



جامعة 08 ماي 1945 قالمة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



تخصص قانون عام (منازعات إدارية)

قسم العلوم القانونية والإدارية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم القانونية و الادارية

المالية العامة للبلدية ومصادر تمويلها في الجزائر

تحت إشراف:

الدكتورة: سامية العايب

إعداد الطلبة:

- إسماعيل نقيب

- هيسم وارث

تشكيل لجنة المناقشة:

الرقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
1	سهيلة بوخميس	08 ماي 1945 - قالمة	أستاذ محاضر "ب"	رئيسا
2	سامية العايب	08 ماي 1945 - قالمة	أستاذ محاضر "أ"	مشرفا
3	أحمد فنيديس	08 ماي 1945 - قالمة	أستاذ محاضر "أ"	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2017/2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿الله لا اله إلا هو الحي القيوم لا تأخذه سنة

ولا نوم له ما في السموات وما في الأرض

من ذا الذي يشفع عنده إلا بإذنه يعلم

ما بين أيديهم وما خلفهم ولا يحيطون

بشيء من علمه إلا بما شاء وسع كرسيه

السموات والأرض ولا يؤده حفظهما

وهو العلي العظيم ﴿

صدق الله العظيم

شكر وتقدير

أما الشكر فله تعالى صاحب المنة، الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله،
فله الشكر وله الحمد سبحانه وتعالى على كل نعمة أنعم بها علينا.

أما بعد، فإننا نتقدم بجزيل الشكر والعرفان لأستاذتنا القديرة الدكتورة سامية العايب
التي رافقتنا دون هوادة طيلة مدة إنجاز هذا العمل.

كما نتقدم بخالص شكرنا وتقديرنا لأعضاء اللجنة الموقرة التي ستناقش هذا العمل،
الدكتورة سهيلة بوحيس والدكتور أحمد فنيديس.

وكذلك نتقدم بالشكر والتقدير لكل الأساتذة الذين رافقونا في مشوارنا الدراسي،
وكل من ساهم من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى والدي الكريمين أطال الله في عمرهما

اللذان شجعاني دائما على طلب العلم و المعرفة.

إلى كل أستاذ علمني أصول التربية والتعليم.

إلى زوجتي التي ساندتني وشجعتني وصبرت معي لبلوغ هذا الهدف.

إلى أبنائي حفظهم الله، جمانة، نور الإسلام ، رويدنة واللذين أتمنى لهم النجاح في دراستهم

إلى إخواني الأعمام وأبنائهم وبالتوفيق لهم جميعا في حياتهم.

إلى جميع أفراد عائلتي.

إلى جميع أصدقائي سواءا بالجامعة أو خارجها.

إلى الأمين العام لبلدية بن جراح السيد رشيد بودور الذي أكن له كل الإحترام

على ما قدمه لإنجاز هذا العمل المتواضع.

إهداء

إلى قرة عيني أبي وأمي أطال الله في عمرهما.

إلى العظيمة التي صبرت على تفصيري في حقها من أجل بلوغ هذا الهدف زوجتي الغالية.

إلى أبنائي حفظهم الله، واللذين أدعو الله أن يوفقهم في حياتهم بما يحبه ويرضاه،

وأن يبلغوا أسمى درجات العلم والمعرفة.

إلى إخوتي وأخواتي وكل أفراد عائلتي.

إلى كل الأصدقاء والأحبة.

إلى كل من كان له مساهمة في إنجاز هذا العمل ولو حتى بالكلمة الطيبة.

إليكم جميعاً، أهدي ثمرة جهدي.

مقدمة

مقدمة:

لم تعد الدولة الحديثة دولة القبيلة التي تعتبر أقدم أشكال السلطة، والتي كان يعهد بجميع شؤونها لزعيم القبيلة، كما أنها لم تعد الدولة الملكية المركزية بل أصبحت دولة الديمقراطية، ودولة الخدمات القائمة على توفير الحياة الكريمة لمواطنيها وتلبية احتياجاتهم في جميع المجالات.

لذلك فقد بات تنظيم الجهاز الإداري للدولة يحتل اهتماما متزايدا في جميع الدول نظير ازدياد مسؤولية الدولة في الجوانب الخدمائية والتنمية إضافة إلى مسؤولياتها التقليدية، فكل ذلك أصبح يشكل عبئا ثقيلًا يصعب حمله، مع أن الأسلوب الذي تنتهجه الدول في تنظيمها الإداري يتأثر بظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهي تأخذ بإحدى صورتيه والمتمثلتين في أسلوب المركزية واللامركزية الإدارية، فكان تطبيق الأسلوب المركزي في الدول التي حلت محل النظم الإقطاعية وحديثة العهد بالاستقلال حتى تضمن وحدة الدولة، ولما استقرت بها الأوضاع وأخذت بالنظم الديمقراطية وتعددت مهام الدولة أتاحت للأفراد مشاركتها في أداء الخدمات العامة وإشباع الحاجات المحلية، وذلك بتبني أسلوب اللامركزية في الإدارة⁽¹⁾.

فالأسلوب المركزي أو المركزية الإدارية تتمثل في جمع مظاهر النشاط الإداري بيد السلطة المركزية وحصر الوظيفة الإدارية بالحكومة المركزية، حيث تتولى الحكومة المركزية مهمة إصدار القرارات النهائية في مختلف المواضيع ولا يشاركها في ذلك أية هيئة إدارية أخرى، ويقوم هذا التنظيم على أساس السلطة الرئاسية وعلى التبعية الإدارية، ويظهر إما في صورة التركيز الإداري أو عدم التركيز الإداري على عكس الأسلوب اللامركزي أو اللامركزية الإدارية الذي يتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز المركزي وشخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة تباشر وظيفتها تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، وبذلك نجد أن اللامركزية الإدارية تستند إلى أمرين، الاستقلال في

1- فريحات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية)، جامعة الوادي، الجزائر، 2014، ص01.

الإدارة من جهة وإشراف السلطة المركزية ورقابتها من جهة أخرى، وتظهر في إحدى صورتين اللامركزية المرفقية واللامركزية الإقليمية⁽¹⁾ أو اللامركزية المحلية⁽²⁾.

لقد أصبح الأسلوب المركزي عاجز عن مواجهة متطلبات الدولة فاضطرت هذه الأخيرة إلى اتباع أسلوب اللامركزية في الإدارة متنازلة بذلك عن بعض اختصاصاتها إلى هيئات أنشأتها تلبية لمصالح محلية خاصة أو لاعتبارات فنية تمثلت في الهيئات المحلية القاعدية.

سعت الجزائر على غرار العديد من الدول ومنذ الاستقلال إلى بناء دولة موحدة تقوم على مبادئ الديمقراطية، أساسها مشاركة الشعب في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فأدركت أن اعتماد اللامركزية هو الأداة المناسبة لتحقيق الأهداف، ظهر هذا التوجه جليا من خلال الدساتير والنصوص القانونية الأساسية في الدولة، حيث عملت على خلق إدارة محلية جاء تقسيمها ثنائيا (الولاية والبلدية)⁽³⁾.

وقد فضلنا أن نبحت ونسلط الضوء في هذه الدراسة على التنظيم البلدي دون الولائي لاعتبارات عديدة، أبرزها أنها تشكل الأساس والقاعدة في تنظيم الدولة كما أنها تعبر عن التمثيل الحقيقي والتجسيد الفعلي للامركزية والديمقراطية المحلية، وقد مرت البلدية بعدة مراحل بدءا بالمرحلة الاستعمارية إلى مرحلة الحزب الواحد ثم مرحلة التعددية الحزبية.

1- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، داء وائل للنشر، الطبعة الثانية، 2013، ص ص (25-29).

2- قد استعملت في الجزائر عدة مصطلحات للتعبير عن اللامركزية المحلية من قبيل "اللامركزية" في نص المادة (16) من التعديل الدستوري 2016، واستعمل مصطلح "الجماعات الإقليمية" في المادة الأولى من الأمر (24/67) والأمر (38/69) والقوانين (08/90) و(09/90) و(10/11) و(07/12) المتعلقة بالبلدية والولاية على الترتيب، وكذا في المرسوم التنفيذي (334/11) المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، وأتى مصطلح "الإدارة المحلية" في المرسوم التنفيذي (230/90) المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا والوظائف العليا في الإدارة المحلية، وعبر عنها بـ "الجماعات المحلية" في المرسوم التنفيذي (216/94) المتعلقة بتعيين أعضاء الحكومة، واتخذ أيضا مصطلح "الإدارة الإقليمية" في المرسوم الرئاسي (240/99) المتعلقة بالتعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، وما زال إلى اليوم يستخدم مصطلح "الجماعات المحلية" حيث تسمى الوزارة المشرفة عليه "بوزارة الداخلية والجماعات المحلية" وبهذا يظهر وكأننا أمام مشكل مصطلحات وتحديد المفاهيم من ورائها أم تعددت الأسماء والمفهوم واحد.

3- روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون 10/11 (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق)، جامعة الجزائر، 2013، ص 03.

على الرغم من تنوع مصادر تمويل الجماعات المحلية وكذا التحسينات التي وردت ضمن مختلف قوانين المالية المتعاقبة خاصة في مجال الجباية المحلية، إلا أنها لا تزال تتخبط في أزمات مالية انعكست على جودة الخدمات المقدمة، بل وحتى على قدرتها على تغطية نفقاتها الإجمالية⁽¹⁾، الشيء الذي أدى بالسلطات المركزية إلى ضرورة الإصلاح والانتقال إلى مرحلة جديدة في تسيير وتنظيم البلدية، مرحلة قائمة على مبادئ ومقتضيات جديدة من شفافية، مشاركة شعبية، حكم راشد، استقرار، تحديد دقيق للصلاحيات والمسؤوليات، استقلالية مالية، محاربة الفساد وبالتالي البحث عن مجال لتصور سليم لها.

ولعل أهم ركن مؤثر في الاستقلالية هو الاستقلال المالي الذي يمنح البلدية الحرية في اتخاذ القرار المحلي والجرأة على المبادرة، باقتراح وتنفيذ المشاريع وأداء مسؤوليتها بكفاءة عالية بعيدا على الإملاءات المركزية. الأمر الذي يقودنا إلى طرح الإشكالية الرئيسية التالية:

إلى أي مدى كرس المشرع الجزائري الضمانات القانونية والآليات الكفيلة لتمويل البلدية؟

لتحليل الإشكالية لابد من اتباع عدة مناهج، وعليه يكون **منهج الدراسة** وفق العرض الآتي بيانه:

المنهج الوصفي الذي يركز على الوصف الدقيق، والتفصيلي لظاهرة أو موضوع محدد للحصول على نتائج علمية بطريقة موضوعية، ويتجلى الاعتماد على هذا المنهج من خلال سرد ووصف أهم خصائص البلدية وكذا مظاهر استقلاليتها وغيرها؛ أما **المنهج التاريخي**، فتم الاعتماد عليه من خلال رصد وسرد المراحل التي مرت بها الإدارة المحلية، وما رافق تطورها إلى يومنا هذا؛ إضافة إلى **المنهج التحليلي** الذي يعد من أساليب البحث التي تستخدم في تحليل البيانات، وأستعمل في هذا الموضوع عند دراسة وتحليل لمضامين قانون البلدية 10/11، وكذا بعض المراسيم والتشريعات والمواد القانونية المرتبطة بموضوع البلدية؛ ناهيك، عن استخدام بعض أدوات **المنهج المقارن** من خلال دراسة بعض المواضيع المتفرقة وعند الاقتضاء عندما تستوجب المقارنة مع الأنظمة المعاصرة للمساعدة على تحديد مكانة نظام الجماعات المحلية في بلادنا.

ويكتسي الموضوع أهمية بالغة حيث تنقسم هذه الأخيرة إلى:

الأهمية العملية، حيث يعد موضوع البلدية من المواضيع الجذابة التي اهتم بها المختصين في مختلف الميادين سواء في الاقتصاد أو الاجتماع أو السياسة والقانون، وهذا راجع لأهميتها بحكم قربها من

1- يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة بومرداس)، الجزائر، 2009، ص06.

المواطن ودورها الأساسي الذي لا مناص عنه في تحقيق التنمية وتلبية احتياجات المواطنين، فالدولة لا يمكنها النجاح بأي سياسة من دونها.

أما فيما يخص الأهمية العلمية فقد تناول موضوع الإدارة المحلية علماء ومتخصصون في جميع الميادين كالاقتصاد والسياسة والاجتماع لكن لكل واحد وجهة نظر بحسب الزاوية التي تناول بها الموضوع. وبما أن موضوع الإدارة المحلية - البلدية خاصة - يحكمه ويضبطه القانون فمن الأولى أن يتناوله أصحاب القانون لإمكانهم معرفة مكامن النقص التي تعترى القانون نفسه فيبادروا بتحليلها ونقدها وإعطاء النتائج والتوصيات لإصلاح ما يمكن إصلاحه. لأن القانون يحتمه الواقع ويتغير بتغير الواقع.

وتكمن أسباب اختيار الموضوع في أن اهتمام الباحث ورغبته في تناول موضوع معين عما سواه هو في الحقيقة مبني على اعتبارات ذاتية ترتبط بشخص الباحث، وتوجه اهتماماته بحكم الميل نحو موضوعات معينة، وأخرى موضوعية ترتبط بمواصفات موضوع الدراسة من حيث قيمته العلمية، وكذا حداثة الموضوع وصلاحيته للبحث فيه، ويمكن أن نلخص أهم مبررات تناولنا لهذا الموضوع في:

- المبررات الذاتية: والتي تنطلق من الاهتمام الشخصي بموضوع إصلاح وتطوير نظام الجماعات الإقليمية باعتبارها تمثل مركز النهوض بجودة الحكم وتنمية البلاد من كافة الجوانب، وانطلاقاً من قناعتنا في أن تطوير داخل الدولة لا بد أن ينطلق من القاعدة ولعل أهم عنصر في قيام الإدارة المحلية هو التمويل الذي يعتبر أهم ركن.
- أما المبررات الموضوعية: فتتبع من القيمة العلمية لموضوع البلدية كأهم إدارة جوارية في التنظيم الإداري للدولة، وفاعل أساسي لا غنى عنه في عملية التنمية وتطوير البلاد، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذا الموضوع يبقى دائماً في تطور وتجديد وهذا بتطور وتغير الظروف والمعطيات المحيطة والذي يتطلب دائماً الإصلاح لبلوغ الأهداف المرجوة منه، ولأن مالية البلدية تمثل جوهر الاستقلالية التي تمنحها الكثير من الامتيازات من حيث الاداء الوظيفي والتنموي أردنا ان نسلط الضوء عليها ولو بشيء من التحليل والنقد.

أما الدراسات السابقة حول الموضوع، فبالإضافة إلى قلتها فالكثير منها تناول البلدية كهيئة إدارية، أي كان التركيز على الشق الإداري ومهام الهيئة وخاصة الدراسات القانونية منها، أما فيما يخص الجانب المالي فنجدها في الدراسات الاقتصادية ولعل أبرزها مذكرات ماجستير، نذكر منها على سبيل المثال، "إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار، سيدي علي هلال، قرطوفة

بولاية تيارت" لصاحبها بلجيلالي أحمد، وكذلك "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر" لصاحبها سهيلة صالح، وأيضا " النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية" لصاحبها أبو ذر شاكور عبد مرزوك، بالإضافة إلى بعض الدراسات التي هي عبارة عن مذكرات التخرج بالمدرسة الوطنية للإدارة.

و كأي بحث علمي لا يخلو من الصعوبات فكان أمرا طبيعيا أو تواجهنا بعضها، وقد تجلت معظمها في نقص المراجع التي تناولت هذا الموضوع وخاصة الوطنية منها، ذلك أن موضوع مالية البلدية وطرق تمويلها يحمل سمات محلية وملاح خاصة قد لا تتواجد في نظم إدارية محلية أخرى.

- عدم تعاون الإدارة في تمكيننا من الحصول على بعض التعليمات والمراسلات التي يمكن أن تفيد بحثنا إما لعدم توفرها بالأرشيف أو اللامبالاة من الأعوان وكذا وعدم تقديم البيانات اللازمة باعتبارها من السر المهني.

- تشعب القوانين التي تحكم مالية البلدية وكذا مصادر تمويلها وخاصة الجباية التي تعدل تقريبا كل سنة مالية إما بزيادة نسبتها أو بدمجها أو حذفها.

أخيرا وبغرض تحقيق وتجسيد الأهداف المرسومة للبحث، وللإجابة على الإشكالية قسمنا موضوع المذكرة إلى فصلين:

حيث خصص الفصل الأول للحديث عن ماهية البلدية في الجزائر من خلال التطرق لمفهوم البلدية والإطار القانوني لها في مبحث أول، والتطرق في المبحث الثاني للمالية العامة للبلدية من خلال التعرف على ميزانيتها وطرق إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها.

وأما الفصل الثاني عالجنا فيه آليات تمويل البلدية ومدى فعاليتها في تحقيق التوازن المالي لها من خلال المبحث الأول المعنون بـ: المصادر الداخلية لتمويل ميزانية البلدية، أما المبحث الثاني فخصص لـ: المصادر الخارجية لتمويل ميزانية البلدية.

الفصل الأول

الفصل الأول:

ماهية البلدية في الجزائر.

إن نظام الإدارة المحلية يشكل فضاء مشتركاً بين الباحثين حيث يتولى كل واحد دراستها من زاوية اختصاصه، فهي تحتل مكانة خاصة على الصعيد القانوني بالنظر لورودها في وثائق قانونية (الدستور، القانون المدني، قانون الولاية وقانون البلدية)، وبما أن الولاية والبلدية من أشخاص القانون العام، فقد لقيت اهتمام رجال القانون بما يحقق لها دفعا أكثر وتطور أكبر.

