

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

ميدان: العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
فرع: العلوم المالية والمحاسبة
تخصص: جباية ومحاسبة معمقة



كلية: العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير
قسم: المالية والمحاسبة
رقم:

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي
تحت عنوان:

مساهمة الأملاك المنتجة للمداخيل في تحسين موارد

ميزانيات البلديات

تحت إشراف: د عمران عبد الحكيم

من إعداد:

- عراب بلال

- خرباشي ياسين اسلام

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
			رئيسا
			مشرفا ومقررا
			مناقشا

السنة الجامعية : 2020-2019

التشكرات

(ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي و على والدي و أن أعمل صالحا ترضاه و أدخلني برحمتك في عبادك الصالحين) سورة النمل: الآية 19
الشكر والحمد لله حمدا كثيرا، لله وحده العلي القدير على نعمه التي لا تعد ولا تحصى الذي يسر لي وقدرني وأمدني بالقوة والعزيمة على إنجاز هذا العمل. فحمدا لله كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه عدد خلقه ورضاء نفسه وزنة عرشه ومداد كلماته، وما توفيقي إلا بالله عليه توكلت وهو رب العرش العظيم . حقيقة وبكل صدق نتقدم بالشكر الجزيل إلى الذي كان سببا مباشرا وراء إنجاز هذه المذكرة هذا الذي جعل من الصعب سهلا، ومن المعقد مبسطا، والذي أجهد نفسه وقلمه مسخرا بذلك ومهيئا من بحر علومه ومعرفته ما يحفز ويدفع إلى ذلك الأستاذ الفاضل عمران حكيم منا جزيل الشكر وحفظه لما قدمه لنا من توجيهات ونصائح صائبة.
كما لا يفوتني في الأخير أن أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد على إنجاز هذه المذكرة.

الإهداءات

إلى صاحب السيرة العطرة والفكر المستنير، فلقد كان له
الفضل الأول في بلوغي التعليم العالي (والذي جمال) أطال
الله في عمره.

إلى من وضعتني على طريق الحياة وجعلتني ربط الجأش،
وراعتني حتى صرت كبيراً (أمي الغالية) طيب الله ثراها.
إلى إخوتي، من كان لهم بالغ الأثر في كثير من العقبات
والصعاب، إلى جميع أساتذتي الكرام، ممن لم يتوانوا في مد يد
العون لي.

إلى أصدقائي الذين أشهد لهم نعم الرفقاء في جميع
الأمور....

أهديكم بحثي المتواضع

الإهداءات

إلى من أفضلها على نفسي ولم لا فلقد ضحت من أجلي، ولم تدخر جهداً
في سبيل إسعادي على الدوام (أمي الحبيبة).

نسير في دروب الحياة، ويبقى من يسيطر على أذهاننا في كل مسلك
نسلكه.

صاحب الوجه الطيب والأفعال الحسنة، فلم يبخل علي طيلة حياته (والدي
محمد)

إلى أصدقائي وجميع من وقفوا بجواري وساعدوني بكل ما يملكون وفي أصعدة
كثيرة.

أقدم لكم هذا البحث وأتمنى أن يجوز على رضاكم.

قائمة المحتويات:

الفصل الأول: الإطار العام لميزانية البلدية ومصادر تمويلها:

تمهيد.....	ص1
المبحث الأول: التعريف بالبلدية ومراحل إعداد ميزانيتها.....	ص2
المطلب الأول: التعريف بالبلدية والهيئات المشرفة عليها.....	ص2
أولاً: التعريف بالبلدية.....	ص2
ثانياً: الصلاحيات المخولة للبلدية.....	ص3
ثالثاً: الهيئات المشرفة على البلدية.....	ص5
المطلب الثاني: ميزانية البلدية ومبادئ إعدادها.....	ص8
أولاً: التعريف بميزانية البلدية وخصائصها المختلفة.....	ص8
ثانياً: المبادئ العامة لإعداد ميزانية البلدية.....	ص9
ثالثاً: أقسام الميزانية.....	ص10
المطلب الثالث: المراحل الأساسية لإعداد ميزانية البلدية وتنفيذها.....	ص12
أولاً: مراحل إعداد ميزانية البلدية.....	ص12
ثانياً: إجراءات تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات.....	ص13
المبحث الثاني: المصادر الأساسية لتمويل ميزانية البلدية.....	ص15
المطلب الأول: مصادر التمويل الداخلية.....	ص15
أولاً: الموارد المالية غير الجبائية.....	ص15
ثانياً: الموارد المالية الجبائية.....	ص17
المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجية.....	ص21
أولاً: الإعانات والمخصصات.....	ص21
ثانياً: القروض.....	ص22
ثالثاً: التبرعات والهبات.....	ص22
تمهيد.....	ص23
الفصل الثاني: تقييم مساهمة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل في تمويل ميزانية البلديات.....	ص24
المبحث الأول: الإطار العام لمضمون التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019..	ص24

المطلب الأول: التعريف بمجلس المحاسبة ومهامه الأساسية.....	ص24
أولا: التعريف بمجلس المحاسبة.....	ص24
ثانيا: المهام الأساسية لمجلس المحاسبة، وأهداف الرقابة وطبيعتها.....	ص25
ثالثا: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة.....	ص26
المطلب الثاني: محتوى التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019.....	ص27
أولا: محتوى التقرير السنوي لسنة 2019.....	ص27
ثانيا: المحاور الكبرى للتقرير السنوي لسنة 2019.....	ص27
المبحث الثاني: تقييم مساهمة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل في تمويل ميزانية بلدية سيدي عيسى.....	ص29
المطلب الأول: طبيعة الأملاك العقارية لبلدية سيدي عيسى.....	ص29
أولا: محتوى الأملاك العقارية لبلدية سيدي عيسى.....	ص29
ثانيا: جرد الأملاك العقارية على مستوى بلدية سيدي عيسى.....	ص31
ثالثا: تعريف الأملاك العقارية وتسجيلها في الجدول العام للأملاك الوطنية على مستوى بلدية سيدي عيسى.....	ص32
المطلب الثاني: تقييم عمليات استغلال وتثمين الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل ببلدية سيدي عيسى.....	ص32
أولا: تذكير بالنصوص التشريعية والتنظيمية المثمنة لتحسين استغلال الأملاك العقارية.....	ص32
ثانيا: تقييم مساهمة إيرادات الأملاك العقارية في دعم ميزانية بلدية سيدي عيسى.....	ص33
ثالثا: التأجير عن طريق المزايدة كأسلوب تسيير لبعض الأملاك العقارية لبلدية سيدي عيسى..	ص33
رابعا: أملاك عقارية غير مستغلة ببلدية سيدي عيسى.....	ص34
خامسا: تقييم قيم الإيجار المطبقة على بعض الأملاك العقارية على مستوى بلدية سيدي عيسى.....	ص35
سادسا: تقييم عمليات معاينة الحقوق وتحصيل الإيرادات المتعلقة بالأملاك العقارية.....	ص35
الخاتمة.....	ص38
قائمة المراجع والملاحق.....	ص40

قائمة الجداول

الصفحة	اسم الجدول	الرقم
19	سب توزيع ناتج الرسوم البيئية على الهيئات المعنية	1
30	طبيعة الأملاك العقارية لبلدية سيدي عيسى	2
33	مساهمة إيرادات الممتلكات في ميزانية بلدية سيدي عيسى خلال سنة 2016	3
33	مساهمة إيرادات الممتلكات المستغلة عن طريق المزايدة مقارنة بإجمالي إيرادات الممتلكات في بلدية سيدي عيسى خلال الفترة 2013-2018	4
35	أسعار الإيجار المطبقة للمحلات ببلدية سيدي عيسى خلال سنة 2017.	5
36	وضعية الإيرادات الواجب تحصيلها ببلدية سيدي عيسى خلال الفترة 2013-2018	6

المقدمة العامة

تمهيد

يشكل موضوع المالية المحلية أحد المحاور الأساسية ضمن اهتمامات السلطات العمومية، وذلك بسبب ارتباط دور الجماعات المحلية ضمن الصلاحيات والمهام المكلفة بها بمدى توافرها على الموارد المالية المناسبة التي يجب أن تتميز بنوع من الاستدامة والتنوع في طبيعتها وحجمها وتوقيتها.

وفي هذا السياق المرتبط بمالية الجماعات المحلية، فإن أغلب الجماعات المحلية في الجزائر، خصوصا في ذلك البلديات تتميز بوضعيات مالية غير جيدة، وتباين فيها حدة مستويات المشاشة المالية من بلدية إلى أخرى، وذلك على الرغم من وجود مصادر متنوعة لتمويل تلك الجماعات المحلية، لا سيما من حيث مصادرها، سواء في إطار تبويبها الميزاني إلى مصادر داخلية ومصادر خارجية، أو في إطار تبويبها الميزاني حسب تبويبات أخرى.

وعلى ضوء هذه الوضعية غير الجيدة لأغلب البلديات، فإن السلطات العمومية في السنوات الأخيرة توصي بتشمين الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل كأحد الحلول الهامة ضمن عمليات تحسين موارد ميزانية تلك البلديات، خصوصا وأن الدولة غير قادرة إلى حد ما على دعم ميزانية تلك البلديات بمزيد من الإعانات والمخصصات المالية على ضوء التداعيات المالية التي عرفتتها الخزينة العمومية في الجزائر بعد تراجع

البترو إلى أسعار متدنية جدا.

أولا: إشكالية البحث

مما سبق، يأتي هذا البحث للإجابة عن التساؤلات المتعلقة بمدى مساهمة إيرادات الأملاك العقارية في تمويل ميزانية البلديات، ولعل من أهمها التساؤل الرئيسي التالي:

"ما مدى مساهمة إيرادات الأملاك العقارية في تمويل ميزانية البلديات؟"

وقد يتفرع عن هذا السؤال الرئيسي الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي المساهمة الحقيقية لإيرادات الأملاك العقارية ضمن عملية تمويل ميزانية البلديات؟
- هل ظروف تسيير واستغلال الأملاك العقارية التي تتوفر عليها البلديات ملائمة لتشمين إيرادات تلك الأملاك والرفع من مساهمتها في تمويل ميزانية البلديات؟
- ما هي أهم أسباب تدني وضعف مساهمة إيرادات الأملاك العقارية ضمن تمويل ميزانية البلديات؟

ثانيا: فرضيات البحث

من أجل معالجة إشكالية البحث، وللإجابة عن التساؤلات الفرعية قمنا بطرح الفرضيات الأساسية التالية:

➤ **الفرضية الأولى:** تساهم إيرادات الأملاك العقارية مساهمة محدودة وضعيفة في تمويل ميزانية البلديات.

➤ **الفرضية الثانية:** تعتبر ظروف تسيير واستغلال الأملاك العقارية التي تتوفر عليها البلديات غير ملائمة لتحسين مردودية تلك الأملاك والرفع من مستويات مساهمتها في تمويل ميزانية البلديات.

➤ **الفرضية الثالثة:** تتعدد وتتوزع أسباب تدني وضعف مردودية الأملاك العقارية على الرغم من الصلاحيات المخولة للبلديات في مجال تسييرها واستغلالها للأملاك العقارية.

ثالثا: أهداف البحث

من خلال هذا البحث، فإننا نسعى إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الأساسية، وهذه الأهداف يمكن ذكرها كما يلي:

- التعريف بكل الجوانب المرتبطة بميزانية البلدية ومختلف ضوابطها في إطار القوانين المعمول بها.
- تحديد طبيعة مصادر تمويل ميزانية البلديات، وكذا أنواعها وكيفية تبويبها ضمن الأقسام الأساسية لميزانية البلدية.
- تحديد مستوى مساهمة إيرادات الأملاك العقارية في تمويل ميزانية البلديات في الواقع الميداني، عبر دراسة حالة بلدية سيدي عيسى على ضوء نتائج التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019.

