

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la
Recherche Scientifique
Université Mohammed Boudiaf - M'sila
Faculté de Droit et des Sciences Politiques



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية

الرقم التسلسلي:

رقم التسجيل :

مالية البلدية بين الاستقلالية و التبعية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة:

الماستر LMD في تخصص:

قانون إداري

اعداد الطلبة:

سعودي علي

سليمان سامي

أمام لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
.....	رئيسا
.....	مشرفا
.....	مقررا
.....	ممتحنا

السنة الجامعية: 2022/2021

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la

Recherche Scientifique

Université Mohammed Boudiaf - M'sila

Faculté de Droit et des Sciences Politiques



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : الحقوق

المرجع : القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز البحث

أنا الممضي أدناه :

السيد: سعودي علي

الصفة : طالب

و الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 100819660

الصادرة بتاريخ : 2016/09/16 عن دائرة / بوسعادة بلدية/بوسعادة

المسجل بكلية: الحقوق و العلوم السياسية قسم : الحقوق

و المكلف بإنجاز أعمال بحث مذكرة ماستر الموسومة بـ :

مالية البلدية بين الاستقلالية و التبعية

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية و المنهجية و معايير الأخلاقيات المهنية و النزاهة

الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه

التاريخ :

إمضاء المعني

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la

Recherche Scientifique

Université Mohammed Boudiaf - M'sila

Faculté de Droit et des Sciences Politiques



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوجياف - المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : الحقوق

المرجع : القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية و مكافحتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز البحث

أنا الممضي أدناه :

السيد: سليمان سامي

الصفة: طالب

و الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم : 204290758

الصادرة بتاريخ : 2019/02/26. عن دائرة / اولاد سيدي ابراهيم بلدية : اولاد سيدي ابراهيم

المسجل بكلية: الحقوق والعلوم السياسية قسم : الحقوق

و المكلف بإنجاز أعمال بحث مذكورة ماستر الموسومة بـ :

مالية البلدية بين الاستقلالية و التبعية

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية و المنهجية و معايير الأخلاقيات المهنية و النزاهة

الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه

التاريخ :

إمضاء المعني

سليمان سامي

استمارة معلومات



المعلومات الشخصية :

الاسم : سامي
اللقب : سليمان
اسم الأب : المختار
اسم و لقب الأم : ربيعة بن عني
تاريخ الازدياد : 1984/03/09
مكان الازدياد : المسيلة
رقم الهاتف : 0662856976
البريد الإلكتروني : slimanisamu80@gmail.com
العنوان الشخصي : حي 105 مسكن اولاد سيدي ابراهيم

الباكالوريا :

المعدل : 11.61
الشعبة / التخصص : علوم الطبيعة و الحياة
سنة الحصول على شهادة البكالوريا : 2002

الليسانس :

تخصص الليسانس : حقوق
الدرجة / سنة التخرج : 2008

الماستر :

تخصص الماستر :
الدرجة / سنة التخرج :

المعدل الترتيبي للماستر (المعدل العام) :

الوضعية المهنية :

موظف
عاطل عن العمل

في حالة موظف :

وظيفة عمومي :
قطاعات خاص :

المصلحة المستخدمة :

اسم المؤسسة / الشركة :

الرتبة في العمل :

الصفة :

نوع العقد : CDI

موظف في إطار عقود : X

موظف دائم :

إمضاء الطالب

سليمان

استمارة معلومات



المعلومات الشخصية :

الاسم : علي
اللقب : سعودي
اسم الأب : محمد الصغير
اسم و لقب الأم : الزهرة بوشنافة
تاريخ الازدياد : 1974/05/02
مكان الازدياد : جبل امساعد
رقم الهاتف : 0776128102
البريد الإلكتروني: saoudiali1974@gmail.Com
العنوان الشخصي :

الباكالوريا:

المعدل : 11.72 / الشعبة / التخصص : الآداب و العلوم الإنسانية سنة الحصول على شهادة البكالوريا : 2008

الليسانس:

تخصص الليسانس: الحقوق
الدفعة / سنة التخرج : 2012

الماستر:

تخصص الماستر :
الدفعة / سنة التخرج :

المعدل الترتيبي للماستر (المعدل العام) :

الوضعية المهنية :

موظف
عاطل عن العمل
في حالة موظف:
وظيف عمومي :
المصلحة المستخدمة : الخزينة
الرتبة في العمل : مفتش
اسم المؤسسة / الشركة :
قطاع خاص:

الصيغة :

موظف دائم : X
موظف في إطار عقود :
نوع العقد :

إمضاء الطالب

الإهداء خاص بالطالب:سعودى على

الحمد لله و كفى و الصلاة على الحبيب المصطفى و أهله و من وفى أما بعد :

نهدي هذا البحث إلى من قال الحق تعالى فيهما :

" و قل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا "

إلى الأسرة الكريمة

إلى أساتذتنا الكرام و اخص بالذكر **الدكتور محمد مقروف**

إلى الأصدقاء و زملاء العمل

إلى كل من ساهم معنا في إنجاز هذا البحث من قريب أو من بعيد

الإهداء خاص بالطالب: سليمانى سامى

الحمد لله و كفى و الصلاة على الحبيب المصطفى و أهله و من وفى أما بعد :

نهدي هذا البحث إلى من قال الحق تعالى فيهما :

" و قل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا "

إلى الأسرة الكريمة

إلى أساتذتنا الكرام و اخص بالذكر الدكتور محمد مقروف

إلى الأصدقاء و زملاء العمل

إلى كل من ساهم معنا في إنجاز هذا البحث من قريب أو من بعيد

مقدمة :

تقوم اللامركزية كأسلوب في التنظيم الإداري على أساس الحد من حجم المهام التي تضطلع بها الحكومة المركزية وتوزيع الصلاحيات بينها وبين جهات مصلحيه أو إقليمية يعترف لها بالشخصية المعنوية و اللامركزية صورتين مرفقتين تقوم على أساس الاعتراف لمرفق معين بشخصية معنوية و تنظيم مستقل عن الجهة المركزية و أخرى إقليمية و هي الأهم ، وتبنى على أساس الاعتراف بوجود وحدات إقليمية تتمتع باستقلالية في كيانها ، والجزائر على غرار باقي الدول تبنت العمل بهذا النظام ، فمنذ الاستقلال سعت السلطات الجزائرية إلى تأسيس تنظيمات لامركزية ، وذلك من خلال تبني كل الدساتير الجزائرية لمبدأ اللامركزية ، وتجسد ذلك في الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية غير الإصلاحات المستمرة ، ولذلك في كافة المجالات .

وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرفق المحلية للنهوض لمشاريع التنمية على المستوى المحلي ، ولقد قسم المشرع المحلية تقسيما ثنائيا قائما على ولاية وبلدية وجعل هذه الأخيرة قاعدة للامركزية الإقليمية و أساسا لها .

وبالرغم من أن النظام اللامركزي يقوم على فكرة استقلالي الشخص المركزي وذلك لتمكينه من إدارة المرافق المحلية ، إلا أن هذا الاستقلال يبقى تحت رقابة الجهات المركزية فهذه الاستقلالية نسبية وليست مطلقة .

إن المتتبع للتنظيم الإداري للبلدية نجد أنها مرت بالعديد من المراحل و التعديلات التي شملت نصوصها القانونية بدءا بالبلدية ، وقد جاء هذا القانون في ظل مرحلة تميزت بمبادئ و

توجهات جديدة أرساها دستور 1989 بإلغاء نظام الحزب الواحد و اعتماد نظام التعددية الحزبية و الانفتاح الاقتصادي ، إلا أن تطبيق هذا القانون اصطدم بحقائق الميدان ووضعيات أخرى مختلفة تم تسجيلها على ضوء التجربة المعاشة خلال السنوات العشرين من تطبيق هذا القانون ومنه هنا بات ضروريا إجراء بعض التعديلات على المنظومة التشريعية المسيرة للبلدية ، فجاء القانون 10/11 الذي يكتسي أهمية بالغة ، لأنه يندرج تحت إطار إصلاح الجماعات المحلية و الذي هو إحدى الحلقات الرئيسية في سلسلة الإصلاحات الأشمل ، المتمثلة في إصلاح هيكل الدولة الهادف إلى إرساء دولة الحق و القانون .

إشكالية البحث :

لقد صدر قانون البلدية 08/90 من أجل تأكيد و تكريس مبدأ التعددية الحزبية و كذلك حتى يكون الوسيلة الأساسية للتنظيم الإداري المحلي ، ورغم ذلك فإن هذا القانون أصبح محلا للانتقاد وخاصة و أنه لا يتساير مع المعطيات المحلية و الوطنية و السياسية و الاقتصادية و رغم الإيجابيات التي ميزت القانون 08/90 ، إلا أن هذا القانون تظهر فيه الكثير من الاختلالات التي تحتاج إلى إعادة النظر كغموض القانون في طريقة تعيين الرئيس وكذا التدهور الذي وصلت إليه البلديات من انسداد في منظومتها وعدم استقرارها كل هذا سببا في إصدار قانون البلدية 10/11.

وعليه فإن الإشكالية لهذه الدراسة هي :

ما مدى تكريس النظام القانوني في الجزائر للاستقلالية المالية الحقيقية في البلدية ؟

وتنطوي تحت هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية الناجمة عن أهمية الدراسة ، فإذا كانت البلدية التي تقوم على هئتين أساسيتين وهما المجلس الشعبي البلدي و الرئيس ، فما هي أهم الصلاحيات التي أقرها التعديل الجديد ؟ وهل منح القانون صلاحيات جديدة وسلطات أوسع لكلا الهيئتين ؟

وإذا كانت البلدية هي القاعدة اللامركزية هل تتمتع بالاستقلال التام في ممارسة مهامها ؟

أسباب اختيار الموضوع

ولعل من أهم الأسباب الدافعة إلى اختيار هذا الموضوع :

-تبرز الأهمية من اختيار موضوع البلدية كون هذه الأخيرة تعد أهم ركائز الديمقراطية الإدارية الفعلية ، باعتبارها حلقة وصل بين المواطن و الإدارة .

إن الهدف من اختيار هذا الموضوع هو معالجة واقع البلدية و ما يدور حولها من تساؤلات و انشغالات حول طبيعة المهام المسندة إليها و الصعاب التي تواجهها .

معرفة البلدية في حياة المواطنين كوحدة إقليمية .

لإثراء المكتبات بالبحوث المتعلقة بالموضوع .

المناهج المستخدمة

لقد اتبعنا في هذه الدراسة المنهج التحليلي و ذلك في تحليل مضمون القانون الجديد و دراسة المواد التي تضمنها القانون ، كما استعملنا الأسلوب المقارن كلما دعت الحاجة إلى ذلك ، بالإضافة إلى الأسلوب الوصفي من خلال وصف النصوص الواردة في قانون البلدية .
صعوبات البحث :

لكل بحث صعوبات لا يكاد يسلم منها أي بحث ومن أهم هذه الصعوبات :

ندرة الدراسات القانونية المتعلقة بقانون البلدية الجديد .

عدم ثبات القوانين و كثرة التعديل عليها ساهم في التفسيرات المتعددة يصعب التحليل .

إن أغلب الدراسات التي كتبت في هذا الموضوع كانت قبل تعديل القانون وذلك ما نجم عنه صعوبة في تحليل بعض المواد .

شمولية الموضوع وعمقه مما صعب علينا حصره في عدة فصول .

تحديد عدد أوراق المذكرة أدى إلى محاولة تقليص الموضوع و الأفكار ، بالرغم من أن موضوع البلدية خصب وقابل للبحث .

خطة البحث :

للإمام بهذا الموضوع قمنا بتقسيم عملنا هذا إلى :

عالجنا من خلال الفصل الأول طبيعة وخصائص الاستقلال المالي للبلدية ، وقسم هذا الفصل إلى مبحثين يتعلق الأول بطبيعة الاستقلال المالي أما المبحث الثاني تحدثنا في عن إنجاز ميزانية البلدية .

أما الفصل الثاني فتناولنا فيه أوجه التبعية المالية للبلدية وقسمناه إلى مبحثين :

المبحث الأول فيتعلق بأوجه الرقابة على مالية البلدية وصولاً إلى مظاهر التبعية القانونية
و العملية للبلدية .

الفصل الأول :

طبيعة وخصائص الاستقلال المالي

للبلدية .

الفصل الأول : طبيعة وخصائص الاستقلال المالي للبلدية .

حتى نعتزف بالاستقلال الإداري و المالي للبلدية و جب علينا البحث عن مصادر تمويلها و الاعتراف للبلدية بمكانة و مهام واسعة متميزة دون تخصيصها بالوسائل الضرورية الكافية لتحقيقها على أرض الواقع ، يعني ذلك الاكتفاء بالمفهوم الصوري النظري فقط للامركزية الإقليمية ، ذلك لأنه لا معنى لهذه الأخيرة دون الرجوع استقلالية مالية و مادية تامة .

و أيضا لا قيمة للاستقلال أي جهاز إداري من الناحيتين القانونية و النظرية ما لم يقترن بتوفر السيطرة على الموارد المالية اللازمة لممارسته.

وتعتبر الوسائل المالية ممثلة في مصادر التمويل من خلال وجود محلية قوية أهم من تلك الوسائل التي تحتاجها البلدية من خلال ممارسة صلاحيتها و مهامها ، إذ أنها كانت ومازالت تعاني البلديات الجزائرية من مشاكل التمويل المحلي والمادي ، وهو ما أعاقها لبلوغ الهدف المنشود منها و بقيت بذلك نظرية دون تطبيق بسبب العجز المالي الكبير الذي تعانيه أغلب بديات الوطن ودراسة هذه المفاهيم ، وهنا تظهر أهمية الاستقلالية المالية وهو ما سندرس في هذا الفصل من خلال المبحثين : طبيعة الاستقلال المالي و المبحث الثاني : إنجاز ميزانية البلدية .

المبحث الأول : طبيعة الاستقلال المالي .

تجسيدا لمبدأ اللامركزية الإدارية كمبدأ أساسي للتنظيم الإداري والممنوح من طرح الدستور للبلدية الذي جعل لها مكانة اقتصادية واجتماعية حيث لا يتسنى للدولة من الاطلاع بمهامها في أفضل الظروف ، لا بد أن تتوفر لديها الوسائل المادية و التي بدونها لا يصبح للامركزية أي معنى حيث أصبح ينظر اليوم إلى تسيير الجماعات المحلية بعين الاحتقار ، و بات المنتخبين المحليين باعتبارهم في الواجهة مسؤولين مباشرة عن مشاكل المواطنين و متهمين بعدم الكفاءة و اللامبالاة و لضمان تسيير أفضل و تطوير أداء

الجماعات المحلية لا بد من تدعيم استقلالية اللامركزية حيث بدون استقلال مالي تصبح اللامركزية مجرد افتراض ، وهذا ما سنحاول دراسته في هذا المبحث من خلال تقسيمه إلى مطلبين ، **المطلب الأول** : مفهوم الاستقلال المالي و **المطلب الثاني** : مفهوم الميزانية البلدية .

المطلب الأول : مفهوم الاستقلال المالي .