أجمعت مختلف الدراسات أن نظام الإدارة المحلية لم يعرف كتنظيم بالمعنى الحقيقي إلا في نهاية القرن الثامن عشر، بعد أن تبلورت الأفكار الداعية إلى تطبيق الديمقراطية ومد أسسها وأحكامها للوسط الإداري.⁽¹⁾

وإذا كانت النظم القانونية اليوم على اختلاف نهجها السياسي والاقتصادي قد تبنت الإدارة المحلية تنظيماً، فإن الأسباب الداعية لاعتماد نظام الإدارة المحلية متعددة، أهمها تزايد مهام الدولة، فعندما كان نشاط الدولة محدوداً في الدولة الحارسة التي تهتم بقطاع الأمن والدفاع والقضاء إلى دولة متدخلة في مختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وغيرها، فإن هذا التنوع والتعدد في المهام فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة وعلى رأسها الإدارة المحلية (الولاية والبلدية)، وكذلك التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة، فالأقاليم تختلف من الناحية الجغرافية ومن حيث التعداد السكاني، كما أنه هناك مناطق تزخر بإمكانيات مادية لا تتوفر في مناطق أخرى، فلا شك أن الاختلاف يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، وبذلك لا يمكن أن نتصور تسيير كل المناطق بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة.

تعتبر الإدارة المحلية صورة من صور التسيير الذاتي، فهي تجسيد لمبدأ الديمقراطية ووسيلة فعالة لإشراك أفراد الشعب المنتخبين في ممارسة السلطة، وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم.

تتشكل الإدارة المحلية في الجزائر من الولاية من جهة والبلدية من جهة أخرى، هذه الأخيرة محل دراستنا في هذا العمل المتواضع، حيث تعتبر نواة التسيير الذاتي والمحلي للأقاليم بحكم اتصالها

1- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص56.

المباشر مع الجماهير، واطلاعها على حاجاتهم ومتطلباتهم دون وسيط، وعليه يمكن ان نتساءل عن كيفية وصول البلدية للصورة التي هي عليها حاليا، ودورها في تلبية حاجات الجماهير وتحقيق التنمية المحلية التي تستوجب حتما توفر أموال لهذا الغرض، وعليه سوف نتناول هذا الفصل من خلال:

المبحث الأول: الإطار القانوني للبلدية - جماعة قاعدية -

المبحث الثاني: المالية العامة للبلدية

المبحث الأول:

الإطار القانوني للبلدية - جماعة قاعدية -

بازدياد أعباء الإدارة في الدولة الحديثة وتضاعف وظائفها، جعل إدارة الجهاز الإداري بواسطة إدارة مركزية أمرا صعبا وعسيرا، إن لم يكن مستحيلا. لهذا سارعت الكثير من الدول إلى تغيير بعض هياكلها الإدارية وذلك بتوزيع السلطات في الدولة بين المركز والمؤسسات المحلية.

الجزائر كغيرها من الدول اعتمدت على نظام اللامركزية، حيث تتجسد اللامركزية الإقليمية في جانب من التنظيم الإداري الجزائري في البلدية التي تعتبر أصغر تقسيم عضوي في البلاد، إذ تعبر عن سياسة الدولة في إقليمها، ونظرا لكونها الأقرب إلى المجتمع المحلي، فقد أسندت لها مهام وصلاحيات في عدة مجالات.

تضمنت مختلف الدساتير الجزائرية الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة للامركزية، كما أن للبلدية وجودا قانونيا تضمنه القانون المدني في نص المادة (49)⁽¹⁾، فدستور 1963 نص عليها في مادته التاسعة وتوالت الدساتير المتعاقبة على النص صراحة على الوجود الدستوري للبلدية، ضف إلى ذلك القوانين التي أطرت البلدية وبينت صلاحياتها ومهامها في مختلف المراحل وصولا إلى القانون 10/11⁽²⁾ المتضمن قانون البلدية الساري المفعول، لهذا سوف نتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم البلدية في المطلب الأول ثم الضوابط القانونية لاستقلالية البلدية في المطلب الثاني.

1- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص143.

- المادة 49 "الأشخاص الاعتبارية هي: -الدولة، الولاية، البلدية..."، الأمر 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005 جريدة رسمية عدد 44، ص20.

2 - القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 2011/07/22 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 37 المؤرخة في 2011/07/03.

المطلب الأول:

مفهوم البلدية في الجزائر.

تعتبر البلدية من أهم المؤسسات التي يبنى عليها النظام الاجتماعي ككل، فهي من ناحية تمثل سياسة الدولة وسياسة الولاية وتعبّر عنها وتعكس برامجها وتتوسط مباشرة بينهما وبين المواطن على مستواها الإقليمي، ومن ناحية أخرى فهي تمثل المجتمع على المستوى المحلي وتطلعاته وآماله واحتياجاته⁽¹⁾.

إن للبلدية مكانة خاصة في بناء المجتمع، فهي تتطور بتطوره في مختلف المجالات. لذا سوف نحاول التطرق من خلال هذا المطلب إلى التطور التاريخي للبلدية في الجزائر، ثم نبين الخصائص التي تتميز بها البلدية وكذلك التركيبة القانونية لهيئاتها.

الفرع الأول

التطور التاريخي للبلدية في الجزائر.

إن المسلم به أن المجتمع في حالة تغير دائم بسبب تغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة فيه. وبما أن البلدية هي النواة الرئيسية والخلية الأولى في المجتمع فقد مرت بعدة مراحل تطويرية بالموازاة مع القوانين التي تحكمها. وقد مر النظام القانوني للبلدية في الجزائر بمرحلتين أساسيتين هما:

أولاً: البلدية في المرحلة الاستعمارية (1830-1962):

أقام الاحتلال الفرنسي منذ سنة 1844 هيئات إدارية على المستوى المحلي عرفت بـ:

" المكاتب العربية" مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير، حيث تم إحداث 21 مكتبا عربيا سنة 1844، ليرتفع سنة 1870 إلى 49 مكتبا⁽²⁾.

ومنذ عام 1868، أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاثة أصناف من البلديات، وهي:

1- **البلديات الأهلية:** وجد هذا الصنف في مناطق الجنوب الكبير (الصحراء)، وفي بعض الأماكن الصعبة والناحية في الشمال، واستمر إلى غاية سنة 1880، وقد تميزت إدارة هذه البلديات بالطابع

1- عبد القادر عكوشي، التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية، (رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة الجزائر)، الجزائر، 2005، ص 06.

2- صالح فركوس، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، عنابة، 2002، ص 195.

العسكري، حيث أوكلت مهمة تسييرها الفعلي إلى رجال الجيش الفرنسي بمساعدة بعض الأعيان من الأهالي تم تعيينهم تحت تسميات مختلفة⁽¹⁾.

2- **البلديات المختلطة:** حيث كانت تغطي الجزء الكبير من الإقليم الجزائري، ووجدت خاصة في المناطق التي يقل فيها تواجد الفرنسيين بشمال البلاد، وتركزت إدارة هذا النوع من البلديات على هئتين رئيسيتين هما:

- **المتصرف:** يخضع للسلطة الرئاسية للحاكم أو الوالي العام من حيث التعيين والترقية والتأديب.
- **اللجنة البلدية:** يرأسها المتصرف مع عضوية عدد من الأعضاء المنتخبين من الفرنسيين وبعض الأهالي من الجزائريين الذين يتم تعيينهم من طرف السلطة الفرنسية⁽²⁾.

3- **البلديات ذات التصرف العام(العامة):** أقيمت أساسا في أماكن ومناطق التواجد المكثف للفرنسيين بالمدن الكبرى والمناطق الساحلية، ولقد خضعت هذه البلديات إلى القانون البلدي الفرنسي الصادر في 05 أبريل 1884، والذي ينشأ بالبلدية هئتين هما⁽³⁾ :

أ- **المجلس البلدي:** وهو منتخب من طرف سكان البلدية الأوروبيين والجزائريين حسب المراحل والتطورات السياسية التي عرفتها الجزائر.

ب- **العمدة⁽⁴⁾:** ينتخبه المجلس البلدي من بين أعضائه⁽⁵⁾.

وبهدف قمع الجماهير ومقاومة الثورة التحريرية (1954)، دعمت السلطة الاستعمارية الفرنسية الطابع العسكري للبلديات بإحداث:

- الأقسام الإدارية الخاصة (S.A.S) في المناطق الريفية.

- الأقسام الإدارية الحضرية (S.A.U) في المدن.

1- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2013، ص39.

2- المرجع نفسه، ص ص (39-40).

3- صالح فركوس، المرجع السابق، ص197.