رابعا: أهمية البحث

تكمن أهمية البحث المتمحور حول مالية الجماعات المحلية في أنه يعالج موضوعا من المواضيع المطروحة للنقاش والتحليل بشكل مستمر ولحد الساعة، خصوصا في ذلك ما يلاحظ من تراجع في حجم إعانات الدولة المقدمة للجماعات المحلية على ضوء التداعيات التي عرفتها الجزائر بعد تراجع أسعار البترول بداية من سنة 2014، وما تلاها من تطورات ومستجدات أخرى على المستويين السياسي والاجتماعي وغيرها من المجالات الأخرى.

وفي إطار ذلك، فإن هذا البحث جاء كمحاولة لتقييم مدى مساهمة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل في تمويل ميزانية البلديات على ضوء حرص السلطات العمومية في الفترة الأخيرة على تامين إيرادات تلك الأملاك العقارية وتحسين مردوديتها.

خامسا: أسباب اختيار الموضوع

من أهم أسباب اختيارنا لموضوع هذا البحث، يمكن ذكر ما يلي:

- علاقة موضوع البحث بتخصص المحاسبة والتدقيق، وكذا علاقته بالمواضيع ذات الصلة بمجالات العلوم المالية والمحاسبية.

- الرغبة في البحث والتعمق في مجال المالية المحلية، خصوصا في ذلك مالية البلديات.

سادسا: المنهج المستخدم

بالنظر إلى موضوع الدراسة، ومن أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة، تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي في إعداد الجانب النظري، أما في الجانب التطبيقي لهذا البحث، فقد تم الاعتماد على منهج دراسة الحالة المستمد من تقارير هيئة سيادية، وهو مجلس المحاسبة بصفته أعلى هيئة رقابية للمالية العامة في الجزائر.

سابعا: صعوبات البحث

- كثرة القوانين وتعدددها، وتوزعها على العديد من السنوات.
- عدم توفر المعلومات وخصوصا في ذلك ما يتعلق ببعض الضرائب والرسوم المحصلة من طرف جهات أخرى غير مصالح الضرائب والخزينة.

ثامنا: خطة البحث

قصد الإجابة عن الأسئلة المطروحة في هذا البحث، فقد تم تقسيم البحث إلى فصلين، حيث كان الفصل الأول بعنوان " الإطار العام لميزانية البلدية ومصادر تمويلها "، ونستعرض فيه كل الجوانب المتعلقة بميزانية البلدية وأقسامها، بالإضافة إلى عرض مختلف مصادر تمويل ميزانية البلدية على ضوء أحكام القوانين المعمول بها.

أما الفصل الثاني المعنون بـ " تقييم مساهمة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل في تمويل ميزانية البلديات "، فقد تم تخصيصه للجانب التطبيقي من خلال دراسة حالة بلدية سيدي عيسى على ضوء نتائج التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019 الصادر في الجريدة الرسمية في عددها الخامس والسبعون من سنة 2019.

وينتهي بحثنا هذا في الأخير بخاتمة تتضمن النتائج التي تم التوصل إليها والاقتراحات.

تمهيد

يستعرض هذا الفصل المعنون بـ: "الإطار العام لميزانية البلدية ومصادر تمويلها" تلك الجوانب المتعلقة بميزانية البلدية والمصادر الأساسية لتمويلها على ضوء التشريعات المعمول بها حالياً، لا سيما في ذلك الإحاطة بضبط تعريف البلدية والهيئات المشرفة عليها على ضوء الصلاحيات المخولة لها، إضافة إلى عرض مراحل إعداد ميزانية البلدية وخطواتها الأساسية في إطار القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، كما يستعرض هذا الفصل من جهة أخرى عرضاً مختصراً للمصادر المختلفة لتمويل ميزانية البلديات في إطار تبويبها إلى مصادر داخلية ومصادر خارجية.

وفي هذا السياق، سيتوزع مضمون هذا الفصل على المباحث الأساسية التالية:

- المبحث الأول: التعريف بالبلدية ومراحل إعداد ميزانيتها.
- المبحث الثاني: المصادر الأساسية لتمويل ميزانية البلدية.

المبحث الأول: التعريف بالبلدية ومراحل إعداد ميزانيتها

يحاول هذا المبحث المتعلق بالإطار العام للبلدية ومراحل إعداد ميزانيتها الإحاطة بتلك الجوانب المتعلقة بالبلدية وصلاحياتها المختلفة على ضوء القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، إضافة إلى عرض ما يتعلق بمراحل إعداد ميزانية البلدية وإجراءات المصادقة عليها وتنفيذها.

وبذلك سيتوزع مضمون هذا المبحث على العناصر الأساسية التالية:

- التعريف بالبلدية والهيئات المشرفة عليها.
- التعريف بميزانية البلدية ومبادئ إعدادها.
- المراحل الأساسية لإعداد ميزانية البلدية وإجراءات تنفيذها.

المطلب الأول: التعريف بالبلدية والهيئات المشرفة عليها

أولاً: التعريف بالبلدية

1. تعريف الدستور الجزائري

إن البلدية على ضوء ما جاء في نص المادة السادسة عشر من القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 06 مارس 2016 تعتبر إحدى الجماعات الإقليمية للدولة، وتمثل البلدية الجماعة القاعدية للدولة¹.

2. تعريف البلدية على ضوء القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

لقد عرفت البلدية على ضوء القانون المتعلق بالبلدية رقم 10-11 كما يلي: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"².
ومن جهة أخرى، توضح المادة الثانية من القانون رقم 10-11 بأن: " البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

ثانياً: الصلاحيات المخولة للبلدية

على ضوء نص المادة الثالثة من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، فإن البلدية تمارس صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، وتساهم البلدية في هذا الإطار مع الدولة بصفة خاصة في المهام المتعلقة بإدارة وتهيئة

¹ المادة 16 من القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر عدد 2016/14، ص. 08.

² المادة الأولى من القانون 10-11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، ج. ر. عدد 2011/37، ص. 07.

الإقليم، وكذا الجوانب ذات الصلة بمجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذا الجوانب المتعلقة بالأمن والحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين والعمل على تحسينه¹.

وفي سياق تحديد وضبط صلاحيات البلدية، فقد تطرقت المادة 107 وما بعدها من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية إلى العديد من الضوابط والممارسات ذات الصلة بصلاحيات البلدية في العديد من الجوانب، لعل أهمها المجالات المرتبطة بالأشغال والعمليات التالية:

- **التهيئة والتعمير:** ويكون ذلك عبر إعداد المجلس الشعبي البلدي لبرامج سنوية ومتعددة السنوات، ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشياً مع الصلاحيات المخولة له، وذلك في إطار يتكامل مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، وذلك بالإضافة إلى كل عملية يمكن أن يبادر بها المجلس الشعبي البلدي من شأنها بعث وإقامة نشاطات اقتصادية تتماشى مع خصوصيات البلدية ومخططها التنموي².
- **التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز:** وتمثل صلاحيات البلدية في هذا المجال فيما يلي³:

- التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها.
- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقات عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن.
- السهر على احترام الأحكام المختلفة في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية.
- السهر على المحافظة وحماية الأملاك العقارية الثقافية والحماية والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية.
- المحافظة على الوعاء العقاري، ومنح الأولوية في تخصيصه لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي.
- المحافظة على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة.
- المبادرة بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل القاعدية والتجهيزات التابعة لاختصاصها، وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها.

- **نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة:** تتجسد صلاحيات البلدية على ضوء القوانين المعمول بها فيما يلي:

¹ أنظر المادة الثالثة من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، ج.ر. عدد 2011/37، ص.07.
² أنظر المادة 107 وما يليها من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، ج.ر. عدد 2011/37، ص.17.
³ أنظر للتفصيل أكثر المادة 113 وما يليها من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، ج.ر. عدد 2011/37، ص.17.

➤ إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي على ضوء الخرائط المدرسية الوطنية، وكذا القيام بعمليات صيانتها، إضافة إلى القيام بعمليات إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل التلاميذ.

➤ اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية الطفولة والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.

➤ المساهمة في إنجاز الهياكل البلدية الموجهة للنشاطات الرياضية والثقافية والتسليية التي يمكنها من الاستفادة من المساهمة المالية للدولة، وكذا المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية في هذا المجال.

كما تتولى البلدية على ضوء ما سبق عمليات المساهمة في تشجيع التمهين واستحداث مناصب الشغل، وكذا حصر الفئات الاجتماعية المعوزة وتنظيم عملية التكفل بها في إطار السياسات الوطنية للتضامن والحماية الاجتماعية، كما تتولى المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

● **النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:** نصت المادة 123 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أن تسهر البلدية بمساهمة من المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بها فيما يتعلق بالصحة والنظافة العمومية، ولا سيما في ذلك ضمن المجالات التالية:

➤ توزيع المياه الصالحة للشرب.

➤ صرف المياه المستعملة ومعالجتها.

➤ جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.

➤ الحفاظ على صحة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.

➤ صيانة الطرق البلدية، وكذا وضع إشارات المرور التابعة لها.

كما تضمن قانون البلدية ما يشير إلى ضرورة أن تقوم البلدية بالتكفل في حدود إمكانياتها بعمليات تحسين الإطار المعيشي للمواطنين في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، وكذا القيام بعمليات تهيئة المساحات الخضراء، والمساهمة في صيانة الفضاءات الترفيهية¹.

ثالثا: الهيئات المشرفة على البلدية:

على ضوء المادة 15 من القانون 11-10 فإنه يشرف على البلديات الهيئات التالية:

➤ هيئة مداولة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي.

¹ انظر المادة 124 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22/06/2011، ج.ر، عدد 37/2011، ص. 19.

➤ هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

➤ هيئة إدارية ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1. المجلس الشعبي البلدي

على ضوء المادة السابعة عشر من الدستور، فإن المجلس الشعبي البلدي يمثل إلى حد ما قاعدة اللامركزية، وهو يعد على ضوء ذلك بمثابة المكان الذي يسمح بمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. وقد ركز القانون رقم 10-11 ضمن المادة الحادية عشر وما يليها على إمكانية مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، وذلك على أساس أن البلدية هي بمثابة الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارى. وعلى ضوء ما سبق، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير التي تسمح بإعلام المواطنين بشؤونهم وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مستخدماً في ذلك كل الوسائل الإعلامية المتاحة، أو يمكنه تقديم عرض سنوي لحصيلة نشاطاته السنوية أمام المواطنين.

ومن الناحية العملية، فإنه يتم تسيير المجلس البلدي عبر عقد دورات عادية ودورات غير عادية كلما اقتضت الضرورة لذلك، أو بعقد دورة في حالة الظروف الاستثنائية المرتبطة بخطر وشيك، وتتوج جلسات المجلس بمحاضر مداوات يمكن لأي شخص الاطلاع عليها، كما يمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته¹.

2. اللجان المنبثقة عن المجلس

نصت المادة 31 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، على أن المجلس الشعبي البلدي يشكل من بين أعضائه لجان دائمة للمسائل المتعلقة بمجال اختصاصه، ولا سيما تلك اللجان المختصة بما يلي:

➤ الاقتصاد والمالية والاستثمار.

➤ الصحة والنظافة وحماية البيئة.

➤ تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة، والصناعات التقليدية.

➤ الري والفلاحة والصيد البحري.

➤ الشؤون الاجتماعية والثقافية، والرياضة والشباب.

¹ انظر للمزيد من التوضيح المادة 14 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 2011/06/22، ج.ر، عدد 2011/37، ص. 8.

3. رئيس المجلس الشعبي البلدي

على ضوء نتائج الانتخابات المحلية، يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات، ويتم تنصيبه في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثلاً عنه خلال مدة 15 يوم على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات¹.

ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم كما يلي:

➤ نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس المتكون من 7 إلى 9 مقعدا.

➤ ثلاثة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس المتكون من 11 مقعدا.

➤ أربعة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس المتكون من 15 مقعدا.

➤ خمس نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس المتكون من 23 مقعدا.

➤ ست نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس المتكون من 33 مقعدا.

