداخلية في البلدية خاصة وأن الهيكل التنظيمي للبلديات الجزائرية يخلو من وجودها على غرار ما هو موجود في العديد من الدول العربية مثل فلسطين والأردن ودول الخليج. فمصلحة الرقابة الداخلية ستقوم بتسجيل كل صغيرة وكبيرة يقوم بها الجهاز التنفيذي للبلدية ومن ثم سيخضع رئيس البلدية ونوابه لرقابة هيئة أو مصلحة سينشؤها هو نفسه وهذا ما لا يتقبله عاقل.

12- تخضع البلديات لمجموعة من القوانين التي تنظم عملها اليومي وترتبط بها المصالح المواطنين الخاصة والعامّة. ويمكن إنجازها فيما يلي:

- قانون البلديات الحالي رقم 11-10 الصادر في 22 جوان 2011 وهو يتألف من 220 مادة تتضمن كيفية إنشاء البلديات وكيفية انعقاد الجلسات وقراراتها وصلاحياتها المجالس البلدية ورؤساؤها... الخ، وما إلى ذلك من قواعد على الرئيس وأعضاء المجلس البلدي أن يدركوا أصولها وإلا جاءت قراراتهم باطلة.

- قانون المحاسبة العمومية رقم 90-21 الصادر في 20 أوت 1992 والمؤلف من مئات المواد مع مختلف المراسيم والقرارات المكملة له. ويشكل هذا القانون النظام المالي للبلديات والركيزة الأساسية للعمل البلدي. وهذا النظام مملوء بالصعوبات، صعوبات الإدراك وصعوبات التطبيق. ويتضمن هذا القانون بشكل عام القواعد التالية: أصول وضع الميزانيات في جزئياتها للإيرادات والنفقات، وأصول حركة الاعتمادات داخلها، وأصول عقد الصفقات بتفاصيلها المضنية من المناقصة إلى استدراج العروض ودفاتر شروطها، إلى أصول التراضي، إلى طرق المحاسبة لديها إلى التصفية، إلى الصرف، الدفع... الخ. وهذه كلها أصول دقيقة، بل صعبة جداً، ضبطها المشرع في حدود حصرية لا مناص للرئيس والمجلس والموظفين في البلديات من أن يدركوا أصولها للعمل الصحيح وإلا وضعت أخطاؤهم المالية في مسؤولية الهدر وما يعيقها.

- قانون الصفقات العمومية والتعليمات المالية C1, C2.

- النظام الداخلي لكل بلدية.

- مختلف القوانين المتعلقة بالبناء والصحة... الخ والقوانين العقارية المتعلقة بأموال البلدية.

إن هذه القوانين والمراسيم والقرارات والأنظمة هي ركائز الأنشطة البلدية بكاملها، كل منها علم بذاته على المجالس البلدية أن تدركها ولو في خطوطها العريضة، وإلا فهي في تعطيل حكومي لمصالحها العامة والخاصة معا وخارج مهمتها الصحيحة¹⁰⁵. ومن ثم نتساءل هل باستطاعة أعضاء المجالس البلدية إدراكها ولو في حدها الأدنى وهي تمثل أوضاعها الحاضرة خارج الرقابات القائمة حاليا وغالبا ما يتوفر ذلك بعد فوات الأوان أي بعد مرور عدة سنوات من عهدهم الانتخابية.

خلاصة الفصل الأول:

إن الخلاصة التي يمكن إن نخرج بها من هذا الفصل هي إن مالية البلدية تخضع بتفاصيلها للقوانين السارية المفعول المتعلقة بالبلدية والمحاسبة العمومية والتعليمية الوزارية المشتركة ما بين وزارتي الداخلية والمالية بالإضافة إلى التعليمات والمراسيم التي تحددها الوصاية ممثلة بوزارة الداخلية من حين الآخر. وتبرز مالية البلدية في ميزانيتها التي تشكل من إيرادات ونفقات ينقسم كل منها بالمجلس الشعبي البلدي يرأسه منتخب من بين أعضاء المجلس البلدي ويتولى صفة الأمر بالصرف، أي انه يأمر بتحصيل إيرادات البلدية ودفع نفقاتها في إطار الخطوط أو بالاعتمادات المحددة في الميزانية، ويقوم بعملية التنفيذ طرف خارجي عن البلدية هو المحاسب العمومي المعين من طرف وزارة المالية والذي يقوم بتحصيل الإيرادات وتسديد النفقات وفقا لأوامر الأمر بالصرف إذا ما كانت مطابقة للقوانين السارية المفعول.

ما يستنتج من هذا الفصل هو البعد الزمني لميزانية البلدية عبر ثلاثة مراحل مالية بداية من تحضيرها وتنفيذها وأخيرا إعداد الحساب الإداري للسنة المنتهية، وهذا ما يجعل الميزانية صعبة الفهم لدى المنتخبين بالإضافة إلى كثرة الوثائق المرتبطة بها.

دراسة وتشخيص ميزانية البلدية

ارتأينا أن نقسم هذا الفصل إلى مبحثين : تحليل واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات الجزائرية (مبحث أول)، معوقات التسيير الأبع للموارد المالية وتأثيرها على الوضعية المالية للبلدية (مبحث ثاني)

المبحث الأول: تحليل واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات الجزائرية

تشمل مدخرات البلديات الموارد الطبيعية والبشرية والمالية والإمكانات المادية المتاحة والقوانين والتشريعات واللوائح والنظم القائمة وغيرها. ومن المعترف أن الموارد المالية تعتبر مدخر هام من مدخرات البلدية، ولهذا فالبلديات ملزمة في هذا الشأن التعرف على مواردها وإمكاناتها من جهة ودراسة المشكلات التي تواجهها مع وضع الحلول المناسبة لها من جهة أخرى، قصد القيام بمهامها وتحقيق أهداف معينة تكمن أساسا في تحقيق الاستقرار والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتي هي في النهاية نصيب من التنمية المحلية. وتتوقف كفاءة البلديات في الحصول على موارد مالية وتعبئة أكبر قدر ممكن منها في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الراهنة، بل أكثر من ذلك التحكم الجيد في تسيير هذه الأموال واستغلالها بطريقة كفئة وفعالة تمكنها من بلوغ أهدافها وتجسيد جميع صلاحياتها والتكفل بطلبات مواطنيها.

سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى أهم المصادر المالية للبلديات الجزائرية بالاعتماد على التصنيف الإداري للموارد، مروراً إلى تحليل وتشخيص الواقع الحالي لتسييرها.

المطلب الأول: الموارد المالية للبلدية

كشخص معنوي من أشخاص القانون العام، فان البلدية تحتاج إلى موارد مالية لقيامها بالوظائف الموكلة لها. وللموارد البلدية مصادر جد متنوعة فهي ترد إليها خصوصا من إيرادات الضرائب المحلية وموارد أملاكها الخاصة العمومية وتخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية ومساعدة الدولة وأخيرا الاقتراض. هذه الموارد وغيرها ثم تصنيفها بعدة تصنيفات نعرضها فيما يلي¹⁰⁶:

التصنيف الإداري: يبرز زيادة على الطبيعة القانونية للإيراد مصدره التمويلي، ويحصر التمويل في شقين:

أولا: المصادر الذاتية أو الداخلية: وتشمل جميع الموارد المالية الذاتية للبلدية من:

¹⁰⁶ - سهام شباب، مرجع سابق، ص116.

موارد جبائية: مباشرة وغير مباشرة.

موارد غير جبائية: منتج الاستغلال، ومداخيل الأملاك والنتائج المالي.

ثانيا: المصادر الخارجية: والتي تتمثل في الإعانات والمساعدات والقروض.

إن لهذا التصنيف جملة من المزايا فزيادة على انه يحرص جملة مصادر التمويل بتحديد طبيعتها القانونية فانه يبرز مصدر هذه الموارد أما ذاتية أو خارجية، الأمر الذي يسهل استنتاج مدى استقلالية البلدية وسلامتها المالية بالنظر إلى حجم مواردها الذاتية أو مدى تبعيتها وعدم استقلالها المالي بالنظر إلى حجم الإعانات المالية التي توفرها لها السلطات الوصية.

التصنيف الجبائي: حسب هذا التقسيم تصنف الموارد المالية حسب مصدرها الجبائي أي حسب طبيعة المصدر القانوني ويضم هذا التقسيم:

أولاً: المصادر المالية الجبائية: يحرص فيها كافة مداخيل الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة.

ثانيا: المصادر المالية غير الجبائية: تحتوي على مداخيل الممتلكات، الإعانات، المساعدات والقروض.

التصنيف حسب ترتيب المخطط المحاسبي: يتم حسب وجهة النظر هذه ، وهي الأكثر استعمالاً تبيان إيرادات التسيير المسماة سابقاً المداخيل العادية، والمقسمة فرعياً في الحساب سبعة (07) إلى محاصيل حسب النوع وحسب الفصل وإيرادات التجهيز أي حسابات الصنف (01) رساميل ثابتة وحسابات الصنف " (02) استثمارات".

باعتمادنا على التصنيف الإداري للموارد المالية، سنتطرق بنوع من التفصيل لكل من المصادر الداخلية والخارجية مع إبراز نسبها وحجمها في تكوين الميزانية.

1/المصادر المالية الداخلية:

يتم إجراء تقسيم الموارد المالية للبلديات إلى موارد ذاتية انطلاقاً من الإمكانيات الذاتية التي تتوفر عليها، ومنه الاعتماد الذاتي للبلديات على نفسها في تمويل التنمية المحلية وتحقيق أهدافها دون الاعتماد على الموارد الخارجية¹⁰⁷ . وتتمثل الموارد الذاتية للبلديات أساساً في:

1.1. حاصل الجباية (le produit de la fiscalité) : من بين جملة الموارد المالية للبلدية، تحتل الجباية المكانة المتميزة وتمثل المورد الأساسي لتمويل أنشطة الجماعات المحلية. فبتصفح

¹⁰⁷ - عبد المجيد عبد المطلب، "التمويل المحلي والتنمية المحلية"، الدار الجامعية بالإسكندرية، مصر 2001، ص72.

ميزانيات البلديات نجد أنها تعتمد وبصورة كبيرة على الموارد الجبائية لتمويل أنشطتها، لذا فقد سمح القانون لها بتحصيل الموارد ذات الطبيعة الجبائية الشيء الذي جعلها تتمتع بالاستقلال المالي.

يتضمن حاصل الجباية كلا من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

لقد رتب المشرع الجباية حسب الأصناف الثلاثة وذلك طبقا للأشخاص العامة المستفيدة منها:

الضرائب المحصل عليها لصالح الدولة.

الضرائب المحصل عليها لصالح الجماعات المحلية.

الضرائب المحصل عليها لصالح البلديات وحدها.

1.1.1. الضرائب المحصل عليها لصالح البلديات وحدها: تتفرد البلدية على الخصوص بحاصل

الضرائب التالية:

أولاً: الرسم العقاري (la taxes fanciers): أسس هذا الرسم بموجب قانون رقم 67-83

المؤرخ في 02 جوان 1967 والمتضمن القانون المعدل والمكمل لقانون المالية لسنة 1967، ثم تم

تعديله بموجب المادة 43 من قانون 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 الذي يتضمن قانون

المالية لسنة 1992، وهذا القانون المطبق أسس لتعويض مجموعة من الرسوم تخص العقار، وهو ضريبة

عينية تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة على مستوى التراب الوطني، توجه حصيلته إجمالاً إلى

ميزانية البلدية. ينقسم هذا الرسم فرعياً إلى ما يلي:

الرسم العقاري على الأملاك المبنية:

الأملاك الخاضعة للرسم: يتم سنوياً فرض الرسم العقاري على الأملاك المبنية التالية¹⁰⁸:

الإنشاءات الموجهة لإسكان الأشخاص وإيداع الأموال أو تخزين المواد، المنشآت التجارية الواقعة

في محيط المطارات والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الحافلات، بما في ذلك توابعها متمثلة

في المخازن والمعامل اليدوية وورشات الصيانة، أرضية البنائات بأنواعها والأراضي التي تشكل توابع

مباشرة ضرورية، الأراضي غير المزروعة المستعملة استعمالاً تجارياً أو صناعياً من قبل الورشات وأماكن

تخزين السلع والمواضع الأخرى.

أساس فرض الضريبة: إن أساس فرض الضريبة ناجم عن محصول قيمة الإيجار

¹ يليش شاوش بشير: "المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية،

والضريبة على المتر المربع للملكية المبنية مضروبا في المساحة الخاضعة للضريبة، يحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق نسبة اقتطاع تساوي 02% سنويا لأخذ القدم بعين الاعتبار، مع ذلك لا يمكن لهذا الاقتطاع أن يتجاوز 40% كنسبة قصوى، أما فيما يخص المصانع فإن نسبة الاقتطاع محددة بصورة موحدة بـ50%.

كيفية حساب الرسم: يحسب هذا الرسم وفقا للعلاقة التالية:

الرسم العقاري = القيمة الجبائية * المساحة * المعدل * نسبة التقادم

وفيما يخص المعدل فقد حددته المادة 216 من قانون الضرائب المباشرة وهو كالتالي:

- المعدل المطبق على الملكيات المبنية باتم معنى الكلمة هو 03%.

- المعدل المطبق على الأراضي التي تشكل ملحقا للملكيات محدد كالتالي:

05% عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 متر مربع.

07% عندما تفوق مساحتها 500 متر مربع أو تساوي 1000 متر مربع.

10% عندما تفوق مساحتها 1000 متر مربع.

الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

الأموال الخاضعة لهذا الرسم هي:

الأموال غير المبنية، الأراضي الزراعية، الأراضي الواقعة في القطاع العمراني أو القابل للتعمير مناجم الملح والملاحات، المحاجر والمرامل والمناجم المكشوفة.

أساس الإخضاع للرسم: وينجم عن محاصيل القيمة التجارية للضريبة معبرا عنها بالمتر المربع أو الهكتار مضروبا في المساحة الخاضعة للضريبة، أما المعدلات المطبقة فهي كما يلي¹⁰⁹:

- الأملاك غير المبنية الواقعة في قطاعات غير عمرانية 05%.

- الأراضي العمرانية، النسب المطبقة هي كما يلي:

05% عندما تكون مساحتها اقل وتساوي 500 متر مربع.

07% عندما تكون مساحتها اكبر من 500 متر مربع واقل من 1000 متر مربع.

10% عندما تكون مساحتها اكبر من 1000 متر مربع.

03% بالنسبة للأراضي الفلاحية.

¹ المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة رقم 76-105 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق لـ 09 ديسمبر 1997 المعدل والمتم.

يحسب هذا الرسم وفقا للعلاقة التالية:

الرسم العقاري = القيمة الايجارية * المساحة * معدل الرسم

ثانيا: الرسم ألتطهيري (la taxes d'assainissement) : إضافة للرسم العقاري وبالموازنة معه تستفيد الجماعات المحلية على وجه الخصوص البلديات بنسبة 100% من رسم يدعى رسم التطهير أسس هذا الرسم بموجب القانون رقم 80-12 الصادر في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981، وذلك مكان الرسوم الفرعية القديمة (الرسم الخاص بالصب في المجاري المائية ورفع القمامات المنزلية)، وقد نص قانون المالية 1993 في مادته 30 على التفرقة بين رسم رفع القمامات المنزلية وتصريف المياه في المجاري المائية، لكن قانون المالية رقم 93-18 لسنة 1994 الغي في مادتيه 25 و26 رسم تصريف المياه في المجاري المائية، هذا الرسم الذي يفرض على الملكيات المبنية المجهزة بشبكة القنوات، وعوضت المادتين (25 و26) برسم وحيد وهو رسم رفع القمامات المنزلية.

يؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية وذلك على الملكيات المبنية داخل إقليم البلدية، ومنه يعتبر هذا الرسم ملحقا بالرسم العقاري، فهو مرتبط باستفادة أصحاب الملكيات المبنية من رفع القمامات يوميا، كما أن أي بناء تعرض للهدم يبقى خاضعا للرسم.

وقد تم تحديد مبلغ رسم رفع القمامات المنزلية كما يلي¹¹⁰:

-375 دج عن كل منزل واقع في بلدية يقل عدد سكانها 50000 نسمة.

-500 دج عن كل منزل واقع في بلدية يبلغ عدد سكانها 50000 نسمة وأكثر.

-1000 دج عن كل محل تجاري أو غير تجاري أو حرفي أو مماثله، واقع في بلدية تقل عدد سكانها 50000 نسمة.

-1250 دج عن كل محل تجاري أو غير تجاري أو حرفي أو مماثله، واقع في بلدية يبلغ عدد سكانها 50000 نسمة وأكثر.

-2500 إلى 50000 دج عن كل محل صناعي أو تجاري أو حرفي أو مماثل ينتج كميات فضلات أكبر من الأصناف المذكورة أعلاه.

¹¹⁰ -يلش شاوش بشير، المرجع السابق، ص172.

2.1.1 الضرائب المحصل عليها لصالح الجماعات المحلية: تستفيد الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية من الضرائب التالية:

الضرائب المباشرة:

أولاً: الرسم على النشاط المهني (la taxes sure activate professionals): لقد انشأ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996¹¹¹، وقد عوض النظام السابق الذي كان يحتوي الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC) والرسم على النشاط غير التجاري (TANC)، يفرض الرسم على النشاط المهني على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاط صناعي أو تجاري أو غير تجاري، فهو يحسب على أساس رقم الأعمال الذي حققه هؤلاء الأشخاص بغض النظر عن نتيجتهم المحققة. تم تحديد معدل الرسم على النشاط المهني بـ 02% وذلك بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001 وتوزع حصيلة هذا الرسم كما يلي:

-الحصة العائدة للولاية 0.75%.

-الحصة العائدة للبلدية 1.66%.

-الحصة العائدة للصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.14%.

ثانياً: الضريبة على الأملاك (l' impot sur le patrimoine): تعتبر هذه الضريبة حديثة النشأة، يرجع تأسيسها إلى قانون المالية لسنة 1991، وجاءت لتستخلف الضريبة التضامنية على الأملاك العقارية.

يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الذين يمتلكون الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية والحقوق العينية العقارية والأموال المنقولة مثل السيارات ذات اسطوانات تفوق 1.800 سم مكعب وسفن النزهة وخيول السباق، غير انه تعفى من الضريبة، الأملاك المهنية وحصص واسهم الشركات والأموال التي لا تزيد قيمتها عن 8000000 دج¹¹². وتجدر الملاحظة أن هذه الضريبة تضاف إلى الرسم العقاري، وان كانت تشابهه غير أنها تختلف عنه في كونها تفرض على الأموال العقارية والمنقولة على السواء.

وتحدد نسبة الضريبة على الأملاك كما يلي:

¹¹¹ -المواد من 217 إلى 231 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة السابق الذكر.

¹¹² -أ. يليش شاوش بشير، المرجع السابق، ص 173.

الجدول رقم (02): نسب الضريبة على الأملاك.

النسبة	قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاصة للضريبة
0%	يقبل عن 30.000.000 دج
0.25%	من 30.000.001 دج إلى 36.000.000 دج
0.5%	من 36.000.001 دج إلى 44.000.000 دج
0.75%	من 44.000.001 دج إلى 54.000.000 دج
1%	من 54.000.001 دج إلى 68.000.000 دج
1.5%	أكثر من 68.000.000

المصدر: المادة 13 من قانون المالية لسنة 2006.

يوزع حاصل هذه الضريبة طبقاً لأحكام المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة كما يلي:

-60% لفائدة ميزانية الدولة.

-20% لفائدة ميزانية البلديات.

ثالثاً: الدفع الجزافي (**le versement forfaitaire**) : تسمح المبالغ المدفوعة من

طرف أرباب العمل في صورة رواتب وأجور ومنح بما فيها قيمة التعويضات العينية بدفع جزافي تستفيد

منه كليا الجماعات المحلية ويوزع محصوله كما يلي:

-30% موجهة للبلديات.

-70% موجهة للصندوق المشترك للجماعات المحلية، هذه الحصيلة يتم بدورها توزيعها من جديد

على الشكل التالي:

20% للولايات.

60% للبلديات.

20% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

إلا انه وابتداء من 01 فيفري 2006 تم إلغاء هذا الرسم واستبدله بالضريبة الجزافية الوحيدة.

رابعاً: الضريبة الجزافية الوحيدة (l' impot forfaitaire unique) :

تأسيس الضريبة: تنص المادة 282 مكرر من قانون المالية 2007 على ما يلي: "تؤسس ضريبة جزافية وحيدة محل النظام الجزائي للضريبة على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني".

مجال تطبيق الضريبة: يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة¹¹³:

-الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار جزائري (3.000.000.00 دج) ، بما في ذلك الحرفيين التقليديين الذين يمارسون نشاط حرفي فني.

-الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون الأنشطة الأخرى (تأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية) عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثة ملايين دينار جزائري (3.000.000 دج).

-لا يخضع الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون في أن واحد أنشطة تنتمي للفئتين المذكورتين في الفقرتين (01) و(02) للضريبة الجزافية، إلا إذا لم يتجاوز سقف رقم أعمالهم ثلاثة ملايين دينار جزائري (3.000.000 دج).

معدلات الضريبة: يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كالتالي:

06% بالنسبة لأنشطة الفئة الأولى.

12% بالنسبة لأنشطة الأخرى.

يوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كما يلي¹¹⁴:

50% ميزانية الدولة.

40% ميزانية البلدية .

05% ميزانية الولاية .

05% الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

الضرائب غير المباشرة: تستفيد البلديات من الضرائب غير المباشرة التالية:

¹Journal officiel de la république Algérienne démocratique et populaire N° 85/45, année correspondant au 27-12-2005,p 04.

¹¹⁴ -Ministère des finances, Direction des impôts : «Instruction générale », N°0001MF/DGI/DG/07 du 09/01/2007.

أولاً: الرسم الصحي على اللحوم (**la taxes sanitaire sur les viands**) : يفرض هذا الرسم على الحيوانات المذبوحة داخل إقليم البلدية كما يخضع لنفس الرسم استيراد اللحوم¹¹⁵، ويحدد مبلغ الرسم على وزن اللحم الصافي للحيوانات، حدد قانون المالية لسنة 1997 تعريفه الرسم ب 05 دج للكيلوغرام الواحد من اللحم¹¹⁶، ويخصص مبلغ 1.50 دج من هذه التعريفة لصندوق حماية الصحة الحيوانية، أما باقي المبلغ تستفيد منه البلدية التي وقعت في إقليمها الذبيحة ويخصص مبلغ الرسم بكامله للصندوق المشترك للجماعات المحلية لما يتم تحصيله في مؤسسة للتبريد أو التخزين لا تملكها البلدية والتي لا توجد على ترابها، أو عندما يحصل عند الاستيراد.

ثانياً: حقوق الاحتفال (**les droits de fête**) : يتضمن التشريع الجبائي الجزائري نوعين من الاقتطاعات في مجال تنظيم الاحتفالات: رسم عن الاحتفالات العائلية ورسم عن الاحتفالات المنظمة في القاعات المخصصة لذلك.