4 - العمدة في قاموس "لسان العرب" هو سيد القوم، ونقول عميد القوم وعمودهم: سيدهم، وفلان عمدة قومه إذا كانوا يعتمدونه فيما يحزبهم، ويقال أنت عمدتنا الذي يعتمد عليه. وذكر سليمان الطماوي في كتابه "مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة- الكتاب الأول، 2016، ص286: "القربة هي قاعدة الهرم الإداري في مصر، ومن ثم فإن العمدة أو الشيخ هما قاعدة السلم الإداري بالنسبة إلى الإدارة المركزية في الأقاليم، وتكون له سلطات رئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة المركز.

5- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص41.

وهي هيئات تقع تحت سلطة الجيش الفرنسي وتتحكم -فعليا- في إدارة وتسيير البلديات.

ثانيا: البلدية في مرحلة الاستقلال:

بعد الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية عقب الاستقلال، تم تقليص عدد البلديات لإمكانية إدارتها، وذلك بموجب مرسوم رقم 189/63 الصادر في 31/05/1963، من 1578 بلدية إلى 632 بلدية، ليصبح عددها منذ 1984، 1541 بلدية. وكان يتم تسييرها عن طريق تعيين مندوبيات خاصة، والتي تشكلت أساسا من ممثلين عن قداماء المجاهدين ومناضلين بالحزب.

أما دستور 1963 فقد اعتبر البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وهو التوجه نفسه الذي أكده ميثاق الجزائر سنة 1964⁽¹⁾.

أما الأمر 24-67 الصادر بتاريخ 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية يشكل أساس التنظيم البلدي بالجزائر، فقد مثل محاولة لبعث الديمقراطية في المجال الإداري، كما أشار لذلك ميثاق البلدية المتصدر للأمر⁽²⁾.

وطبقا لهذا النص كانت البلدية تقوم على الهيئات التالية:

1- المجلس الشعبي البلدي: هو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر والسري.

2- المجلس التنفيذي البلدي: وينتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي، ويضم بالإضافة إلى رئيس المجلس البلدي عددا من نواب المجلس.

3- رئيس المجلس الشعبي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي من بين أعضائه، وهو يتمتع بالأزدواجية في الاختصاص، حيث يمثل الدولة تارة، ويمثل البلدية تارة أخرى.

وفي نفس السياق جاء اهتمام الدستور والميثاق الوطني لسنة 1976⁽³⁾ بالموضوع حينما تم تكريس سياسة اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة محليا، حيث كانت البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في القاعدة.

ولقد لعب حزب جبهة التحرير الوطني دورا معتبرا في تشكيل وتوجيه ومراقبة هيئات البلدية، فإن كان ميثاق البلدية لسنة 1967 يتحدث عن "الالتزام لخدمة الثورة الاشتراكية والنزاهة والأخلاق الفاضلة

1 - ميثاق 1964، نشرة جبهة التحرير الوطني، من 16 إلى 21 أبريل 1964، اللجنة المركزية للتوجيه، طباعة جريدة النصر، قسنطينة.

2- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 41.

3- ميثاق 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 57/76 المؤرخ في 05 جويلية 1976، جريدة رسمية عدد 61، سنة 1976.

والاستعداد والكفاءة والنشاط في المنتخبين"، فإن قوانين وقرارات الحزب أصبحت تقتضي منذ المؤتمر الرابع للحزب (1979) ضرورة الانخراط النظامي في الحزب كشرط للترشح لعضوية المجالس المنتخبة، ومنها البلدية.

وبعد صدور دستور 1989، واعتماد نظام التعددية الحزبية، تم تغيير الترسنة القانونية التي كانت سائدة في المرحلة الاشتراكية، ومنها إصدار القانون 08/90⁽¹⁾ المتضمن القانون البلدي.

يتميز القانون البلدي رقم 08/90 بجملة من الخصائص، تتمثل فيما يلي:

1- اعتماد نظام انتخابي يستند إلى نظام القائمة والتمثيل النسبي.

2- تقليص اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في نظام سياسي يتجه نحو الليبرالية.

3- رغم عدم إلغاءه، إلا أن تطبيقه كان مبتورا بسبب الأحداث والاضطرابات التي عرفت الجزائر منذ إلغاء المسار الانتخابي سنة 1992، والخروج عن الشرعية الدستورية⁽²⁾.

وفي سياق محاولة تعديل المنظومة القانونية لمؤسسات الدولة، تم إصدار قانون جديد للبلدية بموجب القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 2011/07/22 المتعلق بالبلدية، وهو القانون الذي لا يكاد يختلف عن القانون البلدي السابق 08/90 شكلا ومضمونا.

الفرع الثاني:

خصائص البلدية.

نظرا للمكانة المحورية التي تتمتع بها البلدية في التنظيم الإداري الجزائري، فقد منحها المشرع جملة من الخصائص تمكنها من أداء وظائفها على أفضل وجه.

أولا: تعريف البلدية:

تنص المادة 16 من دستور 2016⁽³⁾ على أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، وتنص المادة 17 من نفس الدستور على أن "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

1- القانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، جريدة رسمية عدد 15 لسنة 1990، المتعلق بالبلدية.

2 محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص (42-43).

3- قانون رقم 01/16 مؤرخ في 06 مارس 2016، جريد رسمية عدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري.

وكذلك نصت المادة الأولى من قانون البلدية 10/11 على أن " البلدية هي الجماعة القاعدية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون"

إذن: - جماعة إقليمية: أي توجد لها اختصاصات داخل رقعة جغرافية معينة.

- جماعة أساسية: أي قاعدية بمعنى هي أصغر جزء من التقسيم الإقليمي.

- تتمتع بالشخصية المعنوية: أي لها وجود قانوني مستقل عن كل من الولاية والدولة ولها حق التقاضي أمام القضاء، ولها ممثل قانوني هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويمكنها إبرام العقود، قبول الهبات...إلخ.

- تحدث بموجب قانون: ومنه لا يمكن أن تلغى إلا بموجب قانون، وهذا طبقا لقاعدة توازي الأشكال، ولكن يمكن تعديل حدودها الإقليمية (بالإضافة أو بالنقصان) بموجب مرسوم تنفيذي⁽¹⁾.

وتبعا للقانون المدني الجزائري، تعتبر البلدية شخصا اعتباريا، وحسب المادة 50 منه فإنها تتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان ملازما لصفة الإنسان.

الشخصية المعنوية ركن من أركان اللامركزية بواسطتها تمنح الهيئات المحلية وجودها القانوني، يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة نتائج عامة هي⁽²⁾:

✓ ذمة مالية.

✓ أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقررها القانون.

✓ موطن، وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.

✓ الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج، ولها نشاط في الجزائر، يعتبر مركزها في نظر القانون الداخلي في الجزائر.

✓ نائب يعتبر عن إدارتها.

✓ حق التقاضي.

إن النتائج الخاصة التي تنتج عن تمتع الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية هي:

1- شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية -دراسة حالة البلدية- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، " مذكرة غير مرقمة، تم الإطلاع عليها بتاريخ 05 مارس 2016 على الساعة 16 و15 دقيقة على الموقع الإلكتروني: www.dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/12/284013/ehwiyah.pdf.

2- فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، (جامعة منتوري - قسنطينة)، الجزائر، 2005، ص15.

- ✓ إن تمتع الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية لا يدل على أنها مستقلة استقلالاً كاملاً عن الدولة، بل هي مقيدة بالنطاق الذي حدده المشرع لها بموجب القانون المنشئ للهيئة الإدارية، وتظل خاضعة لإشراف ورقابة الدولة.
 - ✓ يؤدي منح الشخصية المعنوية للهيئات الإدارية إلى تفتيت السلطة الإدارية وتوزيع مظاهر وامتيازات السلطة العامة بين الدولة وهذه الهيئات الإدارية، تمارس هذه الأخيرة امتيازات السلطة العامة في حدود اختصاصاتها، كنزع الملكية للمنفعة العامة، إبرام العقود الإدارية.
 - ✓ إن موظفي الهيئات الإدارية هم موظفون عموميون.
 - ✓ تستقل الهيئات الإدارية بأموالها وتدار بأسلوب الإدارة العامة، ولها ذات وسائل حماية الأموال العامة للدولة.
 - ✓ إن استقلال الشخص المعنوي بذمة مالية عن الدولة يؤدي إلى تحمله مسؤولية الأعمال الضارة التي تصدر عن موظفيه، فالهيئات المحلية تستقل بمسؤولياتها التي تنتج عن ممارسة نشاطها⁽¹⁾.
 - ✓ إن القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية تعد قرارات إدارية يمكن تنفيذها جبراً، ويمكن رفع دعوى إلغائها أمام جهة القضاء الإداري.
 - ✓ إن حق التقاضي المقرر للهيئات الإدارية مستقل عن حق التقاضي المقرر للدولة، فكل هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية يمكنها المطالبة بحقوقها أمام الهيئات القضائية، أي تكون أهلاً للتقاضي ويمكنها أن تقاضي الدولة والإدارات المحلية والأفراد، أو تكون عرضة لمقاضاتهم.
 - ✓ إمكانية قبول الهبات، أي بإمكان الشخص المعنوي أن يتلقى الهبات والتبرعات، وذلك وفق إجراءات بسيطة.
- وتمنح الشخصية المعنوية العامة إما لاعتبارات إقليمية، أو اعتبارات مرفقية، وهذا يؤدي إلى ظهور أشخاص معنوية مرفقية (مصلحية)⁽²⁾.
- وحسب المادة 06 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية⁽³⁾: "البلدية إسم وإقليم ومقر رئيسي"

1 - المادة 144 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 21.