وتتمثل صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يلي²:

➤ يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية، عبر قيامه بمهام التمثيل للبلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية، وكذا في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق التشريع المعمول به، كما يتولى عمليات رئاسة المجلس الشعبي البلدي، وكذا ترأس جلساته، ويسهر في هذا الإطار على تنفيذ مداورات المجلس ويطلع على ذلك.

➤ يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف المهام المتعلقة بميزانية البلدية وتنفيذها.

➤ يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي المهام المتعلقة بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المتعلقة بالبلدية وإدارتها.

ومن الناحية العملية والإدارية، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يتولى القيام بالمهام التالية³:

- التقاضي باسم البلدية ولحسابها؛

- إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية؛

- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا؛

¹ المادة 65 وما بعدها من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 2011/06/22، ج.ر. عدد 2011/37، ص.13.

² المادة 77 وما بعدها من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 2011/06/22، ج.ر. عدد 2011/37، ص.14.

³ المادة 82 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 2011/06/22، ج.ر. عدد 2011/37، ص.14.

- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها؛
 - ممارسة كل الحقوق على الأملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة؛
 - اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية؛
 - السهر على المحافظة على الأرشيف؛
 - اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.
- ومن جانب آخر، فقد حدد القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية بعض صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة، وبهذه الصفة يتولى السهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بها لا سيما في ذلك:
- القيام بالمهام الإدارية المتعلقة بصفته ضابطاً للحالة المدنية.
 - القيام بالمهام المختلفة المتعلقة بصفته ضابطاً للشرطة القضائية.

إضافة إلى ما سبق، فقد أشارت المادة 93 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية وما يليها إلى العديد من المهام التي يتوجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بها في إطار الصلاحيات المخولة له قانونياً في هذا المجال.

المطلب الثاني: ميزانية البلدية ومبادئ إعدادها

أولاً: التعريف بميزانية البلدية وخصائصها المختلفة

1. تعريف ميزانية البلدية

على ضوء المادة 176 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية فقد تم تعريف ميزانية البلدية كما يلي: " ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية. وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار. "

وعلى ضوء ذلك، فالميزانية هي بمثابة أداة لتنفيذ برامج التجهيز والاستثمار للبلدية، وكذا تنفيذ نفقات التسيير في إطار تنفيذ المهام المخولة للبلدية في إطار القوانين السارية المفعول.

2. الخصائص الأساسية لميزانية البلدية

على ضوء التعريف القانوني لميزانية البلدية، فإن لميزانية البلدية مجموعة من الخصائص والصفات الأساسية والتي يمكن ذكرها كما يلي:

أ. ميزانية البلدية هي عمل تقديري: ويتجلى ذلك من خلال أن ميزانية البلدية هي جدول تقديري للإيرادات والنفقات السنوية خلال السنة المالية.

ب. ميزانية البلدية هي عمل ترخيص: ويتجلى ذلك من خلال أنه بمجرد المصادقة على ميزانية البلدية تبدأ عمليات صرف النفقات وتحصيل الإيرادات بما يسمح للبلدية من تسيير لمصالحها وممتلكاتها دون أن يتم التجاوز للتقديرات الموجودة.

ج. ميزانية البلدية هي عمل إداري منظم: ويتجلى ذلك في أن عمليات إعداد ميزانية البلدية والمصادقة عليها، وكذا إجراءات تنفيذها يخضع للقوانين المتعلقة بالبلدية وللنصوص والأحكام الأخرى المرتبطة بها (قانون البلدية، التعليمات الوزارية المشتركة وغيرها من الأوامر والأحكام الأخرى).

د. ميزانية البلدية هي عمل دوري: ويتجلى ذلك من خلال أن لكل سنة مالية ميزانيتها الخاصة بها والتي تعد بشكل دوري من طرف المصالح الإدارية للبلدية.

ثانيا: المبادئ العامة لإعداد ميزانية البلدية

يستند بشكل عام في عملية إعداد ميزانية البلدية على أربعة مبادئ أساسية تسمح عموما بإعدادها بطريقة صحيحة وقانونية، وهذه المبادئ يمكن ذكرها كما يلي:

أ. مبدأ السنوية: يراعى في إعداد ميزانية البلدية ضرورة احترام مبدأ السنوية الذي يتناسب مع اعتبار الميزانية كعمل تقدير سنوي، وقد ترد بعض الاستثناءات فيما يتعلق بسنوية الميزانية ضمن الجوانب المتعلقة بتواريخ تنفيذها، لا سيما في ذلك ما أشارت إليه المادة 187 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية حيث أشارت إلى الحالات التالية:

➤ يمتد تنفيذ ميزانية البلدية إلى تاريخ 15 مارس من السنة الموالية فيما يخص عمليات التصفية ودفع النفقات.

➤ تمتد عمليات تصفية المداخل وتحصيلها، وكذا دفع النفقات إلى تاريخ 31 مارس من السنة الموالية.

ب. مبدأ وحدة الميزانية: ينص مبدأ وحدة الميزانية على ضرورة أن تدرج بنود الإيرادات والنفقات في وثيقة أو خطة واحدة تسمى الميزانية، وهو ما يسمح للجهات الرقابية بإبداء الرأي حول مضمونها لا سيما من حيث أولوية النفقات¹.

ج. مبدأ الشمولية: ينص هذا المبدأ على أن تتضمن الميزانية كل العمليات المرتبطة بجاني الإيرادات والنفقات وفقا للوثيقة الشكلية لعرض محتوى الميزانية، بحيث يظهر كل قسم مستقلا عن الآخر، بحيث يمنع تغطية بعض أوجه الانفاق عن طريق بعض الإيرادات أو العكس².

¹ يعلى محمد الصغير، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص 93.

² المرجع نفسه، ص. 96.

د. مبدأ التوازن: يراعى في إعداد الميزانية مبدأ التوازن الذي يقصد به ضرورة تحقيق التوازن بين جانبي الإيرادات والنفقات، حيث تؤكد المادة 183 من القانون رقم 10-11 على هذا المبدأ من خلال العبارة التالية: " لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة".

ثالثا: أقسام الميزانية

على ضوء ما جاء في القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، لا سيما في ذلك المادة 179 منه، فإن ميزانية البلدية تحتوي على قسمين أساسيين، أحدهما يدعى قسم التسيير، والآخر يدعى قسم التجهيز والاستثمار، بحيث ينقسم كل قسم منهما إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا.

1. إيرادات ميزانية البلدية

تتكون إيرادات ميزانية البلدية من نوعين أساسيين من الإيرادات هما كالتالي¹:

أ. إيرادات قسم التسيير: تتكون إيرادات قسم التسيير على ضوء المادة 195 من القانون رقم 10-11 من ناتج العناصر التالية:

➤ ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما؛

➤ المساهمات وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية؛

➤ رسوم وحقوق ومقابل الخدمات المرخص بها بموجب القوانين والتنظيمات،

➤ ناتج ومداخيل أملاك البلدية.

ب. إيرادات قسم التجهيز والاستثمار: تتكون إيرادات قسم التجهيز والاستثمار على ضوء المادة 195 من القانون رقم 10-11 من ناتج العناصر التالية:

➤ الاقتطاع من إيرادات التسيير المنصوص عليها في القانون رقم 10-11؛

➤ ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية؛

➤ الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري؛

¹ المادة 195 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 2011/06/22، ج.ر. عدد 2011/37، ص.26.

- ناتج المساهمات في رأس المال؛
- إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية؛
- ناتج التملك؛
- الهبات والوصايا المقبولة؛
- الإيرادات المؤقتة أو الظرفية؛
- ناتج القروض.

2. نفقات ميزانية البلدية

تتكون نفقات ميزانية البلدية من نوعين أساسيين من النفقات مبنية حسب طبيعة أقسام الميزانية، وهما كالتالي:
أ: نفقات قسم التسيير: يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ضوء المادة 198 من القانون رقم 10-11 على ما يلي:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية؛
- التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية؛
- المساهمات المقررة على الأملاك ومداخل البلدية بموجب القوانين؛
- نفقات صيانة الأملاك المنقولة والعقارية؛
- نفقات صيانة طرق البلدية؛
- المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها؛
- الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار؛
- فوائد القروض؛
- أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة؛
- مصاريف تسيير المصالح البلدية؛
- الأعباء السابقة.

ب: نفقات قسم التجهيز والاستثمار: يحتوي قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات على ضوء المادة نص 198 من القانون رقم 10-11 على ما يأتي:

➤ نفقات التجهيز العمومي؛

➤ نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار؛

➤ تسديد رأسمال القروض؛

➤ نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية.

المطلب الثالث: المراحل الأساسية لإعداد ميزانية البلدية وتنفيذها

أولاً: مراحل إعداد ميزانية البلدية

1. إعداد مشروع الميزانية

في إطار قانون البلدية رقم 10-11، فإن الأمين العام للبلدية يتولى عملة إعداد مشروع الميزانية تحت إشراف سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، بحيث يراعى في هذه العملية الضوابط التالية:

➤ أن تكون التقديرات المالية للإجراءات موضوعية.

➤ أن تكون التقديرات المالية للنفقات مدروسة ومضبوطة بشكل جيد، وفي حدود الإمكانيات المالية المتاحة.

ومن الناحية العملية يراعى بشكل أدق الجوانب التالية:

➤ تقديرات الضرائب والرسوم الجبائية تكون محددة على ضوء التقديرات الحسابية المرسله من طرف مصالح الضرائب.

➤ تقديرات الإيرادات البلدية الناجمة عن الأملاك العمومية للبلدية.

➤ التقديرات المتعلقة بالإعانات المستفاد منها.

2. التصويت على الميزانية

لقد تم تنظيم ما يتعلق بعملية التصويت على الميزانية ضمن المواد 180 وما بعدها من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، حيث بعد إعداد مشروع الميزانية يتم عرضها على المجلس الشعبي البلدي قصد التصويت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة وفقاً للأحكام الواردة في هذا القانون.

وقد حددت التواريخ الزمنية لعملية التصويت وذلك كما يلي:

- يتم التصويت على الميزانية الأولية قبل تاريخ 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبقها.
- يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها.

3. المصادقة على الميزانية

على ضوء احترام الضوابط المتعلقة بإعداد الميزانية ومبادئها، لا سيما من ناحية التوازن الميزاني، فإنه لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو لم تنص على النفقات الإلزامية، وبعدها ترفق هذه الميزانية بمداولة المجلس الشعبي البلدي، وكذا التقرير الخاص بتقديم الميزانية ودفتر الملاحظات الذي يحتوي محتوى كل مادة، وعلى أساس ذلك يقوم الوالي بالمصادقة على الميزانية بعد مراجعتها والتحقق ما إذا كانت متوازنة.

ونشير في إطار المصادقة على الميزانية إلى مجموعة من الضوابط الهامة، لا سيما منها ما يتعلق بأنه لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية¹. أما إذا تم رفض السلطة الوصية المصادقة على الميزانية لأسباب تتعلق بعدم توازن الميزانية تعرض من جديد على المجلس خلال (15) يوما التي تلي استلامها من طرف الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال (10) أيام.

وبشكل عام، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية البلدية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 من القانون 10-11 خلال أجل (08) أيام التي تلي تاريخ الإصدار الموجه للرئيس تضبط تلقائيا من قبل الوالي.

4. مرحلة تنفيذ الميزانية

يتولى عمليات تنفيذ ميزانية البلدية مجموعة من الأعوان، منهم الأمر بالصرف ممثلا في رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذا المحاسب العمومي ممثلا في أمين خزينة البلدية حسب نص المادة 205 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

ثانيا: إجراءات تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات

1. إجراءات تنفيذ النفقات

تم عملية تنفيذ الصفقات من خلال الإجراءات التالية:

أ. الالتزام بالنفقة: وهو ما يطلق عليه بعقد النفقة وهو تصرف بمقتضاه تنشئ البلدية التزاما ينشئ عبء وتكليف، وحسب المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية التي نصت على أنه: "يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين".²

¹ انظر المادة 183 وما بعدها من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 2011/06/22، ج.ر. عدد 2011/37، ص.25.
² القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المادة 19، ج.ر. عدد 1990/35، ص.1133.