لعل الاستقلالية المالية للهيئات المحلية يصاحب الاعتراف بالشخصية المعنوية و الاعتراف بالاختصاصات و الأعمال التي تقوم بها الهيئات و الأعمال التي تقوم بها الهيئات المحلية في إطار نظام اللامركزية الإدارية ، فالاستقلالية المالية تمكن الوحدات المحلية من تمويل و تأدية مهامها و اختصاصاتها على أكمل وجه .

و لمعالجة مفهوم هذا الاستقلال في فرعين هي :

الفرع الأول : تعريف الاستقلال المالي .

الفرع الثاني : خصائص وعناصر الاستقلال المالي .

الفرع الأول : تعريف الاستقلال المالي

تتصرف لفظة الاستقلالية المشتقة من اليونانية إلى: " من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة ¹، و الاستقلالية المالية في مفهومها العام تتمثل في الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية وهناك من يراها حجر زاوية التي تقوم عليها اللامركزية ². من البديهي القول أن الاستقلال الإداري للإدارية المحلية يقتضي بأن يصاحبه استقلال مالي يؤكد المسؤولية المالية للمواطنين و إسهامهم في ميزانية إدارتهم المحلية و تمويلها بما تحتاجه من أموال بالقدر الذي تقدمه من خدمات .

إن استقلال المالي للوحدات المحلية يرمي إلى تحقيق الديمقراطية و اللامركزية في تسيير شؤونها و يسمح لها بالقيام بنشاطاتها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية من أجل تلبية حاجيات سكان الأقاليم و تحريك عجلة التنمية المحلية ، ولتحقيق هذا الاستقلال يقتضي الأمر ضرورة تمتع الوحدات المحلية بموارد مالية محلية ومستقلة و منفصلة عن موارد الدولة و ذلك من أجل دعم الاستقلال الإداري لأن الاستقلال المالي يعني ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة و بالتالي منحها حرية أكبر في إنفاق أموالها ³.

¹ مسعود شيهوب ، " مدى تكيف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية " مجلة مجلس الأمة الجزائر ، العدد 03 ، 2002 ، ص 31 .

² زرقاط جلال الدين ، المالية بين الاستقلالية و التبعية ، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف المسيلة ، 02 ، 06 ، 2016 ، ص 11.

³ عبد المطلب عبد الحميد ، التمويل المحلي و التنمية المحلية ، دار الجامعة بالإسكندرية ، مصر ، 2001 ، ص 53.

و نعني أيضا بالاستقلالية المالية عدم التبعية المالية لأي سلطة أخرى تعلوها ، فمثلا تمتع البلديات بالاستقلالية المالية في الأموال من حيث التحكم في إيراداتها و العمل على زياداتها و اتخاذ قراراتها في تحديد نفقاتها دون تدخل السلطات المركزية في ذلك .¹

ولقد ذهب بعض الآراء الفقهية لاعتبار الاستقلال المالي من العناصر الأساسية للتنظيم الإداري اللامركزية ، من ذلك ما ذهب إليه الأستاذ بنو من أن عناصر اللامركزية تنحصر في مصالح خاصة وسلطة خاصة .²

فالاستقلالية الحقيقية تتحقق بامتلاك موارد مالية ذاتية وحرية التصرف فيها .

لم يقدم المشرع الجزائري على غرار التشريعات المقارنة مفهوم الاستقلال المالي، و إنما اكتفى النص عليه في المادة الأولى من قانون البلدية ويكون بذلك قد اعترف بتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال المالي دون أن يقوم بتحديد واضح لمفهومه و طبيعته .

الفرع الثاني : خصائص و عناصر الاستقلال المالي .

إن عدم تقديم المشرع لمفهوم واضح للاستقلال المالي، لم يمنع الفقه من تقديم بعض خصائصه و عناصره ، حيث اعتبر أن يكون للجماعات المحلية استقلال مالي ، لا بد من وجود العناصر التالية³ :

¹ عبد القادر موفق ، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر ، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية ، العدد الثاني ، 2007 ، جامعة باتنة ، ص 99.

² محمد أنس قاسم ، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية الجزائر ، بن عكنون ، ديوان المطبوعات الجامعية . 1985 .

³ زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 13.

يجب أن تتوفر لدى الجماعات المحلية موارد مالية كافية و خاصة بها ، حيث تتمكن من الاضطلاع بصلاحياتها دون صعوبة مالية .

أن تتولى الجماعات المحلية بنفسها تحديد إيراداته ونفقاتها عند إعدادها لميزانياتها إلى حالات يحددها القانون .

يجب أن تخضع الجماعات المحلية إلى الرقابة بعدية و كل رقابة قبلية لا تكون إلا في حالات الاستثنائية .¹

كما حدد الأستاذ سعيد بن عيسى وجوب توفير شرطين حتى تحافظ الجماعات المحلية على استقلالها المالي و هما :

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

كما يجب أن يكون توزيع الموارد يتماشى مع الأعباء و الصلاحيات التي تتمتع بها الجماعات المحلية .

هكذا فإن الاستقلال المالي يتطلب توفر موارد مالية كافية و خاصة بالجماعات المحلية و ملائمة مع المهام التي تتولى الاضطلاع بها ، و أن تجوز كذلك على حرية ولو نسبة في تسيير ماليتها المحلية ، مع الإقرار بوجود رقابة بعدية .²

¹المرجع نفسه ، ص 13.

² محمد أنس قاسم ، المرجع السابق ، ص 38 .

يبقى الهدف من دراسة موضوع الاستقلال المالي هو التناول لدارسة و التحليل إحدى أهم الجوانب المتعلقة بالجماعات المحلية وهو الجانب المالي ، حيث يمكننا من معرفة و تحديد وضعيتها المالية (الميزانية) و مصادر تمويلها و إجراءات الرقابة عليها .¹

كما أن مالية البلدية تترجم عمليا في شكل ميزانية يصادق عليها المجلس الشعبي البلدي و يعكس سياسته وأهدافه فكلما كانت هذه الأخيرة شفافة و منسجمة كلما كان تسيير المجالس ديمقراطيا وفعالا .²

وكلما تحكم المجلس في الميزانية سواء في إيجاد مصادر التمويل لها أو في مراحل التي تمر بها (الإعداد ، التصويت ، التنفيذ و الرقابة عليها) كلما سمح ذلك بقدرة المجلس على تنفيذ سياسته و ممارسة صلاحياته و اقبيا و بكل استقلالية ، ودون تبعية عن السلطة المركزية الوصية .³

لعل من بين أهم الإصلاحات التي كانت هدفا للمشرع دوما فيما يتعلق بالبلدية في الجزائر هو إصلاح ماليتها محليا عبر وضع آليات لتزويدها و تحسين مردوديتها وهذا ما نصت عليه المادة 04 من قانون البلدية بقولها " يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بأعباء و المهام الموكلة لها قانونا في كل ميدان ، يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة التوفير المتلائم للموارد المالية

¹ زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 14 .

² المرجع نفسه ، ص 14 .

³ محمد أنس قاسم ، المرجع السابق ، ص 39.

الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة وهذا يعكس أهمية الموارد في ممارسة المهما و الصلاحيات وضرورة الموازنة بينهما وهو ما استوعبه القانون الجزائري أخيرا¹.

المطلب الثاني : استقلالية الذمة المالية للبلدية.

نظرا لكون ميزانية البلدية هي الوسائل القانونية للمالية المحلية و اعتبارا لما لها من استقلال مالي فقد خص المشرع الجزائري تعريفها في قانون البلدية لا سيما المادة 176 منه بما لها من خصائص متميزة و من خلال ذلك نتطرق في هذا المطلب أهم الخصائص التي تتمتع بها البلدية (الفرع الأول) . وإلى مبادئ ميزانية البلدية (الفرع الثاني) و محتوى ميزانية البلدية (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : خصائص ميزانية البلدية .

من التعاريف السابقة للميزانية البلدية نستنتج مجموعة من الخصائص

أولا : عملية تقديرية :

أي هي جدول تقدير الإيرادات و النفقات السنوية التي تطبق على مرحلة مستقبلية ، فهذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل و كذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة².

ثانيا : عملية ترخيص :

¹زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 15.

²بغدادى قريشي بوجمعة ، مساهمة الموارد الجبائية في تمويل ميزانية البلدية - دراسة تطبيقية - بلدية المطمر ولاية غليزان ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في المالية و المحاسبة ، تخصص تدقيق محاسبي ومراقبة التسيير ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير قسم العلوم المالية والمجاسبة ، جامعة عبد الحميد بن باديس ، مستغانم ، ص

هي أمر بإذن أي أنه بمجرد المصادقة على الميزانية البلدية يتم صرف النفقات و تحصيل الإيرادات هذا مايمكن البلدية من تسيير مصالحها و ممتلكا دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية ، وهي وثيقة تهدف إلى الترخيص بتحصيل الإيرادات و تسديد النفقات .

ثالثا : عمل ذو طابع إداري :

هي أمر متعلق بالإدارة و السير الحسن لمصالح البلدية التي لا تزيد نفقاتها على إيراداتها مما يشكل عجزا في الميزانية إذ بواسطة الميزانية يمكن للجماعات المحلية من حسن تسيير مختلف مصالحها و تلبية حاجيات المواطنين .

رابعا : عمل دوري :

إن الميزانية عمل يتجدد كل سنة عند تاريخ مسبقا بموجب قانون و إنجازها يتم في الفترة المحددة و التي تسمى السنة المالية و تشمل مرحلتين :

المرحلة الأولى : تبدأ من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر المرحلة الإضافية : تمتد إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التسديد و صرف النفقات ، وإلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات تسديد و جباية الإيرادات و دفع النفقات .¹

الفرع الثاني : مبادئ ميزانية البلدية .

يتعين على البلدية وهي بصدد تحضير الميزانية أن تراعي في ذلك مجموعة من المبادئ التي تحكم هذه الميزانية و التي تعتبر من أساسيات علم المالية العام إضافة إلى هذه المبادئ فإن للميزانية أنواع :

¹ لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر للنشر و التوزيع ، القاهرة ، سنة 2004 ، ص

أولاً : مبدأ السنوية .

من بين المبادئ التي تقوم عليها الميزانية نجد مبدأ السنوية و الذي يعتبر استغلال كل دورة محاسبة على الأخرى و المتمثلة في سنة حيث أن إيرادات البلدية و نفقاتها تتحدد كل سنة ، ومن خلال ما تقدم شرحه تبين أن مدة سريان الميزانية هي اثنا عشر شهر أي يعادل سنة .

ثانياً : مبدأ وحدة الميزانية .

إضافة إلى المبدأ السنوية الذي يعتبر المبدأ الأساسي في مبادئ الميزانية نجد مبدأ وحدة الميزانية و الذي يتمثل في تجميع كل النفقات و الإيرادات و تظهر في بيات واحد من أجل سهولة عرض الميزانية و معرفة المركز المالي للجماعة المحلية ، واذ ومن خلال هذا المبدأ الذي تقوم عليها الميزانية و فيه يسهل بطريقة مباشرة عرض الميزانية و توضيحها للمركز المالي .

ثالثاً : مبدأ التخصيص و التوازن .

تقوم الميزانية أيضا إضافة إلى مبدئي السنوية و مبدأ الوحدة على مبدأ التخصيص و الذي بدوره يعني تخصيص إيرادات خاصة من أجل نفقات أي تخصيص إيرادات لنفقات محددة لا يجب صرفها لنفقات أخرى و تخصيص هذه الإيرادات يجب أن يعود بالفائدة على البلدية ، وأيضا مبدأ التوازن الذي يعرف بأنه تساوي تقديرات النفقات و تقديرات الإيرادات ، فيجب أن يكون متعادلة و يهدف إلى المحافظة على التسيير المستقبلي للبلدية و هذا المبدأ يقوم على الدقة فهو مبدأ أساسي يتم من خلاله موازنة ميزانية البلدية .¹

¹بغدادى قريشي بوجمعة ، المرجع السابق ، ص 30.

رابعاً : مبدأ الشمولية

وختاماً نجد ميزانية البلدية تقوم على مبدأ الشمولية و الذي يقصد به أن تظهر في الميزانية كافة تقديرات النفقات و الإيرادات ، ويهدف إلى أن يسجل بالتفصيل في هذه الوثيقة كل التقديرات النفقات و الإيرادات دون إغفال الإيرادات لتغطية النفقات أو العكس ، أي أن تشمل المبلغ الصافي بغرض تسهيل عملية المراقبة من طرف الهيئات المعنية .¹

الفرع الثالث : محتوى ميزانية البلدية .

تحتوي ميزانية البلدية على شقين يتمثلان في قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار ، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية رقم 10/11 كما تتكون من إيرادات و نفقات .²

أولاً : محتوى ميزانية البلدية .

تشمل ميزانية البلدية قسمين هما : قسم التسيير وقسم التجهيز و الاستثمار ، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن و جوبا .

حيث يقطع من مداخل قسم التسيير يخصص لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار حسب ما جاء به في المادة 151 من قانون البلدية " كل قسم يحتوي على النفقات و الإيرادات ويكون متوازناً إجبارياً مع اقتطاع إجباري ل 10 % على الأقل من قسم التسيير ، مخصص لتمويل قسم التجهيز و الاستثمار .

¹ حسين مصطفى حسين ، " المالية العامة " ، معهد العلوم القانونية و الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، جامعة عنابة ، الجزائر ، الطبعة 2 ، سنة 1987 ، ص 76 .

² بغداددي قريشي بوجمعة ، المرجع السابق ، ص 32 .

1 : قسم التسيير "

يحتوي على توقعات لنفقات وإيرادات دائمة تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالتسيير الحسن لجميع المصالح البلدية ، حيث تنقسم نفقات التسيير إلى ثلاثة أصناف :

-نفقات إجبارية ، مثل الأجور .

-النفقات الضرورية للمصالح ، مثل الهاتف و أدوات المكتب .

-النفقات الاختيارية : مثل : الإعانات .¹

-ويشمل قسم التسيير الإيرادات والنفقات التالية :

النفقات	الإيرادات .
<ul style="list-style-type: none">- نفقات الأجور و تكاليف موظفي البلدية .- المساهمات المقررة .- صيانة الطرقات .- نفقات تسيير المصالح .- فوائد الديون .- الاقتطاع لنفقات التجهيز و الاستثمار .	<ul style="list-style-type: none">- محاصيل الموارد الجبائية .- المساهمات التي تمنحها الدولة .- رسوم و أجور وحقوق الخدمات .- محاصيل وأملاك البلدية .- حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.- نواتج استثنائية ونواتج الاستغلال .

2 : قسم التجهيز و الاستثمار .

يعمل قسم التجهيز و الاستثمار على تمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي من الحفاظ على أموال البلدية ، سواء العمومية أو الخاصة ، المنقولة أو العقارية ، عن طريق الاستهلاك أو

¹ بلجيلالي أحمد ، إشكالية عجز ميزانية البلديات " رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة تلمسان ، 2009-2010 ، ص 68 .

الزيادة عن طريق الإقتناءات أو النفقات الجديدة ، كما يسمح له من جهة أخرى بوضع خطة للتدفقات المالية ، القروض ، الإعانات و الهبات بينه وبين الأطراف الأخرى .

حيث أن هناك صلة بين قسمي ميزانية البلدية يظهر من خلال التمويل الذاتي أو ما يسمى بالاقتطاع من أجل نفقات التجهيز العمومي .