الرسم على الاحتفالات العائلية: تأسس هذا الرسم بموجب المادة 105 من قانون المالية لسنة 1996¹¹⁷، يؤسس لمصلحة ميزانية البلديات في المناطق التي تنظم فيها احتفالات الأفراح العائلية مع الموسيقى. لقد عدلت المادة 36 من قانون المالية لسنة 2001 تعريفه هذا الرسم كما يلي: 500 دج إلى 800 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساءً ومن 1000 دج إلى 1500 دج إذا امتد الحفل إلى ما بعد هذه الساعة، وتطبيقاً المادة 107 من قانون المالية لسنة 1966 يخصص ناتج الرسم لتغطية مختلف الإعانات الممنوحة من طرف البلدية للمعوزين.

الرسم على الاحتفالات المنظمة في القاعات: تفرض حقوق الاحتفال حسب المادة 127 من قانون الرسوم على رقم الأعمال في حالتين¹¹⁸:

إذا تمت الاحتفالات أو التظاهرات في قاعات أو مؤسسات عامة أو خاصة، وتكون نسبة هذا الرسم 20% من مبلغ نفقات التنظيم.

إذا لم تنظم الاحتفالات في هذا النوع من المؤسسات ولم تستقبل الجمهور، يحدد مبلغ 500 دج

¹- يلس شاوش، المرجع السابق، ص 176.

²- القانون رقم 96-31 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 (المادة 58 المعدلة للمادة 452 من قانون الضرائب غير المباشرة)، الجريدة الرسمية العدد: 85، عام 1966.

³- الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 الجريدة الرسمية العدد: 108، عام 1965.

⁴- المادة 148 من قانون المالية لسنة 1983 والمعدلة بالمادة 107 من قانون المالية لسنة 1985 والمعدلة كذلك بالمادة 50 من قانون المالية لسنة 1989

ثالثا: رسم الإقامة (**la taxes de séjour**): لقد أسس هذا الرسم لفائدة البلديات ويجمع البلديات المصنفة في محطات سياحية أو مناخية أو هيدرو معدنية أو اسجمامية، ويتم تصنيف هذه البلديات بموجب مرسوم¹¹⁹. ويفرض الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلديات المصنفة وتحدد تعريفته على الشخص واليوم الواحد للإقامة، وهي تتراوح بين 20 و30 دج، بالنسبة للأشخاص واليوم الواحد، على ان لا يتجاوز 60 دج على العائلة وعندما تكون الإقامة في مؤسسات مصنفة تحدد تعريفه الرسم كالتالي: 50 دج بالنسبة للفنادق ذات 3 نجوم و150 دج بالنسبة للفنادق ذات 4 نجوم و200 دج بالنسبة للفنادق ذات 5 نجوم¹²⁰.

رابعا: الرسم الخاص على رخص العقارات: أنشأ المشرع الجبائي لفائدة البلديات رسما خاصا على العقارات يفرض على الرخص والشهادات المتمثلة في رخص البناء ورخص تقسيم الاراضي ورخص التهديم وشهادات المطابقة، والتجزئة العمران ويتراوح مبلغ الرسم بين 1.875 دج و32.500 دج بالنسبة لرخص البناء ذات الطابع السكني وما بين 30.000 دج و100.000 دج بالنسبة للبناءات ذات الطابع التجاري والصناعي.

خامسا: الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية: لقد تم تأسيس هذا الرسم بموجب أحكام المادتين 56 و57 من قانون المالية لسنة 2000، ولقد أنشأ لفائدة البلديات، استثناء الإعلانات والصفائح التي تتعلق بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني، ويؤسس هذا الرسم على¹²¹:

- الإعلانات على الأوراق العادية أو المطبوعات أو المخططة باليد.
- الإعلانات التي تعرضت إلى تجهيزها قصد إطالة بقائها.
- الإعلانات المدهونة والمعلقة في الأماكن العمومية.
- الإعلانات المضيئة الموضوعة فوق هيكل المبنى او ركيزة ما.
- الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بنشاط ومكان ممارسة العمل.

¹ - المواد من 59 الى 66 من قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية العدد 89، عام 1997.

² - أ. يلس شاوش، المرجع السابق، ص175.

³ - خلوط عواطف: "اشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية: دراسة حالة بلدية تلمسان"، رسالة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع: اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2009، ص131-132.

الإعلانات المعروضة: ويحدد رسمها حسب عدد الإعلانات المعروضة، وحسب حجمها، وهو ما نبينه في الملاحق.

الإعلانات والصفائح المهنية: ويحدد مبلغ هذا الرسم حسب الفترات السنوية وحسب حجم الإعلان، وهو ما نبينه في الملاحق.

سادسا: الرسم على القيمة المضافة: (Taxes sur la valeur ajoutée) : يعتبر الرسم على القيمة المضافة أداة ضريبية لعصرنه الاقتصاد ودججه في الاقتصاد العالمي، وهو ضريبة حديثة واسعة التطبيق سواء في الدول المتقدمة أو النامية، وذلك لما تتمتع به هذه الضريبة من مجال واسع للتطبيق . أسس الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991، بالمقابل الغي النظام السابق المتشكل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (TUGP) ، والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات (TUGPS)، وذلك نتيجة للمشاكل التي شهدتها هذا النظام من حيث تعقده وعدم تلائمه للاصطلاحات التي يشهدها الاقتصاد الوطني، وتم تطبيق الرسم فعليا ابتداء من أول ابريل 1992¹²².

مجال تطبيق الرسم: يخضع للرسم على القيمة المضافة ما يلي:

-عمليات البيوع والأعمال العقارية وتقديم الخدمات غير تلك التي تخضع لرسم خاصة والتي تكتسب طابعا صناعيا تجاريا أو حرفيا، والتي تنجز في الجزائر بصورة معتادة أو ظرفية، عمليات الاستيراد، البيوع والتسليمات المنجزة من قبل المنتج، الأشغال العقارية، البيوع والتسليمات للمنتجات والسلع المستوردة في حالتها والخاضعة للضريبة والمنجزة ضمن شروط الحملة من قبل التجار المستوردين، المبيعات التي يقوم بها تجار البيع بالجملة، التسليمات التي يقوم بها الأشخاص لحسابهم، تثبيات المنقولات من طرف المثبتين، أموال أخرى غير المنقولات المثبتة، إيجار و تقديم خدمات، بيع بنايات أو محلات تجارية، عمليات فرز الأراضي أو بيع الأراضي التي قام بها المالكين العقاريين، المتاجرة في الأشياء القديمة غير المواد الثمينة التي تحتوي الذهب والبلاطين والفضة في مجموعها أو في أجزاء منها، أعمال الدراسات والبحوث المنجزة من طرف الشركات، العروض الفنية والألعاب والتسلية، الخدمات المتعلقة بالهاتف والتلكس المقدمة من طرف البريد والمواصلات وأخيرا عمليات البيع التي تتم على المساحات التجارية الكبرى.

¹²² -د. ناصر مراد: "الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003"، منشورات بغداددي، الجزائر، 2003، ص84.

معدلات الرسم: حدد قانون المالية لسنة 1992 أربعة معدلات للرسم على القيمة المضافة وهي كما يلي:

-المعدل المنخفض الخاص 07%.

-المعدل المنخفض 13% .

-المعدل العادي 21% .

-المعدل المرتفع 40%.

أما تحديد قائمة المنتجات الخاضعة لكل معدل وتعديلها فيتم بموجب قوانين المالية، وفي إطار هذه الأخيرة دائما الغي المعدل المضاعف (40%) في قانون المالية لسنة 1995، كما تم تعديل المعدل المنخفض (14%) وفقا لقانون المالية 1997، بينما في قانون المالية لسنة 2001 تم إعادة هيكلة معدلات الرسم على القيمة المضافة، حيث أصبح يشمل معدلين هما¹²³:

-المعدل العادي 17%: يطبق هذا المعدل على المنتجات والبضائع والخدمات والعمليات التي لا تخضع بصراحة إلى المعدل المنخفض 07%.

-المعدل المنخفض 07%: يطبق على بعض السلع والخدمات التي تمثل منفعة خاصة على الصعيد الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي.

توزيع حصيلة الرسم على القيمة المضافة: سنوضح في الجدول التالي كيفية توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة ابتداء من سنة 1992 إلى يومنا هذا، بالاعتماد على قوانين المالية والتعديلات التي طرأت على هذا الرسم وذلك كما يلي:

الجدول رقم (03): توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة للفترة (1992-2010).

البيان	البلدية	الدولة	ص.م.ج.م	المجموع
--------	---------	--------	---------	---------

¹ - خلاصي رضا: "النظام الجبائي الجزائري الحديث (جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين)"، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر الطبعة الثانية، الجزائر، 2006، ص142.

ابتداء من 1992 إلى 1994	%06	%83	%11	%100
من 1995 إلى 1996	%07	%85	%08	%100
من 1997 إلى 1999	%06	%85	%09	%100
من 2000 إلى 2005	%05	%85	%10	%100
ابتداء من 2006 إلى 2010	%10	%80	%10	%100

ص.م.ج.م: الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

المصدر: القوانين المالية، والقوانين المالية التكميلية للسنوات من 1992 إلى 2010.

1.1.2 مداخل الممتلكات (les produits des domaines): تتوفر البلديات على

جملة من الممتلكات سواء كانت عقارية أو منقولة، وباعتبار البلديات ذات شخصية معنوية واستقلال مالي جاز لها التصرف في ممتلكاتها مادامت هذه الأخيرة توفر دخل مالي دائم وتعتبر من المصادر التي تعمل على استمرار أداء الخدمات العمومية. لقد أجاز المشرع للبلديات التصرف في عقاراتها عن طريق البيع إذا رأت البلدية مصلحة فيها أحسن من كرائها كما أوجب المشرع رئيس البلدية في حالة البيع الالتزام بشروط معينة كالإعلان عن مزيدة علنية بعد تحضير دفاتر الشروط أو الأعباء الخاصة بهذه العقارات والمنافسة الشرعية بين المعنيين في الجلسة العلنية يحضرها كل الأطراف وتتم العملية بكل شفافية وضوح.

ويتضمن مورد مداخل الممتلكات بالخصوص ما يلي:

إيجار العقارات.

حقوق الطرقات.

أتاوى إشعار الأملاك العامة للبلدية، حيث يجوز للبلديات أن تتقاضى إتاوات عن الشخص الطبيعي

أو المعنوي لشغل أملاكها العمومية كالترخيص المتعلق بإنشاء محطة لتوزيع البنزين.

امتيازات المقابر، رخص الأمر المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 للبلديات التنازل عن قطع أرضية داخل المقبرة إلى من يريدون ان يمتلكوا مكانا معيناً لتأسيس مرافق لدفن موتاهم¹²⁴ وتقسّم التنازلات لمدة 30 سنة قابلة للتجديد او مؤقتة لا تتجاوز مدتها 15 سنة غير قابلة للتجديد، لا يتم أي تنازل إلا بدفع مبلغ من المال إلى البلدية، وتقتصر هذه الأخيرة على الوالي تعريفات للمصادقة عليها، ويخصص حاصل التنازل كله للبلدية وحدها.

3.1.1 موارد الاستغلال (les recettes d exploitation) : يعتبر منتج الاستغلال

كل مقابل للخدمات التي تقدمها البلديات عبر مصالحها العمومية، فتحصل بذلك على إتاوات من قبل الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات، فعن طريق تحسين أداء هذه المصالح واستغلالها استغلالاً امثلاً وسليماً يمكن للبلديات أن توفر بعض الإيرادات الدائمة حتى وان كانت بسيطة فبإمكانها الاستفادة منها لسد تكاليف استغلالها وبتقليص عبئ هذه المصالح من ميزانيتها. ومن جملة هذه الخدمات التي يمكن أن تحصل من خلالها على بعض المداخل نذكر: حقوق الوزن، الكيل وقياس السعة.

الحقوق الثانوية المرتبطة بحقوق الذبح وحقوق استعمال غرف التبريد. استرجاع تكاليف التطهير والتعقيم والمراقبة الصحية التي تقوم بها مكاتب التنظيف البلدية للحمامات والمرشات.....

رسوم الأرصفة العمومية التي يستفيد منها أصحاب المحلات (والمقدرة بنسبة 50% على عاتق صاحب المحل المستفيد).

حقوق مصالح الحجز على السيارات.

حقوق تسليم العقود الإدارية (نسخ من العقود، نسخ من المداوول، محاضر....).

4.1.1 الناتج المالي¹²⁵ : يمثل الناتج المالي المداخيل الناجمة عن مرد ودية الأسهم التي يمكن للبلدية

امتلاكها وكذا السندات، كما يمثل فوائد القروض التي تقرضها لغيرها من الوحدات الاقتصادية بالإضافة إلى حصتها من الأرباح التي تحققها مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري غير أن مداخيل الناتج المالي تكون منعدمة في الغالب وذلك لغياب العمل بعمليات شراء الأسهم أو المشاركة في رأسمال شركات معينة مرحة، الشيء الذي قد يدر بعض المداخيل للبلدية، ونفس الأمر بالنسبة

¹²⁴ -المادة 16 من الأمر 79/75 المؤرخ بـ15/12/1975 المتعلق بدفن الموتى، الجريدة الرسمية العدد:103، سنة 1975.

¹²⁵ -بن شعيب نصر الدين: "اشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها" رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2002، ص106.

للسندات. أما فوائد القروض او حصص الأرباح التي يمكن أن تجنيها البلدية من وحداتها الاقتصادية في غالب الأحيان معدومة. كما أن المضاربة بالأسهم والسندات عمل جديد بالنسبة للبلديات، لا تجرا على حوضه لنقص التجربة وانعدام الكفاءات في هذا الميدان، بالرغم من أن المشرع الجزائري قد أجاز هذه العمليات.

5.1.1 التمويل الذاتي (L autofinancement) : لقد الرم قانون البلدية 08-90

(المادة 15 منه) على تخصيص حصة من موارد التسيير لتمويل نفقات التجهيز والاستثمار: "يقتطع من مداخيل التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار. تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذا الإجراء عن طريق التنظيم". وفي 31 جويلية 1967 صدر مرسوم يحدد النسبة الدنيا لهذا الاقتطاع التي لا يمكن أن تقل عن 10% من إيرادات التسيير المحتملة، وفي سنة 1969 ارتفعت هذه النسبة إلى 15% غير أن نسبة الاقتطاع هذه منحصرة في حدها الأدنى أي 10%¹²⁶. من خلال هذا العرض يمكن القول بحقيقة أن الجباية أو المصادر الجبائية تحتل الأهمية القصوى في إجمالي الموارد المالية للبلديات الجزائرية، بالمقابل لا تمثل مداخيل الممتلكات و منتج الاستغلال إلا النسب القليلة ولا اثر للنتاج المالي.

2.2. المصادر المالية الخارجية: بصفة عامة تبقى موارد الجماعات المحلية ضئيلة ومرتبطة أساسا بالمساعدات والإمدادات التي تأتيها من الإدارة المركزية وبمحستها من الضرائب والرسوم المحلية. وكون أن الموارد المالية للبلدية تبقى دون المستوى المطلوب أمران شأنه أن يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤون البلدية، حيث لا تمنح المساعدات المالية للجماعات المحلية سواء التي تأتيها من طرف الدولة أو تلك التي تأتيها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا تحت سلسلة من الشروط تقلص من حريتها.

عموما تتمثل الموارد الأساسية للتمويل الخارجي للبلديات في ثلاثة موارد: مساعدة الدولة عن طريق برامج المخططات البلدية للتنمية وبرامج البناءات المدرسية. تخصيصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

الاقتراض من المؤسسات المالية.

1.2.2. مساعدات الدولة:

¹-Décret n°70-156 du 22 octobre 1997, relatif au prélèvement sur les recettes de fonctionnement.

أولاً: مساعدات الدولة "المخططات البلدية للتنمية": ادخل أسلوب المخططات البلدية للتنمية في سنة 1973¹²⁷ بهدف تنظيم التنمية المحلية. ولقد جاءت هذه المخططات لتخلف النظام القديم المتمثل في "برامج التجهيز المحلي". إذ تتكفل الدولة بتمويل بعض المشاريع المدرجة في المخططات البلدية للتنمية بعد إن تكون قد وافقت عليها.

وتندرج المخططات البلدية للتنمية في إطار سياسة التوازن الجهوي قصد إعطاء كل بلدية حظوظا متساوية في التنمية، وتستجيب مساعدة الدولة هذه إلى الانشغال بضمان قابلية اقتصادية نسبية للجماعات المحلية، وذلك بتكملة النشاطات المشروع فيها في إطار المخططات غير الممركزة والمعتمدة من طرف الولاية، وفي إطار الاستثمارات من الادخار الاجمالي الذي تقتطعه البلديات من مواردها الخاصة.

المخططات البلدية للتنمية إذن هي عبارة عن برامج عمل تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني، ويتم إنجازها عبر مراحل، حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريعها التنموية وترفعها للولاية ثم وزارة التخطيط في السابق، غير انه ابتداء من سنة 1988 لم تعد هذه المشاريع تخضع لمصادقة وزارة التخطيط، وتتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين كالمياه والتطهير والمراكز الصحية وغيرها، وبالتالي فهي بمثابة مكمل للاستثمارات التي تباشرها السلطات العمومية.

وبموجب المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 08 أوت 1973 فانه ينبغي أن تكون كل بلدية مزودة بقائمة اسمية تسمى "القائمة الاسمية البلدية" حيث تعرض بصورة ملزمة حسب القطاع والفصل والمادة رخص البرنامج والأجزاء السنوية للاعتمادات الدفع.

تشكل هذه القائمة الوثيقة القاعدية، حيث يسجل عليها كل العمليات مهما كانت طبيعتها أو مصدر تمويلها، وتقع مسؤوليتها من حيث الإعداد على عاتق المنتخبين المحليين.

¹ المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 06 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، الجريدة الرسمية، العدد: 67 عام 1973 وكذلك التعليمات الوزارية المشتركة المؤرخة في 08 ديسمبر 1975 المتعلقة بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

ثانيا: مساعدات الدولة "البناءات المدرسية": وزع الأمر الصادر في سنة 1968¹²⁸ عمليات إنجاز المنشآت المدرسية بين البلديات والولايات، بحيث تتكفل البلديات بالمنشآت المدرسية الخاصة بالتعليم الابتدائي، أما الولايات فإنها تتعهد بالمنشآت الخاصة بالتعليم المتوسط والثانوي. غير أن تمويل هذه العمليات تتحمله الدولة كاملا.

2.2.2. مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية: من خلال اطلاقنا على مالية البعض من البلديات، اتضح لنا جليا الأهمية البالغة التي يكتسبها الصندوق المشترك للجماعات المحلية كون الغاية من وراء إنشائه هو خلق نوع من التضامن بين الجماعات المحلية عموما والبلديات خصوصا وذلك من خلال تقليص فجوة التفاوت المالي في ميزانية بلديات القطر الوطني. يقصد بالصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) تلك المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمندرجة تحت رعاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية¹²⁹، الذي اسند إليه مهمة تسيير صناديق التضامن في الولاية والبلدية، انشأ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 86-266 المؤرخ في 02 ربيع الاول 1407 الموافق ل 04 نوفمبر 1986، حيث اعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، تخضع للوصاية المباشرة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية من الموارد المالية.

يسير الصندوق المشترك من طرف مجلس للتوجيه يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية¹³⁰ ويضم 14 عضوا (07 أعضاء معينين و 07 أعضاء منتخبين).

تتكون موارد الصندوق من حصص الضرائب والرسوم المحددة في القوانين الجبائية والمعدلة عند الاقتضاء عن طريق القوانين المالية، وتتمثل هذه الموارد أساس في:

- الرسم على النشاط المهني.

- الرسم على القيمة المضافة.

- قسيمة السيارات.

¹ - الأمر رقم 68-09 المؤرخ في يناير 1968 المتعلق بالبناءات المدرسية، الجريدة الرسمية، العدد: 09 عام 1968 والمرسوم رقم 68-77 المؤرخ في 3 يونيو 1968 المحدد لشروط تطبيق الأمر رقم 68-09 السالف الذكر، الجريدة الرسمية، العدد: 09 عام 1968.

²-Article 1 du décret N°86-266 du 4 Novembre 1986 portant organisation et fonctionnement du FCCL.

³-Art23 du décret N°86-266, Op-cite.

-اقتطاع نسبة 2% من الإيرادات الجبائية التقديرية لكل بلدية.

والجدول التالي يوضح تطور الموارد المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة الممتدة من سنة 2000 إلى غاية 2004.

الجدول رقم (04): يوضح الموارد المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة الممتدة من سنة 2001 إلى غاية 2005 (مليار دج و%).

2005		2004		2002		2001		الإيرادات
النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	
75.21	20500	72.89	20700	69.68	18610	64.93	16000	الرسم على القيمة المضافة
8.44	2300	8.81	2500	8.99	2400	10.82	2500	الرسم على النشاط المهني
5.34	1460	9.51	2700	11.98	3200	13.43	3100	الدفع الجزائي
11.01	3000	8.81	2500	9.35	2500	10.82	2500	قسيمة السيارات
100	27260	100	28400	100	26710	100	24100	المجموع

المصدر: مديرية الإدارة المالية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

يتضح من الوهلة الأولى من خلال المعطيات المرصدة في الجدول أعلاه، أن هناك تطور في نسب المداخيل الموجهة إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، لكن بالمقارنة مع الاختلالات المالية للبلديات والإعانات المقدمة من طرف هذا الصندوق للبلديات يظل هذا التطور محتشم. **كيفية تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية:** تتمثل اختصاصاته والتي هي مخرولة إليه قانونا في تسيير كل من صندوق التضامن وصندوق الضمان للجماعات المحلية، وسوف نتطرق إلى طبيعة التدخلات الموكلة لكل صندوق على حدى.

أولاً: صندوق التضامن: يختص هذا الصندوق بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية، وتهدف هذه الإعانات إلى تقليص حجم الاختلالات المالية ما بين البلديات، حيث تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية، ومن بين أهم المهام الموكلة إلى الصندوق عملية توزيع الناتج الجبائي بين البلدية والولاية بالشكل التالي:

- 75% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي.
- 25% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن الولائي.

الجدول رقم (05): إيرادات صندوق التضامن للجماعات المحلية للفترة الممتدة من سنة 1993 إلى غاية 2000 (مليون دج).

السنوات المالية	المبلغ
1993	14.30
1994	16.00
1995	17.60
1996	18.70
1997	18.70
2000	22.50

Rapports du C.N.E.S : « l' evolution à imprimé à la gestion : المصدر des finances locale dans une perspective d'economies de marches », Alger,2001,p 34.

إعانة التوزيع بالتساوي: تعتبر هذه الإعانة المورد الرئيسي للجماعات المحلية التي تتصف بالفقر وقلة الموارد المالية والتي تغطي الجزء الأكبر من نفقات ميزانيتها الولائية والبلدية، حيث يتم الاعتماد على هذه الإعانة اعتمادا كبيرا في إعداد ميزانية البلديات التي لا يتجاوز معدل إيراداتها المحلية المعدل الوطني، وتوزع هذه الإعانة سنويا في العموم على أساس تقديرات السنة السابقة وتفيد بالميزانية الأولية للمجموعة المحلية، ويتم تسويتها في الميزانية الإضافية حسب الزيادة أو النقصان. إن الغرض من إنشاء هذه الإعانة هو النهوض بالتنمية المحلية بصورة مستمرة مع مراعاة واقع البلدية وكذا المساواة بين بلديات القطر الوطني¹³¹، ويخضع توزيع هذه الإعانة على البلديات لقاعدة حسابية تأخذ بعين الاعتبار مستوى الإيرادات وعدد السكان في كل بلدية، وذلك وفقا للصيغة التالية:

$$\text{منحة التوزيع بالتساوي} = (\text{معدل التوازن} - \text{المعدل البلدي}) * \text{عدد السكان}$$

معدل التوازن: نتحصل عليه لتغيرات المبلغ المخصص سنويا لمنحة التوزيع بالتساوي بضبط المعدل الوطني.