ب. **التصفية:** يقصد بها تحديد المبلغ الصحيح للنفقة الناتج عن الالتزام، حيث يعمل الأمر بالصرف على التأكد من أن تكلفة النفقة المعنية صحيحة وغير مبالغ فيها على أساس الوثائق المحاسبية¹.

ج. **الأمر بصرف النفقة (الأمر بالدفع):** هو عبارة عن إجراء إداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمراً بدفع النفقة التي كانت محل التزام وتصفية سابقين².

2. إجراءات تحصيل الإيرادات

تتمثل إجراءات التحصيل للإيرادات فيما يلي:

أ. **الإثبات:** يتعلق بنشأة الحقوق ومعاينتها من قبل إدارة البلدية أو إدارة الدولة، وبالرجوع إلى نص المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية نجد أنها تنص على أنه: "يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي"³، والدائن العمومي بالنسبة لتنفيذ الميزانية البلدية هو البلدية.

ب. **التصفية:** على ضوء قانون المحاسبة العمومية، فإن تصفية الإيرادات تسمح بتحديد مبلغ الدين الصحيح المستحق لفائدة البلدية، وكذا الأمر بتحصيلها.

ج. **التحصيل:** وهو محاسبة يقوم بها المحاسب العمومي المتمثل في المحاسب البلدي الذي يتحقق من أن هذا السند مرخص له بموجب القانون والأنظمة للتحصيل، ويسجل هذا السند فيقوم بمراقبة شرعية لعملية تحصيل المبلغ المحدد في السند، ويلتزم بمتابعة السندات والمداخيل، وجميع المبالغ التي ترجع إلى البلديات.

¹ نفس المرجع، المادة 20 منه، ص.1133.

² نفس المرجع، المادة 21 منه، ص.1133.

³ نفس المرجع، المادة 16 منه، ص.1133.

المبحث الثاني: المصادر الأساسية لتمويل ميزانية البلدية

لتحقيق الأهداف الموكلة للبلدية باعتبارها قاعدة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة، ونظرا للدور الكبير الذي تمارسه البلدية ضمن الجوانب الاقتصادية والاجتماعية المتصلة بحياة المواطنين، كان لا بد من توافر الموارد المالية الكافية لتغطية نفقات تلك الجوانب المتعددة، والقيام بالمهام الموكلة لها، وفي هذا الإطار فقد تعددت المصادر التمويلية للبلدية، وفي الكثير من الأحيان يتم تبويبها حسب مصدرها، فمنها مصادر التمويل الداخلية، ومنها أيضا مصادر التمويل الخارجية.

وبذلك، سوف يتوزع مضمون هذا المبحث على العناصر الأساسية التالية:

- مصادر التمويل الداخلية.

- مصادر التمويل الخارجية.

المطلب الأول: مصادر التمويل الداخلية

أولاً: الموارد المالية غير الجبائية

1. التمويل الذاتي

تقوم فكرة التمويل الذاتي على إمكانية البلدية في تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطاتها، حيث أكد المشرع الجزائري بموجب المادة 179 من القانون 10-11 المتضمن قانون البلدية على ضرورة اقتطاع مبلغ من إيرادات التسيير لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار¹، حيث يهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلدية وحتى تتمكن من تحقيق الحد الأدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها، وتحدد نسبة هذا الاقتطاع في الغالب بـ 10% كحد أدنى بموجب قرار وزاري مشترك بين وزيري الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية، وذلك قبل إعداد الميزانية الأولية للبلدية، كما يمكن للبلديات رفع هذه النسبة عند إعداد الميزانية الإضافية، إما عن طريق استعمال الكل أو الجزء من فائض بعد تعديل تقديرات الإيرادات والمصاريف وضم نتائج السنة المالية السابقة، وإما بواسطة الترخيصات الخاصة بمساعدة فائض إيرادات قسم التسيير للميزانية الإضافية، حيث يكون هذا الرفع من نسبة الاقتطاع بإجراء مداولة للمجلس الشعبي البلدي بعد استشارة أمين خزينة البلدية².

2. مداخيل الممتلكات والأموال العمومية

¹ قانون البلدية رقم 10-11، المرجع السابق، المادة 179، ص 24.

² المرسوم رقم 67-145، المؤرخ في 21 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية، العدد 1967/71.

تتمثل مداخيل الأملاك العمومية في تلك الإيرادات التي تنتج عن استغلال واستعمال البلدية لأموالها بنفسها باعتبارها ذات شخصية معنوية ومستقلة ماليا، وكذا تلك الإيرادات المتأتية نتيجة استعمال أموالها من طرف الغير، كحقوق الإيجار، وحقوق استغلال الأماكن من المعارض والأسواق، وحقوق أماكن التوقف، وكذا إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، وحقوق وعوائد منح الامتيازات وغيرها من الإيرادات الأخرى المتأتية بشكل عام من استغلال الأملاك العمومية.

3. إيرادات الاستغلال

تتمثل إيرادات الاستغلال في كل الموارد المالية الناتجة عن بيع المنتجات أو تأدية الخدمات للمواطنين، والتي تقدمها البلدية عبر مصالحها العمومية، فتتحصل في إطار ذلك على إتاوات من الأشخاص المستفيدين من هذه الخدمات. ومن جملة هذه الخدمات التي يمكن أن تحصل من خلالها البلدية على بعض المداخيل نذكر¹:

➤ مبيعات المنتجات أو الخدمات؛

➤ النسخ الإدارية؛

➤ خدمات الموظفين المدفوعة الأجر؛

➤ الأتاوى التابعة للمذابح؛

➤ حقوق النشر؛

➤ عائدات الاستغلال الأخرى؛

➤ عائدات بيع الماء الموجه للاستهلاك عندما تكون مصلحة المياه ميسرة من طرف البلدية، وكذا حقوق المياه الموجهة للسقي.

ثانيا: الموارد المالية الجبائية

1. الضرائب والرسوم المحصلة كليا لفائدة البلديات

¹ القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2014/01/06 المحدد لإطار ميزانية البلدة ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات، الجريدة الرسمية، العدد 2014/23.

أ. **الرسم العقاري:** تم استحداث هذا الرسم بموجب الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 1967/06/02، والذي عرفت عدة تعديلات بعد ذلك، والرسم العقاري من حيث التعريف هو عبارة عن ضريبة مباشرة تدفع سنويا لصالح البلدية، ويشمل الرسم العقاري على الأنواع التالية:

➤ **الرسم العقاري على الملكيات المدنية:** وهو رسم عقاري سنوي على الملكيات المبنية مهما كانت وضعيتها القانونية المتواجدة فوق التراب الوطني باستثناء تلك المعفاة صراحة من هذا الرسم¹.

➤ **الرسم العقاري على الملكيات غير المدنية:** وهو رسم يؤسس سنويا على الملكيات غير المدنية بجميع أنواعها، باستثناء تلك المعفاة صراحة من الضريبة، مثل الأراضي المتواجدة في المناطق العمرانية، أو الأراضي قيد التعمير، وكذا المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم، والأراضي الفلاحية وغيرها من الملكيات غير المدنية الأخرى².

ب. **رسم التطهير:** إن هذا الرسم يؤسس سنويا لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامة المنزلية، وذلك على كل الملكيات المبنية، ويفرض مرة واحدة في السنة بمبالغ تتراوح ما بين 1500 دج و132000 دج حسب طبيعة تلك الملكيات المبنية، وتحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرا من رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على مداولة في هذا الشأن، وبعد أخذ رأي السلطة الوصية³.

ج. **رسم الأفراح والحفلات:** تم تأسيس هذا الرسم بمقتضى قانون المالية لسنة 1966، وهو رسم يدفعه الأشخاص المستفيدون من رخص تنظيم الحفلات والأفراح، وتحدد تعريفاته بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة في هذا الشأن وبموافقة السلطة الوصية.

د. **الرسم الخاص بعقود التعمير وكل الرخص والشهادات المتعلقة بها:** تم استخدام الرسم الخاص على رخص العقارات عند تسليمها بموجب قانون المالية لسنة 2000، وقد تم تعديل ذلك بموجب قانون المالية لسنة 2018 التي نصت على أنه: "يؤسس لصالح البلديات رسم خاص على عقود التعمير وكل الرخص والشهادات المتعلقة بها"، بحيث تتحدد تعريفات هذا الرسم بالنسبة لكل صنف من تلك الوثائق والشهادات المتعلقة بالعقارات حسب المساحة المبنية أو القيمة التجارية للبناءية أو حسب عدد الأجزاء.

1 المادة 248 وما بعدها من قانون الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة 2020، ص 54.

2 المادة 261 وما بعدها من قانون الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة 2020، ص 56.

3 المادة 263 وما بعدها من قانون الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة 2020، ص 56.

هـ. الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية: تم استحداث هذا الرسم بمقتضى قانون المالية لسنة 2000 على كل الإعلانات والصفائح المهنية، باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات المحلية، ويتحدد مبلغ هذا الرسم حسب حجم ونوع الإعلانات والصفائح المهنية.

و. رسم الإقامة: نصت المادة 59 من قانون المالية لسنة 1998 على تأسيس رسم الإقامة لفائدة البلديات أو تجمع البلديات المصنفة كمحطات سياحية أو استحمامية أو مختلطة، ويفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية ولا يملكون فيها إقامة دائمة، ويتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق والمحلات المستعملة لإيواء السياح، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى أمين خزينة البلدية، وتحدد تعريفة هذا الرسم على الإقامة لكل شخص وعلى كل يوم واحد من الإقامة حسب درجة التصنيف للفنادق.

2. الضرائب والرسوم المحصلة جزئياً لفائدة البلديات

أ. الرسم على النشاط المهني: تم استحداث الرسم على النشاط المهني بموجب المادة 21 من قانون المالية لسنة 1996، وقد حل محل كلا من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري، وهو يفرض بشكل عام على أي نشاط يمارس على مستوى إقليم البلدية، ويحسب انطلاقاً من رقم الأعمال المحقق من طرف المكلفين بالضرائب بمعدلات تختلف باختلاف الأنشطة الممارسة¹، وعلى ضوء المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة فإن حصة البلدية من ناتج هذا الرسم تقدر بنسبة 66%، أما باقي الناتج من هذا الرسم فتستفيد منه كلا من الولاية وصندوق التضامن للجماعات المحلية بنسب 29% و 5% على التوالي.

ب. الرسم على القيمة المضافة: هذا الرسم يفرض ويدفع كلية من طرف المستهلك الأخير بشكل عام، وقد تم تنظيم هذا الرسم من خلال المادة 65 من قانون المالية لسنة 1991 عبر إلغاء الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج، وقد خفضت معدلات هذا الرسم لعدة تعديلات بموجب قوانين المالية المتعاقبة لتبلغ معدلي 19% و 9% بموجب المادتين 26 و 27 من قانون المالية لسنة 2017، وعلى ضوء نص المادة 161 من قانون الرسوم على رقم الأعمال، فإن البلدية تستفيد بنسبة 10% من ناتج هذا الرسم، أما كلا من الدولة وصندوق التضامن للجماعات المحلية فيستفيدان بنسبة 75% و 15% من ناتج هذا الرسم على التوالي، وذلك بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل².

ج. الضريبة الجزافية الوحيدة: إن المادة الثانية من قانون المالية لسنة 2007 قد نصت على استحداث ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل، وتعوض الضريبة الجزافية الوحيدة في هذا الإطار كلا من الضريبة على

¹ المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثل لسنة 2020، ص 50.

² بالنسبة للعمليات المنجزة من قبل المؤسسات التابعة لمديرية المؤسسة الكبرى، وكذا العمليات المحققة عند الاستيراد، وكذا العمليات المحققة على مستوى المراكز الجمركية الحدودية فلها ضوابط أخرى تتعلق بكيفيات توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة (للمزيد من التوضيح أنظر المادة 16 من قانون الرسوم على رقم الأعمال).