2- فريدة مزباني، المرجع السابق، ص 19-20.

3- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 2011/07/22 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 37 المؤرخة في 2011/07/03.

وعليه فإن البلدية تمثل قاعدة اللامركزية ومكان ممارسة حق المواطنة، كما تشكل فاعلا محوريا في تهيئة الاقليم والتنمية المحلية والخدمة العمومية الجوارية.

ثانيا: خصائص (مميزات) البلدية:

إن البلدية تجتمع على مجموعة من المميزات يمكن حصرها في:

- البلدية هي وحدة أو جماعة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية، وليست مؤسسة أو وحدة إدارية لامركزية فنية.

- نظام البلدية في النظام الإداري الجزائري هو صورة فريدة ووحيدة للامركزية الإدارية المطلقة، حيث أن جميع أعضائها وجميع أعضاء هيئات ولجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام المباشر والذي سوف نتطرق إليه بالتفصيل لاحقا.

- تعتمد البلدية على إدارتها الذاتية في تلبية وتغطية نفقة حاجات سكانها، وتجد دعما ماليا في إطار الإعانات الممنوحة من طرف الدولة⁽¹⁾.

- تعتبر البلدية صورة حية للتطبيق السليم والفعال لمبدأ ديمقراطية الإدارة العامة.

- تعتبر البلدية الخلية الحية الأساسية والقاعدية في كافة المجالات لما لها من اختصاصات واسعة ومتنوعة تعود إلى أسباب إيديولوجية متصلة بطبيعة نظامها.

- نظام الوصاية والإدارية على البلدية دقيق ومحكم وشديد.

وعليه فإن كل الاختصاصات المقررة للبلدية محددة على سبيل الحصر تحديدا دقيقا وواضحا، لا يجوز مخالفتها وإلا وقعت أعمالها في البطلان وعدم المشروعية⁽²⁾.

الفرع الثالث:

هيئات البلدية.

تنص المادة 15 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على ما يلي "تتوفر البلدية على:

. هيئة مداولة: المجلس الشعبي البلدي.

. هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1- شويح بن عثمان، المرجع السابق، www.dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/12/284013/ehwiyah.pdf

2- شويح بن عثمان، المرجع السابق.

. إدارة: ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول به."

أولاً: هيئة المداولة:

تتمثل هيئة المداولة في المجلس الشعبي البلدي و لجان المجلس الشعبي البلدي.

1 - المجلس الشعبي البلدي: الذي يمثل الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية⁽¹⁾. وهو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة⁽²⁾. ويتشكل من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام، السري والمباشر، وذلك لمدة 5 سنوات، ويختلف عددهم من مجلس إلى آخر بحسب التعداد السكاني لكل بلدية.⁽³⁾

لتسيير أعماله يقوم المجلس الشعبي بعقد دورات تجرى خلالها مداولات على مختلف النقاط المدرجة في جدول أعمال الدورة، سواء ما يخص التنمية المحلية⁽⁴⁾ أو السير الحسن لشؤون البلدية في جميع القطاعات المختلفة، يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، ولا يتعدى مدة كل دورة (5) خمسة أيام. يعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة⁽⁵⁾. ويشترط لصحة انعقاد الدورة بحسب المادة 23 من قانون 10/11 حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين، وعند عدم اكتمال النصاب بعد الاستدعاء الأول تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق 5 أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

وكقاعدة عامة يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية بحسب المادة 19 من القانون 10/11 وتكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، ومفتوحة لمواطني البلدية⁽⁶⁾.

1- المادة 15 من دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 01/06 المؤرخ في 06 في مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية رقم 14 الصادرة في 07 مارس 2016، ص 08.

2- المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 08.

3- انظر المادة 65 من القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات . جريدة رسمية عدد 01 مؤرخة في 14 جانفي 2012، ص 17.

4- التنمية المحلية هي ارتفاع المجتمع والانتقال به من الوضع الثابت إلى وضع أعلى وأفضل، وما تصل إليه من حسن استغلال الطاقات التي تتوفر لديها والموجودة والكامنة وتوظيفها الأفضل. -عن ملياني صليحة، التسيير المحلي بين إشكالية التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، الملتقى الوطني الأول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم علوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 08 و 09 نوفمبر 2016.-

5- المادة 16، القانون 10/11، المرجع السابق، ص 08.

6- المادة 26، ق 10/11، المرجع نفسه، ص 09.

2- لجان المجلس الشعبي البلدي:

يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه، ولا سيما تلك المتعلقة بما يأتي:⁽¹⁾

✓ الاقتصاد والمالية والاستثمار.

✓ الصحة والنظافة وحماية البيئة.

✓ تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.

✓ الري والفلاحة والصيد البحري.

✓ الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

وتحدث اللجان دائما بموجب مداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وتعد نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس للمصادقة⁽²⁾.

وتجتمع اللجان بناء على استدعاء من رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي. وتوكل أمانة الجلسة إلى موظف من البلدية⁽³⁾.

ثانيا: هيئة تنفيذية: تضم الهيئة التنفيذية حسب أحكام القوانين المنظمة للبلدية كلا من رئيس المجلس الشعبي البلدي والنواب، وإن كان لكل منهما صلاحيات مؤطرة قانونا.

1- رئيس المجلس الشعبي البلدي:

ينتخب رئيس المجلس الشعبي البلدي للعهد الانتخابية طبقا لأحكام القانون 10/11، ويمارس رئيس

المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها وباسم الدولة⁽⁴⁾.

ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن رئيسا المترشحة أو المترشح الأصغر سنا⁽⁵⁾.

وينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يترأسها والي الولاية، أو ممثله خلال الخمسة عشرة (15) يوم على الأكثر

1- المادة 31، ق 10/11، المرجع نفسه، ص 09.

2- المادة 32، ق 10/11، المرجع نفسه، ص 10.

3- المادة 36، ق 10/11، المرجع نفسه، ص 10.

4- المادة 62، ق 10/11، المرجع نفسه، ص 12.

5- المادة 65، ق 10/11، المرجع نفسه، ص 13.

التي تلي إعلان نتائج الانتخابات،⁽¹⁾ ويتفرع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة دائمة لممارسة عهده الانتخابية⁽²⁾.

أ- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية:

لقد وردت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت هذا العنوان في كثير من النصوص، منها قانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية وقانون الانتخابات وقوانين أخرى، ويمكن إيجاز صلاحياته المحددة في قانون البلدية فيما يلي⁽³⁾:

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية (المادة 1/77 من القانون 10/11).

- يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي المجلس الشعبي البلدي، وبهذه الصفة يستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصاته، ويعد مشروع جدول أعمال الدورات ويتراسها (المادة 79 من القانون 10/11).

- يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، ويطلع على ذلك (المادة 80 من القانون 10/11).

- ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية، وهو الأمر بالصرف (المادة 81 من القانون 10/11).

- يقوم بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها (المادة 82 من القانون 10/11).

- يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها (المادة 83 من القانون 10/11).

ب- صلاحيات رئيس مجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة:

عهد قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بصلاحيات متنوعة، فمنها ما يعود إليه باعتباره ممثلاً للبلدية كما رتبنا أعلاه ومنها ما يعود إليه باعتباره ممثلاً للدولة والمتمثلة في:

- السهر على احترام وتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما (المادة 85 من القانون 10/11).

1- المادة 67، ق 10/11، المرجع نفسه، ص13.

2- المادة 72، ق 10/11، المرجع نفسه، ص13.

3 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص213.

- بما أنه ضابط الحالة المدنية يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقاً للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليمياً (المادة 86 من القانون 10/11).
- يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته تفويض إمضاءه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي (المادة 87 من القانون 10/11).
- تبليغ وتنفيذ القرارات والتنظيمات على إقليم البلدية والسهر على النظام العام والسكينة العامة والنظافة العمومية⁽¹⁾.
- لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الشرطة القضائية (المادة 92 من القانون 10/11).
- يسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء والهدم والتجزئة (المادة 95 من القانون 10/11).
- يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحياته قرارات تسجل حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص لهذا الغرض؛ ترسل هذه القرارات خلال 48 ساعة إلى الوالي الذي يثبت استلامها على سجل مرقم ومؤشر من طرفه ويسلم مقابلها وصل استلام (المادة 98 من القانون 10/11).
- عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي، بعد إعداره أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار (المادة 101 من القانون 10/11).
- وفي حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها (المادة 102 من القانون 10/11).