المعدل البلدي: نتحصل عليه انطلاقا من العلاقة التالية:

$$\text{المعدل البلدي} = (\text{الموارد الجبائية} + \text{موارد الممتلكات}) / \text{عدد السكان}$$

السنوات المالية	2002	2003	2004	2005	2006
إعانة	6.000.000	7.500.000	7.500.000	8.000.000	8.400.000

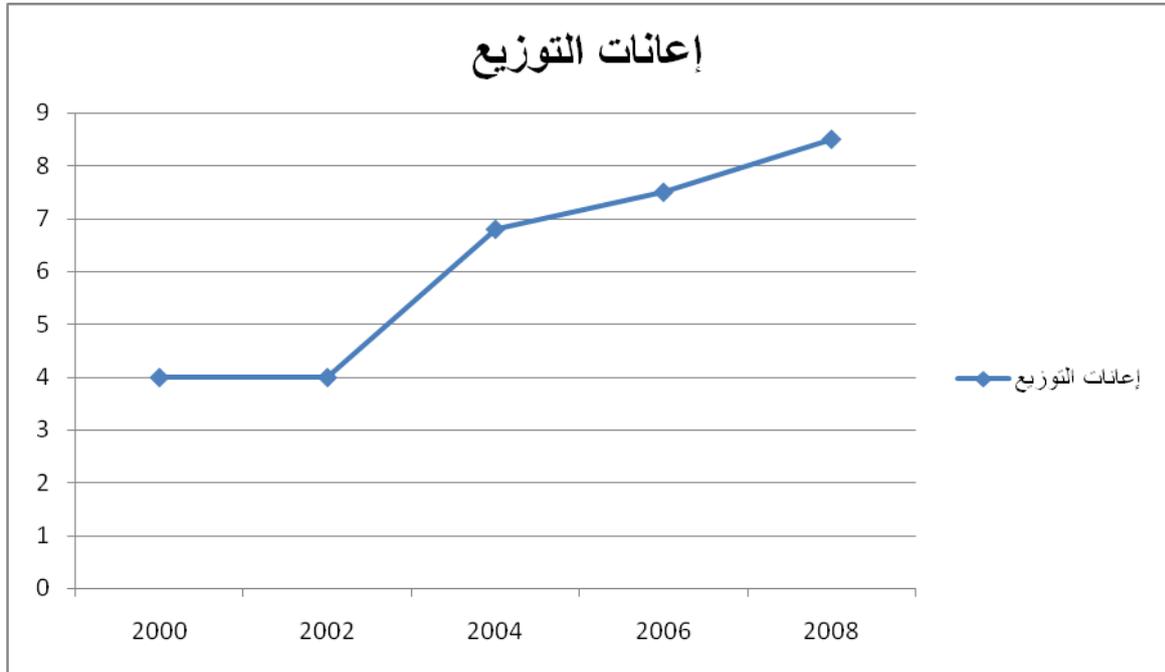
¹عباسة امينة: "الصندوق المشترك للجماعات المحلية"، مذكرة التخرج الدفعة 42، فرع: الإدارة المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة،

					التوزيع بالتساوي
--	--	--	--	--	---------------------

الجدول رقم (06): تقييم إعانات التوزيع بالتساوي المقدمة للبلديات خلال الفترة الممتدة من سنة 2002 إلى غاية 2006 (ألف دج).

المصدر: مديرية الإدارة المالية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

الشكل رقم (02): منحنى بياني يوضح تطور إعانات التوزيع بالتساوي الممنوحة للبلديات من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL).



المصدر: من إعداد الطالبة انطلاقا من معطيات الجدول رقم (10).

من خلال معطيات الجدول رقم (06) والمنحنى رقم (02)، يتضح جليا الارتفاع المستمر في إعانات التوزيع بالتساوي الممنوحة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية للبلديات قصد تغطية مختلف احتياجاتها، حيث بلغت هذه الإعانة مبلغ 4.000.000 ألف دج سنة 2000 لترتفع سنة 2006 ضعف ذلك لتبلغ 7.400.000 ألف دج، ويفسر هذا الارتفاع الذي تشهده إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالدرجة الأولى إلى زيادة حجم العجز الميزناتي للبلديات.

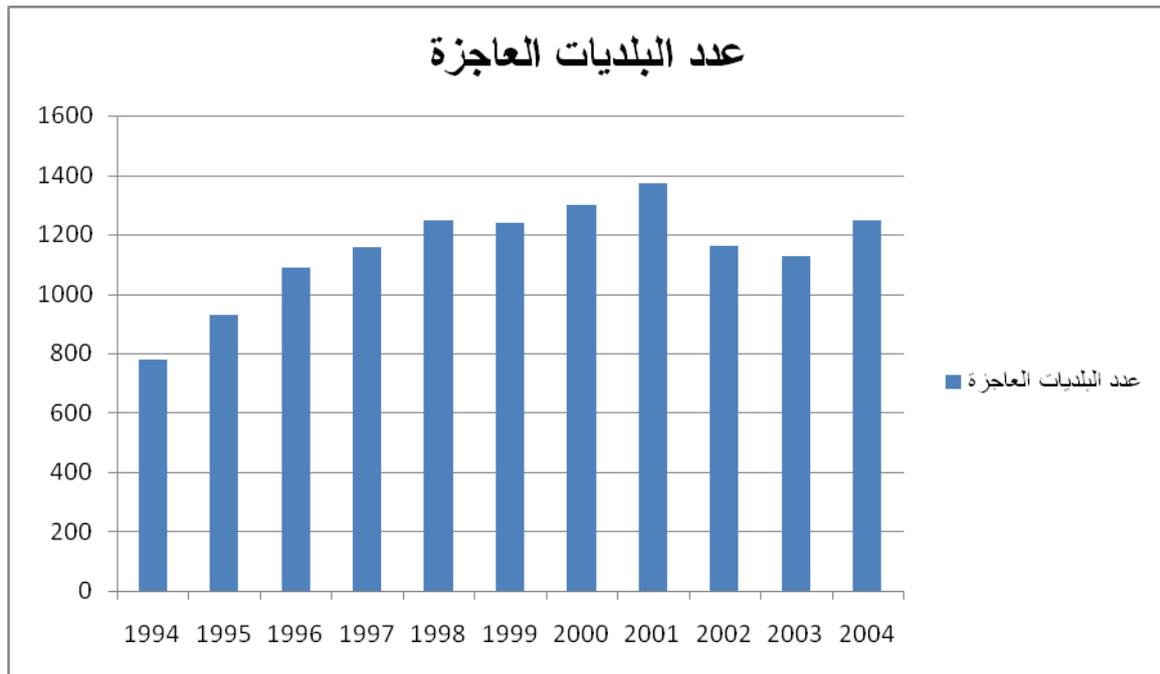
الجدول رقم (07): تطور عجز ميزانية بلديات الوطن والإعانات المقدمة لها من طرف (FCCL) (من 1994 إلى 2004/دج).

السنة المالية	عدد البلديات العاجزة	مبلغ الإعانة	النسبة المئوية إلى 1541 بلدية
1994	779	2.908.495.596.00	%50.55
1995	929	4.931.373.900.00	%57.68
1996	1090	6.711.002.400.00	%70.73
1997	1159	7.945.100.002.00	%75.21
1998	1249	8.968.526.000.00	%81.05
1999	1240	8.824.474.844.00	%78.32
2000	1300	4.000.000.000.00	%83.06

2001	1370	4.000.000.000.00	%89
2002	1162	6.000.000.000.00	%75
2003	1126	7.500.000.000.00	%75
2004	1248	7.500.000.000.00	%81

المصدر: حصيلة النشاطات المالية للصندوق المشترك للجماعات المحلية لسنة 2008.
والرسم البياني التالي يوضح الارتفاع المطرد في عدد البلديات التي أصبحت تحقق عجز في الميزانية:

الشكل رقم (03): رسم بياني يوضح تطور عدد بلديات الوطن العاجزة (من 1994 إلى 2004).



المصدر: من إعداد الطالبة انطلاقا من معطيات الجدول رقم (11).

يعتبر هذا الرسم البياني بمثابة التعبير الدقيق الدال على تفاقم مشكل توالي وتسارع نمو عجز ميزانية البلديات الجزائرية.

يغطي هذا العجز من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) ، وتقيد الإعانة التي يقدمها الصندوق في ميزانية البلدية ضمن الحساب (79) "منتوجات استثنائية"، لكن ليس في كل الحالات يغطي العجز بنسبة 100%، ويرجع هذا للارتفاع المستمر لحجم العجز المسجل في كل سنة، الأمر الذي أدى إلى تكرار وتراكم الديون للبلدية وبالتالي صعوبة الوفاء بهذه الديون وعليه أصبح المتعاملون مع البلدية يشترطون التسديد المسبق ما يعني عرقلة التسيير اليومي لشؤون البلدية من جهة وعدم التكفل الفعلي بانشغالات المواطنين، وتأثر وتيرة التنمية المحلية سلبيا من جهة أخرى.

الإعانة الاستثنائية: تخصص الإعانة المالية الاستثنائية لموازنة الميزانيات المحلية لفائدة البلديات العاجزة التي لا تغطي مواردها الأعباء الإجبارية، حيث انه طبقا للمادة 11 من المرسوم 86-266 المؤرخ في 02 ربيع الأول 1407 الموافق لـ 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فانه يمكن أن تمنح للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة إعانة استثنائية للتوازن، لتصبح هذه الإعانة فيما بعد تتكرر بصفة مستمرة ودورية ويتم استخدامها لتغطية النفقات الضرورية من أجور للمستخدمين، وتكاليف الكهرباء والغاز والماء والهاتف، وغيرها من التكاليف

المحتم أمر دفعها ويتم طلب هذه الإعانة عن طريق ملف تكونه البلدية ليرسل إلى مصلحة التنشيط المحلي على مستوى الولاية، ومن ثم يمرر إلى وزارة الداخلية¹³².

إعانة التجهيز: طبقا للمادة 13 من المرسوم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 نجد أن الصندوق المشترك للجماعات المحلية يتدخل بواسطة المنح السنوية للجماعات المحلية المحتاجة ومساعدات التجهيز المرتبطة بالتوجهات والأهداف المحددة في المخطط الوطني للتنمية والأعمال المتوقعة في إطار المخططات التنموية للجماعات المحلية، هذه الإعانة موجهة بصورة أولى إلى البلديات المحرومة من حيث موقعها الجغرافي، والتي يعاني مواطنوها من ظروف المعيشة الصعبة وتوجه كذلك إلى البلديات ذات الحاجة إلى تجهيزات جماعية ضرورية تفوق تكلفتها المقدرة التكلفة والإمكانات المالية المتوفرة لدى هذه البلديات وتكون هذه الإعانة في شكل تخصيص مشاريع معينة تعيينا دقيقا، ولا يمكن تحويلها بأي حال من الأحوال إلى مشاريع أخرى وإذا ما ألغيت فيجب إرجاعها إلى الصندوق، تقترح هذه المشاريع من قبل البلديات بعد إعداد ودراسة الملفات التقنية والبطاقات الفنية الخاصة بها وتقدم إلى الولاية ثم تبعث إلى الصندوق المشترك (وزارة الداخلية)، وتحدد المصادقة على هذه المشاريع من قبل مجلس وزراء مشترك وذلك حسب المخطط الوطني للتنمية.

الجدول رقم (08): إعانات التجهيز المقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة (1999 إلى 2003/دج)¹³³

السنوات المالية	المبلغ
1999	/
2000	1.000.000.000.00
2001	/
2002	9.000.000.000.00

¹ - التعليم الوزارية رقم 93-103 المؤرخة في 25 جانفي 1993 المتعلقة بالإعانة الاستثنائية للتوازن .

¹³³ - MOULAI (K) : « Les contraintes à l'action publique locale : Approche en termes de décisions financières communales, cas de la wilaya de Tizi Ouzou », Mémoire de Magistère U.M.M.T.O, 2006, p 111.

12.000.000.000.00	2003
-------------------	------

ثانياً: صندوق الضمان: بالإضافة إلى صندوق التضامن الذي تطرقنا إليه هناك صندوق الضمان والذي بدوره يعمل تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث يتكفل هذا الصندوق بتحصيل موارده المتمثلة في اشتراكات البلديات بنسبة 02% من الموارد الجبائية لكل بلدية، يقوم بدوره هذا الصندوق بالتدخل في مالية البلديات وتمويلها عن طريق تقديمه لما يعرف بنقص القيمة الجبائية ويقصد بهذه الإعانة الفارق بين التقديرات والتحصيلات الجبائية الفعلية.

بمعنى آخر فإنه أثناء إعداد الميزانية الأولية للبلدية، ونتيجة للتأخير الذي غالباً ما يحصل في إرسال مبالغ التقديرات الجبائية من قبل مديرية الضرائب، تلجأ البلديات في ميزانيتها إلى اعتماد والتحصيلات السابقة والمحقة في الحساب الإداري وإدراجها في الميزانية الأولية، غير أنه يمكن أن يكون هناك انخفاض في القيمة الجبائية المحصلة في السنة الحالية مقارنة مع السنة الفارطة، وهو ما يعني أن التقديرات الجبائية للسنة موضوع النشاط يكون مبالغاً فيها، وبالتالي تحتل ميزانية البلدية لهذا السبب يقع العجز في الميزانية، وهنا يتدخل صندوق الضمان ليقدّم قيمة مالية في حدود 90% من التقديرات الجبائية لتغطية هذا النقص أو العجز الحاصل.

ثالثاً: مساهمات وإعانات أخرى: بالإضافة إلى التخصّصات والإعانات المالية التي يقدمها الصندوق المشترك من خلال صندوق الضمان والتضامن، فهناك مساعدات ومساهمات أخرى يقدمها الصندوق تكتسي أهمية بالغة في تغطية بعض نفقات البلدية وهي على النحو التالي¹³⁴:

الإعانات المخصصة: يتعلق الأمر هنا بالإعانة المالية المقدمة لفائدة الأشخاص المسنين، وذلك طبقاً لمداولة مجلس توجيه الصندوق المشترك للجماعات المحلية المؤرخة في 26 نوفمبر 1989 والتي تم بواسطتها إقرار مساعدة للأشخاص المسنين تقتطع من حصة الصندوق من الضريبة الجزافية الوحيدة ويستفيد منها كل شخص مسن تتوفر فيه مجموعة من الشروط، من ضمنها أن لا يملك هذا الشخص أي دخل أو مورد مالي.

إعانات تسيير أعباء الحرس البلدي: طبقاً للتعليمات الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1995 والتي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي، أصبح الصندوق يتحمل جزء من أعباء تسيير هذه المؤسسة وتحمل ميزانية الدولة الجزء الأخر، وهذه الإعانة تأخذ جزء كبير من موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

¹³⁴ - بن شعيب نصر الدين، المرجع السابق، ص 141-142.

3.2.2. مساعدات ميزانية الولاية: وهي عبارة عن مساعدات تمنحها الولاية للبلديات على سبيل

التجهيز وتقتطع من نفقات تجهيز الولاية، ، وتخص:

التجهيزات الإدارية .

التجهيزات الاجتماعية.

التجهيزات الصحية.

التجهيزات الرياضية والثقافية.

وغيرها من التجهيزات العمومية، غير أن هذه المساعدات مقارنة مع المساعدات الأخرى تعتبر ضعيفة جدا ، وعلى الأساس يمكن اعتبارها مساعدات رمزية .

4.2.2. الاقتراض : لقد أجاز المشرع للبلديات أن تقوم بعملية الاقتراض لتمويل مشاريعها

الاستثمارية غير أن هذه الإجازة مشروطة بقدرات التسديد التي تتوافر عليها الجماعات المحلية، ويكون مصدر هذه القروض إما الدولة أو الصناديق المشتركة للجماعات المحلية أو البنوك (بنك التنمية المحلية على الخصوص) إذ يصوت رئيس المجلس الشعبي البلدي على القرض وتصادق عليه السلطة الوصية ويتحدد في مداولة المجلس مبلغ القرض، مدته وكيفية استهلاكه. يرخص التشريع الجاري به العمل للوزير المكلف بالمالية منح ضمان الدولة لتغطية القروض والالتزامات التي يتعهد بها المتعاملون الجزائريون في السوق الداخلية¹³⁵.

مما لا شك فيه، ومن هذا المنطلق للجرد الإحصائي لجملة المصادر المالية للبلديات الجزائرية يمكن القول أن هذه الأخيرة تمتلك مصادر جد هامة ومتنوعة من أموال خاصة، جبائية ومصادر خارجية كالمساعدات وغيرها، الشيء الذي يجعلها في منأى عن أي اختلال مالي من شأنه أن يعرقل سير مصالحها إن أحسنت استغلالها بصورة عقلانية.

كما يلاحظ أيضا أن المصادر الجبائية لمختلف الضرائب والرسوم تشكل المورد الأساسي والمصدر الأكثر أهمية حيث تشكل ما يفوق عن 80% من موارد قسم التسيير الذي يقتطع منه نسبة للتجهيز والاستثمار ، زيادة على المساعدات الخارجية والتي تشكل هي الأخرى العصب الأهم في إيرادات البلديات والمخصصة تخصيصا لمشاريع معينة ومحددة ليس للبلدية أية سلطة على تغييرها أو تحويلها.

هذه الملاحظات الابتدائية وغيرها تجعلنا نتساءل بصدى وبكل جدية عن واقع تسيير هذه الموارد ومدى كفايتها لتغطية كافة الاحتياجات وكذا الاختلالات والمشاكل التي تعترض التسيير الأنجع لها ؟

المطلب الثاني: تحليل واقع تسيير الموارد المالية للبلديات

إن إجراء تشخيص لموارد التمويل المحلي يعد عملا ذو غاية مزدوجة، فهو يساعد على تحديد الموارد الموضوعة تحت تصرف البلديات وتقييم مدى نجاعتها ومرد وديتها من جهة، ومعرفة مدى كفاية هذه الموارد في تغطية احتياجات ومتطلبات البلديات من جهة أخرى، ويتعلق التشخيص بصنفين من الموارد (جبائية وغير جبائية).

وعليه سنحاول بدورنا في هذا المطلب، بعدما تم التطرق إلى أهم المصادر المالية للبلديات، بتحليل واقع تسيير هذه الموارد مركزين على أهم النقائص و الاختلالات التي يعرفها التسيير الحالي بغية التوصل إلى بعض السبل والاستراتيجيات التي من شأنها مساعدة البلديات على والعقلنة والصرامة في تسيير مواردها المالية بكفاءة وفعالية.

أولا: تشخيص التسيير الحالي للموارد الجبائية

يشكل موضوع تسيير الجبائية المحلية من حيث التأسيس والتحصيل والتوزيع أمرا بالغ الأهمية، كون الموارد الجبائية تحتل أماكن الصدارة في ميزانيات البلديات وتنفرد بالنسب القسوى من إجمالي الموارد المالية، فبتصفح ميزانيات البلديات نجد إنها تتراوح ما بين 81% و 87% من مجموع الموارد، هذا الاعتماد على الجبائية المحلية بالنسبة للبلديات يمثل إشكالا كبيرا في تكوين المصادر المالية من اجل مواجهة الأعباء التي توكل لها، فالقانون اجبر البلديات على أن تكون ميزانيتها متوازنة فعدم توازنها يؤدي إلى إحداث عواقب كبيرة تستوجب إعادة التوازن لولا تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

فحسب الإحصائيات المقدمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية نلاحظ أن المصادر الجبائية تشكل في الغالب 79% و 84% من مجموع موارد التسيير. وهذا ما يبرزه الجدول أدناه.

الجدول رقم (09): تطور المصادر المالية للبلديات "قسم التسيير" للفترة الممتدة من سنة 2003 إلى غاية 2005 (دينار جزائري و%)¹³⁶.

طبيعة الإيراد	2003	%	2004	%	2005	%
منتوج الاستغلال	314.298.31	3%	361.336.48	4%	402.532.1	4%
	2		2		32	
منتوج الأملاك	380.220.11	5%	420.321.65	6%	530.420.0	7%
	4		0		92	
مساهمة ص.م.ح.م	692.016.41	7%	758.539.81	9%	718.769.8	8%
	4		9		19	
الضرائب غير المباشرة	1.405.802.6	15%	3.192.352.5	21%	2.780.943	17%
	41		95		.886	
الضرائب المباشرة	7.553.858.1	64%	9.324.854.9	66%	9.994.894	67%
	49		70		.841	
مجموع الإيرادات	10.546.195.	100%	14.087.055.	100%	1.482.560	100%
	630		163		.770	

انطلاقاً من الجدول اعلاه يتضح ان كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة تحتل اهم نسبة في تكوين الموارد المالية للبلديات، اذ تتراوح نسبتها ما بين 79% الى 84% من اجمالي الموارد. فالبرغم من اهمية هذا النوع من المداخل في ميزانية وحياة الجماعات الإقليمية، إلا انه لا يمكن للبلديات حتى المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة التي تؤول الى ميزانيتها، لان هذا من اختصاص المشرع والقانون بحيث "لاضريية بدون قانون"، ومن فوائد هذا الإجراء وحدة النظام الجبائي على مستوى الوطن تديعما للوحدة الوطنية¹³⁷، فمن الناحية السياسية مقبول إلى حد كبير غير انه من

¹ حمداني نجة، فاطمي الزهراء: "الموارد الجبائي للجماعات المحلية"، مذكرة ليسانس في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، المركز الجامعي مصطفى اسطمبولي، معسكر، 2004، ص71.

الناحية الاقتصادية وبما ان النظام الجبائي هو الدعامة الأساسية للاقتصاد على مستوى العالم فان توحيد الجباية وبصفة مطلقة على كل البلديات ينتج عنه اثار سلبية خاصة على البلديات الفقيرة، حيث أن هذه الأخيرة لا يمكنها ان تستفيد من الشيء الكثير وبالتالي تبقى هذه البلديات عالة على الدولة وتنتظر إعانة هذه الأخيرة.

من جهة أخرى فالدولة أيضا من اختصاصها توزيع المداخيل الجبائية بين البلديات، هذه المهمة في الحقيقة لا تستند كما هو الحال الى معايير موضوعية محددة ومعروفة بل يتم توزيع الحصيلة وفقا لما يتماشى والمصالح المركزية للدولة، لان الموضوعية تقتضي مراعاة الحقائق الجغرافية، الكثافة السكانية والظروف الاجتماعية.... الخ، والواقع يظهر ان الدولة تحتكر معظم الضرائب المنتجة للمداخيل والمتطورة على حساب الجماعات المحلية، ما يفرض على هذه الأخيرة ان تبقى دائما في تبعية تجاه الدولة وبالتالي زعزعة مفهوم الاستقلالية المالية للبلديات.