الدخل الإجمالي، وكذا الرسم على النشاط المهن والرسم على القيمة المضافة¹. وتستفيد البلديات بنسبة 40.25 % من ناتج الضريبة، أما باقي الناتج من هذه الضريبة فيتم توزيعه كما يلي²:

➤ ميزانية الدولة تستفيد بنسبة 49 % من ناتج هذه الضريبة.

➤ العرفة الوطنية للصناعة التقليدية تستفيد بنسبة 0.01 % من ناتج هذه الضريبة.

➤ غرفة التجارة والصناعة تستفيد بنسبة 0.5 % من ناتج هذه الضريبة.

➤ الولاية تستفيد بنسبة 5 % من ناتج هذه الضريبة.

➤ الصندوق المشترك للتضامن للجماعات المحلية يستفيد بنسبة 5 % من ناتج هذه الضريبة.

د. الضريبة على الدخل الإجمالي صنف المداخيل العقارية: إن ما يتم تحصيله من الضريبة على الدخل الإجمالي ضمن صنف المداخيل العقارية يتم توزيعه بنسبة 50 % لفائدة ميزانية الدولة، على أن تستفيد البلديات بنسبة 50 % من ناتج هذه الضريبة³.

هـ. الضريبة على الأملاك: يتشكل وعاء هذه الضريبة من القيمة الصافية من كل سنة لمجموع الأملاك والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة التي يمتلكها الأشخاص الخاضعون لهذه الضريبة المحددين بموجب ما تنص عليه المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة، ويتوزع ناتج الضريبة على الأملاك كما يلي⁴:

➤ 70 % لفائدة ميزانية الدولة.

➤ 30 % لفائدة ميزانية البلديات.

و. الرسوم البيئية: على ضوء التشريعات المعمول بها، توجد مجموعة متنوعة من الرسوم المرتبطة بالجوانب البيئية، وعموما يتم توزيع حصيلة هذه الرسوم البيئية كما هو موضح في الجدول التالي:

الجدول رقم (1): نسب توزيع ناتج الرسوم البيئية على الهيئات المعنية

صندوق التضامن	الصندوق الخاص	الصندوق الوطني	الصندوق الوطني	ميزانية الدولة	البلدية	الرسوم البيئية

¹ المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2020، ص 64.

² أنظر المادة 282 مكرر 5 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2020، ص 65.

³ المادة 02 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج. ر، عدد 2008/42.

⁴ انظر المادة 281 مكرر 15 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، ص 64.

الضمان للجماعات المحلية	للتضامن الوطني	للمياه	للبيئة والساحل			
/	/	/	%48	%36	%16	رسم تشجيع عدم التخزين
/	/	/	%60	%20	%20	رسم تشجيع عدم النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية
/	/	/	%50	%33	%17	الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذو المصدر الصناعي على الكميات المنبثقة التي تتجاوز القيم المحددة
/	/	%16	%34	%16	%34	الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي
%35	%30	/	%1	%34	/	الرسم على الأطر المطاطية الجديدة والمستوردة
/	/	/	%34	%32	%34	رسم الزيوت والشحوم وتخضير الشحوم المحلية
%34	/	/	%34	%32	/	رسم الزيوت والشحوم وتخضير الشحوم المستوردة

مصدر: المواد 62، 63، 64، 65، 66 من قانون المالية لسنة 2018، المادة 54 من قانون المالية 2018.

المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجية

في حالة عدم كفاية المصادر الداخلية لتمويل ميزانية البلديات، فإنه يمكنها اللجوء إلى مصادر التمويل الخارجية، ومن أهم هذه المصادر التمويلية الخارجية والتي يمكن الإشارة إليها في هذا المجال ما يتعلق بالإعانات المقدمة من طرف الدولة أو تلك المتأتية من صندوق التضامن للجماعات المحلية.

أولاً: الإعانات والمخصصات

1. الإعانات المقدمة من الدولة والولاية

تتمثل الإعانات المقدمة من الدولة في تلك المبالغ التي تسام بها الميزانية العامة للدولة ضمن عمليات التنمية المحلة وتغطية نفقات الجماعات المحلية في إطار مساعدتها على القيام بمهامها المخولة لها قانوناً وتمكينها من تقديم الحدود الدنيا من الخدمات العمومية، وكذا تقليص الفوارق بين البلديات لتحقيق نوع من التوازن بينها. وتأخذ هذه الإعانات العديد من الأشكال حسب مصدرها، ولعل أهمها الإعانات التالية:

- إعانات التسيير بعنوان ميزانية الدولة.
- إعانات التجهيز بعنوان ميزانية الدولة.
- إعانات التجهيز بعنوان ميزانية الولاية.

2. مخصصات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

يعتبر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلة مؤسسة ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹، ويتولى في إطار المالية المحلية للبلديات تقديم إعانات سنوية لتمويل مشاريع التنمية المحلية على مستوى تلك البلديات.

وتتنوع هذه الإعانات المقدمة من طرف هذا الصندوق إلى إعانات موجهة لقسم التسيير وإعانات موجهة لقسم التجهز والاستثمار على ضوء القوانين السارية المفعول.

ثانيا: القروض

1. القروض البنكية

تعتبر القروض من الركائز الأساسية ضمن مالية البلدية، فلقد رخص المشرع الجزائري للبلدية وذلك بموجب المادة 174 من القانون 10-11 إمكانية اللجوء إلى القرض البنكي قصد الحصول على التمويل المناسب في إطار عمليات إنجاز مشاريع منتجة للمداخيل.

2. قروض صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

إن صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية يمكنه على أساس القوانين المعمول بها أن يمنح قروضا للبلديات، وذلك ما تنص عليه صراحة المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، وذلك من خلال العبارة التالية: " يمكن أن يمنح الصندوق مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل لفائدة الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية، وتمنح هذه المساهمات في حدود الاعتمادات المخصصة لهذا الغرض...".

كما تنص المادة 2 من القرار المؤرخ في 17 مارس 2017 المحدد لكيفيات تسيير واسترجاع القروض المؤقتة الممنوحة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية²، على أنه: " توجه القروض المؤقتة الممنوحة من الصندوق لتمويل

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج.ر، عدد 2014/19، ص.4.

² القرار المؤرخ في 17 مارس 2017، المحدد لكيفيات تسيير واسترجاع القروض المؤقتة الممنوحة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة بتاريخ 20 أوت 2017.

المشاريع المنتجة للمداخل للجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية، وتمنح هذه القروض في حدود الاعتمادات التي يخصصها مجلس توجيه الصندوق لهذا الغرض.

ثالثا: التبرعات والهبات

لقد أشارت المادة 170 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية إلى أن الهبات والوصايا تشكل إحدى الموارد الميزانية والمالية للبلدية، وتخضع عمليات الاستفادة منها إلى ضوابط متعددة، وهذا ما أشارت إليه المادة 166 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، وذلك كما يلي: " يخضع قبول أو رفض الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية لمداولة المجلس الشعبي البلدي."، كما ركزت من جانب آخر المادة 57 من القانون رقم 11-10 على بعض الضوابط الأخرى المرتبطة بالهبات والوصايا الأجنبية، والتي منها ضرورة مصادقة الجهات الوصية، وذلك كما يلي: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة قبول الهبات والوصايا الأجنبية"، وكذا ما أشارت إليه أحكام المادة 171 من نفس القانون والتي تفيد بأن: " قبول الهبات والوصايا الأجنبية يخضع للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية."¹

وبشكل عام، قد يكون مصدر هذه الهبات والوصايا حكوميا أو شخصا طبيعيا أو معنويا، مثل تلك العمليات التي تقوم بها وزارة التضامن الوطني تجاه البلديات بمنحها حافلات للنقل المدرسي وسيارات الإسعاف... إلخ، كما أن هذه الموارد قد تكون ظرفية وغير منتظمة وغير مستقرة، إلا أنها رغم ذلك تعتبر موارد إضافية وإيجابية للبلدية لتغطية أعباء قد تترتب على عاتقها أثناء قيامها بنشاطها، كأن تضمن على الأقل تغطية الأعباء الطارئة.²

¹ المواد 57، 166، 171 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

² باي عبد الحق، دور الموارد الجبائية في تمويل ميزانية البلدية، مذكرة ماستر، تخصص محاسبة وتدقيق، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2017/2018، ص.57.

خلاصة الفصل الأول

من خلال هذا الفصل الذي جاء تحت عنوان: " الإطار العام لميزانية البلدية ومصادر تمويلها" ، فقد تم تحديد الإطار العام الذي يحكم تسيير وإدارة البلديات على ضوء القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، لا سيما في ذلك ما يتعلق بالجانب المالي في تسيير البلديات، وبالأخص في ذلك مراحل وإجراءات ضبط ميزانيتها وكيفية تنفيذها، وقد أشرنا أيضا إلى المصادر الأساسية لتمويل ميزانية البلديات، وما يلاحظ في هذا المجال هو وجود تنوع في مصادر التمويل، فمنها نجد المصادر الداخلية التي تشمل الموارد الجبائية المتأتية من الضرائب والرسوم، أو غير الجبائية مثل مختلف الإيرادات التي مصدرها الاستغلال الذاتي أو نواتج الأملاك العمومية، كما توجد أيضا المصادر الخارجية لتمويل ميزانية البلديات مثل الإعانات المتأتية من ميزانية الدولة وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، أو الإعانات المتأتية من ميزانية الولاية، أو ما قد تحصل عليه البلدية من قروض وهبات.

تمهيد

إن هذا الفصل المعنون بـ " تقييم مساهمة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل في تمويل ميزانية البلديات " قد تم تخصيصه للجانب التطبيقي ضمن البحث عبر التركيز على تقييم مساهمة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل في تمويل ميزانية بلدية سيدي عيسى على ضوء نتائج التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019 الصادر في الجريدة الرسمية في عددها الخامس والسبعون من سنة 2019، والذي تضمن ضمن محاوره جانبا مخصصا لتقييم مردودية الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل على مستوى مجموعات من بلديات الوطن في إطار ممارسته للعمل الرقابي ضمن الصلاحيات المخولة له قانونا في هذا المجال.

وفي هذا السياق سيتوزع مضمون هذا الفصل على المباحث الأساسية التالية:

- الإطار العام لمضمون التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019.
- تقييم مساهمة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل في تمويل ميزانية بلدية سيدي عيسى.

المبحث الأول: الإطار العام لمضمون التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019

نحاول من خلال هذا المبحث التعريف بمجلس المحاسبة بصفته الهيئة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، إضافة إلى طبيعة مهامه الأساسية وأهداف رقابته المالية البعدية التي تتولاها مصالح مجلس المحاسبة، كما نحاول من جانب آخر تقديم لمحة عامة عن التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019.

وبذلك سيتوزع مضمون هذا المبحث على العناصر الأساسية التالية:

- التعريف بمجلس المحاسبة ومهامه الأساسية.

- محتوى التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019.

المطلب الأول: التعريف بمجلس المحاسبة ومهامه الأساسية

أولا: التعريف بمجلس المحاسبة

1. الخلفية التاريخية للتأسيس

أسس مجلس المحاسبة بمقتضى المادة 190 من دستور 1976، وأنشئ سنة 1980 بمقتضى القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01/03/1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، وقد تم تكريس مجلس المحاسبة أيضا بموجب المادة 192 من دستور 2016.

2. تعريف مجلس المحاسبة

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة ذات صلاحيات إدارية وقضائية، وهو يتمتع بالاستقلالية قصد ضمان الموضوعية والحياد والفعالية في أداء أعماله³⁵، ويعتبر مجلس المحاسبة في هذا الإطار بمثابة الهيئة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة الثانية من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/08/2010، وكذا ما أكدت عليه أيضا صراحة المادة 192 من الدستور الجزائري لسنة 2016.

³⁵ المادة الثالثة من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر، عدد 39/1995، ص.3.