ويشمل فرع التجهيز و الاستثمار على مايلي¹ :

النفقات	الإيرادات
<ul style="list-style-type: none"> - الأعباء الخاصة بالاستهلاك العمومي. - نفقات التجهيز العمومي . - نفقات المساهمة برأس مال على سبيل الاستثمار. 	<ul style="list-style-type: none"> - الاقتطاعات الحاصلة من إيرادات التسيير . - حصة البلدية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية . - فائض المصالح العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري - إعانات الدولة في إطار برامج التنمية المحلية . - محاصيل القروض و تخصيصات الدولة و الولاية . - الهبات و الوصايا .

المبحث الثاني : إنجاز ميزانية البلدية .

تمر ميزانية البلدية بمراحل عديدة متعاقبة زمنيا تغطي فترة زمنية تتجاوز السنة المالية ، وتأخذ خلالها أشكال عديدة فتتغير من مجرد مشروع ميزانية أولية على تقدير الإيرادات و النفقات في مرحلة الإعداد إلى ميزانية قابلة للتنفيذ بعد المصادقة ، وإن تمتع البلدية بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بالاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة ، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة تمكنها من أداء الاختصاصات

¹بغدادى قريشي بوجمعة ، المرجع السابق ، 33.

الموكلة إليها ، و لهذا سنتطرق إلى فرعين : في المطلب الأول تحضير و مصادر ميزانية البلدية . و المطلب الثاني : تنفيذ ميزانية البلدية .

المطلب الأول: تحضير و مصادر ميزانية البلدية.

الفرع الأول: تحضير ميزانية البلدية.

أولاً: الأعمال التمهيدية

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتحضير ميزانية المؤسسة التي تشرف عليها وهذا بمساعدة الأمين العام للبلدية و المصالح المختصة ، وفقاً لتعليمات وزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية ، ولتمكينها من تحضير ميزانيتها يبلغ مدير الضرائب للولاية كل سنة الولايات و البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية مبلغ لفائدة هذه الجماعات ، ويتم ضبط التقديرات الواجب القيام بها في ميزانية السنة على الأساس آخر النتائج المعروفة لتحصيل¹.

و عندما يتم وضع مشروع الميزانية يعرض على اللجنة المختصة بالمالية التابعة للمجلس الشعبي البلدي المختص لتبدي رأيها فيه قبل أن يعرض على المجلس الشعبي نفسه لمناقشته و التصويت عليه في جلسة علنية².

و هذا ما جاءت به المادة 180 من قانون البلدية التي تنص على أنه " يتولى الأمين العام للبلدية ، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ، إعادة مشروع الميزانية ، يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه .

¹ زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 27 .

² زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 27 .

و في هذا الإطار ينبغي على الأمين العام للبلدية أن يسهر على احترام القواعد التالية :

-تبرير التقديرات المقترحة في الميزانية بحيث يتم حسابها على أساس العناصر التالية

القاعدية الضرورية لتقديم النفقات و الإيرادات .

- ترتيب تقديرات النفقات بالمادة و المصلحة مع تصنيفها بين الإجبارية و الضرورية و

الاختيارية .

-أن تكون تقديرات الإيرادات المبنية على أساس معطيات حقيقية .

-وضع حد لأخذ نفقات الهياكل الممولة من ميزانية الدولة على عاتق ميزانية البلدية طبقا

لنص المادة 8 من قانون المحاسبة العمومية .¹

ثانيا : التصويت على ميزانية البلدية .

يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية ضمن شروط ومواعيد محددة قانونا

حيث نصت المادة 181 من قانون البلدية على " يصوت المجلس الشعبي البلدي على

ميزانيته البلدية و تضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون .

يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها

يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيه .²

و يجرى التصويت على اعتمادات الميزانية ويمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي إجراءات

تحويلية من مادة إلى مادة داخل نفس الباب ، غير أنه لا يجوز تحويل اعتمادات مقيدة

بتخصصات معينة .¹

¹ عبد الوهاب بن بوضياف ، معالم لتسيير شؤون البلدية ، دار الهدى ، عين مليلة ، 2014 ، ص 67.

² المادة 181 من القانون 11-11 المؤرخ في 22/06/2011، الجريدة الرسمية، عدد 37 لسنة 2011 .

و لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة ، أو إذا لم تنص على النفقات الإيجابية ، وفي حالة المخالفة تؤخذ الإجراءات التالية² :

-يرجعها الوالي مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي .

-تخضع الميزانية لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام .

-إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإيجابية ، يتم إعدار المجلس من طرف الوالي .

-إذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المطلوبة خلال أيام التي تلي الإعدار تضبط تلقائيا من طرف الوالي³ .

-ثالثا : المصادقة على الميزانية البلدية .

إذا كان المبدأ أن تنفذ مداورات المجلس الشعبي البلدي بحكم القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى السلطة الوصية ، فإن المداورات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة الوصية⁴ .

وهكذا لا تكون الميزانية المحلية قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة وهذا ما جاءت به المادة 56 من قانون البلدية حيث نصت على أنه " مع مراعات أحكام المواد 60 ، 59 ، 57

¹ زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 30 .

² عبد الوهاب بن بوضياف ، المرجع السابق ، ص 68 .

³ عبد الوهاب بن بوضياف ، المرجع السابق ، ص 68 .

⁴ زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 31 .

أدناه تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية .¹

و أيضا ما جاءت به المادة 57 من نفس القانون على أنه " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي ، المداوات المتضمنة ما يأتي :

-الميزانيات و الحسابات .

-قبول الهبات و الوصايا الأجنبية .

-اتفاقية التوأمة .

-التنازل على الأملاك العقارية البلدية ، وتنفذ بعد 30 يوما .

الأصل أن الوالي هو الذي يمارس الوصاية على جميع البلديات الكائنة في حدود إقليم الولاية التي يشرف عليها ، غير أنه بإمكان هذا الأخير أن يفوض هذه الصلاحية لرئيس الدائرة ، ولذلك يجري التصديق حسب الأشكال التالية² :

-رئيس الدائرة بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50 ألف ساكن .

-الوالي بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 50 ألف ساكن إضافة إلى ذلك فإن البلديات التي يقع عدد سكانها بألف ساكن فأكثر لا يتم المصادقة على ميزانيتها إلا بعد عرضها على لجنة وزارية مشتركة مكونة من ممثلين عن وزارة المالية و الداخلية .

¹ المادة 56 من القانون 11 -10 ، المرجع السابق .

² زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 32 .

وتضمنت المادة 184 من قانون البلدية على : عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية .

وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر .

ونصت أيضا المادة 185 من نفس القانون على أنه : " إذا لم تضبط الميزانية البلدية نهائيا لسبب ما قبل بدأ السنة المالية ، يستمر العمل بالإيرادات و النفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة .¹

على أنه يجوز الالتزام بالنفقات و صرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر (12/1) في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة .²

سد التشريع الجديد للجماعات المحلية ثغرة كانت موجودة في النصوص السابقة عالج بموجبه حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب احتلال داخل المجلس الشعبي البلدي ، حال دون التصويت على الميزانية يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها شريطة أن تتعقد هذه الدورة بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية و في حالة عدم التوصل الدورة إلى المصادقة على الميزانية ، يضبط الوالي نهائيا ميزانية البلدية و هذا حسب المادة 186 من قانون البلدية .³

¹ المرجع نفسه ، ص 32.

² المادة 185 ، من القانون 10-11 ، المرجع السابق .

³ يلس شاوش البشير ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 2013 ، ص 170 .

الفرع الثاني : مصادر تمويل البلدية .

يعرف التمويل المحلي البلدي بأنه المجموع الإجراءات و الوسائل المحددة قانونا و التي تمكن هيئة البلدية من تنفيذ مخططاتها في إطار برامج تنموية .

كما يعرف على أنه كل الموارد المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات الإقليمية بصورة تحقق أكبر معدلات التنمية و تعزز من استقلالية السلطة المحلية عن الحكومة المركزية .

أولا : الموارد الجبائية .

تمثل القسم الأكبر من مداخيل البلدية و أهم مواردها حيث يعد برنامج الإصلاح الضريبي سنة 1992 صنف المشرع الجزائري مختلف الضرائب ، إذ فصل بين الضرائب العائدة مداخيلها للدولة و تلك التي ترجع مداخيلها إلى الجماعات المحلية للموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية تتمثل فيما يلي¹ :

1 - الرسم على النشاط المهني : (TAP)

أحدث بموجب قانون البلدية المالية لسنة 1996 و يحصل الرسم على النشاط المهني حيث تم تعديله بموجب المادة 08 من قانون المالية التكميلي حيث تحددت نسبة الرسم ب 2.55 % على أن توزع عائدات هذا الرسم على كل من الولاية ، البلدية ، الصندوق المشترك للجماعات المحلية كما يلي :

-الولاية 0.75 % .

¹ بن دايدة سلمى ، نفقات الجماعات المحلية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، سنة 2009/2008 ، ص 74 .

- البلدية 1.66 % .

-الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.14 % .

2 / الرسم العقاري : جاء هذا الرسم بموجب الأمر رقم 67-83 المتعلق بقانون المالية التكميلي حيث تنظمه المواد 248 إلى المادة 2 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 1994 و يطبق هذا الرسم على الممتلكات المبنية الواقعة على تراب البلدية ، منها الممتلكات الغير مبنية بجميع أنواعها ، و التخزين و أراضي البناءات و ما يلحق بها أما الرسم على الممتلكات الغير مبنية بجميع أنواعها و التي منها على الخصوص الأراضي الغير قابلة للتعمير و الكائنة في المناطق العمرانية و في المناجم ، يحدد وعاء رسما في حاصل القيمة الجبائية للممتلكات الغير مبنية المعبر عنها بالمتر المربع الهكتار الواحد حصل الحالة ¹.

3 - رسم التطهير :

يؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلديات و التي تتوفر على مصالح لإزالة القمامة المنزلية ، حيث اصطلح عليه برسم رفع القمامات المنزلية وفق قانون المالية لسنة 2002 يفرض على الملاك و المستأجرين للملك و يؤسس لفائدة البلديات التي تعمل بها مصلحة رفع القمامة المنزلية ويتحدد هذا الرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداوات المجلس الشعبي بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان البلدية المعنية ².

¹ بن دايدة سلمى ، المرجع السابق ، ص 74 .

² بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية ، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، عدد 04 ، 2004 ، ص 271 .

4 - رسم الإقامة : أعيد سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمناطق سياحية و الحمامات المعدنية والبحرية ، يفرض هذا الرسم على الأشخاص المقيمين بالبلدية و يملكون فيها إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري ويتم حسابه عن كل شخص ولكل يوم ، و يتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق و المحلات المستعملة لإيواء السواح أو المعالجين بالحمامات المعدنية و يدفع تحت مسؤوليتهم إلى قبضة الضرائب (خزينة البلدية حاليا) بعنوان مداخل الجباية المحلية البلدية .

بالنسبة للموارد الجبائية المخصصة جزئياً للجماعات المحلية¹.

1 - الرسم على القيمة المضافة: تخضع جميع عمليات البيع و الأشغال العقارية و تأدية الخدمات للرسم على القيمة المضافة و من جملة هذه العمليات ما يلي :

-العمليات المتعلقة بالأموال المنقولة .

-العمليات المتعلقة بالأموال العقارية .

-التوريدات للفائدة الشخصية .

-تأدية الخدمات .

-ويمثل هذا الرسم على القيمة المضافة ضريبة على النفقة وبذلك يتحمل كليا المستهلك

النهائي ، غير أن لتحديد رقم الأعمال الخاضع لهذا الرسم يتطلب أن تضاف إليه قيمة

السلع أو الخدمات أو الأشغال بغض التكاليف النقل و التغليف و الحقوق و الرسوم

الغير المباشرة عدا الرسم على القيمة المضافة .

¹ لخضر مرغاد ، الإيرادات العامة للجماعات المحلية ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد السابع ، جامعة بسكرة ، 2005 ، ص 05.

2 - الرسم على الذبائح : وهو رسم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر فيها مذابح ، ويتميز بطابع الضريبة الغير مباشرة ، لأنه يفرض على المنتوجات الاستهلاكية .¹

3 - الضريبة على الممتلكات : ويخضع لها الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر على اعتبار أملاكهم الموجودة بالجزائر و خارج الجزائر ، وكما يتم توزيع حصيلة ضريبة الممتلكات 100 % على ميزانية الدولة بمعدل 60 % ميزانية البلدية 20 % و النسبة الباقية على الحساب الخاص .²

ثانيا : الموارد الغير جبائية.

1 - التمويل الذاتي : التمويل الذاتي في الأساس إمكانية المؤسسة أو الهيئة تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطها .

ينص القانون البلدية 11 - 10 في مادته 195 منه على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير و تحويلها لقسم التجهيز و الاستثمار ضمان لاستمرارية التمويل الذاتي للبلديات .

¹الخضر مرغاد ، المرجع السابق ، ص 5-6 .

²بسمة عولمي ، المرجع السابق ، ص 272 .

2 - إيرادات و عوائد الأملاك : أن الاستغلال الجماعات المحلية بمواردها ينتج عنها إيرادات ، حيث تتنوع هذه الإيرادات من إيرادات بيع المحاصيل الزراعية ، إلى حقوق الإيجار و حقوق الاستغلال الأماكن و المعارض و الأسواق وعوائد منح الامتيازات .¹

3 - إيرادات الاستغلال المالي : تشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن البيع المتمثلة في أسعار الخدمات التي تقدمها البلدية نسبة ضئيلة من إيراداتها فهي لا تتجاوز نسبة 10 % من مجموع الإيرادات التسيير للبلدية لكن رغم هذه النسبة الضئيلة إلا أنها تمثل أداة هامة للاستغلال المالي للبلديات نظرا لارتباطها المباشر بالخدمات التي تقدمها البلديات من جهة و كذلك للسيطرة التي تتمتع بها البلدية على هذا النوع من الإيرادات من جهة أخرى ، ذلك أن مقاديرها تحدد عن طريق مداوات و بذلك يمكن أن يطلق عليها الإيرادات الخاصة للبلدية ، أي التي تعود إليها بشكل كلي وهذا عكس الإيرادات الجبائية التي تتمتع بها البلديات بأي صلاحيات حولها سواء فيما يتعلق بتحديد مقدارها أو تحصيلها .²

المطلب الثاني : تنفيذ ميزانية البلدية .

بعد الموافقة على ميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي و المصادقة عليها من طرف الوصاية ، تصبح الميزانية وثيقة قانونية يمكن العمل بها ، وبالتالي تدخل مرحلة تنفيذ و بداية من 02 جانفي .³

¹سوامس رضوان وبققول الهادي ، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية بالجزائر ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، ص 3.

² عبد القادر موفق ، الاستقلالية المالية البلدية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 101 .

³المرجع نفسه ، ص 126 .

الفرع الأول : الأعوان المكلفون بتنفيذ الميزانية .

يضطلع بمهام تنفيذ ميزانية البلدية كل من الأمر بالصرف وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي إضافة إلى المحاسب العمومي وهو أمين خزينة البلدية و ذلك في إطار الفصل بين السلطات حيث لا يجوز الجمع بين المسؤوليتين من طرف عون واحد وحسب المادة 23 من القانون رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسب العمومية : " يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 20 ، 21 ، 19 ، 17 ، 16 .

و يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه ، صفة الأمر بالصرف قانونا ، و تزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة.¹

وحسب المادة 33 من نفس القانون " يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الأحكام ، كل شخص يعين قانونا للقيام ، فضلا عن العمليات المشار إليها في المادتين 18 و 22 بالعمليات التالية :

- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات .
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بها وحفظها .
- تداول الأموال والسندات و القيم و الممتلكات و العائدات المواد .
- حركة حسابات الموجودات .

¹ المادة 23 من القانون رقم 90 - 21 ، المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، الجريدة الرسمية ، رقم

ويقصد بعمليات تنفيذ الميزانية تلك العمليات التي يقوم بمقتضاها تحصيل الإيرادات العامة وإنفاق المصروفات المعتمدة لها .

و تستوجب عمليات تنفيذ الميزانية تدخل جهازين مختلفين وهما ¹:

رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الأمر بالصرف من ميزانية البلدية وهو الوحيد الذي له صلاحية الالتزام و التصفية و الأمر بالصرف وتسمى هذه المرحلة بالإدارية لتنفيذ الميزانية .

أمين خزينة البلدية باعتباره المحاسب العمومي المكلف بتحصيل الإيرادات و تسديد النفقات و تسمى هذه المرحلة بالمحاسبية لتنفيذ الميزانية .

الفرع الثاني : عمليات تنفيذ الميزانية .

تمر كل عملية سواء كانت تسديد النفقات أو تحصيل الإيرادات بمرحلتين هما :

أولا : تنفيذ النفقات :

لأن مسألة تسديد النفقات المدنية و تقديرها في الميزانية تقوم بها البلدية في حين تتم المصادقة عليها من قبل الوصاية و تنفيذ هذه النفقة يستلزم إتباع عدة إجراءات قانونية وتنظيمية و المتمثلة أساسا في الالتزام بما تم تصفيته وفي الأخير صرفها بتحرير حوالة دفع أو يمكن حصر هذه الإجراءات في مرحلتين أساسيتين الأولى إدارية و الثانية محاسبية.²

¹قطاف نبيل ، دور الضرائب والرسوم في تمويل البلديات " دراسة ميدانية للبلديات بسكرة " رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2005 ، ص 114 .

² قطاف نبيل ، المرجع السابق ، ص 114 .

المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية : ينبغي لتنفيذ النفقة توافر شرطين أساسيين هما :

لا بد أن تنص الميزانية على النفقة موضوع التنفيذ و تكون موافقة لقوانين و التنظيمات الساري المفعول بها .

يجب أم تمر بثلاثة مراحل هي (الالتزام - التصفية - الأمر بالصرف) و ذلك قبل أن يتم تسديدها من قبل المحاسب العمومي ويمكن تلخيص هذه المراحل كما يلي :

1- الالتزام بالنفقة : يعرف عادة بأنه التصرف الذي بمقتضاه تنشأ هيئة عمومية ما أو تثبت عليها التزاما ينتج عليه عبئ و هذا وفقا لنص المادة 19 من قانون 90 - 21 فإن الالتزام بالنفقة هو : " الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين " .¹

فحسل مصدر هذا الدين يمكن أن نفرق بين الالتزام الإرادي و الذي يتمثل في التصرف الإرادي و الذي يتمثل في التصرف القانوني الذي يقوم به الهيئة العمومية لإنشاء التزام عليها مثل طلب شراء لوازم مكتبية أو إمضاء عقد أشغال أو توظيف مستخدم ، و بين الالتزام اللاإرادي هو نشوء دين خارج عن إرادة الهيئة العمومية و مثاله كتعويض ضرر ناشئ عن قيام مسؤولية المدنية للهيئات العمومية .²

و بناء على ذلك يمكن القول أن الالتزام هو مصدر النفقات قبل أن يكون أجزاء لتنفيذها وهو ما يؤدي بالتمييز بين الالتزام القانوني بهذا المعنى و الالتزام المحاسبي الذي يعني تخصيص اعتماد من الميزانية لتنفيذ النفقة وهو يمكن سابقة عن الالتزام القانوني في

¹ المادة 19 من القانون 90 - 21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية الجريدة الرسمية رقم 35 لسنة 1990.

² قطاف نبيل ، المرجع السابق ، ص 114.

حالة التصرف الإرادي الهيئات العمومية ومن البديهي أن يكون تاليا في حالة الالتزام اللإرادي لأن نشوء الدين يكون خارج الهيئة المعنية .

إن التمييز بين الالتزام القانوني و المحاسبي يدعو إلى ملاحظة أن الأول لا يقوم به الآمرون بالصرف فحسب بل نتيجة لأحكام تشريعية ، تعويضات ، علاوات ، منح ، بخلاف الالتزام المحاسبي الذي يقوم به الآمرون بالصرف أو مفوضوهم¹.

و ما يشترط في هذه المرحلة أن يصدر التزام السلطة صاحبة الاختصاص كشرط أول أن يكون في حدود الاعتمادات المقررة في الميزانية و إلا كان الالتزام معيبا .

شرط الاختصاص يعود إلى الأمر بالصرف ويخص كل عمليات الإيرادات و النفقات.

-كون الالتزام في حدود الاعتمادات المقررة في الميزانية : و هذا ما نصت عليه المادة 03 من المرسوم التنفيذي 92- 19 المحدد لإجراءات الدفع بالاعتماد من نفقات الدولة.

2- تصفية النفقة : لا تصبح النفقة الملتزم بها فعلية إلا بعد تنفيذ الالتزام المرتبط بها و الذي يترتب عنه دين في ذمة الهيئة ، و عليه فإن موضوع التصفية هو التحقق من وجوب الدين وضبط مبلغ النفقة .

و هذا ما نصت عليه المادة 17 من قانون المحاسبة العمومية : " تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي والأمر بتحصيلها².

¹ محمد مسععي ، المحاسبة العمومية ، الطبعة الثانية ، دار الهدى ، عين مليلة ، 2003 ، ص 77-78 .

² بن داود ابراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، 2010 ، ص 73 .

و أيضا المادة 20 من نفس القانون التي تنص على : تسمح التصفية بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية و تحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية .

وبهذا نرى أن التصفية تقوم على شرطين هما :

التأكد من وجوب النفقة : قبل القيام بأي إجراء يجب تحقق من ثبوت و استحقاق الدين على الدولة أو إحدى هيئاتها أو مصالحها العمومية فقد يكون هناك دين لكن تم الوفاء به أو سقط لسبب من الأسباب ، وهذا من جهة أخرى يجب التأكد من كون المستحق لدين قد قام بالخدمات أو الالتزامات التي تم التعاقد من أجلها ، وكانت سبب في ترتب الدين على عاتق الإدارة و كذا يجب التأكد من كون المستحق لدين قد قام بالخدمات أو الالتزامات التي تم التعاقد من أجلها ، وكانت سبب في ترتب الدين على عاتق الإدارة و كذا يجب من كون الخدمات أو الالتزامات قد أنجزت طبقا لشروط المتفق عليها المبرزة في دفتر الشروط وبعد الاطلاع على الوثائق المثبتة لذلك والمحدد مسبقا .¹

التقدير الصحيح لنفقة : كقاعدة عامة فالتقدير هو من اختصاص الأمر بالصرف وإنما تتوقف على طبيعة النفقة الملتزم بها في حد ذاتها و بهذا فالإجراءات التصفية تتم وفق الكفيات الآتية :

-تحديد مبلغ النفقة بصفة انفرادية من قبل الإدارة .

-تحديد مبلغ النفقة باقتراح من الدائن المستحق .

¹ بن داود ابراهيم ، المرجع السابق ، ص 76 .

-التقدير المشترك للنفقة بين الأمر بالصرف والدائن كما تهدف التصفية لتحديد المبلغ بدقة و التأكد من حقيقة الذي يقع عبئه على الدولة من خلال تطابق العمل المنجز كما يتطلب هذا القرار أيضا التأكد من أنه لم يسبق الدفع من قبل و أن الدائن ليس مدينا .

ج - الأمر بالصرف : و هو القرار الذي يصدر عن الهيئة المختصة يتضمن أمرا بدفع المنفقة التي ارتبطت بها الإدارة و التي سبق تحديدها ، وغالبا ما يصدر هذا الأمر في وقت واحد من القرار الصادر بتحديد النفقة وهو بمثابة طلب دفع مبلغ محدد على شكل أمر موجه من الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي من أجل دفع المبلغ المستحق ¹ .

و نصت على هذا الإجراء المادة 21 من قانون 90-21 بقولها : يعد الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية .

و الأمر بالصرف هو آخر إجراء للمرحلة الإدارية لتنفيذ النفقات و التي تتضمن إصدار وثيقة حوالة لفائدة الدائن و باسمه و تعيين إعطاء الإذن للمحاسب وإلزامه بتسديد مبلغ الحوالة .

المرحلة المحاسبية لتنفيذ النفقة : تعتبر هذه المرحلة آخر إجراء تقوم به الأجهزة المختصة بتنفيذ الميزانية ، وهذا لإبراء ذمة البلدية من الدين ، ويتم تسديد مبلغ النفقة من قبل أمين خزينة البلدية بصفته المحاسب العمومي .

4-دفع النفقة : وبالتالي هي مرحلة يراقب بموجبها المحاسب العمومي المختص المراحل السابقة و هي الالتزام بالنفقة و التصفية و الأمر بالدفع ، وبعد مراقبة هذه العناصر يقوم المحاسب العمومي بتحرير حوالة الدفع فيصب مبلغ النفقة في الحساب البريدي أو الحاسب البنكي أو حوالة بريدية عادية لفائدة الشخص المستحق لمبلغ النفقة .

¹ محمد مسمعي ، المرجع السابق ، ص 79 .

- وهذا ما نصت عليه المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية بقولها " يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي .

و تعد هذه المرحلة المحاسبة بالغلة الأهمية لذا فالمحاسب العمومي ليس ملزم بالدفع إلا بعدما يدقق في قانونية النفقة وصحته ، وكضمان ضد ارتكاب أي مخالفة مالية أو تحايل تم الفصل في عملية النفقة بين العمل الإداري المجسد في المراحل الثلاث الأولى و العمل المحاسبي المجسد في المرحلة الأخيرة (المحاسبية) لذا أوكل الاختصاص المحاسبي لموظف مستقل عن الأمر بالصرف وعن جهة القائمة بالاختصاص الإداري .¹

ثانيا : تنفيذ الإيرادات :

تبدأ عملية تنفيذ إيرادات البلدية بإصدار رئيس المجلس الشعبي جميع الكشوفات الرسوم ، التوزيعات الفرعية و الإيرادات إلى القابض قصد التحصيل إلا فيما أتى فيه نص قانوني أو تنظيمي مخالف .

و تمر عملية تنفيذ الإيرادات بمرحلتين المرحلة الإدارية و هي من اختصاص إدارة البلدية أو إدارة أجنبية كإدارة الضرائب و مرحلة حسابية يقوم بها أمين خزينة البلدية و المتمثلة في التحصيل .²

و بالتالي تمر عملية تنفيذ الإيرادات بأربعة مراحل الثلاث الأولى من اختصاص الأمرين بالصرف وهي المرحلة الإدارية أما الأخيرة فهي من مهام المحاسبون العموميون .

¹ حسن عواضة ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، 1978 ، ص 83.

² زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 46.

1 - الإثبات : و هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي ، و هذا الإجراء له طابع مادي وقانوني ، فماديا وقانونيا ، فماديا يتم التحقق من وجود الواقعة المنشئة لحق الدائن وقانونيا فيجب أن يكون تكريس هذا الحق مطابقا للأحكام التشريعية وهذا ما نصت عليه المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية بقولها " يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي .

2 - التصفية : و تتمثل في تحديد مبلغ الدين القابل التحصيل كتحديد مبلغ الضريبة ينطبق بتطبيق نسبة أو التعريف الخاصة لها على الأساس الضريبي لها .¹

وفي الواقع إثبات و تصفية الإيرادات هي مبدئيا و قانونيا من اختصاص الأميرين بالصرف و يتم إجراؤها غالبا معا ، الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعها تحت عبارة " تحديد الإيرادات لكن هذا لا يعني أنها تتم دائما بمعرفتهم ومسؤوليتهم المباشرة فالإيرادات الضريبية مثلا تتم من طرف أعوان المصالح الجبائية إضافة إلى الغرامات المحكوم بها لصالح الهيئات العمومية .²

و هذا ما نصت عليه المادة 17 من قانون المحاسبة العمومية بقولها " تسمح تصفية الإيرادات بتحديد المبلغ الصحيح الديون الواقعة على المدين لفائدة الدائن العمومي و الأمر بتحصيلها .

3 - الأمر بالتحصيل : إن إجراء الأمر بالتحصيل الإيرادات هو كقاعدة عامة من صلاحيات الأمر بالصرف وحده و أوامر التحصيل هذه قد تتخذ عدة أشكال منها الجدول

¹ازرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 48.

²محمد المسمعي ، المرجع السابق ، ص 63 .

الجبائي إشعار بإجراء التحصيل مستخرج من حكم أو قرار قضائي عقد وفي الحالات التي لا يوجد فيها شكل خاص بأمر التحصيل فإن الأمرين بالصرف يصدران أوامر تسديد أو استرداد .

4 -التحصيل : تبدأ إجراءات تحصيل حيث يتكفل المحاسبون العموميين في تدويناتهم المحاسبية بأوامر تحصيلها الصادرة من قبل الأمرين بالصرف أي قبول تحصيلها بعد التحقق من الترخيص لذلك قانونا و بالتالي تحمل المسؤولية المالية الشخصية عن هذا التحصيل .¹

وقبل الشروع في التحصيل يتعين على المحاسبين العموميين ممارسة الرقابة على شرعية الإيرادات المأمورين بتحصيلها ، ويتمثل في التحقيق من الأمرين بالصرف مرخص لهم . و بعد انتهاء أمين الخزينة البلدي من الإجراءات القانونية و التنظيمية الخاصة بمراقبة دقة شرعية السندات التي تم التكفل بتحصيلها فإنه يعد مدينا اتجاه البلدية بقيمة هذه السندات إلى غاية تحصيل مبالغها .²

وهذا ما نصت عليه المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية " يعد التحصيل الإجراء الذي يتم إبراء الديون العمومية .

¹محمد مسعوي ، المرجع السابق ، ص66.

²قطاف نبيل ، المرجع السابق ، ص 117 .

خلاصة الفصل الأول :

من خلال هذا الفصل تناول مظاهر الاستقلالية المالية للبلدية ، حيث وجدنا أن المشرع اعترف للبلدية باستقلالية ميزانيتها كما مكنها من تحصيل العديد من الموارد المالية المتنوعة ، إضافة إلى اعترافه لها بسلطة معتبرة على إدارة ماليتها سواء فيما تعلق بتسيير مواردها أو في سلطتها المتعلقة بوضع ميزانيتها و تنفيذها .