وبالنظر للتركيب الجبائية المحلية حسب الجدول أدناه، يمكن استنتاج ما أسلفناه.

الجدول رقم (10): توزيع الجباية بين الدولة، الجماعات الإقليمية والصندوق المشترك للجماعات المحلية¹³⁸.

طبيعة الضريبة	الدولة	الولاية	البلدية	الصندوق م ج م
رسم التطهير	/	/	%100	/
الرسم العقاري	/	/	%100	/
الرسم على النشاط المهني		%0.75	%1.66	%0.14
الضريبة على الممتلكات	%60	/	%20	/
				20% الصندوق الوطني للسكن
الرسم على القيمة المضافة	%80	/	%10	%10
رسم الذبح	/	/	%100	/
رسم الإقامة	/	/	%100	/
الرسم الخاص برخص البناء	/	/	%100	/
الرسم الخاص برخص الاعلانات والصفائح	/	/	%100	/

	%05	%40	%05	%50	الجزائية	الضريبة
						الوحيدة

المصدر: Code des imots directs et taxes assimilées:

من خلال الجدول السابق نلاحظ ان الدولة بالإضافة إلى المجموعة المعتمدة من مختلف الضرائب والرسوم كالضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات ومختلف الحقوق والرسوم الجمركية، وزيادة على الجباية البترولية فهي تشارك الجماعات المحلية في نسب بعض الضرائب، كالرسم على القيمة المضافة التي تأخذ منها حصة الأسد (80%) هذا من جهة ومن جهة أخرى، فالبرعم من صغر النسبة المخصصة للجماعات المحلية إلا أنها تشترك مع البلديات فيها كل من الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية من ثم فان العائد منها للبلديات اقل.

1.1.1. اختلالات النظام الجبائي الحالي: إن النظام الجبائي الجزائري الحالي يتميزه عدة اختلالات تؤثر على السير الحسن للمهام المختلفة للبلديات، ومن اهم ما يميزه:

1.1.1.1. تبعية النظام الجبائي للدولة: تتمثل تبعية النظام الجبائي للعديد من الدول في عدم وجود او اعتراف بسلطة جبائية للجماعات المحلية¹³⁹. ولقد تبنت الجزائر هذا النظام، بحيث تنفرد الدولة بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب والرسوم، تحديد الوعاء والمعدلات، كما تقرر أيضا عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة وتنفرد بالحصيلة الغزيرة من الضرائب.

من هذا المنطلق فان البلدية لا تملك أية سلطة في إحداث أي ضريبة أو رسم، فهذه الصلاحية هي من مهام المشرع ولا يمكن تفويضها للجماعات المحلية، غير أن المشرع أعطى بعض الصلاحيات في تحديد معدلات بعض الرسوم كرسوم التطهير مثلا، إن هذه الحصص معتمدة بموجب قوانين المالية وما على المجالس المحلية إلا تحديد النسب الموافقة من بين النسب المفروضة، وبهذا يبقى المجلس المحلي في هذه الحالة دون مفعول وتبقى سلطته محدودة، فالإعفاءات المختلفة المؤقتة والدائمة التي يتم إقرارها بموجب القوانين المالية السنوية قد تؤدي إلى خفض مردودية الجباية دون أن يكون للبلديات احتياطات لمواجهة هذا النقص سوى اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية هذا ما يؤثر سلبا على وضعيتها المالية.

¹ -AMIRI(D) « Fiscalité et financement du développement local », Mémoire de Magister en Sciences Economiques, U.M.M.T.O,2005,p 102.

إضافة إلى هذا، فإن عملية تحصيل مختلف الضرائب والرسوم هي صلاحية خاصة من صلاحيات الدولة ليس للبلديات أي دخل في هذه العملية سوى استلام حصتها سنويا من مديريات الضرائب في شكل وثيقة (G50)، كما أن عملية توزيع الموارد الجبائية على مختلف البلديات يتم عن طريق هذه المصالح التابعة للدولة (وزارة المالية)، ليس للبلديات أية سلطة على الطعن أو الرفض سوى الامتثال واستلام حصصها دون أدنى مراجعة للحسابات أو إعادة للتقييم. هذه التبعية في النظام الجبائي وبالتالي في الموارد المالية تجعل من البلديات تفتقد إلى أي استقلالية مالية أو شخصية اعتبارية في انجاز القرارات المحلية وبالتالي نقص الموارد الذي أدى بالعديد من البلديات إلى إعلان حالة العجز. ومن هذا المنطلق ما بقي لرئيس البلدية من مهام سوى مصالح الحالة المدنية أو تلك التي يقوم بها كممثل للدولة فقط، لا كمنتخب محلي يسعى إلى تجسيد برنامجا معيننا تم على إثره انتخابه.

2.1.1. سهولة الغش والتهرب الجبائي: ترجع سهولة الغش الجبائي في معظم بلديات الوطن إلى القصور الذي يطبع النظام الجبائي الحالي ولعل السبب في هذا القصور يعود بالدرجة الأولى إلى كون النظام الجبائي الحالي لا يتناسب ومستوى المكلفين بتطبيقه (الكم والنوع)، الأمر الذي ساعد على وجود ثغرات عديدة وسهولة كبيرة للتحايل والتهرب من دفع الضريبة من طرف المتعاملين أو الخاضعين للضريبة عبر كامل التراب الوطني.

والمقصود بالتهرب الضريبي: "أن ينتخب المكلف القانوني بدفع الضريبة دون مخالفة أحكام التشريع الضريبي القائم"، كما يعرفه البعض بالتخلص من الالتزام بدفع الضريبة عبر وسائل مختلفة. ويمكن أن نحمل أسباب التهرب الضريبي في النقاط التالية:

كلما ارتبطت الضريبة بتقديم تقرير عن الأرباح التجارية أو الصناعية، فالتهرب يزداد حده لأن المكلف يخفي بعض الأرباح ولا يدرجها بالإقرار المالي.

ضعف الوعي الضريبي، ويقصد به: "شعور المواطن بواجبه نحو وطنه وما يقتضيه ذلك من تضحيات مادية تعين الدولة على مواجهة ما يلقي عليها من اعباء"¹⁴⁰.

سوء تخصيص النفقات العامة، والذي يؤدي بالأفراد إلى الشعور بتبذير أموالهم في أوجه لا تعود بالمنفعة العامة، وهو ما يعتبر بمثابة دافع قوي إلى التهرب من الضريبة¹⁴¹.

¹ داودي محمد: "الإدارة الجبائية والتحصيل الجبائي في الجزائر"، رسالة تخرج لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة تلمسان، 2006، ص 95.

¹⁴¹ -د. ناصر مراد: "التهرب والغش الضريبي في الجزائر"، دار قرطبة، الجزائر، 2004، ص 11.

عدم استقرار التشريع الضريبي، حيث تؤدي التغيرات الدائمة في التشريع الضريبي إلى غموض النظام الضريبي بسبب تعدد القوانين، كما تؤدي إلى عدم ثقة المكلف بالنظام الضريبي وبالتالي زيادة ميلهم للتهرب الضريبي.

قلة الرقابة الضريبية، حيث انه بمجرد أن يشعر المكلف بضعف الرقابة الضريبية وعدم وجودها فانه يزيد ميله للتهرب.

قلة الإطارات المكلفين بتحصيل الضريبة، مما يجعل البعض يخضع للضريبة دون الآخرين، وهذا يجر إلى اللامساواة التي تفتح بدورها الباب على مصارعيه للتهرب الضريبي.

وتعتبر هذه النقاط بعض من جملة الأسباب التي تقف وراء انتشار ظاهرة التهرب الضريبي وهذا الأخير الذي يعتبر كمؤشر عن عدم مقدرة المصالح الجبائية القيام بدورها على أحسن وجه بالتنسيق مع مصالح البلدية، مما يعني بالنسبة لهذه الأخيرة عدم فعاليتها في تسيير مواردها الجبائية وبالتالي يؤثر على حصيلة الضريبة الموجهة للخرينة، وهو ما من شأنه أن يقلص من حجم الإيرادات الضريبية الموجهة إلى ميزانية البلديات.

3.1.1. تفاوت التحصيل الجبائي:

بحصر الموارد الجبائية على الأنشطة الاقتصادية والتجارية يكون المشرع الجزائري قد ساهم وبشكل معتبر في حرمان البلديات الريفية والصحراوية التي تقل أو تنعدم فيها مثل هذه الأنشطة، فلقد أظهرت دراسات أجريت بالمركز الوطني من اجل الدراسات والتخطيط (CENEAP) أن 56% من البلديات العاجزة هي عبارة عن بلديات ريفية، بينما تشكل نسبة العجز في البلديات الحضرية نسبة لا تتجاوز 18%. وتعتبر هذه البلديات ذات دخل جبائي ضعيف لا يمكنها حتى من مواجهة المصاريف الإجبارية وخاصة أجور العمال ناهيك عن تحفيز التنمية المحلية¹⁴².

فالعيب إذن ليس في تواجد عدد كبير من البلديات، انما في اصل تكوين الجباية المحلية، فالتفاوت الحاصل سببه طبيعة المحاصيل الجبائية التي تتركز على الأنشطة التجارية والصناعية المتمركزة في المدن الكبرى، فالتفاوت هذا ما يبقى ما بقي النظام الجبائي بصيغته الحالية لا يعطى اعتبارات لخصوصيات البلديات في كل ولاية، وخصوصية كل منطقة من مناطق الوطن.

انطلاقا من المكانة الهامة والمتميزة التي تحتلها الجباية في إجمالي الموارد المالية للبلدية، فان التحكم الجيد في تسييرها واستغلالها استغلالا عقلانيا ورشيدا يساهم بشكل فعال في تدعيم مصادر التمويل

¹ - سهام شباب، مرجع سابق، ص 147.

المحلي، وبالتالي فإن البحث عن الفعالية الحقيقية للجباية المحلية يقتضي:

تحويل الجماعات المحلية - البلديات - خصوصاً الحق في التصويت على معدلات الضرائب والرسوم ذات القاعدة المحلية مثل الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري والضريبة على الأملاك وغيرها، وهذا في إطار هامش محدد عن طريق تحديد الدولة للمعدلات الدنيا والقصى التي لا يمكن للبلديات تجاوزها.

إعادة النظر في المنهجية المتبعة من طرف الدولة في فرض وتحصيل الضرائب والابتعاد عن التوزيع التمييزي لحصيلتها، والأهم من ذلك الانطلاق من قاعدة الفصل الكلي بين الجباية المحلية وجباية الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى محاولة تقليص عدد الضرائب والرفع من معدلاتها الى الحدود التي تسمح بها الظروف الاقتصادية والقدرة التكاليفية للممولين والعمل على تثبيت ذلك، لان كثرة التعديلات والتغيرات في المعدلات والأوعية جعلت حتى أعوان الإدارة الضريبية لا يسايرون ذلك، فكيف الأمر بالنسبة للأشخاص العاديين؟¹⁴³.

محاربة ومجابهة كافة اشكال الغش والتهرب الضريبيين.

تحسين فعالية النظام الضريبي.

تحسين الرقابة الجبائية.

ثانياً: تشخيص التسيير الحالي للموارد غير الجبائية:

1.2. تشخيص الوضعية الحالية لتسيير ممتلكات البلدية: ان الاعتراف للبلدية بالأهلية القانونية

واعبارها كهيئة إقليمية قاعدية تمتع بالشخصية المعنوية وبالذمة المالية المستقلة، وتحصيلها في إطار

مبدأ اللامركزية الذي أقرته مختلف المواثيق الرسمية مسؤولية تقاسم أعباء ومهام التنمية والاستجابة

لمتطلبات وحاجات المواطنين الى جانب الدولة، لا يمكن ان يكون بأي حال من الأحوال معياراً كافياً

لتجسيد هاته الفكرة، وإنما يجب أن تعزز وتدعم هذه الأهلية القانونية بجيازة البلدية على الوسائل

الكافية ولا سيما الموارد المالية التي تملكها ملكية خاصة وتكون لها سلطة التصرف فيها وبكل حرية،

مما يؤهلها لكي تضع برامجها ومشاريعها التنموية حيز التطبيق

الفعلي وبالتالي تكون لها نتائج مرضية.

2.1.1. تشخيص وضعية املاك البلدية من الناحية القانونية والتنظيمية: ان جميع المهام والوظائف

الموكلة إلى البلدية بوصفها احد المتعاملين الأساسيين للدولة، يجب أن يمارس ضمن إطار قانوني إذ لا

يعقل إطلاقاً أن تقوم البلدية بممارسة عمليات الإدارة والتسيير لشؤونها المختلفة دون وجود إطار قانوني وتنظيمي محدد ومضبوط.

أولاً: النقائص المسجلة في ميدان تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية: إن الواقع المعيش على مستوى البلديات فيما يتعلق بتسيير واستغلال لممتلكاتها يتسم بوجود جملة من النقائص والسلبيات في مجال التطبيق المنهجي، الشكلي والموضوعي لجملة النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم الجانب الخاص بكيفيات تسيير واستغلال الممتلكات، حيث يلاحظ في هذا الشأن:

سوء تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بتسيير واستغلال الممتلكات البلدية وعدم احترام وكذا تجاهل الإدارة البلدية وفي كثير من الحالات لبعض أحكام هذه النصوص، ذلك مثلاً آن العديد من البلديات قد تصرفت في أجزاء من عقاراتها ضمن شروط غير لائقة ودون أدنى احترام للنصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول (قضية الجيوب)¹⁴⁴، وكذلك الكثير من عقود الكراء التي أبرمت في مثل هذه الظروف قد مكنت المستفيدين من تحقيق فوائد جوهرية على حساب البلديات.

التفسير الخاص من طرف العديد من المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية خصوصاً فيما يتعلق بكيفيات حساب الآجال القانونية، تحديد وتقدير أسعار بعض الخدمات.

جهل العديد من المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية التي تم إلغاؤها وتوقف العمل بها نهائياً وهذا راجع بالدرجة الأولى إلى غياب أو قلة الإعلام القانوني على مستوى البلديات (مثلاً الاشتراك في الجرائد والمجلات المتخصصة).

غياب وجود إرادة حقيقة لدى المسؤولين البلديين في تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية نتيجة نقص المتابعة وتفشي روح الإهمال والاعتماد على ما هو سهل وبسيط والميل إلى العمل وفق الأنماط والأساليب القديمة الكثيرة التداول والهروب من كل ما هو جديد وحديث (مقاومة التغيير).

جهل العديد من المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل في إطار تسيير واستغلال الممتلكات، الأمر الذي يذهب بهؤلاء اللجوء إلى اعتماد تصرفات ليست قانونية إطلاقاً كالتأويل مثلاً.

¹⁴⁴ الجيوب هي عبارة عن قطع أرضية ذات مساحة صغيرة تتوزع عبر محيط المدينة، إذ تصلح لإقامة محلات تجارية (أكشاك) وتكون أثمانها مرتفعة نتيجة موقعها المتميز.

انعدام وجود الفهرس العقاري، فمعظم البلديات تقريبا تفتقر إلى فهرس عقاري يحصي كل الممتلكات بكل أنواعها حتى البلديات التي تتوفر على هذا الفهرس فهو ناقص ولا يبرز كل الممتلكات.

تسجيل نقص في المعلومات بخصوص بعض الممتلكات المقيدة في السجلات. عدم تحين هذه التسجيلات سواء من الجانب الزماني لها أو من حيث الممتلكات في حد ذاتها. قدم هذه التسجيلات وعدم الشروع أو حتى التفكير في تجديدها. تعرض هذه السجلات ومن حين لآخر لعمليات الشطب والزيادة. غياب المتابعة المستمرة والجدية لهذه السجلات وما يطرأ عليها من تغييرات سواء في شكلها أو مضمونها.

تبين لنا من خلال تشخيصنا لوضعية ممتلكات البلدية من الناحية القانونية والتنظيمية، أن اغلب البلديات لازالت إلى حد اليوم مستمرة في جهلها لقواعد تسيير الممتلكات، فالتعليمات المتعلقة بتنفيذ وتطبيق النصوص القانونية والتنظيمية في غالب الأحيان غير محترمة وغير مستغلة بطريقة جيدة وفعالة، الأمر الذي نتج عنه ان العديد من المسؤولين المحليين يلجؤون إلى التصرف في بعض ممتلكات البلدية بأثمان سيئة التقدير وكذا الميل إلى التسعير الجزافي للعديد من الخدمات مما ينجر عنه تسجيل انحطاط مذهل في عائدات ومداخيل الممتلكات البلدية.

وأمام جملة هذه النقائص المسجلة على مستوى مصالح تسيير واستغلال الممتلكات والتي سبقت الإشارة إلى بعض منها، تبقى طموحات ورغبات المسيرين على اختلاف مستوياتهم في تثمين وتقييم للممتلكات البلدية مجرد صيحات مادامت الطرق والأساليب المتبعة من طرف مصالح البلدية المتعلقة بتسيير واستغلال ممتلكاتها تتسم بالجمود وعدم التحسين من جهة وبالإهمال و قلة الاهتمام من جهة أخرى وعليه تبقى حظوظ تثمين وتقييم ممتلكات البلدية نسبية وضعيفة جدا¹⁴⁵.

2.1.2 تشخيص وضعية أملاك البلدية من الناحية المالية إن مكانة الممتلكات البلدية ضمن المالية العامة للبلدية يجب أن تبرز من خلال النتائج المالية المحققة والمقيدة بطريقة منهجية ومنظمة عبر مختلف فصول ومواد الميزانية البلدية، فاعتماد البلديات على أدوات التقدير الجيد والمضبوط لعوائد ممتلكاتها يسمح لها بأن تقف على حقيقة مالها من إمكانيات مالية تستطيع بواسطتها إعداد ميزانيتها

وتوزيع برامجها ومشاريعها التنموية على أسس صحيحة ومعقولة وبالتالي تتفادى التقديرات الخيالية والوهمية لمواردها كذا التزاماتها بنفقات تفوق في غالب الأحيان إمكانياتها المالية الحقيقية.

فالدور المالي الذي من المفروض أن تؤديه هذه الممتلكات بالنسبة للمالية العامة للبلدية لازال إلى غاية هذا الحد ضعيفا ودون المستوى من حيث المردودية والفعالية المالية، فنتائج هذه الممتلكات إذن لا هي حسنة تدعوا إلى الافتخار بها، ولا هي مقبولة تدعوا إلى الرضي بها وعليها، وإنما هي ضعيفة تدعوا إلى الحذر منها والدعوة إلى العمل على تقويمها التقويم السليم الذي جعل منها حقيقة أداة للمساهمة في عملية الانبعاث المالي والاقتصادي على مستوى البلدية. فالبرغم من الكم الهائل من الممتلكات التي توجد بجوزة اغلب البلديات الجزائرية فإن المداخيل المحصلة من هذه الموارد لم تستطع الوصول إلى تحقيق غايتها الجوهرية ألا وهي تمويل الميزانية البلدية بصفة مرضية ومقبولة.

ويلاحظ أيضا في هذا المجال أن عائدات البلديات المتأتية من استغلال ممتلكاتها لا تشكل سوى نسبة ضئيلة مقارنة بالمصادر الجبائية أو المساعدات الخارجية، وفي أحسن الأحوال فهي لا تتعدى 10% من مجموع الإيرادات ميزانية التسيير، بالرغم من أن القانون البلدي سنة 1990 قد ألزم البلديات باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تامين أملاكها وجعلت أكثر، حيث تنص المادة 147 منه على أنه: "يمكن للبلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها ومصالحها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة ونوعيتها".

فحسب الاحصائيات المقدمة من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية للسنوات 2003، 2004 و 2005، نجد أن هذه النسبة لا تتعدى 8% على أكثر تقدير، وهو ما يوضحه الجدول أدناه:

الجدول رقم 11: تطور مداخيل الممتلكات للبلديات للفترة الممتدة بين 2003 إلى غاية 2005 (آلاف دينار جزائري و%)

السنوات	إيرادات التسيير	مداخيل الممتلكات	النسبة %
2003	10.546.195.630	380.220.114	5.55%
2004	14.087.055.163	420.321.650	6.32%
2005	14.82.560.77.	530.420.092	7.25%

المصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية .

من خلال هذا الجدول، يمكن إبراز وبكل وضوح نسبة مداخيل الممتلكات إلى مجمل مداخيل قسم التسيير، فالبرغم من النمو الحاصل في الممتلكات البلدية، إلا أنها لم ترقى إلى الغرض المطلوب وذلك لانعدام الطرق الكفيلة بالاستغلال الأمثل لهذه الموارد.

أولاً: النقائص المسجلة من خلال عملية التشخيص المالي: لعله من الواقعية على البلدية قبل شروعها في أي إنجاز للمنشآت أن تعمل جاهدة على المحافظة على ممتلكاتها المتواجدة، سواءا تعلق الأمر بإحصائها أو ترميمها أو العمل على الاستفادة منها أو استغلالها واستعمالها أو التصرف فيها بما يخدم مصلحة مواطنيها ويعزز مداخيلها ويحد من مصاريفها.

وعملية المحافظة على ممتلكاتها من منشآت إدارية، تربية وثقافية أو غيرها من المنشآت القاعدية كالطرق والسدود والجسور والشبكات المختلفة أو العقارات، كلها تتطلب جهدا في الصيانة والتجديد والتصليح والحماية من كل عوامل التخريب والفساد والانحلال.

وعليه وفي الوقت تعرف البلدية فيه الضغوطات مالية فإن عليها أن توجه مواردها نحو المحافظة على ما هو موجودة خير من العمل على إنشاء المنشآت الجديدة مع الإهمال كلي للممتلكات التي قد تتطلب مبالغ قليلة للحفاظ عليها واستغلالها والاستفادة منها، فكم من هياكل وعمارات صارت خرابا وصرفت في إنجازها أموالا كبيرة لم تستفد حتى من 2% من مجموع الغلاف المالي الذي أنجزت بها لصيانتها، وكم من طرق وجسور وشبكات ضاعت بحكم عوامل الطبيعة والتعرية وبفعل الإنسان والفيضانات والتصدمات والأشغال نظرا لنقص الصيانة والتعزيز والتصليح والتجديد، وكم من عتاد وآلات ضاعت في الحظيرة ولا يتطلب تصليحها سوى قليل من الإرادة والغيرة وقليل من المال، وكم من منشآت إنتاجية كمحطات إنتاج الحصى والحدادة والبناء تركت للنهب بدون محاولة لا إلى تنظيمها ولا الحد من الضياع والسرقة التي تتعرض لها ولا لمعرفة الكلفة الحقيقية لسيرها، ولا للاستفادة من منتوجها¹⁴⁶ .

وعموما يرجع الاستغلال اللاعقلاني لممتلكات البلدية من الناحية المالية لمجموعة من الأسباب نذكر منها:

تدخل الإدارة المتزايد في وضع وتحديد أسعار تأجير وكراء الممتلكات البلدية، حيث يتم ذلك عن طريق مداولة تتخذ من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد مصادقتها من طرف جهات الوصاية دون

¹⁴⁶ - العمري بوحيط: "البلدية، الاصلاحات، مهام وأساليب"، شركة زعايش للطباعة والنشر، 1997، ص 25-26.

الاعتماد في ذلك على المعلومات والبيانات الضرورية لذلك والتي من الواجب الحصول عليها من طرف المصالح المعنية (المصالح التقنية والمالية على مستوى البلدية).