ثانيا: المهام الأساسية لمجلس المحاسبة، وأهداف الرقابة وطبيعتها

1. المهام الأساسية لمجلس المحاسبة، وأهداف الرقابة

على ضوء التشريعات المعمول بها المتعلقة بمجلس المحاسبة، فإنه يتولى مجموعة هامة من المهام الأساسية، والتي تكمن في إطارها العام ضمن عمليات تشجيع الاستخدام القانوني والفعال للموارد والوسائل والأموال العمومية، ويعمل في إطار الصلاحيات المخولة له على العمل على ترقية إجبارية تقديم الحسابات من طرف الهيئات المعنية، إضافة إلى العمل على إرساء مبادئ الشفافية والمساهمة في تعزيز الوقاية ومحاربة جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية وغير الشرعية.

وبخصوص الجوانب المتعلقة بالرقابة المالية البعدية التي تتولاها مصالح مجلس المحاسبة، وعلى ضوء المادة الثانية من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/08/2010، وكذا المادة الثامنة والتاسعة منه، فإن المهام الرقابية تكمن فيما يلي:

➤ التدقيق في شروط استعمال الموارد والأموال العمومية من طرف هيئات الدولة والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية، والعمل على تقييم جوانب التسيير فيها، والتأكد من مدى مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين المعمول بها؛

➤ ممارسة الرقابة المالية على المرافق العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي، وكذا على المؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطات تجارية أو صناعية أو مالية التي تكون أموالها أو مواردها كلها ذات طبيعة عمومية؛

➤ مراقبة التسيير في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات مهما يكن وضعها القانوني، والتي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأس المال؛

➤ ممارسة عمليات الرقابة على كل الهيئات المستفيدة من مساعدات مالية ممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، وذلك مهما يكن المستفيد منها؛

➤ ممارسة الرقابة المالية الممكنة على عمليات استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما كان وضعها القانوني، والتي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والإجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية، وذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني.

وعموما يكمن الهدف من الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج المتوصل إليها إلى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد المادية والأموال العمومية، وكذا تطوير جوانب التسيير العمومي في إطار شفافية تسيير المالية العمومية.

2. طبيعة رقابة مجلس المحاسبة

حددت المادة الرابعة عشر من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/08/2010 طبيعة الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة من خلال الأشكال التالية:

➤ الرقابة على أساس الوثائق المقدمة من طرف الهيئات والإدارات المعنية.

➤ الرقابة في عين المكان بشكل مفاجئ أو بعد التبليغ.

ثالثا: التنظيم الهيكلي لمجلس المحاسبة

بموجب المادة 29 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26/08/2010، فقد تم تنظيم مجلس المحاسبة من الناحية الهيكلية في شكل غرف ذات اختصاص وطني، وفي غرف ذات اختصاص إقليمي.

وعلى ضوء ذلك، يضم مجلس المحاسبة ثماني غرف وطنية ذات اختصاص قطاعي وتسع غرف ذات اختصاص إقليمي مكلفة في دائرة اختصاصها الجغرافي برقابة الحسابات وتسيير الجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات التابعة لها، كما يتوفر مجلس المحاسبة على غرفة في مجال الانضباط في تسيير الميزانية والمالية تتكفل بملفات الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية التي ترد إليها، كما يتضمن مجلس المحاسبة أيضا نظارة عامة يسند لها دور النيابة العامة ومكتب للمقررين العامين المختصين على الترتيب بالبرمجة والتقييم، بالتقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية، وبالتقرير السنوي، كما يتوفر أيضا على مصالح إدارية وأقسام تقنية، بحيث تتولى الأقسام التقنية عمليات تقديم الدعم الضروري لقيام مجلس المحاسبة بمهامه الأساسية وتحسين أدائه، كما يمكن لهذه المصالح المشاركة في عمليات التدقيق والتحقق والتقييم، أما المصالح الإدارية فتتولى عمليات تسيير مالية مجلس المحاسبة ومستخدميه ووسائله المادية.

المطلب الثاني: محتوى التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019

أولاً: محتوى التقرير السنوي لسنة 2019

إن هذا التقرير السنوي الذي يرفعه مجلس المحاسبة إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول طبقاً لأحكام الدستور، يتضمن ثمان عشرة (18) مذكرة إدراج تحتوي على أهم النتائج المستخلصة من أشغال التدقيقات المنجزة تنفيذاً للبرنامج السنوي للمجلس لسنة 2017، وتوضح المذكرات المدرجة في هذا التقرير المعينات والملاحظات والتقييمات الأكثر أهمية المتعلقة بشكل عام بشروط تسيير الموارد المالية والوسائل المادية والأموال العمومية من قبل الجهات التي خضعت للرقابة.

وتتمثل الجهات التي خضعت لرقابة مجلس المحاسبة فيما يلي:

➤ الإدارات المركزية والمصالح غير المركزية للدولة.

➤ الجماعات المحلية.

➤ الهيئات والمؤسسات العمومية باختلاف قوانينها الأساسية.

وبشكل عام يبين تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 من خلال مذكرات الإدراج العديد من الاختلالات وأوجه القصور والنقائص التي تطبع جوانب تسيير الجهات الخاضعة للرقابة، والتي تؤثر بالتالي على أداء ومستوى بلوغ الأهداف المحددة للجهات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة.

وبشكل خاص تكشف المذكرات الواردة ضمن تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 العديد من نقاط الضعف في عمليات تصميم وتنفيذ برامج التجهيز العمومية، على غرار برامج الموارد المائية وبرامج إنجاز الهياكل القاعدية والتجهيزات لصالح الحماية المدنية إلى جانب برنامج تكوين معلمي الطورين الابتدائي والمتوسط للتربية الوطنية.

ثانياً: المحاور الكبرى للتقرير السنوي لسنة 2019

يتضمن التقرير السنوي لمجلس المحاسبة لسنة 2019 عدة فصول تنقسم إلى عدة مواضيع، حيث أن الفصل الأول من هذا التقرير المعنون بـ: "ميزانية وإدارات الدولة" قد تضمن الجوانب المتعلقة بالتقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية لسنة 2016، وكذا بعض الجوانب الرقابية المتعلقة بتقييم عمليات التجهيز الخاصة بالمديرية العامة للحماية المدنية، وكذا تقييم البرنامج التكويني لمعلمي الطورين الابتدائي والمتوسط للتربية الوطنية، إضافة إلى تقييم النشاطات والأشغال والخدمات المنجزة من طرف المؤسسات العمومية التابعة لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي زيادة عن مهامها الرئيسية، كما تم ضمن التقرير عملية الرقابة والتقييم لمشاريع حشد الموارد المائية في ولايات بومرداس، البليلة والمدية.

أما في الفصل الثاني المعنون بـ: "الجماعات الإقليمية" فقد تضمن بعض الجوانب المرتبطة بتقييم مردودية الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل على مستوى مجموعات من بلديات الوطن، إضافة إلى تقييم عمليات إنجاز الخدمات في إطار الاستعجال الملح على مستوى ولاية الجزائر، ونشاطات دعم البلديات للفئات الاجتماعية المحرومة، وغيرها من العمليات الرقابية الأخرى.

أما في الفصل الثالث المعنون بـ: "المؤسسات والمرافق العمومية" فنجد أن التقرير يتحدث عن بعض الجوانب المرتبطة بتقييمه لبعض المؤسسات والمرافق العمومية، كصندوق ضمان الصفقات العمومية، وكذا الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، والمخبر الوطني لمراقبة المنتوجات الصيدلانية، والشركة الجزائرية للتأمينات

أما في الفصل الرابع فيتكلم التقرير عن الوسائل المالية والموارد البشرية والنشاطات الدولية لمجلس المحاسبة

المبحث الثاني: تقييم مساهمة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل في تمويل ميزانية بلدية سيدي عيسى
نحاول من خلال هذا المبحث نحاول من خلاله عرض مضمون تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 فيما يخص تقييمه
لمساهمة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل في تمويل ميزانية بلدية سيدي عيسى، وذلك من خلال التركيز على أهم الجوانب
المتصلة بكيفيات تسيير هذه الأملاك العقارية وآليات تحسين مردوديتها المالية.
وبذلك سيتوزع مضمون هذا المبحث على العناصر الأساسية التالية:
- طبيعة الأملاك العقارية لبلدية سيدي عيسى.

- تقييم عمليات استغلال وتأمين الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل ببلدية سيدي عيسى.

المطلب الأول: طبيعة الأملاك العقارية لبلدية سيدي عيسى

أولاً: محتوى الأملاك العقارية لبلدية سيدي عيسى

تمتلك بلدية سيدي عيسى عدة أملاك عقارية منتجة للمداخيل، وهي تتألف من محلات تجارية ومهنية، وأخرى ذات
استعمال سكني، وهذا ما يوضحه أكثر الجدول التالي:

الجدول رقم (02): طبيعة الأملاك العقارية لبلدية سيدي عيسى

العدد	طبيعة أملاك البلدية
31	أملاك ذات استعمال سكني
91	محلات تجارية
3	سوق
2	مذبح
1	روضة
1	محطات التوقف
3	أراضي
1	مراحيض عمومية
188	محلات منجزة في اطار برنامج تشغيل الشباب
321	مجموع الأملاك المنتجة للمداخيل

المصدر: تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، ص. 187

وعلى ضوء تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، فقد بينت الرقابة التي أجريت أن بلدية سيدي عيسى على غرار البلديات الأخرى لم تقم بوضع مخطط توجيه وإستراتيجية واضحة تسيير وإدارة أملاكها، ولم تقم بأي دراسة من أجل معرفة، على سبيل المثال، حالة أملاكها وقيمها المحاسبية والإيجارية والوسائل الكفيلة بالتحكم في أعباء الصيانة والتسيير ذات الصلة، وكذلك تحديد آفاق تطويرها. وهذا بالرغم من وجود عدة تعليمات ومذكرات صادرة عن الوصاية تدعو فيها الجماعات المحلية إلى إحصاء أملاكها العقارية وتحقيق أقصى ما هو ممكن من الإيرادات منها¹.

وقد أشار التقرير في هذا الإطار إلى أن المستخدمين المعينين بتسيير هذه الأملاك في سيدي عيسى هم موظفان اثنان لا يتحكمون بصفة كافية في تسيير الممتلكات، حيث تم تسجيل نقص متابعة الوضعية الإيجارية للأملاك وحتى غيابها أحيانا. فبلدية سيدي عيسى على غرار بعض البلديات الأخرى لا تقوم بتعيين وضعية المستأجرين حتى تتمكن من متابعة ظروف

¹ تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، ص. 187

ومدى تطبيق البنود التعاقدية، خاصة فيما يتعلق باحترام الجدول الزمني لدفع سعر الإيجار. وبالإضافة إلى ذلك، لا يتم إعداد تقارير دورية لتمكين المسؤولين من اتخاذ الإجراءات اللازمة مثل: تجديد عقود الإيجار عند انتهاء مدتها وفرض العقوبات المستوجبة ضد المستأجرين المتقاعسين¹.

ثانيا: جرد الأملاك العقارية على مستوى بلدية سيدي عيسى

إن الجماعات المحلية ملزمة، على غرار الهيئات العمومية الأخرى، بالقيام بإحصاء وجرد أملاكها في سجل نموذجي يدعى "سجل الأملاك العقارية"، وهذا بموجب المادة 8 من القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990 والمتعلق بالأملاك الوطنية، المعدل والمتمم، التي تنص على: "يتمثل الجرد العام للأملاك الوطنية في تسجيل وصفي وتقييمي لجميع الأملاك التي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهيكلها والجماعات الإقليمية."