1- الضبط الإداري هو مجموعة قيود تفرضها سلطة عامة تحد من حقوق وحرية الأفراد، هذه القيود تفرضها جملة من الظروف للحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة:

- الأمن العام، ويقصد به استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر.
- الصحة العامة، وهي اتخاذ الإجراءات اللازمة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بغرض وقاية صحة الأفراد، وله أن يباشر كل إجراء يهدف لحماية الصحة العامة.
- السكينة العامة، من حق الأفراد أن ينعموا بالهدوء والسكينة في الطرق والأماكن العامة وحتى في بيوتهم، وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء، وعليه يقع على عاتق الإدارة القضاء على مصادر الإزعاج كمكبرات الصوت أثناء الحفلات ليلاً مثلاً. عن عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ص(262،263).

2- النواب:

حددت المادة (69) من القانون 10/11 على أن الرئيس يساعده نائبان (2) أو عدة نواب الرئيس⁽¹⁾.

يعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي قائمة المنتخبين الذين اختارهم لشغل وظائف نواب الرئيس خلال الخمسة عشر يوما على الأكثر التي تلي تصويبه، للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي البلدي في حدود ما تنص عليه المادة 70 من القانون 10/11⁽²⁾ ويتقاضى رئيس المجلس الشعبي البلدي ونواب الرئيس والمندوبون البلديون منحة مرتبطة بوظائفهم (م 76 من القانون 10/11).

ثالثا: الأمين العام:

للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية (المادة 125 من القانون 10/11)، وتحدد كيفية تعيينه وتحديد حقوقه وواجباته عن طريق التنظيم (المواد 127، 128، من القانون 10/11).

يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي المهام التالية⁽³⁾:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي.
- تنشيط وتنسيق وتسيير المصالح الإدارية والتقنية البلدية.
- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات المتضمنة الهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين.
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام المنصوص عليها في المادة (68) من القانون 10/11.
- يتلقى التفويض بالإمضاء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات.

1- نائبان بالنسبة للبلديات ذات م ش ب متكون من 7 إلى 9 أعضاء.

ثلاثة نواب بالنسبة للبلديات ذات م ش ب متكون من 11 عضو.

أربعة نواب بالنسبة للبلديات ذات م ش ب متكون من 15 عضو.

خمسة نواب بالنسبة للبلديات ذات م ش ب متكون من 23 عضو.

سنة نواب بالنسبة للبلديات ذات م ش ب متكون من 33 عضو.

2- المادة 70، ق 10/11، المرجع السابق، ص 13.

3- المادة 129، ق 10/11، المرجع نفسه، ص 19.

مما سبق ذكره تعتبر البلدية اللبنة الأولى في بناء الدولة. فقد كرس رسميا دستور 10 سبتمبر 1963 في مادته التاسعة المكانة الهامة للبلدية في التنظيم الإداري للدولة، كما أكد ميثاق الجزائر في أبريل 1964 ضرورة إعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية واعتبار البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

بالاستناد إلى هذه الأسس وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965، وبعد التغيير الذي حصل في 19 جوان 1965 اهتم المسؤولون الجدد بهذا المشروع، وبعد أن وافقت الحكومة على مشروع قانون البلدية تم نشره في الجريدة الرسمية في سنة 1967 بموجب الأمر 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967، وأجريت أول انتخابات بلدية في الجزائر في 05 فيفري 1967. ويعتبر الأمر 24/67 أول قانون صدر لتنظيم البلدية في الجزائر⁽¹⁾، ولقد طرأت عليه عدة. ثم جاء القانون 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 الذي صدر بموازاة التغييرات الجزرية التي حصلت على مستوى النظام السياسي للدولة بتبني نظام التعددية الحزبية. فقد حدد جملة من المعايير والصلاحيات المخولة للبلدية، إلى أن صدر القانون 10/11 الذي عرف البلدية في مادته الأولى " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون ".

المطلب الثاني:

الضوابط القانونية لاستقلالية البلدية.

يجمع أغلب الفقه على اعتبار استقلالية الجماعات الإقليمية كأساس، إلا أن الفقه نفسه يعترف بأن هذه الاستقلالية ليست تامة، بل نسبية لأن الجماعات المحلية تخضع للوصاية الإدارية المفروضة عليها من السلطة المركزية.

من هذا التقديم يتضح لنا أن التطرق للضوابط القانونية لاستقلالية البلدية يدفعنا لدراسة مظاهر استقلالية البلدية (فرع أول)، ثم حدود استقلالية البلدية (فرع ثان)، وأخيرا تقييم مدى استقلالية البلدية في الجزائر (فرع ثالث).

1- ناصر لباد، القانون الإداري- التنظيم الإداري (بدون ذكر دار النشر)، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، 2005، ص269.

الفرع الأول:

مظاهر استقلالية البلدية.

لا يكفي لقيام الإدارة المحلية اعتراف القانون للجماعات الإقليمية بالشخصية المعنوية، بل لابد أن يكرس القانون لهذه الجماعات مجموعة من الآليات التي تضمن استقلاليتها، وتتمثل هذه الآليات أو الضوابط في:

أولاً: الاستقلال العضوي:

ويقصد به استقلال أعضاء الهيئة أو الجهاز الذي يمثل الجماعات الإقليمية ويعبر عن إرادتها (المجالس المحلية)، ولتحقيق استقلال حقيقي للجماعات الإقليمية لا يكفي تمتعها بالشخصية المعنوية فقط، بل يشترط كذلك أن تتولى هذه الجماعات هيئات محلية، تختار من البيئة المحلية وتشعر بالانتماء إلى المجتمع المحلي، لأنها تكون أقرب للسكان وأعرف بمصالحهم وأقدر على تحقيق هذه المصالح⁽¹⁾. وقد ربط أغلب الفقه بين ما يجب أن تتمتع به الهيئات المحلية من استقلال اتجاه السلطة المركزية، وبين طريقة تشكيل جهازها الإداري⁽²⁾، وانقسم الفقهاء بشأن كيفية تشكيل أجهزة الهيئات المحلية على عدة اتجاهات:

1- اتجاه مؤيد لمبدأ الانتخاب:

يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الانتخاب عنصر أساسي من عناصر الإدارة المحلية، سواء كانت ولاية أو بلدية، فغياب الانتخاب معناه تدخل السلطة المركزية في شؤون الإدارة المحلية مما يفقدها استقلاليتها ويجعلها تابعة للسلطة الوصية، فإذا كانت فلسفة المشرع قائمة على ضرورة تعميق الديمقراطية ومبادئها على المستوى المحلي ويكون هناك تعبير صادق عن المصالح المحلية فيكون تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب⁽³⁾ و يسند أصحاب هذا الاتجاه على مجموعة من الركائز منها:

أ- أن الانتخاب هو الحد الأدنى لقيام التنظيم الإداري اللامركزي، وتعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة الحكومة المركزية يتنافى مع طبيعة النظام اللامركزي، فالتنظيم اللامركزي يستهدف قيام

1- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، رسالة ماجستير، (جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، بن عكنون)، الجزائر، 2010، ص32.

2- مزياني فريدة، المرجع السابق، ص21.

3- محمد الديداموني، محمد عبد العالي، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة 01، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011، ص39. عن عميور إيتسام، نظام الوصايا الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، (جامعة قسنطينة 1، كلية الحقوق)، الجزائر، 2013، ص34.

سكان الوحدة المحلية باختيار ممثليهم من أكفأ وأقدر الأشخاص على التكفل بمتطلباتهم وحل مشاكلهم المحلية، على اعتبار أن الأعضاء المنتخبين هم من أبناء الوحدة المحلية نفسها، وليسوا مفروضين عليها من السلطة الحاكمة⁽¹⁾.

ب- إذا كانت اللامركزية تطبيق للمبدأ الديمقراطي فإن هذا المبدأ يستلزم اللجوء إلى الانتخاب لاختيار ممثلي الشعب، أي أن الانتخاب هو الوسيلة التي يتم عن طريقها تشكيل الهيئات المحلية على أساس الديمقراطية السياسية التي تقوم على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب، والديمقراطية الإدارية تقوم على مشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم⁽²⁾.

ج- وجود أعضاء منتخبين ضمن الهيئات المحلية، يحول دون أن تمارس السلطة المركزية ضغوطا عليهم، مما يضمن استقلالية هذه الهيئات في مواجهة السلطة المركزية، لأن هؤلاء المنتخبين سوف يكون ولاءهم بالدرجة الأولى للمواطنين الذين انتخبوهم باعتبارهم مصدر سلطتهم، بخلاف الأمر لما يكونوا معينين⁽³⁾.