التسعير الجزائي لحقوق ومستحقات الإيجار وتقديم الخدمات.

عدم مراجعة أسعار الإيجار، فالعديد من الممتلكات المستأجرة بأسعار رمزية لا تغطي حتى تكاليف صيانتها ومنها ما هو مؤجر بدون مقابل فزيادة الإنفاق العمومي الذي صاحب ظاهرة التضخم وارتفاع الأسعار لم يصاحبه مراجعة في الأسعار الإيجارية للممتلكات.

مغالاة البلدية كثيرا في فكرة الحالات الاجتماعية التي كانت وفي كثير من الحالات سببا وراء تدني عائدات بعض الممتلكات من جهة، ومن جهة ثانية سببا وراء استفادة بعض الأشخاص من حقوق وامتيازات ليسوا بحاجة إليها.

انحطاط قيمة الممتلكات، جراء عدة أسباب منها ما هو داخلي خاص بإدارة نفسها من حيث سوء تسييرها واستغلالها لأملكها بالقدر الذي يمكنها من بلوغ وتحقيق النتائج المرجوة منها ومنها ما هو خارجي على إدارة البلدية ويتمثل أساسا في بعض السلوكيات الراسخة في أذهان الكثير من أفراد المجتمع والتي خلقت لديهم نظرة خاطئة تجاه الأملاك العمومية بصفة عامة والأملاك البلدية بصفة خاصة، حيث تسيطر على أذهانهم فكرة "البايك" التي تفهم وتفسر كمرادف لمعاني كثيرة كالنهب، التبذير والإفلاس، ... الخ، ومن جهة ثانية تفريط البلدية في أملاكها يمكنهم من الانفلات وفي الكثير من الحالات من الرقابة والمتابعات القانونية بشأن سوء تعاملهم مع الأملاك العمومية بصفة عامة وأملاك البلدية بصفة خاصة.

استمرارية تبعية البلدية ماليا إلى الدولة، ويرجع سبب هذه الظاهرة إلى عدة أسباب رئيسية أهمها اعتماد البلديات على المساعدات المالية الخارجية، خصوصا الإعانات هذه الأخيرة لا تشجع البلديات للاهتمام بمواردها الداخلية وعلى أساسها الممتلكات البلدية، الأمر الذي نتج عنه ضعف النتائج المالية التي تحصل عليها البلدية من خلال تسيير واستغلال أملاكها وما نسبته 10% المشكلة لمجموع موارد أملاكها إلا دليل قاطع على ضعف هذه الأخيرة وعدم وصولها إلى المستوى المطلوب.

2-2- تشخيص الوضعية الحالية لتسيير المرافق العمومية للبلدية: تعتمد البلدية وفي جزء هام من ميزانيتها على منتجات الاستغلال التي تشكل هي الأخرى إحدى الموارد الأساسية المكونة للميزانية لما تتميز به من خصائص كالضمان، الاستمرارية والمرونة، الأمر الذي يجعل مهمة المحافظة عليها وتنميتها بالقدر الممكن من أوليات السياسة المحلية.

إن مفهوم المرفق العام، وإن كان من صلاحية البلدية وهذا بضرورة التكفل به فإن التسيير متشعب وله أوجه عديدة تستطيع البلدية استعمالها حسب واقعها ومعطياتها ومحيطها وإمكانيتها وهذا من أجل الوصول إلى الأهداف التي من أجلها وجدت البلدية والتي تتمثل في¹⁴⁷:

ضمان سير المرافق العمومية.

إعطاء مصداقية لحركية الدولة.

ضمان تسيير عقلاني للممتلكات والموارد.

هذه الأهداف كلها تصبح مستحيلة التحقيق في ظل الأسلوب الحالي لتدخل البلدية والمعروف بكثرة تدخلاتها في كل الأمور وإهمال رسالتها الأساسية، وعليه فإن عملية اختيار أي طريقة من طرق الاستغلال من قبل المسؤولين المحليين، يجب أن يركز على اعتبارات موضوعية وليس على اعتبارات شخصية.

2.2.1- أساليب تدخل البلديات في تسيير المرافق العمومية:

أولاً: نظام الاستغلال المباشر "la régie" : نصت المادة 151 من القانون البلدي على أن للبلدية كامل الصلاحيات والسلطات في استغلال مصالحها استغلالاً مباشراً يتم على إثره تقييد الإيرادات والنفقات في ميزانية البلدية ويتولى القابض البلدي إنجاز هذه المهمة حسب قواعد المحاسبة العمومية.

ويتجسد هذا الأسلوب على مستوى البلدية في النشاطات، لا سيما الإرادية منها والتي تكتسي طابع المصلحة العامة (مثلاً مرفق الحالة المدنية) فهي التي تقوم بتأمينه عن طريق أسلوب التسيير المباشر ولا تستطيع التخلي عنه للأفراد¹⁴⁸، ولكن هذا لا يمنع من أن تستخدم البلدية أسلوب التسيير المباشر في عدد المرافق العمومية التجارية والصناعية إذا رأت البلدية مصلحة في ذلك، حيث يتغير التنظيم الإداري للبلديات حسب حجم المجموعات والمهام المسندة إليها.

ولكن الظاهر أن هذا الأسلوب أصبح هدفاً وغاية رئيسية على حساب مهامها الأصلية فعوض اعتبار هذا الفرع تكملة لانجاز والاستغلال ومساعدة البلدية في تحقيق بعض مهامها أصبح هذا الفرع هو أساس وجودها وغاية حركيتها، إلى درجة أن هذا النمط حول مسؤولي البلدية من خدمة المواطنين وممارسة مهام السلطة العمومية وضمان السير الحسن للمرافق العامة ومسايرة الحركة التنموية و تنشيط

¹⁴⁷ - العمري بوحيط، المرجع السابق، ص 40.

¹⁴⁸ - عيلي رضوان، المرجع السابق، ص 52.

البعد الاجتماعي التضامني¹⁴⁹، إلى مؤسسة تجارية ومؤسسة إنجاز مكلفة بتمويل الو رشات بالمواد الأولية للبناء ، ومراقبة الحضور اليومي للعمال و مجرد المواد والتكفل بالمشاكل اليومية المهنية والاضطرابات، حيث صارت البلدية مقاوله بناء وصار معها رئيسها قائد ورشة لا يهمله من أمور بلديته ومواطنيه إلا الو رشات والتوظيف المفرط لإرضاء سواء نزوات قبلية أو لتحضير مناسبات انتخابية¹⁵⁰. وقد تسبب أسلوب التسيير المباشر في مشاكل عويصة، مست جوانب عدة يمكن ذكرها فيما يلي:

مساهمة ميزانية البلدية في ضمان المشروع، حيث تقوم مصالح البلدية بتوزيع الغلاف المالي للمشروع إلى قسمين: نسبة منه، تخصص لشراء المواد الضرورية، ونسبة أخرى تخصص لأجور العمال وغالبا ما يتم هذا التخصيص بنسبة 60% لشراء المواد و40% للاجور، كما أن هذا الفرع لا يمكنه أن يحقق أرباحا طالما أن غلافه المالي مقسم بطريقة لا تسمح بتحقيق الأرباح، وإن وجدت أرباح فإن على البلدية إما تخصيصها لشراء مواد البناء أو ضمان حقوق العمال كالمئح المختلفة من عطل سنوية أو منح تعويضية.

تفويت الفرصة على مواطني البلدية بعدم استفادتهم من المشاريع المبرمجة لصالحهم، لعدم إنجازهم وهذا راجع إلى امتصاص الغلاف المالي للمشروع في ضمان رواتب العمال على حساب المشروع نفسه.

فقدان مصداقية البلدية لدى الهيئات التجارية الأخرى، لعدم قدرتها على تسديد فاتورها لكون الغلاف المالي قد حول إلى رواتب.

ولكي تسترجع البلدية مصداقيتها، وتضمن سيرا حسنا لمصالحها، وتوفق في ضمان تسيير المرافق العمومية التي هي من صلاحيتها، فإنه من الأحسن إلغاء كامل لهذا الأسلوب في نمط تدخلها.

ثانيا: التسيير عن طريق المؤسسة العمومية المحلية: نصت المادة 153 من القانون البلدي على أن البلدية بإمكانها أن تنشأ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية".

فعلى العكس ما تمت رؤيته بشأن تسيير واستغلال المرافق العمومية البلدية عن طريق الاستغلال المباشر فإن تسيير المرافق العمومية البلدية عن طريق المؤسسة العمومية، سواء كانت ذات طابع إداري

¹⁴⁹ - شتاتحة وفاء أحلام، "المرفق العام للخدمات الاجتماعية الجامعية: تنظيم وتسيير"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير،

كلية العلوم القانونية والادارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 116.

¹⁵⁰ - العمري يوحيط، المرجع السابق، ص 34.

أو اقتصادي هو عبارة عن صفقة تتم بين البلدية والمؤسسة وتعتمد بمقتضاها هذه الأخيرة على ضمان تأدية خدمات مرفق عمومي محلي مثلا(القمامات المنزلية)، ففي هذه الحالة فإن عملية دفع مستحقات الخدمة المقدمة لا تتم عن طريق المستفيدين، وإنما تتم من طرف البلدية وفقا لشروط ومعايير يتم الاتفاق بشأنها بين الطرفين المتعاقدين¹⁵¹.

إذن فالقانون يسمح للبلدية اللجوء إلى إنشاء مؤسسة عمومية بلدية، تعمل على إنجاز أو تسيير البرامج الموكلة للبلدية¹⁵²، هذا الأسلوب جاء نتيجة لضرورة الفصل بين صلاحيات التخطيط والتمويل والرقابة من جهة، وصلاحيات الإنجاز والتسيير من جهة أخرى، بحيث توكل المهمة الأولى للإدارة البلدية باعتبارها إدارة تملك صلاحيات السلطة العمومية، وتوكل للمؤسسة العمومية البلدية مهمة الإنجاز، وهذا الفصل راجع إلى إعطاء كل طرف استقلالية خاصة من جانب تسيير الأموال¹⁵³.

لقد كان وإلى وقت قريب أسلوب التسيير بواسطة المؤسسة العمومية المحلية من الأساليب المفضلة لدى الجماعات المحلية لتسيير المرافق العمومية، والاهتمام بهذا النوع من التسيير ودعمه وكان هدفه في واجتماعي، فهو من جهة يهدف إلى تدعيم الولايات والبلديات بوسائل الانجاز الضرورية لتنفيذ برامجها الاستثمارية، ومن جهة أخرى توفير مناصب شغل للأيدي العاملة المحلية¹⁵⁴.

وبعد التغيرات التي بدأت تعرفها الدولة في التوجه نحو اقتصاد السوق تحت ضغوطات المؤسسات المالية الدولية، وبعد العجز المالي الذي بوارده في الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد سنة 1986 والتي كان من نتائجها تقليص الموارد المالية، الشيء الذي انعكس سلبا على المؤسسات العمومية سواء الوطنية أو المحلية، إذ لم يعد في وسع الدولة أن تمول المؤسسات العمومية العاجزة هذه الأخيرة

¹⁵¹ - محاضرات الأستاذ أكلي حسين في مقياس: "المالية المحلية" لطلبة التكوين ما بعد التخرج، تخصص التسيير العمومي المحلي، الدورة الثانية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1994-1995.

¹⁵² - محاضرات الأستاذ محمد بوسماح في مقياس: "المؤسسات العمومية" لطلبة ماجستير: فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الحقوق بين كنون الجزائر، 2009.

¹⁵³ - د. فريد النجار: "إدارة مؤسسات المرافق العمومية بآليات القطاع الخاص، إدارة المرافق العامة بأساليب التخصصية، 14/10/2005) المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة، مصر، ص 10.

¹⁵⁴ - ظريف نادية: "تسيير المرفق العام والتحولات الجديدة"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق: فرع الدولة والمؤسسات العمومية جامعة بن عكنون، الجزائر، 2008، ص 25.

التي أصبحت بين خيارات حتمية محدودة انتهت بضرورة حوصصة المؤسسة الاقتصادية العاجزة، وحل المؤسسات العمومية التي تقوم بتسيير مرافق عمومية وعودتها إلى الاستغلال المباشر بجميع عيوبه¹⁵⁵.

ثالثا: أسلوب التسيير عن طريق الامتياز: نصت المادة 155 من القانون البلدي على هذا الأسلوب من التسيير حيث أقر المشرع الجزائري أنه: "يمكن للمصالح العمومية البلدية المذكورة في المادة 149 أعلاه أن تكون محل إمتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول"

ويعرف أسلوب الاستغلال عن طريق الامتياز: "بأنه عقد تكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة بإدارة مرفق عمومي واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأعمال يقدمها صاحب حق الامتياز على مسؤوليته مقابل رسوم يدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق".

من هذا التعريف يتضح جليا أن الالتزام هو عبارة عن عقد يربط بين طرفين غير أنه ذو طبيعة خاصة، حيث أن موضوعه يعني بإدارة مرفق عمومي وهذا الأخير تحكمه مجموعة من القواعد والأسس، كما أن هذا العقد لا يكون إلا لمدة محددة مسبقا تنتهي بانتهاء إلزامية العقد، كما أن أعباء المشروع وأخطاره المالية يتحملها الملتزم ومختلف المصاريف التابعة له، مقابل ذلك يتقاضى هذا الملتزم عوضا عن خدماته رسوما يحصلها من المنتفعين.

إذن فأسلوب الامتياز يوفر إلى حد كبير حلا يجب أخذه بعين الاعتبار من قبل المسؤولين المحليين بالخصوص في قطاعات التجهيز والاستثمار كالتجهيزات الرياضية السياحية الاقتصادية وغيرها والتي تتطلب أموالا معتبرة تعجز البلديات على تحملها¹⁵⁶.

ولكن ما يلاحظ على مستوى البلديات الجزائرية أن هذه الطريقة لا أثر لها خصوصا بالنسبة لبلديات الصغيرة الحجم والتي تواجه مشاكل وعراقيل لا حصر لها في مجال تسيير واستغلال مرافقها العمومية، كمرفق المياه الصالحة للشرب، بحيث لا زال يسير مباشرة وبطريقة فوضوية سواء من حيث نوعية الخدمة أو من حيث طريقة تحصيل مستحقاتها، الاستفادة من الخدمة فأسعار المياه يتم تحديدها عادة بطريقة جزافية دون اعتماد على أية معايير موضوعية (كاستعمال العدادات مثلا) أما التحصيل المالي لمستحقات الخدمة فهو يتم بطريقة فوضوية أيضا تتم بالتسامح المفرط والتخلف في الدفع حتى

¹⁵⁵ - بن شعيب نصر الدين، المرجع السابق، ص 299.

¹⁵⁶ - التعليم الوزارية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، رقم 94، 842/3 المؤرخة في 07 سبتمبر

1994، المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية، ص 05.

لعدة سنوات، مع العلم أنه كان من الأفضل للبلديات وفي مثل هذه الحالة أن تمنح صلاحيات تسييرها واستغلالها إلى من تتوفر فيهم الشروط الالتزام بذلك.

2.2.2 الاختلافات التنظيمية والتسييرية للمرافق العمومية البلدية: من خلال تعرضنا لأهم الطرق المعتمدة من طرف البلديات في مجال التسيير والاستغلال لمرافقها، يمكن الإشارة إلى أن هذه الطرق لا زالت تعرف تخلفا ملحوظا مقارنة مع ما هو جاري في المؤسسات القطاع الخاص، وهذا بلا شك راجع لوجود الاختلافات التالية:

- تضخم عدد الموظفين على مستوى المرافق العمومية الذين يفتقدون إلى مهام واضحة.
- غياب أساليب حديثة للتسيير، حيث يتم الاعتماد على مناهج تقليدية مما ينعكس سلبا على أدائها ومردوديتها ويشكل عائقا حقيقيا أمام التحولات الجديدة للمرافق العمومية وما تفرضه المنافسة، فأهم خلل تعاني منه مرافق العمومية البلدية هو نقص استعمال التكنولوجيا الحديثة التي تساعد على التطور المعلوماتي والاتصالي خاصة وأن الاتصال داخل المرفق يعد بمثابة المحرك الأساسي لسير عملها ويضمن لها فعالية أكبر.

إضافة إلى افتقار مرافق البلدية إلى الأدوات الحديثة فإن استعمال المناهج العلمية يكاد يكون منعدما، حيث نسجل غيابا تاما للمناجمت العمومي كمنهج يسهل لها القيام بالوظائف بصفة علمية ودقيقة وتمكنها من تحقيق أهدافها؛

البيروقراطية وما تحمله من مساوئ وسلبيات، كتعطيل العمل نتيجة لكثرة الإجراءات القانونية مما يؤدي إلى القضاء على روح الإبداع والمبادرة والتهرب من المسؤولية؛

غياب نظام معلوماتي "Système infomation" جيد وفعال يسمح بوجود نوع من التواصل بين مختلف مرافق البلدية مما يضمن حسن سيرها ونجاعتها؛

غياب الأدوات الحديثة لمراقبة التسيير خاصة تقنيات المحاسبة وبالأخص المحاسبة التحليلية، التسيير التقديري، وتقنيات تحليل القيمة، الكلفة/الفعالية، تقنيات تحليل ودراسة حجم الاحتياجات؛

عدم التحكم في النفقات وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة، باستخدام أكبر قدر من الموارد والدليل على ذلك ارتفاع نفقات الموظفين من إجمالي ميزانية التسيير للبلدية، إذ تشكل هذه النسبة حوالي 80% في حين يجب أن لا يتعدى 40% حسب العتبة المحددة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية¹⁵⁷.

إذن هي جملة وجيزة من النقائص والاختلالات التي تعتبر حجر عثرة أمام عقلنة وحسن سير عملية تسيير واستغلال المرافق البلدية وترقية مداخيل استغلالها، هذا ما ينعكس فعلا على حصيلتها. فمن خلال الإحصائيات المقدمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية للسنوات 2003، 2004 و 2005 نجد أن هذه النسبة لا تتعدى هي الأخرى 06%، وهذا ما يوضحه الجدول أدناه: **الجدول رقم (12):** تطور مداخيل الاستغلال البلديات للفترة الممتدة من سنة 2003 إلى غاية 2005 (ألاف دينار جزائري و%).

السنوات	إيرادات	مداخيل الاستغلال	النسبة %
2003	10.546.195.630	314.298.312	3.65%
2004	14.087.055.163	361.336.482	4.31%
2005	14.82.560.770	402.532.132	4.54%

المصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

بالنظر إلى حجم الأعباء والصلاحيات الملقاة على عاتق البلدية يمكن القول أن هذه النسب لا تمثل حقيقة قيمة الخدمات المقدمة.

إن لضعف هذا المصدر أثر بين في انعدام نمو ميزانية البلديات التي يشهد محيطها طلبا متزايدا على الخدمات العمومية، ولانعدام إمكانية تصرف وتدخل المسؤولين المحليين في تقدير الجباية المحلية يبقى هذا الباب منفذا هاما يبرز من خلاله دون أدنى انحراف عن النصوص أو القوانين المنظمة.

إذن فالبلدية مدعوة في هذا الشأن إلى الالتزام بالتسيير الأنجع لمرافقها بإجراء عمليات التحليل المالي خصوصا من حيث الكلفة والفعالية وفي الأوقات المناسبة لذلك، الأمر الذي يتيح الفرصة بعد ذلك للمسيرين باتخاذ القرارات الملائمة من حيث:

التعرف على القيمة الحقيقية المالية للمرفق؛

تحديد وتقييم احتياجات المرفق بدقة؛

تحديد أثمان المرفق وفقا للإمكانيات المتاحة.

2-3 تشخيص التسيير الحالي لقروض البلديات:

1.3.2 تطور ديون البلديات الجزائرية: تمثل المديونية في المالية العامة للنفقات الإلزامية الواردة في الاعتمادات التقديرية، أي أنه في حالة نقص الاعتمادات يمكن تسديد هذه النفقات يتجاوز الاعتمادات.

وبخصوص المالية المحلية، هل يمكننا القول بأنه على البلديات ديون؟ وللإجابة على هذا السؤال نتطرق إلى مسألة أصل الديون، ثم إلى مديونية البلديات. **أولاً: أصل الديون:** تجدر الإشارة هنا إلى أن لمديونية البلدية عدة أسباب أهمها: سوء تقدير المشاريع مما ينجر عنه إمكانية ظهور وضعية ظرفية تتطلب مصاريف طارئة؛ الانعكاسات الناجمة عن الإصلاحات الاقتصادية (غلق المؤسسات وتسريح العمال... الخ) مما يعني ظهور شريحة جديدة تصبح عالية على البلديات، بالإضافة إلى زوال المساهمات المالية في الضريبة بعد اقتطاعها من أجور العمال؛

نقص الكفاءات المهنية والعملية المؤهلة للإشراف على الشؤون المالية للبلديات؛ تدخل البلديات في جميع الميادين تقريبا وفي كافة مناحي الحياة (السكن، المدارس، الشببية والرياضة، الثقافة، الصحة... الخ) ما يتطلب موارد ضخمة؛ الوضع الأمني المتسم بعدم الاستقرار، ونقص هذا العشرية السوداء التي مرت بها البلاد وظهور مهام ونفقات جديدة تكلفت البلديات بتأمينها¹⁵⁸.

التوازن الوهمي، بينما الميزانية غير متوازنة في الواقع مما يعني وجود عجز ذلك أن القانون الذي ينظم البلدية صريح بشأن إلزامية المصادقة على ميزانية متوازنة، وفي حالة العجز على البلديات أن تتحمل على عاتقها تدارك هذا العجز ولو بالاستدانة.

ثانياً: مديونية البلديات: غالبا ما تعتبر المديونية بمثابة مؤشر يدل على حسن أو سوء التسيير، لكن ذلك لم يمنع من دوام هذه الظاهرة عبر جل البلديات الوطن.