كما قد حدد المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المؤرخ في 23 نوفمبر سنة 1991 والمتعلق بجرد الأملاك الوطنية، وكيفيات مسك الجرد كيفيات القيام بذلك، لا سيما الإجراءات الإلزامي الذي نصت عليه التعليمات الوزارية المشتركة (C1) المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات، والذي تم التذكير فيها بمضمون التعليمات رقم 93-111 المؤرخة في 01 فبراير سنة 1993 الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والمتعلقة بتسيير وتنمين وصيانة أملاك الجماعات المحلية، التي توضح أنه "يجب أن تكون كل الأملاك العقارية بطبيعتها أو بتخصيصها موضوع جرد يمسه الأمر بالصرف وكذا المحاسب ضمن سجل الأملاك العقارية."

إن هذا السجل الذي يكتسي أهمية خاصة في تسيير الأملاك وحمايتها، لم يفتح في معظم البلديات التي شملها التقرير، إلا ابتداء من سنة 2000، حيث تم فتح هذا السجل في بلدية سيدي عيسى سنة 2008، وهذا بالرغم من وجود هذه الأملاك العقارية منذ إنشاء هذه البلديات وحتى قبل التقسيم الإداري المتعلق بإنشائها، كما لم يتم العثور على سجلات الأملاك السابقة التي تمثل تاريخ أملاك كل بلدية، وقد مكن فحص سجلات الأملاك العقارية من تسجيل عدة نقائص تتلخص فيما يأتي²:

➤ عدم تدوين كل المعلومات المطلوبة حول كل ملك عقاري، والتي تسمح بتعريف كل ملك، لا سيما ما يتعلق بأصل الملكية وتاريخ البناء والقيمة التجارية؛

➤ عدم تحيين سجلات الأملاك، بعد التغييرات التي تطرأ على وضعية الأملاك، كالتنازل عليها، وتغيير المستأجرين ومراجعة أسعار الإيجار؛

ثالثا: تعريف الأملاك العقارية وتسجيلها في الجدول العام للأملاك الوطنية على مستوى بلدية سيدي عيسى

¹ المرجع نفسه، ص.187.
² تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، ص. 187.

من أجل تسيير متحكم فيه للأملاك العقارية وتعريف شامل وموثوق به، يفرض التنظيم الساري المفعول على المسيرين العموميين إعداد بطاقة تعريفية لكل عقار وتسجيله في الجدول العام للأملاك الوطنية. فالبلديات ملزمة بموجب المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 91-455 المؤرخ في 23 نوفمبر سنة 1991، بإعداد بطاقة تعريفية لكل عقار تابع للأملاك الوطنية، خصص لها أو أسند إليها، أو تحوزه بأي صفة كانت، بحيث يجب أن تبين هذه البطاقة على وجه الخصوص، طبيعة الملك ومحتواه وموقعه وأصل ملكيته وطبيعة الحقوق وقيمه.

وعلى ضوء تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، فقد تبين أن هذه الأحكام المتعلقة بالأملاك العقارية لم تطبق، حيث لوحظ أنه لم تقم بلدية سيدي عيسى على غرار بعض البلديات الأخرى بإنشاء البطاقات التعريفية للأملاك العقارية، أما فيما يخص عملية تسجيل العقارات في الجدول العام للأملاك الوطنية، فلم تشرع البلدية في تسجيل أي ملك إلى غاية تاريخ الرقابة.

المطلب الثاني: تقييم عمليات استغلال وتثمين الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل ببلدية سيدي عيسى

أولاً: تذكير بالنصوص التشريعية والتنظيمية المثممة لتحسين استغلال الأملاك العقارية

ركز تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 على أن مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتسيير الجماعات المحلية تؤكد بوضوح على ضرورة تحسين استغلال الأملاك المنتجة للمداخيل، حيث حددت المادة 163 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 21/06/2011 والمتعلق بالبلدية ما يأتي: ” يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية“.

وفي نفس السياق، فإن التعليم الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 93/111 المؤرخة في 01 فيفري 1993 توصي بما يأتي: ” بعد تعداد الأملاك وتعيين سجل الأملاك والقيم، يتعين على المجالس الشعبية البلدية أن تهتم أكثر باستغلال هذه الأملاك وجعلها أكثر ربحية. وفي هذا الصدد، فإن هذه المجالس تملك استقلالية واسعة في هذا المجال، وبالتالي يجب عليها جني أقصى ما يمكن من المداخيل“.

ومن جانب آخر، فإن التعليم رقم 00096 المؤرخة في 10 مارس سنة 2016 لوزير الداخلية والجماعات المحلية، فقد شددت على هذا الجانب، بتحفيز المنتخبين المحليين للعب دور أكثر نشاطاً لتحسين مستوى الموارد المحلية، وعلاوة على ذلك، فق أكدت أن دخل الأملاك، الذي يتميز باستقراره واستمراريته، يجب أن يشكل مساهمة لا يجب إغفالها لصالح الميزانيات المحلية.

ثانياً: تقييم مساهمة إيرادات الأملاك العقارية في دعم ميزانية بلدية سيدي عيسى

الفصل الثاني:.....تقييم مساهمة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل في تمويل ميزانية البلديات

على ضوء نتائج تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، فإن الأملاك المنتجة للمداخيل يمكن أن تكون مكتملا لتعزيز ميزانيات الجماعات المحلية والمساهمة في توازنها وتخفيف العبء على ميزانية الدولة عن طريق تخفيض الإعانات المرصودة لهذه الميزانيات، ونتيجة لذلك، فقد وجهت عدة تعليمات للجماعات المحلية بصفة منتظمة، من أجل تحفيزها على تنمية أملاكها بهدف تحسين وضعيتها المالية.

وما يلاحظ في هذا الإطار، أنه على الرغم من أهمية الممتلكات التي تتوفر عليها بلدية سيدي عيسى على غرار البلديات الأخرى التي شملتها الرقابة، فإن مساهمة الإيرادات المتأتية من الأملاك العقارية في ميزانيات هذه البلدية تبقى ضعيفة وبعيدة عن القيمة الإيجارية للأملاك التي تحوزها، حيث لا تساهم إيرادات الأملاك العقارية إلا بنسبة 18,24% من إجمالي إيرادات قسم التسيير لميزانية بلدية سيدي عيسى لسنة 2016، وهذا ما يوضحه أكثر الجدول اللاحق:

الجدول رقم (3): مساهمة إيرادات الممتلكات في ميزانية بلدية سيدي عيسى خلال سنة 2016

النسبة (%)	إجمالي إيرادات التسيير	إيرادات الممتلكات	طبيعة المعلومات
18,24	392.279.951,21	71.583.346,22	الحصيلة المالية لسنة 2016 (دج)

المصدر: تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، ص. 189

وعلى ضوء ما سبق، فقد أشار التقرير إلى أن بلدية سيدي عيسى تعد من البلديات التي تمثل فيها إيرادات البلدية من الممتلكات ذات قيمة معتبرة مقارنة مع البلديات الأخرى التي شملها التقرير، ويعزى ذلك حسب التقرير إلى أن 70% من إيراداتها تأتي من التأجير عن طريق المزايدة للأسواق الأسبوعية التابعة لها¹.

ثالثا: التأجير عن طريق المزايدة كأسلوب تسيير لبعض الأملاك العقارية لبلدية سيدي عيسى

يشير تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، إلى أن تأجير الأملاك عن طريق المزايدة هو إجراء تؤكد عليه الوصاية بشدة، كونه يبقى الطريقة الأكثر نجاعة والأكثر فائدة، لجلب أقصى ما يمكن من الإيرادات، وبالفعل، فإن عملية الرقابة سمحت بملاحظة أن جزءا معتبرا، وحتى الغالبية من الإيرادات الناتجة عن الممتلكات بالبلدية المعنية، مصدرها الأملاك المؤجرة عن طريق المزايدة، حيث سجلت بلدية سيدي عيسى بفضل هذا الإجراء نسبة 92% من إيرادات الأملاك العقارية خلال السنوات المالية الثلاث (2013، 2014، 2015)، وهذا ما يوضحه أكثر الجدول اللاحق:

الجدول رقم (4): مساهمة إيرادات الممتلكات المستغلة عن طريق المزايدة مقارنة بإجمالي إيرادات الممتلكات

في بلدية سيدي عيسى خلال الفترة 2013-2018

¹ تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، ص. 189.

النسبة (%)	إجمالي إيرادات الممتلكات (دج)	إيرادات الممتلكات المستغلة عن طريق المزايدة (دج)	السنوات
92,85	59.500.404,17	55.250.000,00	2013
92,83	65.709.267,27	61.000.000,00	2014
91,21	66.871.813,32	61.000.000,00	2015
85,21	71.583.346,22	61.000.000,00	2016
88,31	73.401.317,70	64.820.000,00	2017
87,64	74.058.459,40	64.905.000,00	2018

المصدر: تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، ص. 190.

إن هذا الجدول يعكس بوضوح الطابع الإيجابي لنمط التسيير عن طريق المزايدة، بالمقارنة مع الطرق الأخرى للتسيير (التأجير بالتراضي والتسيير المباشر)، ويبرز ذلك أكثر من خلال الفحص المعمق لتركيبية الإيرادات لبلدية المعنية التي قامت بتحصيل أكبر قدر من الإيرادات بفضل هذا الأسلوب، فحصة الإيرادات الناجمة عن استغلال السوق الأسبوعي عن طريق المزايدة من طرف البلدية تتراوح ما بين 85% و 93% حسب السنوات المالية خلال الفترة 2013-2018.

رابعا: أملاك عقارية غير مستغلة ببلدية سيدي عيسى

تضمن تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 بخصوص بلدية سيدي عيسى على وجود أملاك منتجة للمداخيل في البلدية تتمتع بقيمة إيجارية كبيرة، لكنها غير مستغلة منذ سنوات، وهو ما يؤدي إلى إضعاف حصيلتها المالية في هذا المجال، وهذا ما يعد من بين الأسباب التي تفسر ضعف مساهمة الممتلكات المنتجة للمداخيل في ميزانية هذه البلدية، وقد تمت معاينة هذه الوضعية كالآتي:

➤ تتوفر البلدية على سوق مغطاة بمساحة 1350 م²، ويحتوي على 24 محلا تجاريا و 66 طاولة تم إنجازها في سنة 2010، وهذه السوق تم تأجيرها عن طريق التراضي في 2010 لمدة 3 سنوات بمبلغ 4.650.000. دج وهذا بعد مزايدة غير مجدبة. وقد توقف المستأجر عن نشاطه بالسوق بعد سنة من الاستغلال، ودفع لخزينة البلدية مبلغ 1.420.834 دج. واكتفت البلدية بإرسال إندارات للمعني بالأمر مطالبة إياه باحترام التزاماته التعاقدية، وحتى تاريخ الرقابة، فإن هذه السوق ما تزال مغلقة منذ سنة 2011، دون أي استغلال، ولم يتم اتخاذ أي إجراء لتثمينها.

➤ السوق الجوارية المغطاة المنجزة في سنة 2014، والتي لم يتم استغلالها الى اليوم، وذلك بسبب غياب أشغال التهيئة.

➤ روضة أطفال مساحتها 238م² أنجزت في سنة 2006 بواسطة إعانات من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، لكنها غير مستغلة، وباستثناء محاولة تأجيرها عن طريق المزايدة خلال سنتي 2010 و 2011 والتي كانت غير مجدية، ولم يتم اتخاذ أي إجراء من أجل استغلالها وتثمينها.

خامسا: تقييم قيم الإيجار المطبقة على بعض الأملاك العقارية على مستوى بلدية سيدي عيسى

أوضح تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 أن مبالغ الإيجار المطبقة على المحلات ذات الاستعمال التجاري والمهني على مستوى بلدية سيدي عيسى تعتبر ذات قيم ضئيلة ورمزية، وتبقى بعيدة عن تلك المعمول بها في السوق رغم وجودها في أماكن ذات رواج اقتصادي، كما أنها لا تعكس القيمة الإيجارية الفعلية للممتلكات، وهذا ما توضحه أكثر المعلومات الواردة في الجدول اللاحق:

الجدول رقم (5): أسعار الإيجار المطبقة للمحلات بلدية سيدي عيسى خلال سنة 2017.