وعليه فإن الأخذ بنظام الانتخاب ضرورة حتمية، كون اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق التعيين سيؤدي لامحالة إلى ضياع الشؤون المحلية، وبناءا عليه بات واضحا تأثير الانتخاب على مدى استقلالية أجهزة الإدارة المحلية، وذلك على اعتبار أن العضو المنتخب سيكون أكثر استقلالية من العضو المعين⁽⁴⁾.

غير أن هذا الاتجاه لم يسلم انتقادات عدة فقهاء، حين أبدوا تخوفهم من هذا المبدأ على أساس أنه يهدد الوحدة السياسية للدولة.

2- اتجاه معارض لمبدأ الانتخاب:

يذهب أنصار هذا الاتجاه على أن الانتخاب ليس من عناصر اللامركزية الإدارية، بل يكفي أن يكون للوحدات اللامركزية سلطة اتخاذ القرارات النهائية دون النظر إلى صاحب القرار، هل هو

1- عميور إيتسام، نظام الوصايا الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، (جامعة قسنطينة1، كلية الحقوق)، الجزائر، 2013، ص34.

2- عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراه: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، مصر، ص30.

3- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص66.

4- عميور إيتسام، المرجع السابق، ص35.

منتخب أم معين، وكذلك أن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية ليس في اختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريقة معينة، لكن يتمثل في استقلال هذه الهيئات في مباشرة نشاطها دون الخضوع لتوجيهات أو أوامر السلطة المركزية⁽¹⁾.

ويبرز أصحاب هذا الاتجاه موقفهم بالحجج التالية:

أ- أن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية لا يكمن في اختيار أعضاء الهيئات المحلية بطريقة معينة، وإنما يتمثل في استقلالها، ويتوقف على اعتبارات منها تمتع الهيئات الإدارية المحلية بالشخصية المعنوية ومدى ما يعترف به من اختصاصات للسلطة المحلية⁽²⁾.

ب- ينبغي أن تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال بغض النظر عن الوسيلة التي يتحقق بها هذا الاستقلال، كأن يتمتع الموظف المحلي المعين من قبل السلطة المركزية بالاستقلال، لما يصحب تعيينه لبعض الضمانات كعدم القابلية للعزل⁽³⁾.

ج- يتم اختيار أعضاء السلطة القضائية عن طريق التعيين من قبل السلطة التنفيذية وهذا لم ينف استقلال القضاء، وكذا لم يؤثر على حريته في ممارسة صلاحيته، خاصة أن النصوص تعترف للقضاء بالاستقلالية⁽⁴⁾.

د- إن اللامركزية قد تكون إقليمية أو مصلحة، ويتم تشكيل أجهزة اللامركزية المصلحية بواسطة التعيين من قبل السلطة المركزية، وأن القول بضرورة الانتخاب كشرط لقيام اللامركزية يؤدي إلى إخراج هذا النوع من اللامركزية، وهذا يخالف ما هو مستقر عليه في الفقه⁽⁵⁾.

هـ- إن النشاط الإداري يتطلب كفاءات وقدرات خاصة في الأشخاص الذين يقومون بهذه المهمة، ونظرا لأهمية الوظيفة الإدارية في الدولة يجب إسنادها للذين تتوافر فيهم الكفاءة والقدرة لأدائها على أحسن وجه، وهذه تقتضي وعيا عاليا لدى الأفراد لاختيار المرشح الأنسب لعضوية المجالس المحلية⁽⁶⁾.

1- مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 26.

2- المرجع نفسه، ص 27.

3- waline, manuel élémentaire de droit administratif 9^{ème} edit, op.cit, 1963, p224 عن مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 27.

4- المادة 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في باريس في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948 بموجب القرار 217 " لكل إنسان، على قدم المساواة مع الآخرين، الحق في أن تنظر محكمة مستقلة ومحيدة، نظرا منصفا وعلنيا، للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية توجه له". والمادة 138 من دستور 1996 "السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون" تقابلها المادة 156 في التعديل الدستوري 2016.

5- مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 27.

6- المرجع نفسه، ص 27.

3- اتجاه الأسلوب المختلط:

هذا الاتجاه يقوم على الجمع بين الانتخاب والتعيين، وقد أخذت به معظم الدول النامية ومنها الدول العربية، ويهدف هذا الأسلوب إلى الجمع بين الخبرة والكفاءة المتمثلة في من تختارهم الإدارة المركزية وإشراك المواطن في اختيار ممثليه.

وقد ذهب جانب من الفقه إلى ترجيح كفة المنتخبين بجعل الغلبة لها، غير أن الفقهاء اختلفوا حول مسألة تعيين رئيس الهيئة أو انتخابه، فمنهم من ينادي بضرورة تعيين رئيس الهيئة المحلية من أجل تدارك نقص الخبرة الذي قد يعتري أعضاء المجلس المحلي، ومنهم من ينادي لتغليب الديمقراطية وضرورة انتخاب رؤساء المجالس المحلية⁽¹⁾.

4- موقف المشرع الجزائري:

لقد حسم المشرع الجزائري الأمر بتبنيه لمبدأ الانتخاب، سواء كان ذلك في عهد الحزب الواحد، أو عهد التعددية الحزبية السياسية، حيث أخذ بمبدأ الانتخاب الكامل لهيئة المداولة. وتبني نظام الانتخاب محليا تظهره نصوص الجماعات المحلية ذاتها، أو النصوص الخاصة بالعملية الانتخابية بصفة عامة، حيث تذهب هذه النصوص إلى تخصيص أحكام خاصة بالجماعات الإقليمية وانتخاب مجالسها المحلية⁽²⁾.

وقد تولى المشرع الجزائري تنظيم الجماعات المحلية، حيث أقر باستقلالها معتمدا في ذلك على الحرية التي يتمتع بها المواطنون في اختيار ممثليهم الذين يعملون على تسيير موارد الجماعات المحلية عن طريق الاقتراع، والذي يعتبر من أهم مظاهر استقلالية هذه الأخيرة⁽³⁾.

ثانيا: الاستقلال المالي:

تمتع البلدية بالشخصية المعنوية يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي، أو الخدمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها⁽⁴⁾، وينص قانون البلدية في الجزائر بأن " البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة بها، وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها"⁽⁵⁾.

1- عميور إيتسام، المرجع السابق، ص38.

2- المرجع نفسه، ص40.

3- المرجع نفسه، ص40.

4- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، الجزائر، فيفري، 2005، ص3.

5- المادة 169 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص23.

إضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للبلدية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي.

ومن مظاهر الاستقلال المالي للبلدية:

1- الحرية في إعداد الميزانية: حيث يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد مشروع الميزانية، ثم يقدم هذا الأخير من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أمام المجلس البلدي للمصادقة عليه⁽¹⁾.

2- حرية البلدية في الاستغلال المباشر لمرافقها العمومية: نظرا لتوفر البلدية على مرافق عمومية مختلفة ومتنوعة، أقر لها القانون استغلالها استغلالا مباشرا، فتقيد إيرادات ونفقات هذا الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية، ويتولى تنفيذ هذه العملية أمين خزانة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية، كما يمكن للبلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة⁽²⁾.

3- الحرية في إنشاء مؤسسات عمومية بلدية: حيث يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها، وتكون هذه المؤسسات العمومية البلدية إما ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري⁽³⁾.

4- حق البلدية منح الامتياز لتسيير مصالحها: مكن قانون البلدية الحالي 10/11 البلدية من أن تجعل مصالحها العمومية محل امتياز طبقا للتنظيم الساري المفعول مع خضوع عقد الامتياز إلى دفتر شروط نموذجي يحدد عن طريق التنظيم⁽⁴⁾.

5- حق البلدية في تفويض تسيير مرافقها العمومية: حيث نصت المادة 156 من القانون 10/11 على أنه: " يمكن للبلدية أن تفوض تسيير المصالح العمومية المنصوص عليها في المادة 149 أعلاه عن طريق عقد برنامج أو صفقة طلبية طبقا للأحكام التشريعية التنظيمية المعمول بها"

6- حق البلدية في قبول الهبات والوصايا الداخلية: حيث نصت المادة 166 من القانون 10/11 على " يخضع قبول أو رفض الهبات و الوصايا الممنوحة للبلدية أو مؤسساتها العمومية لمداولة المجلس الشعبي البلدي".

1- المادة 180 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص24.

2- المادة 151 و 152 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص22.

3- المادة 153 و 154 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص22.

4- المادة 155 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص22.

7- حق البلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز المشاريع: من مظاهر الاستقلال المالي كذلك إمكانية لجوء البلدية في تجسيد مشاريعها التنموية أو الاستثمارية إلى البنوك لتمويلها⁽¹⁾، والتي سوف نتطرق إليها بالتفصيل في الفصل الثاني (مصادر تمويل البلدية).