ودائما كانت تلجأ الدولة لمسح هذه الديون لحل هذه الإشكالية التي تشهد تطورا مستمرا، خاصة وأن مسؤولي الجماعات المحلية وفي معظم بلديات القطر الوطني لا يحترمون الاعتمادات المالية المفتوحة، انطلاقا من فكرة أن الدولة (السلطة المركزية) سوف تتكفل آجلا أم عاجلا بمسح ديون البلديات، والجدول الموالي يبين تطور هذه الديون:

الجدول رقم (13): جدول يوضح تطور مديونية البلديات (الوحدة مليار دج)

السنوات	قسم التسيير	قسم التجهيز	المجموع
1995/12/31	1.414	3.548	4.962
1996/12/31	1.596	2.778	4.374
1997/12/31	2.996	5.084	8.053
1998/12/31	0.610	0.823	1.433
1999/21/31	8.7	13.3	22
2000/12/31	1.84	4.52	06
2001/12/31	2.37	5.63	08
2002/12/31	2.382	3.618	06
2003/12/31	0.422	1.578	02
2008/12/31	8.11	13.89	22

مصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

المبحث الثاني: معوقات التسيير الأنجع للمواد المالية وتأثيرها على الوضعية المالية للبلدية

لأن مشكلة التسيير اللاعقلاني للموارد المالية للبلديات الجزائرية هي داء طال اعتلال المالية المحلية بها، ولأنها مشكلة متشعبة ذات علاقة بكافة الجوانب الإدارية، السياسية، الاجتماعية والثقافية فإن أسبابها لا تقتصر بالتأكيد على ندرة الموارد المالية ومحدوديتها أو على سوء تسيير الجباية المحلية أو ممتلكات البلدية أو غيرها من الموارد المالية الأخرى، بل يتعدى الأمر ذلك إلى وجود عوامل أخرى أهمها التضارب بين حجم هذه الموارد والصلاحيات المفوضة للبلدية، عدم ترشيد النفقات البلدية أو سوء التخصيص الأمثل للإيرادات، عدم كفاءة العنصر البشري وغيرها من العوامل التي تعتبر كحجر عثرة أمام الاستغلال العقلاني للموارد المالية للبلديات، مما يؤثر سلبا على وضعيتها المالية، حيث أن

أغلب بلديات القطر الجزائري أصبحت تعاني من وعكة صحية بسبب العجز الذي مس ميزانيتها، وإن كان هذا الأخير انخفض سنة 2010 ليشمل 417 بلدية عاجزة ماليا نتيجة لما أفضت إليه الانتخابات المحلية لسنة 2007 من تشييب وانخفاض المعدل العمري للمنتخبين المحليين وكذا انتهاج الدولة لسياسة مسح الديون، إلا أنه يبقى عدم التحكم الجيد في تسيير أموال البلديات من الأسباب الجوهرية التي تؤدي إلى الاختلال بين إيراداتها ونفقاتها، مما يجعل البلديات في تبعية دائمة للدولة من خلال الإعانات المقدمة لها وبالتالي يجد من استقلاليتها المالية، هذا كله يجعلها عاجزة وقاصرة على النهوض بمشاريعها التنموية، وسنحاول من خلال هذا المبحث التوقف عند أهم معوقات أو اختلالات التسيير الأمثل للموارد المالية للبلديات وما لها من تأثير على وضعيتها المالية

المطلب الأول: أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية للبلديات.

أولا: عدم التطابق بين الموارد والأعباء:

لقد سبق وأن أشرنا إلى جملة المهام والصلاحيات الموكلة للبلديات القيام بها وفق القوانين والتشريعات المعمول بها، غير أن هذه الصلاحيات المتعددة والمتنوعة تفوق إمكانيات البلديات المتاحة سواء (المالية، البشرية أو المادية)، فأمام التطور المذهل لمهام البلديات فإن مداخل هذه الأخيرة لم تعرف نموا يفي بالغرض المطلوب وليس بمقدورها مجابهة جملة هذه الأعباء والصلاحيات، ومنه يرى سوء التسيير يتجسد في تدني مستوى أداء المصالح العمومية وخدماتها ثم تجسد في عجز ميزانيتها. لقد نص القانون البلدي على أنه: "ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية، بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها".

فهذا النص الصريح الذي يلح على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاح أي مهمة، بعيد كل بعد عن المنطق المتجسد في الميدان، فحسب ما رأيناه فيما سبق عن الأعباء والموارد يلاحظ جليا ذلك الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتوفرة لتسيير المصالح وبين الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بصفة صحيحة. 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.

إن كثرة هذه المهام إذن يمثل عبئا ثقيلا على البلديات وبالخصوص على المنتخبين الذين ليس لهم خبرة تسيير الشؤون العمومية والتنمية وعلى هذا الأساس هناك بعض الاقتراحات المطروحة على هذه الانشغالات المجسدة:

بإمكان البلديات الاحتفاظ بكل المهام غير أنه على الدولة أن تؤمن تمويل الأعباء ذات النفع العمومي؛

يمكن إشراك القطاعات المعنية والمتعلقة بالمصالح ذات النفع الوطني مع البلدية في شكل اتفاقات 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 فقد كتب أ. بوعشبة أحمد¹⁵⁹ 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 الحقيقة من اختصاص وزارة التعليم الابتدائي والثانوي ونفقات الصحة التي هي من اختصاص وزارة الصحة... الخ.

وخلاصة القول أن الصلاحيات الضخمة الموكلة للبلديات يجب أن يعاد النظر فيها بعين الحكمة والبصيرة وإلا أصبحت ظاهرة سوء تسييرها ظاهرة مرضية مزمنة يصعب الخروج منها.

ثانيا: ضعف الموارد البشرية

إذا كان تطبيق اللامركزية قد ارتبط فكريا ومنذ البداية بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم، فقد بين الواقع أن التدابير التي تحيط بعملية اختيار وتعيين ممثلي وموظفي الجماعات المحلية أصبحت لا تتجاوب إطلاقا مع الواقع.

فعلى المستوى البلدي، ففي الوقت الذي تعاني منه البلدية من افتقارها للجانب النوعي، يأتي القانون الأساسي لعمال البلديات في الاتجاه المعاكس ضاربا عرض الحائط مقتضيات الساعة وحاجيات البلدية الحقيقية متجاهلا أمر الواقع، إذ يمنح لرئيس البلدية صلاحية التعيين والتسيير فالسؤال المطروح، ما الفائدة من منح هذه الاختصاصات في ظل غياب الموارد المالية الكافية لتغطية مثل هذه النفقات؟ إضافة إلى ذلك نتساءل هل ما يوفره سوق العمل يتلاءم وصلاحيات البلدية من حيث الكفاءة والاختصاص؟

فإلى حد الآن فإن الشروط التي تحيط بعملية تعيين الأعوان الإداريين وجلب الإطارات المؤهلة لازالت محفوفة بكثير من الغموض، خاصة إذا علمنا بأن الإطارات تميل في غالبها إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية، أو لدى الخواص وتنبذ الالتحاق بالجماعات المحلية، وذلك بسبب انسداد

¹⁵⁹ - بوعشبة أحمد: "المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير

في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة الجزائر، 1991، ص54.

أبواب الترقية وغياب المحفزات التشجيعية، وهذا ما أدى إلى حرمان الجماعات المحلية من التأهيل اللازم، أي ضعف مستوى التأطير الناجم عن افتقار البلديات للمستخدمين ذوي الكفاءات المهنية والعملية والشهادات الجامعية، ولعل الأرقام المئوية تعبر أحسن تعبير على التفاوت الكبير في نسبة التأطير بين الإدارات المركزية واللامركزية:

على المستوى الوطني نسبة التأطير 12%؛

على المستوى الإدارات المركزية، نسبة التأطير 17%؛

على مستوى الولايات، نسبة التأطير 11.85%؛

على مستوى البلديات، نسبة التأطير 2.06%.

بالرغم من أن النسب شهدت في السنوات الأخيرة تطورا ملحوظا، إلا أنها لم تبلغ بعد الحدود المرجوة.

فيما يخص تركيبة مستخدمي البلديات نجد أنها تتكون من ثلاثة أصناف هي كالتالي:

أعوان تنفيذ: وهو الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة.

أعوان التحكم: وهم الموظفون المؤهلين الحاملين لدرجة (معاونين إداريين، كتاب إداريين، ملحقيين إداريين وتقنيين ساميين).

الإطارات: وهم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة، الذين لهم القدرة على التطور وفهم النصوص وتفسيرها

الجدول رقم (14): يوضح تركيبة مستخدمي البلديات لسنة 2000¹⁶⁰.

التركيبة	العدد	المعدل
الإطارات	9546	5.17%

¹⁶⁰ - احمد رحمانى: "تسيير الموارد البشرية، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات الاقتصادية المحلية (رهان ونقاش)"
مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاص بالسكان والتنمية (CECEAP)، الجزائر، 1999، ص 05.

أعوان التحكم	10469	5.67%
أعوان التنفيذ	164619	89.16%
المجموع	184634	100%

ولنا أن نرجع أسباب نقص الإطارات على مستوى البلديات الجزائرية إلى ما يلي:

عدم احترام إجراءات التوظيف واعتماد طريقة الترقية الداخلية أكثر من التوظيف الخارجي، مما يجعل مناصب كثيرة تشغل من قبل موظفين لهم معارف عملية في حين يفتقدون للمعارف العلمية؛ افتقار معظم البلديات إلى جداول تقديرية خاصة بتسيير الموارد البشرية وغياب سياسة واضحة للتوظيف، إذ نجد أغلب الإطارات الجديدة موظفة في إطار تشغيل الشباب أو الشبكة الاجتماعية، أو عقود ما قبل التشغيل، أو عقود الإدماج المهني، ما يعني كبح فعالية الأداء لدى هؤلاء الإطارات لأنهم يفتقدون إلى المسؤولية، وينقصهم الإحساس بأنهم قطعة أساسية في تسيير البلدية، الأمر الذي يمكن أن يعكس بالسلب على أدائهم الوظيفي؛

عدم برمجة دورات تكوينية للموظفين باستمرار، وإن وجدت فهي تقتصر على عدد قليل من المستخدمين، ويتجلى ذلك من خلال إلقاء نظرة على الدراسات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط على مستوى البلديات وهو ما نبينه في النسب الآتية:

من جملة المسؤولين المحليين نجد:

- 82 % منهم لم يتابعوا دورات تكوينية؛
 - 18% من المسؤولين من كان لهم الحظ في متابعة دورات تكوينية في التسيير المالي، الحالة المدنية، الموارد البشرية، الأرشيف والعمران.
- بالنسبة للموظفين الآخرين (أعوان التحكم وأعوان التنفيذ) نجد:
- 90% منهم لم يستفيدوا من دورات تكوينية؛
 - 10% منهم فقط من استفادوا من دورات تكوينية في مجالات التقنيات الإدارية كالإعلام الآلي، العمران، المالية، المنازعات، الأرشيف، الحالة المدنية... الخ.
- الملاحظ في الأخير أن عمليات التعيين والتوظيف والتكوين عبر الكثير من بلديات الوطن لا تخضع إطلاقاً للضوابط التقييمية المنصوص عليها في القانون، بل تخضع في غالب الأحيان لاعتبارات لا تماشى والصالح العام، إضافة إلى وجود ارتفاع في عدد المستخدمين على مستوى البلديات دون أي

اعتبار للكفاءة ومستوى المستخدمين الأمر الذي يؤدي إلى استهلاك مستخدمي البلديات لكثلة أجزئية مرتفعة حيث تجاوزت هذه الكثلة 70% من الإيرادات العادية¹⁶¹، وهذا دون أن تكون هناك مردودية للأداء.

وخلاصة القول يبقى عدم الاستثمار في العنصر البشري القاسم المشترك بين كل البلديات الجزائرية، سواء كانت تحسن تسيير مواردها المالية أو تسيء في ذلك أو تحقق فائضا ماليا أو عجزا وعليه من الأحسن إعادة النظر في تركيبة هذا المورد وإدخال عامل التكوين والتربص وتكثيف الملتقيات للمستخدمين والمنتخبين بصرامة لحمل الكل على النشاط الفعال والعمل الجدي لخلق الشعور بقداسة هذه المهام والصلاحيات التي تسعى لخدمة المجتمع

ثالثا: عدم ترشيد النفقات البلدية

إن عملية التحكم في النفقات العمومية كان ولا يزال موضوع اهتمام الكثير من الباحثين في ميدان المالية العامة، أما على المستوى المحلي فإن هذا الإجراء أثناء إعداد الميزانية الأولية أمر مهم للغاية، يعمل في اتجاه تقليص نفقات وديون الجماعات المحلية التي أصبحت صعبة التحمل نظرا لتزايد الأعباء المتعلقة بصلاحيات هذه الجماعة.

لقد جرت العادة على أن البلدية بحكم ضعف مسيرتها أو جهلهم أو الضغوطات التي تخضع لها تتدخل في كل شيء، حتى في الأمور التي لا تعنيها، أو ليست من صلاحياتها، أو التي لا يستفيد منها مواطنوها، وهذه التصرفات أوجدت أوضاعا خطيرة هددت كيان البلدية ومصداقيتها، بل هددت حتى وجودها بسبب تدخلاتها المتكررة في كل شيء أو أحيانا بدون مقابل، فكم فرضت على البلدية التكفل بمصاريف أو إنجاز أشغال أو تحمل وضعيات لم تتسبب فيها، ولا تدخل في نطاق مهامها وربما غير متواجدة حتى فوق ترابها، فنجدها مثلا، تتحمل مصاريف وأعباء هيئات لا تدخل حتى في نطاق المرفق العام، تقوم لصالح إدارة عمومية تملك ميزانية مستقلة بها، وتساعد التكفل ببعض الانشغالات كتزويد المقرات بالعتاد، وميزانيتها لا تسمح لها بذلك، أو على حساب أمور أكثر أهمية، كما نجدها تتحمل مثلا صيانة الممتلكات الغير وترميم عمارات الغير، وتصلح ما أفسده الغير وغير ذلك من التجاوزات الخطيرة.

¹⁶¹ - أحمد رحمان: "تسيير الموارد البشرية، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات الاقتصادية المحلية (رهانات ونقاش)"

، مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاص بالسكان والتنمية (CENEAP) الجزائر، 1999، ص146.

وما شاهدناه كصورة معبرة عن سوء الانفاق على مستوى العديد من بلديات الوطن إنشاء مراكز علاج في مناطق لا يتجاوز عدد سكانها 20 عائلة وكم سمعنا بمجمعات مدرسية لا يتعدى عدد التلاميذ بها في كل قسم ستة تلاميذ، وكما شاهدنا أعمدة الإنارة الريفية حوالي 100 عمود يتم إيصالها إلى قمة الجبل حيث لا توجد سوى عائلة واحدة، وكم فتحت طرقات ريفية معبدة لتجمعات سكانية قليلة جدا وأين حركة السيارات لا تتعدى سيارة في اليوم، وكل هذا لترشيد النفقات البلدية. إن الانجازات التي على الدولة تحملها في هذا الشأن، لا بد وأن تلي معايير موضوعية علمية، لا شعابوية، و لأغراض سياسية انتخابية وتؤدي خدمة حقيقية سواء في مجال حفظ صحة مواطن أو سلامته، أو استفادته من شروط الحياة الضرورية، ولكن في إطار العقلانية والتصرف المحكم والاستغلال الأمثل والمحافظة على الأموال العمومية.

ومن هذه الأمثلة البسيطة يتضح أنه لو تم الصرف النفقات في الأمور الجادة والمواضيع التي هي من صميم صلاحيات البلدية، لتمكنت هذه الأخيرة من تجنب هذه المصاريف الضائعة دون هدف موضوعي وتمكنت من اقتصاد اعتمادات كبيرة تقلص من عبء مديونيتها، وعليه فعلى البلديات عند اعتماد الميزانية:

التقييم الدقيق الذي يؤدي إلى عدم تجاوز الأغلفة المالية المحددة عند التنفيذ.

البرمجة الموضوعية للنفقات.

عدم الاستعمال المزدوج للنفقات.

البحث الفاعل للأنشطة الاقتصادية ذات الأولوية الكبرى.

إتباع أسلوب المناقصات عند اقتناء البلدية للمواد والسلع والخدمات¹⁶²، وفي حالة المقننات ذات القيم الصغيرة والمتوسطة فالبحث عن الموردين يعرفون هذه السلع بأسعار منخفضة هو حثيمة كذلك لا تقل عن سابقتها، كما يجب تفادي مظاهر التفاخر في تأثيث المكاتب والالتزام بما تدعو الحاجة إليه ويؤدي المطلوب منه.

وفي هذا الأخير تجدر الإشارة إلى أن الطريقة المثلى لتمويل المشاريع العامة هي أن ينظر في هذه المشاريع هل هي مما يحصل للأمة ضرر، فإنه يبحث إن كانت هناك أموال في الخزينة فاضلة عن الإنفاق على الحاجات الضرورية، فإن وجدت ينفق على تلك المشاريع، أما إذا كان عدم الإنفاق على هذه المشاريع يوقع ضرر بالأمة فإن البحث عن سبل أخرى للتمويل ولو بالإستدانة هو أمر

162 - المرسوم الرئاسي 08-338 المؤرخ ب 2008/10/26 المادة 05 المحدد للمبالغ التي تشرط بلوغها لعقد صفقة.

مباح¹⁶³ ووفقا لهذا المبدأ يجب أن تتصرف البلدية الجزائية، في إنفاق أموالها، أي الأخذ بعين الاعتبار بمعيار الأولوية في كل زمان ومكان، ما دام ترشيد النفقات يقصد به تحقيق الفعالية في تخصيص الموارد وكفاءة استخدامها في ظل الندرة النسبية للموارد المتاحة للبلدية وارتباط تزايد الإنفاق العام بعوامل يصعب تجنبها¹⁶⁴.

من هذه المعطيات يمكن للبلديات التحكم في نفقاتها وذلك بترشيد استعمالها، استعمالا عقلانيا سليما فحتى لو حقق عجزا يمكن استدراكه بشيء من التشفير.

رابعاً: غياب الرقابة

إن غياب عنصر الرقابة الفعلي أغرق العديد من البلديات في وحل الرشوة والاختلاسات والتسيب والإهمال وهدر المال، حتى أصبح المسؤولين لا يتحججون من الاعتراف بهذه الوضعية إلى حد حل المجالس الشعبية البلدية.

فإذا كانت الرقابة موجودة رسمياً فما العبرة من هذا الموجود الغائب عن الميدان؟ وإن كان موجوداً حقيقية في الواقع فما فعاليته؟ وما مدى قوته وصرامته في كف المسؤولين عن إهدار الأموال العامة التي وصل إلى خط ما فوق الأحمر؟ دون أدنى تحرك من المصالح الوصية لوضع حد لهذه الوضعية المزرية التي أوصلت أغلب البلديات إلى الشلل، ومطالبة الدولة أن تدفع عنها وباء المديونية التي أصبحت وباء مزمناً يثقل كاهل الصندوق المشترك لجماعات المحلية، فغياب الرقابة إذن بالرغم من وجودها المادي قد يكون سبباً في التصرف اللاعقلاني والرشيد للمال العمومي المحلي، وعليه كيف يمكن أن يكون للرقابة دوراً فعالاً؟

من بين النقاط التي من شأنها تقليص التصرفات اللاقانونية اتجاه استعمال المال العام المحلي نذكر ما يلي:

اعتماد الشفافية والمساءلة كأدوات مهمة لكبح جماح الفساد والقضاء عليه¹⁶⁵.
جعل محاسب البلدية تحت مجهر أجهزة الرقابة .

¹⁶³ - عبد الرحمان المالكي، "السياسة الاقتصادية المثلى، جدار الكتاب العالمي للنشر وتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2006، ص 242.

¹⁶⁴ - د. محمد عمر أبو دوح: "ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة"، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2006، ص 44.

¹⁶⁵ - محمد علي إبراهيم الخصية، الفساد المالي والإداري، ومكافحته ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث بعنوان: آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنعقد في الرباط، المملكة المغربية، 2008، ص 139.

العمل على التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة المستخدمة من قبل إدارة البلدية، والتحقق من مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية بالسياسات المعتمدة. التدقيق في التحصيلات للإيرادات على اختلاف أنواعها. كشف الاختلاسات والتزوير والأخطاء الفنية، وكل ما يتنافى وقواعد المحاسبة العمومية¹⁶⁶. التأكد من دقة العمليات الحسابية وصحة المستندات المؤيدة للصرف. التحقق من التسيير الفعال والاستهلاك العقلاني للوسائل المادية الموضوعية تحت تصرف المصالح البلدية .

تفعيل الدور الرقابي المحاسبي وتوسعة هذا الأخير من خلال خلق غرف ولائية تتكفل بتشديد الرقابة على المالية المحلية، على أن يكون أعوان هذه الغرف من خارج الولاية، ويتم استبدالهم كل ثلاث سنوات وذلك لمصدقية أكبر¹⁶⁷. تعزيز دور هيئات الرقابة العامة في الدولة بما يضمن الكشف عن حالات سوء الإدارة، أو التعسف في استعمال السلطة أو إساءة استخدام لمال العام، وغياب الشفافية والنزاهة في الإجراءات المتعلقة بممارسة الوظيفة العام

خامسا: عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال

إن التقديرات على مستوى البلدية غير متماشية مع طرق استعمال الموارد المسخرة لصالحها فتقديرات الميزانية غير مرتكزة على تقنيات حديثة والتي من الممكن أن توجه أصحاب القرار عند اختيارهم للمشاريع ومعرفة الاجراءات الواجب اتخاذها لتحسين الموارد فالممارسات الحالية في مجال التقديرات تجرنا إلى الحقائق والوضعيات التالية:

¹⁶⁶ - محمد مصطفى سليمان: " حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري"، الدار الجامعية، مصر، 2006، ص 41.

¹⁶⁷ - سعاد طيبي، "الرقابة على الميزانية المحلية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون فرع: إدارة ومالية، كلية الحقوق بن

عكنون جامعة الجزائر، 2001، ص 28.

تفاوت بين تقديرات الميزانية والنتائج المتضمنة في الحسابات الإدارية، إذ تلجأ البلديات إلى تضخيم تقديراتها باعتماد مناهج جزافية والتركيز على نتائج السنة المالية المنصرمة دون مراعاة المعطيات المتعلقة بتأثير الظروف الاقتصادية إيجاباً وسلباً.

عدم إنجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى، إذ لا تلجأ البلدية قبل إبرام الصفقات المتعلقة بالمشاريع إلى دراسات التقنية والمالية والاقتصادية والاجتماعية للمشاريع المراد إنجازها، الأمر الذي يترتب عليه عدم قدرة البلديات على تقدير التكلفة الإجمالية للمشروع ومردوديته المالية والاقتصادية والاجتماعية مما يعرضها، كما هو الشأن بالنسبة للعديد من البلديات الجزائرية لتحملات مالية إضافية قد لا تتوفر على اعتمادات اللازمة لتغطيتها وإنفاق موارد مالية ضخمة على إنجازها دون تحقيق المنافع والأهداف الاقتصادية والاجتماعية المنشودة¹⁶⁸، وتجدر الإشارة غلى أن هذا النوع من الدراسات تتجلى أهميته كونه يمكن من تقدير حجم وتكلفة المشاريع والخصائص التقنية التي سيتم التعاقد بشأنها ومدى أهميته المشروع المراد إنجازها من جهة ومن جهة أخرى رصد العراقيل التي قد تواجه البلدية أثناء تنفيذ المشاريع حتى تتمكن من التحكم في المخاطر وآجال التنفيذ والإجراءات اللازمة الكفيلة بتجاوز هذه المعوقات في حالة حدوثها وفي الوقت المناسب.

التأخر في إنجاز المشاريع البلدية، حيث تشرع هذه الأخيرة في إنجاز مشاريع اجتماعية واقتصادية، يتم بعد ذلك إهمالها وإيقاف الأشغال بها في إحدى مراحل إنجازها مما يعرض مصالح البلدية ومواطنيها خاصة عندما يتعلق الأمر بمشاريع مدرة للمداخيل (كالمساحات الأسبوعية، المجازر، مواقف السيارات...).

غياب برمجة متعددة السنوات في ميدان الإيرادات والنفقات.

نادراً ما ترفق الميزانية بتقرير منفصل يحدد فيه الأهداف والأولويات.

غياب النظرة الصحيحة للبلدية في مجال التكلفة الحقيقية والدقيقة، حيث ينظر لها على أساس الأحكام الذاتية في التقدير أكثر ما ينظر إلى الحقيقة كما هي، فمن خلال الممارسات اليومية، لا يسعى المسؤول إلى معرفة والبحث عن التكاليف الجزئية للتسيير والتجهيز مثلاً (كم يكلف كلم واحد من الطريق أو القسم المدرسي الواحد أو القمامة الواحدة؟...).