موقع المحلات	نوع النشاط	مبلغ الإيجار (دج)
السوق المغطاة	خردوات	3.432,50
مركز المدينة	مقهى	6.930
سوق اللحوم	جزارة	2.155
بجانب مقر البلدية	مكتبة	3.510

المصدر: تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، ص. 194.

ويلاحظ من خلال معطيات الجدول أن هذه القيم الإيجارية لمثل هذه المحلات يجعل منها محلات بدون أثر على ميزانية البلدية المعنية، وهي تخالف أحكام المرسوم التنفيذي رقم 96-35 المؤرخ في 15 جانفي سنة 1996 والمتضمن تحيين نسب الإيجار والتي تطبق على المحلات ذات الاستعمال الرئيسي في السكن التي تملكها الدولة والجماعات المحلية والهيئات والمؤسسات التابعة لها، والتي تعطي كل الحرية للجماعات المحلية لتحديد إيجار ممتلكاتها باستثناء السكنات.

سادسا: تقييم عمليات معاينة الحقوق وتحصيل الإيرادات المتعلقة بالأملاك العقارية

يجب أن تكون العمليات الخاصة بالإيرادات مدونة في المحاسبة الإدارية المسوكة من طرف الأمر بالصرف، وكذلك ضمن محاسبة المحاسب العمومي، وهذا طبقا لأحكام المادتين 49 و 56 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر سنة 1991 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها. إن إنجاز إيرادات الممتلكات يجب أن يتم بناء على إصدار سندات تحصيل موقع عليها من طرف الأمر بالصرف. فالتعليمة (C1) المذكورة سالفًا، تؤكد على أنه ” لا يمكن تنفيذ أي إيراد بلدي ما لم ينص عليه القانون والتنظيم المعمول بهما، والذي تتم تصفيته ومعاينته بإصدار سند تحصيل.“

الفصل الثاني:.....تقييم مساهمة الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل في تمويل ميزانية البلديات

هذا السند يجري تحصيله من طرف المحاسب العمومي، طبقا لشروط التحصيل المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 93-46 المؤرخ في 6 فبراير سنة 1993 الذي يحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة.

لقد أوضح تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 فيما يخص تقييمه لعمليات معاينة الحقوق وتحصيل الإيرادات المتعلقة بالأملاك العقارية أن عملية معاينة وتحصيل إيرادات الممتلكات ببلدية سيدي عيسى على غرار البلديات الأخرى التي تمت مراقبتها، لا تمثل للإجراءات القانونية المعمول بها، لا سيما أحكام المادتين 49 و56 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر سنة 1991 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها.

كما أوضح تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019 وجودا لبواقي تحصيل تتمثل في مبالغ معتبرة من الإيجار غير مدفوعة والمتراكمة لعدة سنوات، مما يدل على نقص في اتخاذ التدابير الواجبة في مجال التحصيل، وهذا ما توضحه أكثر معطيات الجدول التالي:

الجدول رقم (6): وضعية الإيرادات الواجب تحصيلها ببلدية سيدي عيسى خلال الفترة 2013-2018

السنوات المالية	التحديدات (دج)	التحصيلات (دج)	الباقي للتحصيل (دج)
2013	62.710.318,56	59.500.404,17	3.209.914,39
2014	66.728.091,12	65.709.267,27	1.108.823,85
2015	68.860.075,80	66.871.813,32	1.988.262,48
2016	73.449.980,30	71.583.346,22	1.866.634,08
2017	76.129.446,40	73.401.317,70	2.728.128,70
2018	80.440.486,40	74.058.459,40	6.382.027,00

المصدر: تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، ص. 196.

خلاصة الفصل الثاني

من خلال هذا الفصل يتبين أن لنا محدودية مساهمة الأملاك العقارية في دعم ميزانية بلدية سيدي عيسى على ضوء النتائج التي وردت ضمن تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، ذلك أن تحليل وتقييم مردودية الأملاك العقارية على مستوى البلدية يظهر بشكل جلي أن إيرادات هذه الأملاك العقارية لا تساهم إلا بنسبة 18,24% من إيرادات قسم التسيير ضمن ميزانية بلدية سيدي عيسى لسنة 2016، وذلك على الرغم من توفر البلدية على عدد لا بأس به من الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل.

الخاتمة

من خلال هذا البحث المتمحور حول معرفة مدى مدى مساهمة إيرادات الأملاك العقارية في تمويل ميزانية البلديات، فقد تم استخلاص مجموعة من النتائج الهامة في هذا المجال، وعلى ضوء ذلك تم تقديم مجموعة من الاقتراحات الهادفة إلى تحسين مردودية الأملاك العقارية المنتجة للمداخيل على مستوى البلديات.

أولاً: نتائج البحث

1. إن تحليل وتقييم مردودية الأملاك العقارية ومدى مساهمتها في دعم ميزانية البلدية يظهر بشكل جلي أن مساهمة مداخيل تلك الأملاك ضمن ميزانية البلدية تتميز بالضعف والمحدودية، حيث أن إيرادات هذه الأملاك العقارية لا تساهم إلا بنسبة 18,24% من إيرادات قسم التسيير لميزانية بلدية سيدي عيسى لسنة 2016، وذلك على الرغم من توفر البلدية على أكثر من 320 وحدة من الأملاك العقارية، وهذا ما يؤكد صحة الفرضية الأولى.

2. على الرغم من أن نسبة إيرادات الأملاك العقارية المقدرة بنسبة 18,24% من إيرادات قسم التسيير لميزانية بلدية سيدي عيسى تعد من أفضل المعدلات المحققة مقارنة بباقي البلديات محل الدراسة المشار إليها ضمن تقرير مجلس المحاسبة لسنة 2019، إلا أنها أعتبرت مساهمة ضعيفة، وذلك لكون 70% من تلك الإيرادات تتأتى بشكل خاص من عملية التأجير للسوق الأسبوعي، وهو ما يؤكد مرة أخرى على ضعف مردودية الأملاك العقارية.

3. يعد أسلوب التأجير عن طريق المزايمة من أفضل الأساليب تسيير الممتلكات العقارية على مستوى البلديات، وهو الطريقة الأكثر مردودية لجلب أقصى ما يمكن من الإيرادات المتأتية من الأملاك العقارية، حيث بأنه بفضل هذا الأسلوب فإن حوالي 90% من الإيرادات المتأتية من الأملاك العقارية لبلدية سيدي عيسى مصدرها الأملاك المؤجرة عن طريق المزايمة.

4. تعتبر ظروف تسيير واستغلال الأملاك العقارية التي تتوفر عليها البلديات غير ملائمة لتحسين مردودية تلك الأملاك والرفع من مستويات مساهمتها في تمويل ميزانية البلديات، حيث وجدت الدراسة توفر بلدية سيدي عيسى على أملاك عقارية غير مستغلة منذ عدة سنوات، ولم يتم اتخاذ أي قرارات بشأن استغلالها وتثمينها، كما توجد أملاك عقارية مشغولة بدون توفرها على عقود إيجار وأحيانا بدون دفع مقابل الإيجار، ناهيك عن تدني قيمة الإيجار للأملاك العقارية، وكذا

النقائص الملاحظة ضمن عمليات معاينة الحقوق وتحصيل الإيرادات للأموال العقارية المرتبطة بالعملية التسييرية المعمول بها على مستوى البلدية، وهذا ما يؤكد على صحة الفرضية الثانية.

5. تتعدد وتنوع أسباب تدني وضعف مردودية الأملاك العقارية على الرغم من الصلاحيات المخولة للبلديات في مجال تسييرها واستغلالها للأملاك العقارية، حيث لا تقوم البلدية بتطبيق قيم للإيجار تعكس الأهمية الإستراتيجية للأملاك العقارية، وتبقى هذه القيم مجرد مبالغ ضئيلة ورمزية، ونشير مثلا هنا إلى أن أعلى قيمة للإيجار لبعض المحلات المتواجدة في أماكن تتميز بالرواج الاقتصادي على مستوى بلدية سيدي عيسى لا تتجاوز مبلغ 7 000 دج، وهذا على الرغم من الصلاحيات الممنوحة للبلديات لتحديد قيم للإيجار لأموالها العقارية باستثناء السكنات حسب القوانين المعمول بها في هذا المجال، وهذا ما يتوافق إلى حد ما مع الفرضية الثالثة.

ثانيا: الاقتراحات

على ضوء نتائج البحث التي تعكس خللا كبيرا في استغلال الأملاك العقارية وتثمين مردوديتها في إطار تحسين مالية البلديات، هناك جملة من الاقتراحات التي نرى أنها هامة في المجال، لعلنا نذكر منها ما يلي:

1. الضبط الجيد للأملاك العقارية التي تحوزها البلديات، وكذا تسوية وضعيتها القانونية بما يسمح بتثمين مردوديتها في إطار التشريعات المعمول بها.
2. خلق مصالح متخصصة في إدارة وتسيير الأملاك العقارية على مستوى البلديات، وربط عملها بمؤشرات أداء تعكس النجاعة في التسيير العمومي في إطار ضوابط الشفافية والمساءلة.

ثالثا: آفاق الدراسة

من خلال هذا البحث يتبين لنا أن موضوع المالية المحلية للجماعات المحلية يستدعي المزيد من الدراسات والأبحاث المستقبلية، لعلنا نذكر منها ما يلي:

- 1- نظم إدارة المرافق العمومية ودورها في تحسين الموارد المحلية للبلديات.
- 2- تفويضات المرفق العام وتطبيقاته المعاصرة في إطار قانون الصفقات العمومية في الجزائر/ دراسة تطبيقية تحليلية.

قائمة المصادر والمراجع

1 | الكتب:

- بعلى محمد الصغير، يسرى أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.

2 | الأطروحات والرسائل الجامعية:

- باي عبد الحق، دور الموارد الجبائية في تمويل ميزانية البلدية، مذكرة ماستر، تخصص محاسبة وتدقيق، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2018/2017.

3 | القوانين:

- المادة 16 من القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر عدد 2016/14.
- المادة الأولى من القانون 10-11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، ج. ر. عدد 2011/37.
- أنظر المادة الثالثة من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، ج. ر. عدد 2011/37.
- أنظر المادة 107 وما يليها من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، ج. ر. عدد 2011/37.
- المادة 113 وما يليها من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، ج. ر. عدد 2011\37.
- المادة 124 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22/06/2011، ج. ر، عدد 2011/37.
- المادة 14 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22/06/2011، ج. ر، عدد 2011/37.
- المادة 65 وما بعدها من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22/06/2011، ج. ر. عدد 2011/37.
- المادة 77 وما بعدها من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22/06/2011، ج. ر. عدد 2011/37.
- المادة 82 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22/06/2011، ج. ر. عدد 2011/37.
- المادة 195 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22/06/2011، ج. ر. عدد 2011/37.
- المادة 183 وما بعدها من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22/06/2011، ج. ر. عدد 2011/37.
- القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المادة 19، ج. ر. عدد 1990/35.
- قانون البلدية رقم 10-11، المرجع السابق، المادة 179.
- المرسوم رقم 67-145، المؤرخ في 21 جويلية 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية، العدد 1967/71.

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2014/01/06 المحدد لإطار ميزانية البلدة ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات، الجريدة الرسمية، العدد 2014/23.
- المادة 248 وما بعدها من قانون الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة 2020.
- المادة 261 وما بعدها من قانون الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة 2020.
- المادة 263 وما بعدها من قانون الضرائب غير المباشرة والرسوم المماثلة 2020.
- المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثل لسنة 2020.
- المادة 16 من قانون الرسوم على رقم الأعمال.
- المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2020.
- أنظر المادة 282 مكرر 5 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 2020.
- المادة 02 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، ج. ر، عدد 2008/42.
- انظر المادة 281 مكرر 15 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج.ر، عدد 2014/19.
- القرار المؤرخ في 17 مارس 2017، المحدد لكيفيات تسيير واسترجاع القروض المؤقتة الممنوحة من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة بتاريخ 20 أوت 2017.
- المواد 57، 166، 171 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.
- المادة الثالثة من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17/07/1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر، عدد 1995/39.