الفصل الثاني :

أوجه الرقابة على مالية البلدية

الفصل الثاني : أوجه الرقابة على مالية البلدية

لقد أثبتت تجارب الدول أن هناك ارتباطا وثيقا بين استقلال الجماعات المحلية وبين قدرتها على الحصول على الموارد المالية الذاتية ، إذ تزداد قوة النظام المحلي وبالتالي تقوى فيه اعتبارات اللامركزية إذ احتفظ لنفسه بقدر كبير من الاستقلال المالي إزاء ما تقدمه السلطات المركزية من تمويل

و تعتبر هذه التبعية المالية للبلديات نتيجة مباشرة لمخالفة مبدأ استقلالية الجماعات المحلية حيث يتجلى ذلك من خلال إقرار المشرع بتشديد الرقابة المنصبة على مالية البلدية واتساعها ، والتي من بينها الحلول المالي وخضوع جميع وثائق الميزانية لتصديق السلطة الوصية ، ومن جهة أخرى نجد ضعف مواردها الذاتية وعدم كفايتها لاحتواء نفقاتها و اختلال النظام الضريبي مما يؤدي بالبلدية بالاستئجاب بالإعانات المركزية وما يتبع ذلك من آثار على الاستقلالية ، وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول : أوجه الرقابة على مالية البلدية .

المبحث الثاني : مظاهر التبعية القانونية و العملية للمالية البلدية .

المبحث الأول : أوجه الرقابة على مالية البلدية .

إن الرقابة المالية على البلدية تتجسد بصورة سامية ورفيعة ، حيث أن البلدية تتمتع بذمة مالية مستقلة نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية ، وعلى الرغم من ذلك فإن أموالها تبقى تمثل جزءا من المال العام ، وسعيا من المشرع للمحافظة عليه من الإسراف و التبذير وسوء الاستعمال ، ولتحقيق الأهداف و عدم التلاعب بنفقات و إيرادات البلدية ، فقد أخضعها للرقابة المالية تواكب جميع مراحل الميزانية من الإعداد إلى الرقابة على سلامة تنفيذ خطة المالية للبلدية إنفاقا وإيرادا ولقد قسمنا المبحث إلى ثلاثة مطالب المطلب الأول: مفهوم

الرقابة المالية ، المطلب الثاني : الرقابة السابقة (القبلية) والمطلب الثالث : الرقابة اللاحقة

المطلب الأول : مفهوم الرقابة المالية .

لقد تعددت التعريفات التي قيلت بشأن الرقابة بشكل عام وتتنوع بحسب الزاوية التي ينظر إليها من خلالها ، فالرقابة الإدارية فيقصد بها من الجانب الإداري الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي .

وأما الرقابة المالية فتعنى الرقابة التي تهدف للتأكد من استعمال المال العام بما ينفق مع أهداف التنظيم¹.

الفرع الأول : تعريف الرقابة المالية .

الرقابة المالية هي العملية التي تستطيع الإدارة بواسطتها اكتشاف أي انحرافات عن الخطط الموضوعية تمهيدا لتحديد المسؤولية و اتخاذ الإجراءات الضرورية لتصحيحها و تجنب الأخطاء مستقبلا ، وتؤدي دورا هاما في تحقيق أهداف الإدارة العليا بما تقدمه من خدمات ومعلومات².

تعرف أيضا بأنها الرقابة استخدام الموارد و الإمكانيات الضرورية و توزيعها توزيعا عادلا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي ، كما تعرف على أنها تلك الأنشطة التي

¹ محمد مسعوي ، المرجع السابق ، ص 133 .

² محمود حسين الوادي ، مبادئ الملية العامة ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية ، 1996 ، ص 172 .

ترتكز على التحديد المتحقق و مقارنته بالخطط على سبيل حصر الانحرافات و الوقوف على أسبابها ومن ثمة علاجها .¹

أما المدلول القانوني للرقابة المالية فيعني الرقابة التي تقوم بها الهيئات يتم إنشاءها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر و تحدد اختصاصاتها بموجب ذلك السند وتهدف إلى مطابقته لمختلف القواعد القانونية التي تحكمها سواء ما كان منها داخلا في إطار الشكل القانوني أي أن يكون العمل المالي مطابقا لتصرف القانونيين أو ما كان منها داخل في إطار الموضوع القانوني وهي التي تنتصر في طبيعة التصرف وفحواه و مكوناته ويتم بموجب هذا النوع من الرقابة رقابة التصرف المالي من حيث النفقات و الإيرادات العامة .²

كما يعرفها علماء المالية على أساس أنها تطبيق المعلومات المحاسبية بغرض تنظيم و اختيار و مقارنة و عرض المعلومات الإحصائية و الرقمية و المحاسبية لمساعدة المديرين و المسؤولين في الرقابة و اتخاذ القرارات اليومية اللازمة لعملية التنفيذ وجراء العمل يتضمن تقديم الموارد و تحقيق التنسيق بين مختلف السياسات الاقتصادية .³

ما يمكن استنتاجه أن مختلف التعاريف قد اختلفت في إيجاد تعريف واحد لرقابة المالية و هذا يعود كما قلنا إلى اختلاف وجهات النظر إلى أنه عموما يمكن تعريف الرقابة المالية على أنها تمكن الرقابة المنصبة على سلامة تنفيذ الميزانية في جميع النواحي الاقتصادية و

¹ زاهر عبد الرحيم عطف ، الرقابة على الأعمال الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار الراجحة للنشر و التوزيع ، عمان 2009 ، ص 77.

² حمدي سليمان وحيما تالقيبات ، الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية ، الطبعة الأولى ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 1998 ، ص 18.

³ محمد مسعي ، المرجع السابق ، ص 135 ، 134 .

القانونية و الإدارية و هي جملة من الوسائل و الأساليب التي تمكن السلطة القيادية الشعبية من متابعة تنفيذ الميزانية في جميع مراحلها .¹

الفرع الثاني : أهداف الرقابة المالية .

إن أهداف الرقابة تطورت وفق تطور الدول ، حيث أن هناك أهداف تقليدية و أخرى حديثة متطورة .

أولا : الأهداف التقليدية² :

تدور هذه الأهداف حول الانتظام و هي أقدم الأهداف التي سطرت لها الرقابة و يمكن ذكر أهمها :

1 - التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة و التأكد من صحة الدفاتر و السجلات و المستندات .

2 - التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق حدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية لصرف و التأكد من صحة توقيع الموكل لهم .

3 - إدارة الأموال العامة كمجموع من قبل الموظفين المسؤولين عنها (إداريين أو محاسبين كانوا) و بالتالي يتضمن جميع عمليات التنفيذ من جباية و صرف و تصفية

4 - عملية التفتيش المالي و التي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية .³

¹ زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 56 .

² زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 57 .

³ أحمد السيد عوضين ، أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول ، مصر ، 1989 ، ص 76 ، 77 .

ثانيا : الأهداف الحديثة :

إن النشاط الإداري للدولة تطور مع تطورها ، مما أدى إلى كثرة الإنفاق وبدوره أدى إلى تطور أهداف الرقابة ويمكن ذكرها فيما يلي :

- التأكد من كفاية المعلومات و الأنظمة و الإجراءات المستخدمة .
 - مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا لسياسة المعتمدة .
 - بيان أثر التنفيذ على المستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته .
 - الربط بين التنفيذ و ما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ .
- لكن ما يستنتج من هذه الأهداف الحديثة و التقليدية ، حيث يمكن حصر الأهداف العامة للرقابة في ما يلي¹ :

- التحقق أن كل مبلغ يقيد في دفاتر حسابية قد تم ترخيص اللازم بين السلطة الإدارية المختصة في كل حالة وفقا لسلطات الاعتماد التي تخولها القوانين و اللوائح و التعليمات .
- التأكد من دقة العمليات الحسابية و صحة المستندات المؤيدة للصرف .
- اكتشاف اختلاس التزوير و الأخطاء الفنية و هي عادة ما تتعلق بالقواعد المحاسبية .
- التدقيق في تحصيل الإيرادات على اختلاف أنواعها .
- التأكد من أن النفقات قيدت في الفصول و المواد المخصصة لها .
- الاستعمال الأمثل للأموال العمومية التي تساعد في تطور الاقتصاد العام .

¹سعاد طيبي ، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق بن عكنون ، 2001 ، 2002 ، ص 27 .

- السير الفعال و العقلاني للوسائل المالية الموضوعية تحت تصرف المصالح العمومية .

المطلب الثاني : الرقابة السابقة (القبليّة) .

تخضع ميزانية البلدية قبل تنفيذها إلى عدة إجراءات قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بصرف النفقات تجنباً لأي نقص أو مشاكل أو عجز أو تناقض في تحديد النفقات و تمارس هذه الرقابة من قبل المراقب المالي (الفرع الأول) ، المحاسب العمومي (الفرع الثاني) ، المجلس البلدي (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : المراقب المالي .

لقد عرفت المادة 09 من المرسوم رقم 414/92 المراقب المالي على أنه " موظف تابع لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) يتواجد على المستويين المركزي و المحلي يعين هو مساعديه بموجب قرار وزاري ، وتعد رقابته مشروعية لا ملائمة على النفقات العمومية.¹ و عرف أيضاً على أنه موظف مختص معين من طرف الوزير المكلف بالمالية مكلف أساساً بالمهام التالية :

- مراقبة قرارات التعيين و التثبيت .
- الجداول الاسمية التي تعد قبل كل سنة مالية .
- الموافقة على الميزانية فيما يخص ميزانية التسيير و التجهيز .
- الجداول الأصلية التي تعد كل سنة أو تظراً أثناء السنة المالية .
- التخصص القانوني للنفقة .

¹المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92- 414 ، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق الرقابة المسبقة للنفقات الملتوم بها ، الجريدة الرسمية العدد 82 ، المؤرخة في 15 نوفمبر 1992 .

- توفر الاعتمادات و المناصب المالية .
- ويقوم في نهاية كل سنة بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف بالمالية على سبيل العرض و إلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام¹.
- و عليه فإن المراقب المالي خلال مراقبته لميزانية التسيير يقوم بالتأشير على مايلي :
- مراقبة ملفات المستخدمين : التعيين ، الإحالة إلى الاستيداع ، التسريح ، العزل ، الخدمة الوطنية ، الاستقالة ، العطل المرضية الطويلة.....إلخ .
- مصاريف المستخدمين : وتشمل كل ما يتعلق بالراتب الشهري للموظف من الأجر القاعدي ، التعويضات و العلاوات .
- مراقبة نفقات تسيير المصالح ، اقتناء أدوات ، تكاليف بمهمة ...
- ضبط محاسبة المناصب المالية : حيث حسب نص المادة 23 من المرسوم التنفيذي 414/92 وضبط محاسبة نفقات التسيير حسب المادة 28 من المرسوم نفسه .
- مراقبة الجداول و القوائم الأصلية للمستخدمين .
- أما بالنسبة لنفقات التجهيز فإن تدخل المراقب المالي ، حسب نص المادة 23 من المرسوم نفسه يكون في :
- الترخيصات بالبرامج عند الاقتضاء إعادة التقييمات المتتالية .
- التفويضات بتراخيص البرامج .
- الأرصدة المتوفرة².

¹ غزير محمد الطاهر ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ورقلة ، سنة 2011 ، ص 107.

² عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية (دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان و بلدية المنصورة) ، مطكرة ماجستير ، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية ، علوم التسيير ، جامعة تلمسان ، 2011 ، 2012 ، ص 61.

- يتحمل المراقبون و معاونيهم عند الاقتضاء المسؤولية شخصية عن التأشيرات التي يمنحونها وعن الرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشيرات ، حيث تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية " الرفض الغير المؤسس للتأشيرات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات الممنوحة خارج الشروط التقنية .

الفرع الثاني : رقابة المحاسب العمومي

- يمارس أمين الخزينة في البلدية أمين خزينة البلدية وهذا ما نصت عليه المادة 205 من قانون البلدية حيث أن وظيفة المحاسب العمومي تقتضي القيام بثلاث مهام أساسية ، تتمثل المهمة الأولى في مراقبة أوامر صرف النفقات أو تحصيل الإيرادات التي يوجهها له الأمر بالصرف و تتمثل المهمة الثانية في العمليات المالية (تحصيل الإيرادات و دفع النفقات العمومية) و أما المهمة الثالثة فتتمثل في القيام بالتسجيلات المحاسبية التي تقتضيها تلك العمليات و المحافظة على المستندات و الوثائق الثبوتية لذلك .

وهذه المهام التي يقوم بها المحاسب العمومي و إن كانت تنصب بطبيعتها على الجوانب المادية ، فهي تتضمن كذلك على جوانب قانونية يجب مراعاتها قبل الشروع في تنفيذ أي عملية مالية ، ففي مجال النفقات العملية ، لا تقتصر مهمة المحاسب العمومي على معاينة شكلية لمدى توفر الشروط التي تنص عليها المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية لقبول تسديد تلك النفقة ، بل ينبغي عليه أن يتأكد من جوانب أخرى هامة ، منها قابلية النفقة للدفع أي عدم وجود معارضة من شأنها أن تمنع تسديدها نقداً أو عن طريق صك ، حوالة بريدية حساب بنكي) ، التحقق كذلك من هوية المستفيد من النفقة أو ممثله الشرعي ، وفي مجال الإيرادات العمومية ، فإنه ينبغي على المحاسب العمومي أن يتحقق من أن هذه الإيرادات

مرخص بها في قانون المالية ، وأن الأمر بالصرف الذي أمر بتحصيلها يملك صلاحية القيام بذلك و بعد أن يتم التحقق من كل هذه الجوانب يباشر إجراءات تحصيلها بالطرق الودية أو الإجبارية التي ينص عليها القانون .

وهو المسؤول الأول حسب قانون البلدية فهو المكلف بالتصويت عليها بعد إعداد مشروع الميزانية من قبل الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي (المادة 181) و الذي يراقب مدى تطابق الإيرادات و النفقات في قسمي التسيير والتجهيز غير أنه في الواقع لا يملك المجلس البلدي و المؤهلات التقنية أو التخصص الفني لمراقبة الميزانية ، فحتى اللجنة المكلفة بإعداد الميزانية و هي لجنة المالية و الإدارة التي تضم عادة رئيس البلدية رفقة أعضاء المجلس لا يمكنها إعداد الميزانية ، وعليها فإن هذه العملية تتم بحضور الموظفين المعنيين كالأمين العام ومسؤول مصلحة المالية والميزانية و هو المكلف الرئيسي بإعداد مشروع الميزانية كما يمكنه حضور المداولات التي تختص الميزانية من أجل مساعدة المجلس في فهم تفاصيل الميزانية و التي تنتهي عادة بالمصادقة عليها لعدم تمكن المجلس من معرفة أذف التفاصيل ، مع العلم أن وثيقة الميزانية تعدها مصلحة الضرائب ويقوم مسؤول مصلحة المالية بملئها ليعرضها على المجلس للتداول فيها وهي تبقى مشروع ميزانية فقط إلى حين عرضها على الوالي كجهة رقابة و مصادقة رئيسية .¹

¹ غزير محمد الطاهر ، مرجع سابق ، ص 107.

المطلب الثالث : الرقابة اللاحقة .

تعني الرقابة المالية اللاحقة تلك التي تتم بعد التنفيذ أو بعد إنجاز العمل كله أو كل مرحلة من مراحلها و اكتمال نتائجها ، بحيث أنها لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة ، ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين .

حيث أن الرقابة اللاحقة تأخذ أشكال متعددة فقد تقتصر على المراجعة الحسابية ، والمستخدمه جميع عمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت وقد تمتد لتشمل بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة .

وقد اسند المشرع مهمة الرقابة المالية البعيدة إلى الهيئات المختصة تتمثل في المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة .¹

الفرع الأول : رقابة المفتشية المالية .

تعتبر المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية خاضعة للسلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية ، وتتصف رقابتها على العمليات المالية في البلديات ضمن الرقابة اللاحقة ، وقد أنشأت سنة 1980 بموجب المرسوم 58-80 المؤرخ في أول مارس 1980 و الذي حدد تنظيمها وسيورها على النحو التالي :

تختص المفتشية العامة للمالية مراقبة التسيير المالي لكل المرافق والمؤسسات والجماعات العامة والمحلية ، كما يمكن لها أن تختص لمراقبة التعاونيات و كل الوحدات الاقتصادية

¹ زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 58.

التي للدولة نصيب في رأس مالها ، إلى أنه تم تعديل العديد من المواد من ذلك المرسوم لاحقا لمواكبة التغييرات السياسية و الاقتصادية التي عاشتها البلاد .¹

حيث صدر في 20 جانفي 1992 المرسوم التنفيذي رقم 92- 32 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية ، كما صدر أيضا و بنفس التاريخ السابق ذكره مرسوم تنفيذي آخر رقم 92- 33 يحدد تنظيم و صلاحيات المصالح الخارجية للمفتشية ، وبعد شهر من ذلك أي بتاريخ 22 فيفري 1992 صدر مرسوم آخر رقم 92- 78 يلغي أحكام المرسوم الأول رقم 80- 53 المنشأ المفتشية العامة للمالية ، باستثناء مادته الأولى المتعلقة بإنشاء المفتشية ووضعها تحت السلطة المباشرة لوزير المالية .

كما تمارس المفتشية مهام المراجعة و التدقيق و التحقيق بواسطة مفتشين للمالية يشتغلون في شكل وحدات متنقلة تسير من قبل رؤساء ، ويتبع هؤلاء المفتشين أما الهياكل المركزية للمفتشية ، أو لمصالحها الخارجية و المتمثل في المديريات الجهوية

أولا : صلاحيات المفتشية العامة للمالية .

حول المشرع الجزائري المفتشية العامة للمالية صلاحيات عديدة في مجال الرقابة المالية ، ومن ثمة فإن الصلاحيات الرقابية للمفتشية العامة قد تتضمن مراقبة التسيير المالي و المحاسبي و بتقويم الاقتصادي و المالي لمختلف المؤسسات الاقتصادية .

أ - الرقابة على التسيير المالي و المحاسبي: و تتركز هذه الرقابة على العناصر التالية:

¹ محمد مسعوي ، المرجع السابق ، ص 143.

-شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي و الأحكام التشريعية و التنظيمية التي سيكون لها أثر مالي مباشر .

- التسيير المالي في المصالح و الهيئات المالية التي تجري عليها الرقابة .

-صحة المحاسبة و انتظامها وسلامتها .

-شروط استعمال و تسيير اعتمادات و الوسائل الموضوعة تحت تصرف المصالح و

الهيئات.¹

-سير الرقابة الداخلية لتلك المصالح والهيئات .

ب- **التقويم الاقتصادي و المالي :** و هذا ما نصت عليه المادة 04 من المرسوم

التنفيذي رقم 08-272:

-القيام بالدراسات و التحاليل المالية و الاقتصادية من أجل تقدير فاعلية وفعالية إدارة و

تسيير الموارد المالية و الوسائل العمومية الأخرى ، إجراء دراسة مقارنة و تطويرية

لمجموعات قطاعات أو ما بين القطاعات .

-تقييم تطبيق الأحكام التشريعية و التنظيمية و كذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي و ذلك

من ناحية تناسقها و تكييفها مع الأهداف المحددة .

-تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف المحددة ، والتعرف على نقائص التسيير و

عوائقه ، وتحليل أسباب ذلك .

¹عبد القادر موفق ، ، المرجع السابق ، ص 160 .

ثانيا: القواعد العامة لتنفيذ الرقابة :

- تتمثل أهم القواعد للتنفيذ الرقابة المالية التي تجربها المفتشية العامة المالية وفق لما حددته المواد 06 ، 07 ، 08 ، 16 ، 18 ، 21 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 الذي يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية فيما يلي¹ :
- تجرى مراقبة المفتشية بناء على الوثائق أو في عين المكان بعد إشعار أو بصفة مباغثة .
- تضبط مهام القيام بالدراسات و الخبرات التي تسند إلى المفتشية بالاشتراك مع الهيئات المخولة التابعة للمؤسسات المعنية .
- تنجز المفتشية في مصالحها الأشغال التحضيرية و التحليلية المرتبطة بتدخلاتها ، وتقوم فيما يعينها باستغلال مختلف المعطيات التي تتولد عن ذلك .
- تقدم آراء و مقترحات لاتخاذ تدابير و القيام بالتنظيم أو التقنين لا سيما فيما يخص الطرق و الإيرادات المطلوبة استخدامها في مجال الفعالية و النجاعة .
- يحق للمفتشين أن يطلعوا على الوثائق التي تحوزها أو تعدها الهيئات العمومية التي تخص الأملاك و المعاملات و الوضعية المالية في المصالح أو الهيئات التي تجري عليها الرقابة.²

¹ عبد القادر موفق ، المرجع السابق ، ص 160 .

² المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية ، الجريدة الرسمية ، عدد 15 لسنة 1992 .

ثالثا: نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية :

بعد الانتهاء من عملهم الرقابي ، يحرر المفتشون تقريرا يتضمن ملاحظاتهم حول فعالية و كفاية تسيير البلدية و يبلغ رئيس البلدية بصفته مسيرا لها و يجب عليه أن يجيب عليه في أجل أقصاه شهرين عن الملاحظات الواردة في التقرير و هو ما يعرف بالإجراء المضاد ، حيث يخول له استعراض توصيات اعتمادا على الوقائع الواردة في التقرير أو تفيد الملاحظات التي يراها غير حقيقية وذلك بتقديم الوثائق الإثباتية و يرسل رد رئيس البلدية إلى رئيس البعثة التفتيشية أو رئيس الفرقة التفتيشية التي نفذت المهمة الرقابية و على أساسه يعد هذا الأخير بالتنسيق مع باقي المفتشين المشاركين في المهمة الرقابية التقرير النهائي و يرفعه إلى السلطة السلمية للمفتشية العامة للمالية التي بدورها تبلغه لوزارة المالية أو الوزارة الوصية على البلدية أي وزارة الداخلية .¹

ويتضمن التقرير أيضا مقترحاتهم المتعلقة بالتدابير الواجب أخذها من أجل تحسين سير و تنظيم 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 النفائص الملاحظة على بعد الأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة على البلديات .

و من جهة أخرى تعد المفتشية العامة للمالية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة نشاطاتها خلال الفترة المنصرمة ويرفع إلى وزير المالية ، كما يتضمن التقرير ملخصا لملاحظات المفتشية

¹ عبد القادر موفق ، ، المرجع السابق ، ص 162 .

و اقتراحاتها ذات الطابع العام و التي تهدف إلى التكيف أو التعديل تشريع أو التنظيم المطبقين في مجال تدخلها .¹

الفرع الثاني : رقابة مجلس المحاسبة .

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا لرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية و المرافق العمومية تعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية ، بهذه الصفة يدقق في شروط استعمال الهيئات الموارد و الوسائل المادية للأموال العامة التي تدخل نطاق اختصاصه و يقيم تسييرها و يتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها .²

أولاً: صلاحيات مجلس المحاسبة .

لمجلس المحاسبة نوعين من الصلاحيات إدارية وقضائية .

أ -**الصلاحيات القضائية :** و تتمثل صلاحيات مجلس المحاسبة فيما يلي :

1-**حق الإطلاع:** يحق له الإطلاع على كل الوثائق و المستندات و الدفاتر التي تؤدي

إلى تسهيل مهامه الرقابية على العمليات المالية والمحاسبية و كذا تقييم مدى سلامة التسيير و الهيئات و المصالح الموضوعة تحت رقبته .

- له سلطة التحري بغية الإطلاع على أعمال الإدارة و مؤسسات القطاع العام .

- لقضاء مجلس المحاسبة حق الدخول و المعاينة لكل محلات الإدارات و المؤسسات

الخاضعة لرقابة المجلس .

¹ عبد القادر موفق ، الرقابة على المالية البلدية في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 162 .

² المادة 02 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية ، العدد 35 لسنة 1995 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10 -02 المؤرخ في 26 أوت 2010 .

- كما له سلطة الاستمتاع لأي عون في الهيئات الإدارية و الإدارات العمومية .

- له سلطة الاطلاع على النصوص المرسله إليه ذات الطابع التنظيمي الصادرة من إدارة الدولة و التي تتعلق بالتنظيم المحاسبي و المالي و الإجرائي في تسيير الأموال العمومية

- ويحق له الاستعانة بخبراء و مختصين لأجل عمل مهامه و مساعدته في أشغاله أن اقتضى ذلك من أجل ومن أجل ضمان الطابع السري الوثائق أو المعلومات تمس بدفاع أو الاقتصاد الوطنيين يستوجب على المجلس اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة .¹

2 - مراجعة حسابات المحاسبين العموميين : تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96 - 56 على أنه : يجب على الأمرين بالصرف الرئيسين و الثانويين و على المحاسبين العموميين التابعين لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و مختلف المؤسسات العمومية و الهيئات العمومية الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية أن يودعوا حساباتهم الإدارية و حسابات التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 يوم من السنة الموالية للميزانية .²

ومن هذا نرى أن الأمرين بالصرف و المحاسبين العموميين ملزمين بأداء حساباتهم لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة ، وتتم مراجعة الحسابات عن طريق مقرر معين من طرف رئيس الغرفة المختصة حيث يقوم المقرر بمعاينة الحسابات و الوثائق الثبوتية المتعلقة بتنفيذ و تدقيق فيها و انطلاقا من عمل المقرر لمجلس المحاسبة اتخاذ إحدى النوعين من القرارات .

¹ زرقاط جلال الدين ، المرجع نفسه ، ص 76.

² المادة 02 من المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى المجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية ، عدد 06 .

القرار المؤقت : في حالة اكتشاف مجلس المحاسبة للمخالفات المرتكبة من طرف المحاسبين العموميين يقوم المجلس في بداية الأمر باتخاذ قرار مؤقتا يوجه للمحاسب العمومي المعني قصد إتاحة الفرصة لهذا الأخير لتقديم التبريرات الضرورية المتعلقة بالقضية و ذلك في أجل شهرين من تاريخ تبليغ القرار المؤقت و الذي يمكن تأجيله بطلب معلل من طرف المعني حسب ما جاء في المادة 02/78 من الأمر 95-20 .

القرار النهائي : بعد انقضاء الأجل المحدد من طرف المجلس المتعلق بتبريرات المحاسب العمومي للوضعية ، يقوم مجلس المحاسبة بإصدار حكما نهائيا عن طريق مداولة بعد الاطلاع على اقتراحات المقرر المراجع و جميع تفسيرات و الإثباتات المقدمة من طرف المحاسب المالي المعني ، وتجرى قرار مجلس المحاسبة هنا هو إبراز مدى مسؤولية المحاسبة العمومي الشخصية أو المالية ، و يمكن المحاسب المكلف بالمالية الدفع بالقوة القاهرة أو بنية عدم ارتكابه لأي مخالفة كما يمكنه أن يدفع بمسؤولية الأعوان تحت سلطة الرقابة .

3- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية : يسهر مجلس المحاسبة على مراقبة قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية للجماعات المحلية و ذلك بمراقبة الأخطاء أو المخالفات التي تكون فرقا صريحا للأحكام التشريعية و التنظيمية التي تسري على استعمال أموال الجماعات المحلية¹ ، و الوسائل المادية و تلحق ضررا بخزينة الجماعة و من بين هذه المخالفات يمكن للمجلس في هذا الإطار أن يعاقب :

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات .

¹ محمد مسمعي ، المرجع السابق ، ص 152 .

- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية التي تمنحها الجماعات المحلية بضمان من الأهداف التي منحت من أجلها .

- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقها للقواعد المطبقة في مجال الرقابة القبلية ، وهذا ما نصت عليه المادة 88 من الأمر 95- 20 .¹

ب - **الصلاحية الإدارية** : و تتمثل أساسا في رقابة نوعية التسيير .

رقابة نوعية التسيير : و يسمى هذا النوع برقابة الأداء أي أن مجلس المحاسبة يعمل أيضا على مراقبة الهيئات و المصالح العمومية الخاضعة لرقابته و يعمل على تقييم استعمالها للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها في إطار الاقتصاد و الفعالية و النجاعة استنادا للأهداف و المهام الموكلة لها ، كما يقيم فعالية النظام الرقابي لهذه الهيئات ، كما يقوم المجلس بتأكد من مدى توفر شروط المطلوبة لمنح استعمال الإعانات و المساعدات التي تمنحها الدولة أو إحدى الهيئات أو المصالح العمومية التابعة لها .

وبعد إنهاء المجلس لمهامه الرقابية و اختتام أعماله يقوم بوضع تقارير تقييمية وتضم كل الملاحظات و العمليات التي قام بها ليتم إرسالها إلى مسؤولي المصالح و الهيئات المعنية و إلى سلطاتهم الوصية أو السامية حتى تتمكن هذه الهيئات أو المصالح العمومية من الرد وتقديم ملاحظاتها في الأجال التي يكون مجلس المحاسبة قد حددها سابقا .²

¹ المادة 88 من الأمر 95- 20 المتعلق بمجلس المحاسبة ، المرجع السابق .

² زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 79.

المبحث الثاني : مظاهر التبعية القانونية و العملية للمالية البلدية .

إن تكريس التبعية القانونية و العملية تتمثل في سلطة الحلول الوالي في المجال المالي أي رقابة الوالي و الإعانات الحكومية و هذا خصوصا يؤكدون تبعية البلدية إلى السلطة الوصية و لهذا سوف نركز دراستنا على سلطة الحول (المطلب الأول) و مساهمات الدولة للجماعات المحلية (المطلب الثاني)

المطلب الأول : سلطة الحلول .

تضاف إلى جانب الوسائل القانونية التي يتمتع بها الوالي في رقابته على البلدية و سيلة أخرى تعد الأخطر من بينها سلطة الحلول التي تتيح له التدخل مباشرة في شؤون البلدية و ذلك في حالة عدم قيامها بالتزاماتها القانونية المكلفة بها ، فيحل الوالي للقيام بها .

يعرف الحلول بأنه قيام الهيئة الوصية بعمل هو أصلا من اختصاص الهيئة اللامركزية التي رفضت أو أهملت القيام به ، ولا يمارس إلا وفق شروط محددة وهي :

- حالة و جود نص صريح يلزم المجلس بالقيام بهذا العمل .
- حالة امتناع المجلس القيام به مع كون هذا الامتناع غير مشروع .
- إنذار المجلس بضرورة تنفيذ الالتزام¹ .
- منح قانون البلدية للوالي سلطة حقيقية في مواجهة المجالس البلدية المنتخبة ، حيث يمكن له أن يحل محل (المجلس الشعبي البلدي) كهيئة تداولية ، أو محل الهيئة التنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدي) و سوف نركز دراستنا على حلول الوالي في المجال المالي².