فإذا هي جملة وجيزة من الأسباب التي تعتبر حجر عثرة أمام ترشيد أموال البلديات والتي تنصب في إطار زيادة عجز البلديات، إن لم تكن سبباً في ذلك كما تحد من استقلاليتها وتؤثر على تنميتها

المطلب الثاني: أثر سوء تسيير الموارد المالية على الوضعية المالية للبلديات

تطرقنا فيما سبق إلى واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات وأهم الأسباب المعرقة له وسنحاول من خلال هذا المطلب إلى 'إلقاء الضوء على أهم ما سببه سوء تسيير أموال البلديات من تأثير على الوضعية المالية للبلديات.

أولاً: عجز ميزانية البلديات

إن العجز المالي مهما كانت أسبابه، فإننا لا نتغاضى عن العجز التسييري الناتج عن سوء التصرف في الأموال وسوء استغلالها عقلاً فوجد مثلاً بعض البلديات لها نسبة كبيرة من المداخيل (ضريبة، مداخيل الممتلكات، ناتج الاستغلال...) أو من أثرى البلديات، لكن مواطنوها يعيشون في مشاكل عويصة ولا تتوفر على أبسط مكونات الحياة. وعليه على هذه الاختلالات تقع على عاتق المسؤولين المحليين وتوضع الواقع المالي الحقيقي للبلديات والعجز المالي لميزانيتها حتى وإن كان هذا الأخير أنخفض مستواه في السنوات الأخيرة مقارنة بالسنوات السابقة وأصبح يبلغ 417 بلدية من إجمالي 1541 بلدية حسب إحصائياتها، إلا أن هذا الانخفاض لا يعني أن البلديات الجزائرية كفئة في تخصيص أموالها أو التصرف فيها بطريقة كفئة وفعالة، وإنما هذا الانخفاض جاء كما سبق وأن أشرنا إلى الإعانات المقدمة من طرف الدولة وانتهاجها لسياسة مسح ديون البلديات وكذا كنتيجة لما أفضت إليه الانتخابات المحلية لسنة 2007 من تشييب وانخفاض المعدل العمري للمنتخبين المحليين.

ثانياً: مشكلة التنمية المحلية

إن مشكلة التنمية المحلية ليست في إيجاد أو تنوع مصادر التمويل بقدر ما هو في سوء تسيير أموال البلديات وغياب تنسيق الجهود والإمكانيات المتواجدة، فوجد مثلاً برمجة بناء وإنجاز قاعة علاج مموله من برنامج التنمية المحلية دون استشارة للخريطة الصحية، ولا للمصالح المختصة ودون مراعاة للمقاييس في هذا الباب، ونجد مديرية الصحة تسجل مشروع إنجاز مركز صحي في إطار المشاريع القطاعية للتنمية دون معرفة وجود قاعة علاج في نفس مكان، لا لشيء أن التنمية فهمها البعض أنها استقلالية دون مشاورة، وأنها انفرادية دون تكاملية ومادام الوالي لا يستشار مسبقاً من طرف الوزارات المعنية، وما دام المدراء المحليون لا يستشارون مسبقاً والعكس صحيح، فإن الجهود ستتبعثر ولن تلحق الإمكانيات الموجودة والأهداف المحددة وهكذا تضيع الأموال التي هي بحوزة البلديات دون تحقيقها لأدنى الاحتياجات.

ثالثا: اثر التمويل المركزي على استقلالية المالية للبلديات

لم يتوانا المسؤولون المحليين عن إثارة انتباه السلطة المركزية إلى الفرق الشاسع بين الموارد المالية المخصصة لهم والاحتياجات المتزايدة التي يجب عليه تلبيتها، ومن هنا لا يبقى للجماعات المحلية سوى إعانات الدولة لتغطية نفقاتها خاصة منها نفقات قسم التجهيز والاستثمار المتصلة بعملية التنمية المحلية، غير انه يمكن القول ان الإعانة المالية الواردة من خزينة الدولة لا تكون حيادية بل مشروطة، ويرجع ذلك أساسا إلى كونه أنه على الدولة أن تحقق أهدافها الأساسية المتمثلة في كونها موجهة بالخصوص للمواطنين... إلخ¹⁶⁹. بمعنى أن الدولة عليها مراقبة أموالها وكيف يتم صرفها من طرف الجماعات المحلية المستفيدة من الإعانات، فالتمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، ومن هنا تكون مسألة التنمية موضوع مشترك يهم الدولة والجماعات الحلية، مما جعل هذه الأخيرة

تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، لذلك نلاحظ ان الموارد المالية تعتبر عنصرا هاما من عناصر الاستقلال المحلي، بحيث إذا لم يكن للوحدات المحلية موارد مالية مستقلة فإن استقلال هذه الوحدات يعتبر ناقصا ويجول دون ممارسة الاختصاصات.

ومن هنا ونتيجة لنقص الموارد المالية من جهة وسوء استغلالها من جهة أخرى، تصبح ميزانية البلدية عاجزة مما يجعلها في حالة ماسة إلى إعانات (مركزية) الشيء الذي يجعلها تحت رقابة شديدة ويزيد من سلطة تدخل الدولة وإشرافها عليها، وبغية حل هذه المشاكل من حدة تبعية المالية المحلية للبلديات للوصاية، لجأت الحكومة الجزائرية إلى رسم جملة من الحلول، حيث جاء على لسان الوزير السابق لوزارة الداخلية والجماعات المحلية "يزيد زرهوني"، أن الحكومة تعتزم وضع صيغ جديدة لضمان مصادر تمويل للبلديات، ومن بين الصيغ التي درستها الدائرة الداخلية، كيفية تمكين الأسس المنتخبة من الحصول على قروض بنكية توجه لتمويل مشاريع التنمية ذات الطابع التجاري، في مقابل تقديم ضمانات عقارية من ممتلكات للمؤسسات المالية، ويأتي هذا المقترح من جملة المقترحات المتعلقة بإنعاش موارد البلديات، التي جاءت في سياق مشروع يحدد جباية البلديات وهو بمثابة إطار قانوني يعمل على استحداث موارد مالية جديدة للبلديات تمكنها من تسيير شؤونها، وحسب تصريح وزير الداخلية دائما فعن هذه القروض البنكية ستمكن البلديات من تمويل مشاريع التنمية الجوارية ويتعلق

¹⁶⁹ - مصطفى كراجي: "أثر التمويل المركزي على استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المحلة الجزائرية، العلوم القانونية

الأمر بالمشاريع التجارية، كبناء دور السينما والأسواق المغطاة، وكذا المرافق الرياضية على اعتبار ان استغلال هذه المشاريع سيوفر مدا خيل للبلديات تمكنها من تسيير شؤونها ومسح ديونها لدى البنوك. ومن خلال تحليلنا لواقع تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، وانطلاقا من التشخيص الميداني لها، نلاحظ ان التسيير التقريبي والجزائي ولما لا نقول العشوائي لهذه الموارد هو السائد في اغلب بلديات القطر الوطني، كما يتم بعيدا عن المعايير العلمية والموضوعية الواضحة المعالم، فرغم تنوع المصادر المالية وتعددتها وامتلاك البلديات الحق في تسيير شؤونها المحلي، إلا أن الجهود المبذولة بخصوص تحسين استغلال الموارد المالية خاصة الذاتية منها تبقى غير كافية للنهوض بالتنمية المحلية. كما أن حجم هذه الموارد يتنافى والمهام والصلاحيات المخولة للبلديات، وبهذا تصبح هذه الموارد غير قادرة على تلبية كل الاحتياجات مما يجعل جل بلديات الوطن في حالة عجز تنتظر إعانات الدولة أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية للنهوض بها. فأمام التحولات والظروف الراهنة، فإن البلديات الجزائرية ملزمة أكثر من أي وقت مضى أن تبذل قصارى جهدها من أجل التحكم الجيد في التصرف في أموالها وتخصيصها تخصيصا أمثل قصد بلوغ الأهداف التي وجدت من أجلها، والنهوض بالتنمية المحلية والوطنية.

خلاصة الفصل الثاني:

تقتضي التغيرات المتعددة التي تعرفها المجتمعات إعادة تكييف دور الدولة بما يلائم أولويات ومتطلبات التنمية، يعني هذه السير نحو تسيير مثالي للمؤسسات العمومية ذات المنفعة العامة إضافة إلى الاهتمام بمشاكل الإدارة المحلية وبمواضيع التسيير العقلاني للموارد المالية، وهذه الأخيرة تضبط وفقا لأسس ومواد تنظيمية لتصبح في شكل ميزانية، وكما أن للدولة ميزانيتها العامة، فلبلدية ميزانيتها كذلك، والتي تحوي الإيرادات المالية المتأتية في الغالب من الجباية أو عائدات الأملاك العمومية المحلية والقروض، كون هذه المصادر تمثل المصادر الرئيسية لتغطية النفقات المتسمة بالارتفاع المستمر، فالأمر

هنا يستوجب إعادة الاعتبار لهذه المصادر بدءا بالموارد الجبائية المحلية، مما يؤدي الى رفع من مرودية الضرائب الموجودة انطلاقا من اشتراك الجماعات المحلية في تحديد الوعاء الضريبي ونسبها وكيفية تحصيلها، وفيما يخص مداخيل الأملاك البلدية، فالملاحظ عليها اتصافها بالضعف والإهمال، وحتى المستغل منها لا يتم استغلاله وفق معطيات ميدانية حقيقية، ولهذا فالتحكم الجيد في تسيير هذه الممتلكات هو حتمية لا يجوز الحيد عنها، لأن الأملاك العقارية والمنقولة معتبرة في حين أن الحصيلة ضعيفة، فالمتفحص لانواع تسيير الموارد المالية للبلديات بالجزائر، يلاحظ أن التسيير التقريبي لهذه الموارد هو السائد، كما يتم بعيدا عن لمعطيات الموضوعية والعلمية في وضع تقل فيه الوسائل القانونية والردعية التي تمكن المسؤولين المحليين من الحفاظ على الموارد المحلية.

لذلك، آن الأوان لبذل المزيد من الجهودات لتحسين استغلال الموارد المالية البلدية بشيء من الصرامة والعقلنة، بغية التحكم الحسن في استعمال هذه الموارد والتخلص من حدة العجز المالي الذي تعاني منه البلديات الجزائرية أو على الأقل التخفيف من حجم الضعف الملازم للإيرادات مقارنة بالنفقات أو التوفيق بين حجم الموارد المالية ومهام البلدية .

الخاتمة:

حظيت الإدارة المحلية باهتمام متزايد في معظم بلدان العالم منذ النصف الثاني من القرن العشرين وكان مرد الاهتمام هو أفضلية الإدارة المحلية كونه أكثر النظم تحقيقا للمشاركة الديمقراطية وأكثرها كفاءة في إشباع الحاجات العامة، ولهذا أُلقيت على عائق السلطات المحلية مهام كانت أساسا من المهام التي تضطلع بها السلطات المركزية، بل تجاوزت وظائفها أحيانا تلك الوظائف التقليدية التي تعرفها طبيعة الدولة الحارسة التي سادت القرن الماضي، وبالتالي أصبحت الجماعات المحلية ركيزة من الركائز الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، آذ أصبحت مسؤولة عن المشاريع على مستوى إقليمها، ومن هنا كان لا بد أن تكون قادرة إداريا وماليا على تحقيق الآمال المعهودة اليها. أن الظروف التي مرت بها الجزائر تجعلها أكثر حاجة من غيرها إلى الأخذ بنظام الإدارة المحلية، ولقد تم تعليق آمال كبيرة على هذا النظام كونه من ناحية يرسخ مبادئ الديمقراطية ومن ناحية أخرى يمكن من تحقيق رفاهية المجتمع ويعطي حيزا أكبر من الحرية في تسيير الجماعات المحلية لشؤونها.

إلا أنه وبالرغم من جود دوافع القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين، حتى تتماشى و التحولات الاقتصادية الكبرى، إلا إن بيئة الإدارة المحلية في الجزائر مازالت تعتمد في تعاملها على الإرث الإداري والتنظيمي الموروث على النظام البيروقراطي عوض الاعتماد على مدخل إدارة التغيير ومردودية الوظيفة العمومية، وإدراكا من السلطات الجزائرية بان تفعيل نظام اللامركزية صار ضرورة وألوية لا مناص منها وليس خيارا يمكن الحياد عنه، فقد منحت للجماعات المحلية نوع من الاستقلالية لا مركزية إلا أنه وفيما يخص البلديات بالتحديد فإن هذه الحرية في التصرف بقيت عديمة الجدوى ذلك أن الاستقلالية في تسيير مواردها المالية والتنمية والمسؤوليات التي أوكلت لها فالتحدي المطروح في مجال التنمية المحلية هو ضبط الموارد المالية واستغلالها استغلالا رشيدا، وقصد فهم شتى مكاميزمات التحكم الجيد في التسيير واستغلال الموارد المالية انصب اهتمامنا حول دراسة موضوع ميزانية البلدية في الجزائر.¹⁷⁰

إن اختيارنا للدراسة لميزانية البلديات كموضوع للدراسة والتحليل مكنا من الاطلاع والتعرف على مدى أهمية المكانة التي تحتلها هذه الأخيرة في حياة البلديات من جهة وكذا الاطلاع على التركيبة الجمالية لهذه الموارد وعلى حجم ونوعية المشاكل التي تقف حاجزا أمام بلوغها المستوى الذي

يؤهلها لكي تحقق الملائمة والتناسب مع التطور الحاصل في حجم الاحتياجات المحلية التي تتزايد وتتنوع من حين لآخر مع مستجدات العصر وحالات الطبيعة المختلفة من جهة أخرى.

فحاجة البلدية إذن إلى مواردها المالية أمر جوهري وضرورة ملحة تفرضها طبيعة المهام والصلاحيات التي تمارسها نتيجة لمركزها السياسي والإداري، إذ لا يمكنها وبأي حال من الأحوال إن تتمكن من أداء مهامها وبطريقة حسنة ومقبولة والاستمرار في البقاء وتكون كطرف قوي في الساحة المحلية والمركزية إلا إذا كان مركزها المالي معزز يتسم بالسير والمرونة.

وبناء على هذه الحقيقة، وحتى تتمكن البلدية فعلا من الارتقاء وبأتم معنى الكلمة إلى مصاف الأشخاص المعنوية التي تتمتع بالاستقلال المالي والمركزية الإدارية في الإدارة والتسيير، ان تبذل كامل عنايتها للحفاظ على مواردها المالية وتطورها كيفما كانت طبيعتها، وان تعمل جادة على استغلالها استغلالا رشيدا وعقلانيا لتكون بذلك وسيلة فعالة تؤهلها لكي تتفادى الاختناقات المالية التي من الممكن إن تكون عرضة لها من حين لآخر.

لكن ما يلاحظ في الحياة التطبيقية، ومن خلال ما رأيناه في السابق إن جهود البلديات ومساعدتها نحو بسط كامل سيطرتها على ما لديها من موارد مالية وعلى اختلاف أنواعها وكذا العمل على استغلالها ليس بالأمر السهل واليسير نود ذلك بالنظر إلى حقيقة الواقع الذي تعيشه اغلب البلديات حاليا والذي يمتاز أساسا بضعف نتائجها وتذبذبها، فسرعان ما نجد وضع البلديات حاليا والذي يمتاز أساسا بضعف الوسائل المتوفرة على مستواها ولا سيما المادية منها والبشرية وعدم استطاعتها الوصول إلى تحقيق الملائمة والتكافؤ بينها وبين حجم الحاجيات والمتطلبات وقلة الموارد المالية وندرتها وضعف نتائجها وتذبذبها، فسرعان ما نجد البلديات تصطدم بجملة من العراقيل والصعوبات التي تختلف وتتنوع من حيث مجالها وآثارها، الأمر الذي يجعل طرق تسيير واستغلال مواردها لا تصل إلى تحقيق النتائج المرجوة التي يقع الاعتماد عليها في تنفيذ البرامج التنموية والاستجابة لحاجيات المواطنين وتحسين خدمات المرافق المقدمة لهم.

ففيما يخص أسباب سوء تسيير الموارد المالية للبلديات، فكان من الطبيعي إن نبحت فيها ووجدنا أنها تتمحور في جملة وجيزة من العوامل، كون إن مسؤولية التسيير اللاعقلاني للموارد المالية تقع على عاتق الدولة والبلديات على حد سواء. فبالنسبة للدولة بالنظر إلى احتكارها للنظام الجبائي الذي يخضع لسلطتها، إذ يعاب عليه انه موضوع على مقاس المالية العامة للدولة، وبالمقابل فهو جد مجحف في حق البلديات ومالياتها المحلية لتوزيعه التمييزي للضرائب المنتجة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ترجع مسؤولية الدولة في سوء تسيير مالية البلديات إلى تكليف البلديات بمهام عديدة، منها ما

يتعلق بالنفع المحلي ومنها ما يتعلق بالنفع العام، هذا ما نتج عنه عدم التوازن بين الموارد المتاحة والنفقات المتزايدة مما يولد ما يسمى باللغة المحاسبية "عجز الميزانية البلدية"، وهو ما تعاني منه اغلب بلديات القطر الجزائري، وإن كانت هذه الظاهرة متواجدة منذ عقود تقريبا إلا إن الجديد فيها أنها بلغت مستويات لا يمكن بأي حال من الأحوال التغاضي عنها، ففي سنة 1986 ومن مجمل 1541 بلدية على المستوى الوطني حققت 52 بلدية عجزا موازيا، ليرتفع هذا العدد ويبلغ مستوى قياسيا سنة 2000 بـ 1280 بلدية عاجزة ماليا، الأمر الذي يدفع بالدولة إلى التدخل الدائم لتغطية هذا العجز، وهو من شأنه يؤثر على استقلاليتها المالية من جهة ويحول دون تمتعها باستقلاليتها الوظيفية من جهة أخرى، إذ أن الدولة عن طريق أجهزتها المركزية متمثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية أو عن طريق أجهزة عدم التمركز ممثلة في الولاية والدائرة، غالبا ما تتدخل في التسيير المباشر لشؤون البلديات، وهي الوضعية التي ترهن لا محال مبدأ اللامركزية المزعوم.

أما بخصوص مسؤولية البلدية بشأن التسيير اللاعقلاني لمواردها المالية، فإنها ترجع بالدرجة الأولى إلى مشكل عدم ترشيد نفقاتها وعدم التزام المسؤولين المحليين عند قيامهم بعملية الإنفاق بالتمقيد بالاعتمادات المالية المفتوحة انطلاقا من فكرة ان الدولة سوف تتدخل عاجلا أم آجلا بتحمل ديون البلديات كان هذا من جهة مقابل لعدم ترشيد نفقات البلدية نجد عدم تامين إيرادات البلدية الذي يعود بالدرجة الأولى إلى عدم تحيين أسعار كراء الممتلكات البلدية بحسب ما هو مطبق في السوق وأحيانا أخرى إهمال الأملاك كلية، هذا بالإضافة إلى إغفال مبدأ العنصر البشري هو أساس الثروة .

إن الطريقة التي اتبعت ولا زالت إلى حد اليوم تتبع من طرف البلديات بخصوص تسيير واستغلال مواردها المالية، يجب إن يعاد النظر فيها لكي تتكيف مع المستجدات والتحويلات التي تشهدها الدولة بصفة عامة والجماعات المحلية بصفة خاصة ولا سيما البلديات منها، فالبلديات يجب أن تستعد لمواجهة هذه التحويلات وأن تجعل من مواردها المالية السلاح المالي الفعال الذي بواسطته تتمكن من ضمان بقائها كهيئة عمومية إقليمية فعالة، وان تكون في حالة تأهب لمواجهة مختلف أصناف التحديات التي أصبحت تحيط بها وتهدد كيانها الاقتصادي والاجتماعي، ومن ابرز هذه التحديات نذكر على سبيل المثال وليس الحصر ما يلي:

التحدي الذي يفرضه نظام اقتصاد السوق، وما يفرزه من آثار في شتى ميادين الحياة كحرية الأسعار، المنافسة، التفتح الاقتصادي... الخ، والتي يكون من غير اليسير على البلديات مواجهتها إلا بحكم سيطرتها وبكل صرامة على كامل مواردها والرفع من مردوديتها بأقصى قدر ممكن.

التحدي الذي تقتضيه فعالية البلدية والذي وجد كضرورة حتمية نتيجة لطبيعة الصراع الهيكلي والتنظيمي الذي نشأ بين مؤسسات القطاع الخاص ومؤسسات القطاع العام، من أجل السيطرة على السوق وكسب ثقة المواطن، وذلك عن طريق تحسين إطار تقديم الخدمات من حيث الجودة، النوعية، الوقت وطريقة التقديم... الخ، الأمر الذي وضع البلديات في موضوع الخيار أما التغيير نحو الأحسن والأفضل، وأما الابتعاد والتقهقر، ولا يكون للبلدية في مثل هذه الحالة، نظراً لمركزها الإداري والسياسي على الساحة المحلية إلا إن تقبل بهذا التحدي وتستعد لخلق الظروف المواتية لمواجهة وريح الرهان.

التحدي المفروض من طرف مطالب المواطن، هذا الأخير الذي اتسعت دائرة مطالبه وحاجياته فنراها تتعاضم وتتزايد يوماً بعد يوم، الأمر الذي يحتم على البلدية إن تبقى وباستمرار للاستماع لانشغالاته والعمل على تلبية أقصى حد منها، ذلك ضمن ظروف لائقة ومقبولة، وسوف لن يتأتى لها ذلك إلا إذا كانت لها وضعية مالية معززة.

التحدي الذي يفرضه مبدأ لا مركزية التسيير، فاستجابة البلدية لشروط هذا المبدأ يستدعي منها وبالضرورة إن تكون لها القدرة الكاملة والدائمة على مواجهة المستجدات الاقتصادية والاجتماعية، التي تبرز في شتى مجالات تدخلها وذلك بالاعتماد على مواردها المحلية دون اللجوء إلى طلب المساعدات الخارجية التي من جرائها يتقلص مجال حريتها ويتهدد مبدأ لا مركزية تسييرها لشؤونها وتضعف إمكانيات استقلالها المالي.¹⁷¹

بالرجوع إلى الفرضيات الأولى، ومن خلال النقاط التي وقفنا عليها كأسباب تكمن وراء الاستغلال اللاعقلاني للموارد المالية للبلديات الجزائرية، وانطلاقاً من تحليلنا للواقع الحالي لتسيير الموارد المالية يتضح إن الفرضيات الثلاث الأولى كانت على درجة كبيرة من الصحة.

بعد هذا كله، ومن خلال سردنا لأهم التحديات التي تواجه البلديات في مجال مباشرة مهامها على المستوى المحلي والتي يجب إن تكون كعنصر محمس يدفعها لبذل المزيد من الجهود وعلى رأسها العناية الجيدة لمواردها المالية عن طريق الرفع من مردوديتها وتحسين نتائجها والاهم من ذلك التخصيص الأحسن لها وبعد تشخيصنا لواقع التسيير الحالي لميزانية البلديات ارتأينا أن يكون الختام محاولة منا إعطاء جملة من الاقتراحات والتي نرجو أن تكون ذات فائدة ووسيلة فعالة من شأنها معالجة اعتلال المالية المحلية ومنه التحكم الجيد في التسيير.

ولنا أن نلخص هذه النقاط في شكل التوصيات على النحو التالي:

- يجب إن تكون أولى أولويات المسؤولين على البلديات أن يسعون جاهدين بالاهتمام بالموارد البشرية والاستثمار في هذا العنصر، كونه الحجر الأساس في تسيير زمام الأمور، ومعلوم أن هذا أمر مطلوب وغاية منشودة في كافة الميادين والقطاعات وليس البلديات فقط، ولا يخفى على أحد أن هذا يتحقق من خلال التحفيز (الزيادة في الأجور، التعويضات، المنح، وسط ملائم للعمل، توظيف الإطارات... الخ)، بالإضافة إلى التكوين المستمر والرسكلة للإداريين والمحليين المنتخبين على حد سواء.

- العمل على ترشيد إنفاق أموال البلديات في مشاريع تنمية تترقي إلى مستوى تطلعات المواطنين وتثمين إيرادات البلدية، والاهتمام بالثروة العقارية وتسييرها والعمل على تحقيق قاعدة التخصص الأمثل للموارد، كما أن البلدية مطالبة في هذا المجال بضبط وحصر كامل ممتلكاتها وتسييرها وفق شروط عملية وموضوعية.

- ضرورة إصلاح النظام الجبائي الحالي، انطلاقا من حتمية اشتراك البلديات في الجباية المحلية وهذا من خلال إعطائها الصلاحيات في المشاركة في تحديد وعاءها الضريبي وتأسيسها لنسب توزيعها، بحكم أنها المستفيدة الأولى من هذه الضريبة المحلية، لذلك فهي ملزمة بالبحث عنها وتحصيلها، بالإضافة إلى الابتعاد عن التوزيع و التمييز الذي تطرقنا إليه فيما سبق، ولا يقل أهمية عن ذلك، العمل عن تبسيط إجراءات النظام الضريبي الحالي الذي يتميز بالتعقيد نوعا ما ومن شأن هذا أن محاربة ظاهرة الغش والتهريب الضريبي وفرض آليات لتحصيل إيرادات جبائية أكبر سواء للدولة أو البلدية.

- ضرورة الاعتماد على الوضوح في الأداء والتسيير وعصرنة الإدارة المحلية وتأهيلها لمواكبة التطورات والتغيرات الراهنة والاعتماد على أدوات التسيير العمومي من (المحاسبة التحليلية مراقبة التسيير).

- حتى يتم تدعيم الموارد المالية للبلديات، لابد من إنشاء مؤسسات اقتصادية على المستوى المحلي وتأهيل البلديات لاستقطاب المستثمر المحلي وكذا الأجنبي، وهذا ما يساهم في تحسين المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي، ويسمح للبلديات الاستفادة من خبرات وتجارب القطاع الخاص في مجال التسيير المالي كما يسمح لها دخول ميدان الاستثمار مما يضمن لها توفير عوائد مالية جديدة وتخليصها من سياسة التفرقة على نفسها وتوسيع دائرة نشاطاتها.

- إقامة التعاون والتناسق ما بين البلديات لتحقيق التعاون الجوارى بما يتناسب مع التنمية الإقليمية والجهوية والوطنية .

عقلنة اختيارات الميزانية وتحديد مناهجها ،أى ضرورة أن يرتبط تسيير الموارد المالية باختيار الوسائل الأنجع والكفيلة للوصول إلى تحقيق الأهداف بأقل التكاليف.

- من الأحسن أن يسعى تسيير الموارد المالية للبلديات على تحقيق الربط بين عملية التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية ،وأن يكون هناك ارتباط مباشر مع المواطنين أو المؤسسات المجتمعية لمعرفة الاحتياجات المواطن واعتراضاته.

- عصنة طرق وأنماط التسيير ،اذ نقتح في هذا الإطار نموذج استراتيجى يتمثل في " الحكم الراشد " الذى يقتضى بالإضافة إلى تقوية وتوسيع مجال اللامركزية ،مشاركة كل الفاعلين بما فيهم المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، وهو الأمر الذى يسمح بإرساء دعائم حكم القانون وتحقيق الشفافية، المساواة والتوافق التى تهدف في الأخير إلى تحسين شؤون الأفراد وتنمية وترقية المجتمع.

- اعتماد التقنيات الجديدة للإعلام والاتصال، التى تسمح للبلديات ربح واقتصاد الوقت بالإضافة إلى فتح قنوات الاتصال والمشاركة بين المواطنين وممثليهم في المجالس المنتخبة، فتحقيق الديمقراطية التشاركية بهذا الشكل، تسمح للبلديات بالمحافظة على مواردها المتاحة وتحقيق الرشاد في إنفاقها كما يمكنها من تقييم أدائها عن طريق اعتماد مؤشرات الأداء.

- تفعيل دور الأجهزة الرقابية على أموال البلديات.

- إشراك المجتمع المدنى وتحسين الشفافية، ولا شك بأن الأولى تحقق الثانية، هما وجهان لعملة واحدة، ويكفى للدلالة على فعالية هذا النهج أن الدول المتقدمة ألزمت مؤسساتها ايا كان مركزها أو نوعها بضرورة العمل في شفافية وتحت مراقبة جمعيات وهياكل المجتمع المدنى.

من خلال هذا التلخيص لبعض الحلول التى يراها الكثير أنها السبل المثلى للاستغلال العقلانى والرشيد للموارد المالية للبلديات، يتضح أن الفرضيتين الرابعة والخامسة على درجة كبيرة من الصحة والصواب.

وخلاصة لما تم التعرض إليه عبر مختلف محاور هاته الرسالة، نستطيع القول بأنه قد حان الوقت الذى لا بد فيه على البلديات الجزائرية أن تعمل جاهدة على التخصيص الأنجع لمواردها المالية والاعتماد على إمكانياتها ووسائلها الخاصة التى كثيرا ما أهلتها ولم توليها أدنى اهتمام، وذلك نتيجة تعودها على سلوكات منافية تماما لطبيعة مهامها ودورها على الساحة

المحلية والمتمثلة أساسا في اعتمادها على المساعدات والإعانات الخارجية التي نمت في نفسية مسؤوليها روح الاتكال والتبذير واللامسؤولية والاعتماد على الغير، وبذلك يكون لزاما عليها أن تفكر من الآن فصاعدا في التخلي عن مثل هذه السلوكيات وأن تعمل على إعادة الاعتبار لمواردها وترشيد نفقاتها بما يضمن لها فرص وإمكانات الوصول إلى تحقيق الاستقلال المالي والاستجابة لشروط ومقتضيات اللامركزية، هذه الغاية التي سرعان ما بقيت مجرد شعارات بلا مضمون وحلم يراود ولمدة طويلة الجماعات المحلية خاصة البلديات، والتي مدعوة وباستمرار إلى تجسيد هذا الشعار وتحقيق حلمها على أرض الواقع.

وفي الأخير نتمنى أن نكون قد لامسنا جانبا من الصحة، وساهمنا ولو بوضع جزء يسير من حجر الأساس نحو البحث في هذا الموضوع الذي يكتسي قدرا كبيرا من الأهمية في أجندة الحكومات كونه يساعد المسؤولين المحليين في معرفة السبل والاستراتيجيات المثلى لتسيير واستغلال الموارد التي بحوزتها بصورة عقلانية، خاصة أن عقلانية التسيير الحديث هي تسيير لا مركزي ديمقراطي.

المراجع باللغة العربية :

الكتب:

- 1- ابن عاشور رافع: "المؤسسات والنظام السياسي التونسي (الإطار التاريخي للنظام الحالي)"، مركز النشر الجامعي، تونس. 2000
- 2- أبو منصف: "مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة"، دار المحمدية العامة، الجزائر .
- 3- احمد رشيد: "التنمية المحلية"، دار النهضة العربية، القاهرة. 1986
- 4- أحمد محيو (ترجمة محمد صاصيلا): "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- 5- أحمد محيو: "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- 6- الشريف رحمان: "أموال البلديات الجزائرية الاختلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير"، دار القصبة للنشر، الجزائر.
- 7- العمري بوحيط، "البلدية، إصلاحات، مهام وأساليب"، شركة زاعياش للطباعة والنشر، 1997.
- 8- أيمن عودة المعاني: "الإدارة المحلية"، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2010.
- 9- جعفر انس قاسم: "أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988.
- 10- حسين مصطفى حسين: "الإدارة المحلية المقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر.
- 11- حسين الصغير: "دروس في المالية والمحاسبة العمومية"، دار المحمدية العامة، الجزائر، 1999.
- 12- حماد محمد ضطا: "تطور وظيفة الدولة الكتاب الأول: نظرية المرافق العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 13- خلاصي رضا: "النظام الجبائي الجزائري الحديث: جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين"، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006.
- 14- دنيدي يحي: "المالية العمومية"، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 15- زكرياء المصري: "أسس الإدارة العامة، النشاط الإداري، التنظيم الإداري"، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2007.

- 16- سليمان محمد الطماوي: "الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1989.
- 17- صالح فركوس: "المختصر في تاريخ الجزائر"، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2002.
- 18- علي زغدود: "الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية"، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 19- علي زغدود: "المالية العامة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 20- علي محمد القسي: "الوجيز في القانون الإداري"، در وائل للنشر، 1998.
- 21- عمار بوضياف: "الوجيز في القانون الإداري"، دار جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2007.
- 22- عمار عوابدي: "دروس في القانون الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1990.
- 23- محمد الصغير بعلي: "المالية العامة"، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2003.
- 24- محمد الصغير بعلي: "دروس في المؤسسات الإدارية"، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة.
- 25- محمد الصغير بعلي: "قانون الإدارة المحلية: الولاية والبلدية"، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
- 26- محمد العربي سعودي: "المؤسسات المركزية والمحلية في الجزائر (الولاية والبلدية)"، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2006.
- 27- محمد عمر أبو دوح: "ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1998.
- 28- مسعود شيهوب: "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 29- ناصر لباد: "القانون الإداري: الجزء الأول، التنظيم الإداري"، L.E.B.E.D، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2003.
- 30- ناصر مراد: "الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003"، منشورات بغداد، الجزائر، 2003.
- 31- ناصر مراد: "التهرب والغش الضريبي في الجزائر"، دار قرطبة، الجزائر، 2004.

32- يليش شاوش بشير: "المالية العامة: المبادئ العامة وتطبيقاتها في قانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

الرسائل والمذكرات:

1- براهيم محمد: "الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية: دراسة حالة بلديات ولاية المدية"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع: التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة الجزائر، 2005.

2- بلجيلالي أحمد: "إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تلمسان، 2010.

3- بن عثمان ساعد: "ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها"، مذكرة التخرج لما بعد التدرج، تخصص إدارة أعمال، المدرسة الوطنية للإدارة ENA، حيدرة، الجزائر، 1994.

4- بن شعيب نصر الدين: "إشكالية تمويل البلديات وسبل ترقيتها"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: مالية عامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2002.

5- ظريف نادية: "تسيير المرفق العام والتحويلات الجديدة"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2008.

6- عباسية أمينة: "الصندوق المشترك للجماعات المحلية"، مذكرة التخرج الدفعة 42 فرع الإدارة المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2009.

7- عيلي رضوان: "إدارة الأملاك الوطنية"، رسالة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص: الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.

8- قديد ياقوت: "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية: دراسة حالة ثلاث بلديات"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع: تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، تلمسان، 2010.

المنشورات:

- 1- خالد ممدوح: " البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديد للحكومة"، منشورا المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009.
- 2- فريد النجار: " إدارة مؤسسات المرافق العمومية بآليات القطاع الخاص (تدخل في البرامج التدريب: إدارة المرافق العامة بأساليب الخصخصة، 10-14/04/2005)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة، مصر، .2005
- 3- محمد محمود الطعمانة، سمير عبد الوهاب: " الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير"، بحوث ودراسات ، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، .2005
- 4- منشورات المنظمة العربية للإدارة، ندوات ومؤتمرات: " الإدارة العامة والتنمية"، وثائق الدورة الخمسين للجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك، القاهرة، 1997.

المداخلات:

- 1- محمد علي إبراهيم الخصيبة: " الفساد المالي والإداري ومكافحته"، ورقة عمل مقدمة في الملتقى العربي الثالث بعنوان " آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري" المنعقد في الرباط، المملكة المغربية، ماي، .2008
- 2- موسى رحمان، وسيلة السبتي: " مداخلة حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية"، في إطار ملتقى دولي حول : واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية"، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة باتنة، 01/02/2004.
- 3- موسى رحمان، وسيلة السبتي: " مداخلة بعنوان :واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية"، ملتقى دولي، جامعة محمد خيضر، بسكرة.

الجرائد والمجلات:

- 1- احمد رحمان: " تسيير الموارد البشرية، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات الاقتصادية المحلية (رهانات ونقاش)"، مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاص بالسكان والتنمية (CECEAP)، الجزائر، .1999
- 2- نصر الدين بن طيفور: " إي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية؟ في ظل مشروع جوان 1999 لقانون البلدية والولاية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 22، الجزائر، 2001.

المحاضرات:

- 1- أكلي حسين: محاضرات ملقاة في مقياس "المالية المحلية" لطلبة التكوين ما بعد التخرج، تخصص التسيير العمومي المحلي، الدفعة الثانية، المدرسة الوطنية للإدارة ENA الجزائر، 1994-1995.
 - 2- عثمان خليل: "التنظيم الإداري في الدول العربية"، محاضرات ملقاة على قسم الدراسات القانونية بجامعة الدول العربية.
 - 3- محمد بوسماح: "محاضرات ملقاة في مقياس "المؤسسات العمومية" لطلبة ماجستير: فرع الدولة والمؤسسات العمومية، بن عكنون، الجزائر، 2007.
- القوانين المراسيم الأوامر والتعليمات:
- 1- الأمر رقم 312/65 المؤرخ في 31 ديسمبر 1965 المتضمن قانون المالية لسنة 1966 الجريدة الرسمية العدد: 108، عام 1965.
 - 2- بيان الأسباب لقانون البلدية لسنة 1967، الجريدة الرسمية رقم 06 لسنة 1967.
 - 3- الأمر رقم 09/68 المؤرخ في 23 يناير 1968 المتعلق بالبناءات المدرسية، الجريدة الرسمية العدد 09، عام 1968.
 - 4- المرسوم رقم 77/68 المؤرخ في 03 يونيو 1968 المحدد لشروط تطبيق الأمر رقم 09/68 الجريدة الرسمية، عام 1968.
 - 5- المرسوم رقم 136/73 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، الجريدة الرسمية، العدد 67 عام 1973.
 - 6- الأمر 79/75 المؤرخ في 15 ديسمبر 1975 المتعلق بدفن الموتى، الجريدة الرسمية العدد 103، عام 1975.
 - 7- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل07/أفريل سنة 1990 المتعلق بالبلدية.
 - 8- القانون 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية المؤرخ في 15 أوت، 1990.
 - 9- المرسوم رقم 434/91 المؤرخ في 09 نوفمبر 1991، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 57، عام 1991.

- 10- القانون رقم 31/96 المؤرخ في 30 ديسمبر 1996 المتضمن قانون المالية لسنة 1997 (المادة 58 المعدلة للمادة 452 من قانون الضرائب غير المباشرة)، الجريدة الرسمية العدد 85، عام 1996.
- 11- قانون الضرائب المباشرة رقم 105/76 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق ل 09 ديسمبر 1997 المعدل والمتمم .
- 12- قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية، العدد 89، عام 1997
- 13- القانون رقم 11/99 المؤرخ في رمضان عام 1420 الموافق ل 23 ديسمبر 19، المتضمن القانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية رقم 82.
- 14- المرسوم الرئاسي رقم 338/08 المؤرخ في 26 أكتوبر 2008 المحدد للمبالغ التي يشترط بلوغها لقعد صفقة.
- 15- التعليمية الوزارية - وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري- رقم 842/94،3 المؤرخة في 07 سبتمبر 1994 المتعلقة بامتياز وتأجير المرافق العمومية المحلية.
- 16- التعليمية الوزارية المشتركة المؤرخة في 08 ديسمبر 1975، المتعلقة بشروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية.
- 17- التعليمية الوزارية رقم 103/93 المؤرخة في 25 جانفي 1993 المتعلقة بالإعانة الاستثنائية للتوازن.

الصفحة	العناوين
01	مقدمة
06	مبحث تمهيدي: البلدية في الجزائر ومظاهر الاستقلال الإداري والمالي.
07	المطلب الأول: مفهوم البلدية ومراحل تطورها.
07	الفرع الأول: تعريف البلدية ونشأتها.
11	الفرع الثاني: التطور التاريخي للبلدية.
11	أولا-مرحلة الاستعمار.
12	1-البلدية الأهلية.
12	2-البلدية المختلطة.
13	3-البلديات كاملة الصلاحيات.
14	ثانيا- مرحلة الاستقلال.
14	1-المرحلة الانتقالية
14	2-مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية.
15	ثالثا- البلدية في التشريع الجديد.
17	المطلب الثاني: الاستقلال الإداري والمالي للبلدية.
17	الفرع الأول: الاستقلال الإداري وأشكاله.

17	اولا-تعريف الاستقلال الإداري.
20	ثانيا- تقييم عام لمجاله وأشكال الرقابة على البلدية.
21	ثالثا- دور القضاء في الرقابة.
22	الفرع الثاني: الاستقلال المالي.
23	اولا-تعريف الاستقلال المالي.
25	ثانيا- التخصيص القانوني للاستقلال المالي.
27	الفصل الأول: ميزانية البلدية في الجزائر و أجهزة الرقابة عليها
27	المبحث الأول: عموميات حول ميزانية البلدية.
27	المطلب الأول: تعريف ميزانية البلدية وخصائصها.
27	الفرع الأول: تعريف الميزانية وخصائصها.
28	اولا-الميزانية عبارة عن وثيقة تقديرية.
29	ثانيا-الميزانية أمر بالإذن .
29	ثالثا- الميزانية عقد إداري.
29	رابعا-تحديد شكل الميزانية وموضوعها عن طريق التنظيم.
30	الفرع الثاني: مبادئ الميزانية.
30	اولا-مبدأ سنوية الميزانية.
31	ثانيا-مبدأ شمولية الميزانية.

32	ثالثا-مبدأ وحدة الميزانية.
32	رابعا-مبدأ توازن الميزانية.
33	خامسا- مبدأ عدم التخصيص.
33	سادسا- مبدأ الأسبقية.
34	المطلب الثاني: أنواع الوثائق للميزانية.
34	الفرع الأول: الميزانية الأولية والميزانية الإضافية.
34	أولا-الميزانية الأولية.
35	ثانيا-الميزانية الإضافية.
37	الفرع الثاني: الحساب الادراي واعتمادات وملحقات الميزانية.
37	أولا-الحساب الادراي.
38	ثانيا-الرخص الخاصة وفتح الاعتمادات.
39	ثالثا-ملحقات الميزانية.
40	المبحث الثاني: مراحل الإعداد والأسس المحاسبية لميزانية البلدية.
40	المطلب الأول:مراحل إعداد ميزانية البلدية.
40	الفرع الأول: مرحلة الإعداد.
40	أولا-السلطة المختصة بإعداد مشروع الميزانية.
41	ثانيا-الأعمال التحضيرية لإعداد الميزانية.

44	الفرع الثاني: مرحلة التصويت والاعتماد.
44	أولا-مرحلة التصويت على الميزانية.
45	ثانيا-مرحلة المصادقة على الميزانية من طرف الوصاية .
47	المطلب الثاني: الأسس المحاسبية لميزانية البلدية وتنفيذها.
48	الفرع الأول: المخطط الحسابي الحالي.
49	أولا-الترتيب حسب الطبيعة.
51	ثانيا- الترتيب حسب الوظيفية.
52	ثالثا-المراتب العشر للمخطط الحسابي المطبق على ميزانية البلدية
53	رابعا-الترقيم العشري.
54	الفرع الثاني: نقل مبادئ المخطط الحسابي وتطبيقها على وثائق الميزانية.
55	أولا-الميزانية الأولية.
55	ثانيا-الميزانية الإضافية.
56	ثالثا-الحساب الإداري.
57	الفرع الثالث: تنفيذ ميزانية البلدية.
58	أولا-الأمر بالصرف.
59	1-الأمر بالصرف الأساسي.
60	2-الأمر بالصرف الثانوي.

60	ثانيا-المحاسب العمومي.
62	ثالثا-دورية تنفيذ ميزانية البلدية.
66	المطلب الثالث: أجهزة الرقابة على ميزانية البلدية.
66	الفرع الأول: مجلس المحاسبة.
67	أولا-اختصاصات مجلس المحاسبة.
67	ثانيا-صلاحيات مجلس المحاسبة.
67	1-الصلاحيات القضائية.
69	2-الصلاحيات الإدارية.
70	ثالثا-رقابة مجلس المحاسبة على البلديات.
71	الفرع الثاني: أجهزة وزارة المالية.
71	أولا-المحاسب العمومي.
72	1-مطابقة العملية للقوانين واللوائح المعمول بها.
73	2-التأشير على الأمر بالدفع.
73	3-عملية الدفع.
74	4-حالة الرفض.
75	ثانيا-المراقب المالي.
77	ثالثا-المفتشية العامة للمالية.

77	1-صلاحيات المفتشية العامة للمالية .
78	2-رقابة المفتشية العامة للمالية ومديرياتها الجهوية.
78	ا-الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي.
78	ب-التقويم الاقتصادي والمالي.
79	ج-القواعد العامة لتنفيذ الرقابة.
80	د-نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية.
80	الفرع الثالث: المجلس الشعبي البلدي.
81	اولا-الرقابة على ميزانية البلدية.
82	ثانيا-الرقابة على الحساب الإداري.
84	ثالثا-تحليل الاختصاصات الرقابية للمجلس.
89	خلاصة الفصل الاول
90	الفصل الثاني: دراسة وتشخيص عجز الميزانية وسبل معالجتها.
90	المبحث الأول: تحليل واقع التسيير الحالي للموارد المالية للبلديات الجزائرية.
90	المطلب الأول : الموارد المالية للبلدية .
91	أولاً-المصادر المالية الداخلية .
91	ثانيا- المصادر المالية الخارجية .
116	المطلب الثاني: تحليل واقع تسيير الموارد المالية للبلديات .

116	أولا- تشخيص التسيير الحالي للموارد الجبائية .
123	ثانيا- تشخيص التسيير الحالي للموارد غير الجبائية.
136	المبحث الثاني :معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية للبلدية
137	المطلب الأول: أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية للبلديات.
137	أولا-عدم التطابق بين الموارد والأعباء .
138	ثانيا-ضعف الموارد البشرية.
141	ثالثا-عدم ترشيد النفقات البلدية .
143	رابعا-غياب الرقابة .
144	خامسا- عدم التوازن بين التقديرات وطرق الاستعمال.
146	المطلب الثاني: أثر سوء تسيير الموارد المالية على الوضعية المالية للبلدية
146	أولا-عجز ميزانية البلديات.
146	ثانيا-مشكلة التنمية المحلية .
147	ثالثا- أثر التمويل المركزي على استقلالية المالية المحلية للبلديات.
149	خلاصة الفصل الثاني
150	خاتمة عامة
157	قائمة المصادر والمراجع