¹ سي يوسف حمد ، تحولات اللامركزية في الجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة تيزي وزو ، 2013 ، ص 32 .

² المادة 55 من القانون 11 ، المرجع السابق .

الفرع الأول : حلول الوالي محل الهيئة التداولية (المجلس الشعبي البلدي) .

يحل الوالي محل الهيئة التداولية في هذه الحالات :

أولا : حالة عدم التصويت على ميزانية متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية :

حرس المشرع الجزائري على أن يتم تصويت على ميزانية البلدية وفقا لشروط معينة وهي أن تكون الميزانية متوازنة ، وإن تنص على النفقات الإجبارية ، وفي حالة عدم الالتزام بهذه الشروط فإن الوالي يحل محل المجلس الشعبي البلدي لضبطها ، حيث أن المجلس الشعبي البلدي بعد التصويت على الميزانية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإيداعها لدى الوالي وذلك خلال أجل 08 أيام الموالية للتصويت .¹

يرجع الوالي هذه الميزانية إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوم التي تلي استلامها من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يقدمها لمداولة ثانية خلال 10 أيام .

و إذا تم التصويت للمرة الثانية لميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية ، هنا يقوم الوالي بإعداد المجلس الشعبي البلدي بذلك و على المجلس الشعبي أن يقوم بضبط الميزانية خلال 08 أيام التي تلي إعداده من طرف الوالي و إلا يحل الوالي محله ليضبطها تلقائيا .²

ثانيا : حالة العجز في تنفيذ الميزانية : يقصد بالعجز في تنفيذ ميزانية البلدية الإخلال بمبدأ التوازن الذي تتميز به الميزانية ، أي هو الحالة التي تكون فيه النفقات أكبر من

¹ زرقاط جلال الدين ، المرجع السابق ، ص 81.

² المادة 184 من القانون 10-11 ، المرجع السابق .

الإيرادات ، وتنص المادة 184 من قانون البلدية على ما يلي : عندما يترتب عن تنفيذ ميزانية البلدية عجز فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة عن امتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية ، إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية فإنه يتم اتخاذها من طرف الوالي الذي يمكنه من امتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر .¹

ثالثا : في حالة حدوث اختلال في المجلس الشعبي البلدي يؤدي لعدم التصويت على الميزانية : تنص المادة 102 من قانون البلدية على مايلي : في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون تصويت على الميزانية ، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها و تنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون .

وبالعودة إلى نص المادة 186 من قانون البلدية نجدها تنص على مايلي : عندما ما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي و طبقا لمادة 102 أعلاه يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية ، وفي حالة عدم توصيل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية بضبطها الوالي نهائيا .²

بعد دراسة هذه الحالات نلاحظ أن الوالي يتمتع بسلطات واسعة في مجال الحلول محل المجلس الشعبي البلدي مما يكرس هذا المجلس لسلطة الوصية .

¹ بلال فؤاد ، رقابة الوالي على مالية البلدية ، مجلة الفقه والقانون ، عدد 25 نوفمبر 2014 ، ص 73.

² المادة 102 من القانون 10-11 ، المرجع السابق .

الفرع الثاني : حلول الوالي محل الهيئة التنفيذية (رئيس المجلس الشعبي البلدي) .

يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى أحكام المادة 76 مكرر 04 من

قانون رقم 04-05 هي رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار نفقة لازمة¹.

و يقوم الوالي مقامه في إصدار حوالة الصرف وفقا لما تقتضيه التشريعات السارية المفعول

و هذا طبقا لنص المادة 203 من قانون البلدية بقولها " يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي

ويصدر سندات التحصيل ، في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بإعداد

حوالة قصد نفقة إجبارية أو إصدار سند التحصيل ، ينفذ الوالي قرار يحل محل حوالة أو

سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للتشريع الساري المفعول².

و بالمقارنة مع النظام الفرنسي نجد أن المشرع الفرنسي قد استغنى عن الوصاية الإدارية

بعد الانتقادات الموجهة إليه و استبدالها بنظام الرقابة القضائية ، وهو ما تحقق بصدور

القانون 82-213 الصادر في 02 مارس 1982 ، حيث وحد نظام الرقابة الذي كان

يمارس بنفس الطريقة على كل من البلدية و الولاية و الإقليم و كذا المؤسسات العمومية .

المطلب الثاني : مساهمات الدولة للجماعات المحلية .

تقوم الدولة بمنح إعانات لصالح البلديات و الولايات لمواجهة العجز الذي قد تتعرض له

الميزانية و كذا تمويل المشاريع الاجتماعية و الاقتصادية البلدية في إطار مخططاتها

التنموية³ ، والواقع إن لهذه المساعدات هدفا اقتصاديا و اجتماعيا تسعى من خلاله الدولة

إلى تعميم الرخاء في مختلف مناطق البلاد و إذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة و النائية و

¹ المادة 76 مكرر 04 من قانون رقم 05-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 يعدل القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، الجريدة الرسمية ، العدد 51 .

² المادة 203 من القانون 10-11 ، المرجع السابق .

³ بلال فؤاد ، المرجع السابق ، ص74 ، 75.

المناطق الغنية و ذات المواقع الهامة ¹ ، حيث عموما في الجزائر فإن أعانتها للجماعات المحلية التابعة لها تأتي عن طريق كل من الصندوق المشترك للجماعات المحلية و مخططات التنمية .

الفرع الأول : مساهمات الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المادي ، و يقدم سنويا مبالغ مالية تخصص كإعانات لتمويل المشاريع و المخططات الخاصة بالتنمية المحلية ² ، وذلك بمقتضى المرسوم رقم 86 - 266 المؤرخ في 1986/11/04 و الذي يحدد كيفية تسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية و كيفية تنظيمه ، حيث يخضع هذا الصندوق لوصاية الداخلية كما أن يتكون من صندوق الضمان و كذلك صندوق التضامن ، للولايات و البلديات و بالتالي فإن إعانات هذا الصندوق تتجلى في مايلي :

أولا : إعانات صندوق التضامن .

وتتمثل في تقديمه لإعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية ، حيث يهدف من وراء تقديمه لهذه الإعانات التقليل من الاختلالات المالية ما بين البلديات ، و كذلك إعانة الجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية الذاتية و ذلك على أساس حساب الهامش الفارق بين معدل النمو المحلي و معدل النمو الوطني ، كما يمنح هذا الصندوق تخصيصات استثنائية للجماعات المحلية التي تعاني من صعوبات مالية و تتعرض للكوارث

¹ خالد سمارة الزعبي ، تنظيم السلطة الإدارية " البلديات و المحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة " منشورات

المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، بريد الحرية ، القاهرة ، 2009 ، ص 176 .

² عمر عمتر ، قاموس القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية ، دار هومة ، الجزائر ، 2009 ، ص 195 .

طبيعية أو أزمات و غيرها من الحوادث غير المتوقعة ، وكما يمنح أيضا اعتمادات توجه إلى المناطق الواجب ترقيتها .¹

ثانيا : إعانات صندوق الضمان .

و تتكون من حصيلة مساهمات البلديات ، حيث توجه أساسا للجماعات المحلية لضمان تقديرات الرسوم و الضرائب بنوعها وتغطية نفقات مصاريف التحصيل ، و الرسوم و الضرائب التي يستحال تحصيلها .

و يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية وسيلة من الوسائل المالية الخارجية للتمويل مشاريع تنمية البلديات ، ولتكريس التضامن المالي فيما بينهما ، لكن و رغم الدور الهام الذي يلعبه في مجال تمويل وإعانة الجماعات المحلية إلا أنه لم يتمكن من التغطية و الحد من العجز الذي تعرفه .²

الفرع الثاني : مساهمات مخططات التنمية .

وهذا المخططات هي عبارة عن أداة للتوازن الجهوي و الإصلاح الإقليمي و كتتويج لبقية العمليات الوطنية التنموية حيث تتولى الدولة من خلال تحديد شروط التسيير و الإنجاز . كما يمكن أن نذكر منها المخطط البلدي للتنمية حيث يتم على مستوى البلدي مهمة توفير الحاجات الضرورية للمواطنين وعادة ما يشمل محتواه التجهيزات الفلاحية و القاعدية

¹ عمر عمتور ، المرجع السابق ، ص 195 .

² المرجع نفسه ، ص 195 .

وتجهيزات الانجاز و التجهيزات التجارية ، حيث تنص المادة 107 من قانون البلدية على أنه على البلدية إعداد مخططاتها و الصهر على تنفيذها .¹

تعد الإعانات الحكومية الجزء الأكبر و المعزز للإيرادات أو موارد المجالس المحلية المالية التي غالبا لا تكفيها للقيام بواجباتها المختلفة ، كما أن الحكومة ومن خلال منحها لهذه الإعانات تهدف إلى تمكين كل من الولاية و البلدية من تحقيق أدنى الخدمات العامة و تخفيف العبء الضريبي عنها ، كما تساعد هذه الإعانات الجماعات في التوجه نحو القيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية و الاجتماعية وهذا للتحقيق بين السياسة المركزية و السياسة المحلية .

كما تعتبر هذه الإعانات استثنائية تقدمها الحكومة للجماعات المحلية في حالات استثنائية و على وجه الخصوص وفي إطار معين كعدم كفاية مداخنها مقارنة بمهامها أو عدم كفاية التغطية المالية لنفقاتها أو نقص إيراداتها الجبائية أو التابعات الناجمة عن التكفل بحالات القوة القاهرة و لا سيما الكوارث منها .²

الفرع الثالث : الهبات و الوصايا .

إضافة للإعانات تعتبر الهبات و الوصايا والموارد من موارد الجماعات المحلية الخارجية ، وهي مجمل ما يرد من أموال للجماعات المحلية من الغير سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا .³

¹ المادة 107 من القانون 10-11 ، المرجع السابق .

² المادة 172 من القانون 10-11 ، المرجع السابق .

³ وهيبة غربي ، الشراكة مع القطاع الخاص لتحسين القطاع الخاص لتسحين الخدمات المحلية ، رسالة ماجستير ، جامعة بسكرة ، 2006 ، ص 61.

أولاً : الهبات .

تدعى بالهبات أو بتبرعات و هي حصيلة ما يتبرع به المواطنين و المؤسسات و الشركات ، إما مباشرة إلى الإدارة المحلية أو بصورة غير مباشرة وذلك بالمساهمة في تنفيذ أحد المشاريع التي تقوم بها .

ثانياً : الوصايا :

وهي حصيلة مايرد من العطايا نقدية أو عينية سواء كانت محلية أو خارجية نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام وجود الورثة حيث قد ينشأ عن هذه الوصايا أعباء كما قد تكون محل اعتراض من قبل أصحاب الحقوق في الأموال و الأشياء الموصي بها .¹

المطلب الثالث : اختلال التوازن بين الصلاحيات و الموارد .

إن أعباء البلديات عديدة و متنوعة فزيادة على اختصاصها التقليدية من انشاء و تسيير و تنظيم المصالح العمومية الإجبارية كإصلاح الطرق و الأرصفة و جمع النفايات المنزلية ، اقتناء و تسيير و التصرف في الممتلكات ، واستنادا إلى و جهتنا اللامركزية أسندت للبلديات عدة صلاحيات في مختلف المجالات كالاقتصاد التعمير ، السكن ، التعليم ، و الثقافة البيئية .²

¹ خالد سمارة الزغبى ، المرجع السابق ، ص 177 .

² المادة 166 من القانون 10-11 ، المرجع السابق .

كما أنه أصبحت البلديات عاجزة شبه مشلولة عن أداء هذه المهام ، وخاصة تلك المتعلقة بالتنمية المحلية¹.

الفرع الأول : اختلال التوازن بين الموارد مع الأعباء .

لقد تعددت الأسباب التي أدت إلى تفاقم ظاهرة عجز أغلب البلديات غير أن التحاليل أظهرت أن الأسباب الأساسية تكمل في عدم تطابق الوسائل مع المهام الموكلة إليها². لوحظ هذا التعارض بين أعباء البلدية و بين مواردها المتاحة منذ زمن بعيد ، واعتبارا لهذه الوضعية كانت ندرة الموارد سيده الموقف ، واضطرت الدولة والظروف هذه لاعتراف بوجود فروق بين ندرة الموارد وحجم الأعباء الملقاة على عاتقها .

وبهدف التجسيد الأمثل للصلاحيات و التقدير الأحسن للاعتمادات ، عمدت اللجنة الوزارية المشتركة لأجل إصلاح الجباية المحلية ، إلى إعداد بطاقة استفسارية تخص البلديات ، تبرز فيها المبالغ المخصصة بكل نشاط من مواردها المالية الذاتية و الاحتياجات الحقيقية لكل نشاط منها ، ثم الفرق بين الاعتمادات المخصصة و الاحتياجات الحقيقية بكل نشاط ، ولقد تم إعداد جدول ابتداء من هذه البطاقات الاستفسارية و كانت النتيجة أن جل القطاعات تحتاج إلى أكثر من ضعف الاعتمادات المتوفرة لها ولتأمين السير الحسن لأي قطاع ومواجهة أعباء يحتاج إلى مساعدات كبيرة من الدولة ، فعلى سبيل المثال تحتاج بإنجاز الهياكل الأساسية أربعة أضعاف الاعتمادات لديها ، إنجاز الطرق وجلب المياه الصالحة للشرب ، التطهير و الإنارة العمومية تحتاج إلى قرابة الضعفين ، النشاط الاجتماعي يحتاج

¹ يوسف مفيدة ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2012 ، ص 94.

² بن شعيب نصر الدين ، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر ، مجلة الباحث ، العدد العاشر ، جامعة تلمسان 2012 ، ص 164.

إلى أكثر من ضعفين ، الشباب و الرياضة يحتاج إلى اعتمادات تفوق 05 أضعاف المتوفرة لديها وه ذا على سبيل المثال لا الحصر .¹

وبالرغم من إصلاحات القانون البلدي ، إلى أن الأوضاع زادت تدهورا حيث أن البلديات عجزت عن تغطية حاجيات معظم القطاعات .

الفرع الثاني : محدودية موارد البلدية .

إن من بين أهم المشاكل التي تعاني منها البلدية وهي عدم كفاية مواردها المالية ، الأمر الذي يحول دون أدائها الأعمال المنوطة بها لإشباع احتياجاتها المجتمع وتحقيق التنمية المحلية ، ويجعلها في تبيعة السلطة المركزية خاصة فيما يتعلق بتمويل التدخل الاقتصادي الذي يتطلب المساعدات في الدولة ، والحقيقة أن مشكلة الموارد المالية المحلية مشكلة تعاني منها معظم الدول المتبنية لنظام اللامركزية ، ويمكن إرجاع ضعف و عدم كفاية الموارد المالية إلى العامل قلة مردودية الجباية المحلية :

يقوم النظام الجبائي على مبدأ عدم استقلالية الضريبة ذلك أن فرض الضريبة هي مسألة قومية تختص أما المجالس المحلية فتقتصر سلطتها على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع للأسس الضريبية المحلية .²

و على الرغم من أن الموارد الجبائية المحلية تعد أهم أنواع مصادر التمويل غير أنه يجب عليها مايلي :

¹ بن شعيب نصر الدين ، المرجع السابق ، ص 165 .

² يوسف مفيدة ، المرجع السابق ، ص 94 .

- عدم مرونتها و عدم قابليتها للزيادة في حالة وجود احتياجات جديدة و ملحة إضافة إلى ثقل التشريع الضريبي و تعقيده و عدم ملائمته .

- ضالة مردوديتها حيث إن نسبة الاقتطاعات الضريبية المقدمة للبلدية ضئيلة مقارنة بالاقتطاعات الضريبية الموجهة إلى ميزانية الدولة و الولاية .

- سيطرة الجهة المركزية على الجباية المحلية سواء كان خلقا أو تحصيلًا ، واستحواذها على أهم أنواع الضرائب كالضريبة على الدخل و الضريبة على الشركات في حين لا يتبقى للبلدية إلا مجالات و قطاعات إقليمية مثل رسوم النظافة و السكنات و العقارات التي لا تشكل دخلا كبيرا .

- عدم قدرة أجهزة الجباية على تحصيل الموارد الجبائية ، نظرا للتهرب الجبائي الحاصل ، إلى جانب وجود ثغرات في التشريع الضريبي و التي أصبحت تعوق فعالية الضريبة كأداة كفيلة لتمويل الميزانية .

الفرع الثالث : غياب التحكم في التسيير لدى رؤساء المجالس البلدية .

نص قانون البلدية على اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد و تنفيذ ميزانية البلدية و يختص مجلس بالتصويت عليها وفقا للمادة 182 ، ويترتب على هذا أنه الأمر بالصرف باسم البلدية ، وهو السير المالي الأول للبلدية¹ وهو تحت رقابة المحاسب البلدي غير أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يسخر المحاسب لتنفيذ النفقة المالية تحت مسؤوليته الشخصية و المالية ، باعتبار المسير المالي الأول للبلدية لا يستطيع أن يعلم ويحيط بكل جوانب المالية للبلدية فهنا يمثل نقطة ضعف التسيير المالي .

¹ المادة 26 من قانون 90-21 ، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، المرجع السابق .

كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو شخص منتحب وفقا للمواد 64 و 65 من قانون البلدية ، يعين رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين " ¹ و القانون نص على شروط ترشحه و شروط تسوية الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية ... إلخ . ، ولم ينص على أهم شرط ألا و هو الكفاءة أو المؤهل و هذا يعتبر نقطة ضعف أيضا بعدم دراية رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتسيير المالي لأن القانون لم يضع شرط المؤهل أو الشهادة في الاختصاص لكي يقوم هذا المنتخب بدوره على أكمل وجه ، فيجب على المشرع أن يضع أو ينص في قوانين لاحقة على شرط الكفاءة لكي يكون المنتخب عالم و داري بالتسيير المالي و عدم ضياع حقوق المواطنين .

¹ المادة 35-36 .

خلاصة الفصل الثاني :

مما سبق يتضح لنا أن الرقابة الممارسة على البلدية هي ضرورة يفرضها نظام اللامركزية ، حيث وجدنا خضوع ميزانية البلدية لرقابة مشددة واسعة خاصة فيما يتعلق بسلطة حلول الوالي في المجال المالي ، وأيضا ممارسة هذه الرقابة المالية من طرف هيئات غير مستقلة عن السلطة المركزية وكذلك نوعية الرقابة الممارسة عليها، ومن جهة أخرى لاحظنا أن السلطة المركزية تقر هيمنتها على البلدية من خلال تقديم إعانات مالية تصاحبها رقابة مشددة و توجيهات ماسة باستقلاليتها .

خاتمة

ما نخلص إليه في الأخير أن الاستقلالية المالية للبلدية تعتبر أهم الركائز الأساسية التي من شأنها المساهمة بشكل كبير في تجسيد نظام اللامركزية ، إلا أن واقع المالية البلدية في الجزائر بين استقلالها محدود جدا و أن جملة الموارد العامة للبلدية بالرغم من تنوعها و تعددها تبقى غير كافية لتلبية حاجيات المواطن .

نتائج الدراسة :

من خلال بحثنا توصلنا لجملة من النتائج على رأسها "

- إن الاستقلال المالي للبلدية يرمي إلى تحقيق الديمقراطية و اللامركزية في تسيير شؤونها .
- الاستقلالية الحقيقية تتحقق بامتلاك البلدية لموارد مالية دائمة وحرية التصرف فيها .
- البلدية عند إعداد الميزانية تأخذ بعين الاعتبار كل التوجيهات الحكومية لإدراج بعض النفقات الضرورية التي تراها تتماشى مع الخطة التنموية الشاملة للبلد.
- تعكس ميزانية البلدية بما تحتويه من إيرادات ونفقات برامج عمل الحكومة في فترة مستقبلية على جميع الأصعدة السياسية و الثقافية و الاجتماعية و الاقتصادية .
- إن موارد البلدية من تنوعها و تعددها تبقى غير كافية لتلبية حاجيات السكان .
- العجز المتكرر في الميزانيات يشكل ضغط كبير على السلطة المركزية للتدخل من أجل ضمان الخدمات الضرورية للمواطنين .
- التدخل في ماليات البلديات له سلبيات كثيرة مما يجعل أيدي البلديات مغلولة .
- السلطة المركزية تحتفظ بالجوانب المتعلقة بالموارد للبلدية من تحديدها و تحصيلها و إنفاقها يؤدي حتما إلى إلغاء الاستقلالية المالية للبلدية .

- تدخل يأخذ شكلين الأول يتمثل في التدخل المباشر السلطة المركزية و هو يتم عن طريق مختلف القوانين التي ينظمها قانون البلدية و الثاني يتم عن طريق التدخل الغير المباشر وهو تدخل لا يظهر في النصوص القانونية .
- تحكم السلطة المركزية في شؤون البلديات ما دامت هي التي تتحكم في الموارد .
- تنوع تقسيمات الرقابة في الجزائر من حيث السابقة بتدخل من المراقب المالي تكون وقائية ، ورقابة بعدية لاحقة تمارسها المفتشية العامة للمالية ة مجلس المحاسبة و هذه دورها علاجي .
- اقرار المشرع تشديد الرقابة المنصبة على مالية البلدية و اتساعها و التي من بينها الحلول المالي وخضوع جميع وثائق الميزانية لتصديق السلطة الوصية .
- التوصيات :
- من خلال النتائج المتوصل إليها ، يمكن اقتراح ما يلي من توصيات :
- إن استقلالية المالية الفعلية يمكن أن تكون دافعا قويا للاعتماد على الذات .
- ضرورة توافر كوادر تقنية على درجة كبيرة من الكفاءة في تسيير المالية البلدية .
- إلحاق الإمكانيات المالية للبلدية بالأعباء الواقعة عليها و تضيق الفجوة بينهما .
- إصلاحات الجباية المحلية و إعطاء صلاحيات للبلدية في تحديد النسب الضريبية و تمكينها من إحداث رسوم إقليمها .
- تزويد حصة البلدية من الحصائل الجبائية وتقليص حصة السلطة المركزية .
- تقييد حصة البلدية من الحصائل الجبائية و تقليص حصة السلطة المركزية .
- تقييد سلطة الوالي في مجال الحلول المالي الذي يمارسه بهذا الصدد بقيود الوقاية الوصائية.

-ينبغي على السلطات العمومية في الدولة إعادة النظر في القوانين و التنظيمات التي تحكم الرقابة على المال العام ، من خلال إدخال رزنامة من الإصلاحات المباشرة على كيفية صرف المال العام .

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر و المراجع :

أولا : النصوص القانونية .

1- القوانين :

- القانون 90 -21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية الجريدة الرسمية رقم 35 لسنة 1990.
- المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ، المتعلق الرقابة المسبقة للنفقات الملتوم بها ، الجريدة الرسمية العدد 82 ، المؤرخة في 15 نوفمبر 1992.
- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية ، العدد 35 لسنة 1995 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010.
- القانون رقم 05-05 المؤرخ في 14 أوت 2004 يعدل القانون 90 -29 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، الجريدة الرسمية ، العدد 51.

2- المراسيم التنفيذية.

- المرسوم التنفيذي 96-56 المؤرخ في 22 جانفي 1996 يحدد الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى المجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية ، عدد 06.

ثانيا : الكتب .

- بن داود ابراهيم ، الرقابة المالية على النفقات العامة ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، 2010 .
- حسين مصطفى حسين ، " المالية العامة " ، معهد العلوم القانونية و الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، جامعة عنابة ، الجزائر ، الطبعة 2 ، سنة 1987
- حمدي سليمان و حيمات القبيلات ، الرقابة الإدارية على الأجهزة الحكومية ، الطبعة الأولى ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 1998.
- زاهر عبد الرحيم عطاف ، الرقابة على الأعمال الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار الولاية للنشر و التوزيع ، عمان 2009 ، ص 77.
- سوامس رضوان و بقلقول الهادي ، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية بالجزائر ، جامعة باجي مختار ، عنابة.
- عبد الوهاب بن بوضياف ، معالم لتسيير شؤون البلدية ، دار الهدى ، عين مليلة ، 2014.
- عمر عمتور ، قاموس القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية ، دار هومة ، الجزائر ، 2009.
- لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر للنشر و التوزيع ، القاهرة ، سنة 2004.
- محمد أنس قاسم ، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية الجزائر ، بن عكنون ، ديوان المطبوعات الجامعية 1985.
- محمد مسمعي ، المحاسبة العمومية ، الطبعة الثانية ، دار الهدى ، عين مليلة ، 2003 ، ص 77-78 .

-محمود حسين الوادي ، مبادئ المالية العامة ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية ،
1996.

-يلس شاوش البشير ، المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ، 2013.

ثالثا : المجالات .

-بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية ، مجلة اقتصاديات
شمال إفريقيا ، عدد 04 ، 2004.

-بلال فؤاد ، رقابة الوالي على مالية البلدية ، مجلة الفقه والقانون ، عدد 25 نوفمبر
2014.

-بن شعيب نصر الدين ، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر ،
مجلة الباحث ، العدد العاشر ، جامعة تلمسان 2012 ، ص 164.

-عبد القادر موفق ، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر ، مجلة أبحاث اقتصادية
وإدارية ، العدد الثاني ، 2007 ، جامعة باتنة .

-لخضر مرغاد ، الإيرادات العامة للجماعات المحلية ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد
السابع ، جامعة بسكرة ، 2005.

-مسعود شيهوب ، " مدى تكييف الإدارة المحلية الجزائرية مع الحقائق الوطنية " مجلة
مجلس الأمة الجزائر ، العدد 03 ، 2002 .

رابعا : الرسائل و المذكرات الجامعية .

-بغدادى قريشي بوجمعة ، مساهمة الموارد الجبائية في تمويل ميزانية البلدية - دراسة
تطبيقية - ، بلدية المطمر ولاية غليزان ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في المالية
و المحاسبة ، تخصص تدقيق محاسبي ومراقبة التسيير ، كلية العلوم الاقتصادية و

- التجارية و علوم التسيير قسم العلوم المالية والمحاسبة ، جامعة عبد الحميد بن باديس ، مستغانم.
- بلجيلالي أحمد ، إشكالية عجز ميزانية البلديات " رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية ، جامعة تلمسان ، 2009 -2010.
- بن دايدة سلمى ، نفقات الجماعات المحلية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، سنة 2008/2009.
- زرقاط جلال الدين ، المالية بين الاستقلالية و التبعية ، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري ، ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف المسيلة ، 02 ، 06 ، 2016.
- سعاد طيبي ، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق بن عكنون ، 2001 ، 2002.
- سوامس رضوان و بقلقول الهادي ، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية بالجزائر ، جامعة باجي مختار ، عنابة.
- سي يوسف حمد ، تحولات اللامركزية في الجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة تيزي وزو ، 2013.
- عباس عبد الحفيظ ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية (دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان و بلدية المنصورة) ، مذكرة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية ، علوم التسيير ، جامعة تلمسان ، 2011 ، 2012.
- غزير محمد الطاهر ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ورقلة ، سنة 2011.

-قطاف نبيل ، دور الضرائب والرسوم في تمويل البلديات " دراسة ميدانية للبلديات
بسكرة " رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة محمد خيضر ، بسكرة ،
2005.

-وهيبة غربي ، الشراكة مع القطاع الخاص لتحسين القطاع الخاص لتسحين
الخدمات المحلية ، رسالة ماجستير ، جامعة بسكرة ، 2006 .

-يوسف مفيدة ، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر ، مذكرة ماستر ،
كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2012 .

المحتويات

مقدمة

.....	
.....2.	الفصل الأول : طبيعة وخصائص الاستقلال المالي للبلدية .
.....2.....	المبحث الأول : طبيعة الاستقلال المالي .
.....3.....	المطلب الأول : مفهوم الاستقلال المالي .
.....8...	المطلب الثاني : استقلالية الذمة المالية للبلدية.
.....13.....	المبحث الثاني : إنجاز ميزانية البلدية .
.....14	المطلب الأول : تحضير و مصادر ميزانية البلدية .
.....23.....	المطلب الثاني : تنفيذ ميزانية البلدية .
.....35.....	الفصل الثاني : أوجه الرقابة على مالية البلدية
.....35...	المبحث الأول : أوجه الرقابة على مالية البلدية .
.....36.....	المطلب الأول : مفهوم الرقابة المالية .
.....40....	المطلب الثاني : الرقابة السابقة (القبليّة) .
.....44.....	المطلب الثالث : الرقابة اللاحقة .
.....53	المبحث الثاني : مظاهر التبعية القانونية و العملية للمالية البلدية .
.....53.....	المطلب الأول : سلطة الحلول .
.....56	المطلب الثاني : مساهمات الدولة للجماعات المحلية .
.....60	المطلب الثالث : اختلال التوازن بين الصلاحيات و الموارد .
.....66.....	خاتمة:
.....78.....	قائمة المصادر و المراجع :

ملخص الدراسة

هذه الدراسة التي تحمل اسم المالية البلدية بين الاستقلالية و التبعية ، تناولت موضوع مظاهر الاستقلالية المالية البلدية من حيث التعريف و الخصائص وكذلك من حيث موارده المالية التي تحتاجها لتغطية الوظائف المتعددة وميزانيتها من مراحل إعدادها إلى كيفية تنفيذها ، ومظاهر التبعية المالية للبلدية من حيث مختلف أنواع الرقابة التي تمارسها الهيئات الرقابية على المالية البلدية و كذلك الإعانات الحكومية التي تجعلها تابعة للسلطة المركزية ، لتختتم بمجموعة من النتائج وإعطاء التوصيات من خلالها .

Study summary:

This study, which bears the name of Municipal Finance between Independence and Dependency, dealt with the issue of manifestations of municipal financial independence in terms of definition and characteristics, as well as in terms of its financial resources that it needs to cover multiple functions and its budget from the stages of preparation to how to implement it, and manifestations of financial dependency of the municipality in terms of various types of control Which are exercised by the supervisory bodies on municipal finance, as well as government subsidies that make them subordinate to the central authority, to conclude with a set of results and give recommendations through them.