ثالثا: الاستقلال الوظيفي:

يعد الاستقلال الوظيفي من العناصر الأساسية التي تحقق استقلال الجماعات المحلية، ونعني به أن يكون للمجلس المحلي سلطات فعلية في إدارة المرافق التابعة له، أي أن تختص السلطة المحلية المنتخبة بإدارة شؤون الوحدات المحلية التي تمثلها وأن يكون اختصاصها أصيلا، كما يعني أيضا أن يكون للهيئة المحلية سلطة البت واتخاذ القرارات في المسائل المحلية المتميزة عن المسائل الوطنية دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية⁽²⁾.

ويمكن هذا الاستقلال في:

1- في مجال التهيئة والتنمية:

وفقا لما جاء في القانون 10/11 فإن المجلس الشعبي البلدي يعد برامج السنوية والمتعددة للسنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، ويكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي⁽³⁾. كما يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به⁽⁴⁾.

وتخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة⁽⁵⁾.

ويبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، لهذا الغرض يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته⁽⁶⁾.

1- المادة 174 من القانون 10/11، المرجع نفسه، ص24.

2- صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص41.

3- المادة 107 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص17.

4- المادة 108 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص17.

5- المادة 109 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص17.

6- المادة 111 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص17.

2- في مجال التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز:

في هذا مجال تزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس البلدي⁽¹⁾.

كما يقتضي إنشاء أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة أو الصحة العمومية على إقليم البلدية موافقة المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

كما تتولى البلدية:

- التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها.
- السهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناءات ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن.
- السهر على احترام الاحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية⁽³⁾.
- حماية الأملاك العقارية والثقافية والمحافظة على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية.
- السهر على الحفاظ على الوعاء العقاري ومنح الأولوية في تخصيصها لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي.

وتبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها وتساهم في ترقية برامج السكن⁽⁴⁾.

3- في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة:

تتخذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد⁽⁵⁾:

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها.
- إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل النقل.
- اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقيته تفتح الطفولة الصغرى والرياضة وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والتعليم الثقافي والفني.

1- المادة 113 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص17.

2- المادة 114 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص17.

3- المادة 115 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص18.

4- المادة 119 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص18.

5- المادة 122 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص18.

- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية للبلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.

- تشجيع عمليات التمهيّن واستحداث مناصب الشغل.

4- في مجال النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:

تسهر البلدية على حفظ الصحة والنظافة العمومية ولا سيما في مجالات⁽¹⁾:

- ✓ توزيع المياه الصالحة للشرب والحفاظ على صحة الأغذية والأماكن المستقبلية للجمهور
- ✓ صرف المياه المستعملة ومعالجتها ومكافحة نواقل الأمراض المنقولة.
- ✓ جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
- ✓ صيانة الطرق وإشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.
- ✓ تهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ.

الفرع الثاني:

حدود استقلالية البلدية.

لا يعني استقلال البلدية وتمتعها بالشخصية المعنوية أنها لا تخضع لأي رقابة أو إشراف من طرف السلطة المركزية، بل تخضع للرقابة من طرف السلطة الوصائية. ولقد وصفت هذه الرقابة بالرقابة الإدارية على أساس ان الوظيفة التي تمارسها الإدارة المحلية هي جزء من الوظيفة الإدارية التي تنازلت عنها السلطة المركزية لمجالس هذه الإدارة، فهذه الرقابة لا تقتصر على أعمال المجلس فحسب بل تتعداها إلى الرقابة على المجلس نفسه وعلى أعضاء هذه المجالس وعلى تنفيذ قراراتها⁽²⁾. وعليه فالرقابة الوصائية تكمن في:

أولاً: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي:

تمارس الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في صور وأشكال متعددة، من بينها الرقابة على المجلس كهيئة في حد ذاتها وتأخذ صورتان: هما الإيقاف أو الحل.

1- المادة 123 من قانون 10/11، المرجع السابق، ص19.

2- أبو ذر شاكر عبد مرزوك، النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية، دراسة مقارنة بين العراق والأردن، مذكرة ماجستير (جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق)، 2012/213، ص97.

1- الحل:

الحل هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهو آلية وصائية يتم بموجبها إنهاء المجلس الشعبي البلدي بإزائه قانونيا، وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها⁽¹⁾.

ولقد نص المشرع الجزائري صراحة على سلطة الجهة الوصية في حل المجلس الشعبي البلدي، والتي تعتبر أخطر الوسائل التي تمتلكها الجهة الوصية، فقد تبناها المشرع في جميع قوانين البلدية السابقة كالقانون 24/67، 08/90 واخيرا في القانون 10/11.

ولقد حصر القانون 10/11 الحالات والأسباب التي يحل فيها المجالس الشعبية البلدية حرصا منه على استقرارها، وهذا ما نصت عليه المادة 46 منه، والملاحظ من نص هذه المادة أن المشرع قد وسع نطاق الرقابة وذلك بتوسيعه لأسباب حل المجلس البلدي وإضافته لأربعة حالات جديدة مقارنة بقانون البلدية السابق 08/90⁽²⁾ وهي:

✓ في حالة خرق أحكام دستورية.

✓ في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

✓ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة.

✓ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب⁽³⁾.

أما الجهة المختصة بالحل فهو ما نصت عليه المادة (47) من القانون 10/11: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

وفي حالة حل المجلس يعين الوالي متصرفا ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية⁽⁴⁾ ويتم اجراء انتخابات لتحديد المجلس بحسب المادة 49 من قانون 10/11.

2- الإيقاف:

الإيقاف هو إبطال عمل المجلس الشعبي البلدي لمدة معينة، حيث يكون هذا الإيقاف من طرف وزير الداخلية بقرار مسبب هذا ما كان معمولا به بالأمر 24/67⁽⁵⁾.

وليكون قرار التوقيف سليما وجب توفر شرطين:

1- عادل بوعمران، البلدية في الجزائر، دار الهدى، عين امليلة، الجزائر، 2004، ص103.

2- المرجع نفسه، ص120.

3- المادة 46 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص11.

4- المادة 48 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص11.

5- المادة 112 من الأمر 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتعلق بالبلدية، " لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بمرسوم، ويجري إيقافه في حالات الإستعجال ولمدة شهر واحد وبموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي".

- ضرورة وجود حالة استعجالية.

- مدة الإيقاف حددها المشرع بشهر، فبعد مرور هذا الأجل إما السماح له بممارسة مهامه أو حله.

لكن ولضمان استقلالية البلدية كوحدة إقليمية، استغنى المشرع على رقابة الإيقاف في القانونين 08/90 والقانون 10/11.

إلا إنه أصدر المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ 44/92 المؤرخ في 09/02/1992 وكذا المرسوم التنفيذي 149/92 المؤرخ في 11/04/1992 والمتعلق بتوقيف أعضاء المجالس البلدية والولائية، لإعادة فرض سيطرته وهيمنته على الجماعات المحلية، ومنح صلاحيات الإيقاف إلى رئيس الحكومة آنذاك⁽¹⁾.

ثانيا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

لتسليط على الضوء على هذا النوع من الرقابة يجب التفريق بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي حيث يخضع موظف البلدية لسلطة المجلس الشعبي البلدي وتحت إشراف الأمين العام للبلدية⁽²⁾، إذ تنص المادة 125 من قانون 10/11 على أنه: " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية".

ومنه فإن مستخدمو البلدية يخضعون لإدارة مستقلة تحت إشراف الأمين العام الذي يتم تعيينه وتحديد حقوقه وواجباته عن طريق التنظيم، كما يقوم بمجموعة من الاختصاصات التي حددها قانون البلدية⁽³⁾.

وعليه فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس السلطة الرئاسية على الموظفين بكل ما يترتب على ذلك من نتائج⁽⁴⁾.

أما بالنسبة لأعضاء المجلس المنتخبين فيخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية المتمثلة -أساسا- في الوالي، وتأخذ أشكالها في التوقيف، الإقالة، الإقصاء.

1- التوقيف:

يقصد بالتوقيف تجميد العضوية في المجلس الشعبي البلدي بصورة مؤقتة في حالة وجود متابعة قضائية ضد العضو المنتخب، حيث تنص المادة (43) من قانون البادية 10/11: " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب

1- بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية في الجزائر، مذكرة ماجستير، (كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح)، ورقلة، 2010/2009، ص 81.

2- عشاب لطيفة، المرجع السابق، ص 63.

3- المادة 127 و 129 من القانون 10/11، مرجع سابق، ص 19.

4- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 132.

مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".

وليكون قرار التوقيف سليما يشترط توفر أركانه وهي: السبب، الاختصاص، المحل، الشكل، الإجراءات، و الهدف أو الغاية.

وانطلاقا من المادة 43 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية نخلص إلى:

أ- من حيث السبب:

السبب القانوني لتوقيف المنتخب البلدي يعود إلى المتابعة الجزائية بسبب جناية أو جنحة، على ان تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف.

التدبير القضائي الذي يحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة، مثل الوضع تحت الرقابة القضائية...الخ.

ب- من حيث الاختصاص:

لقد عقدت المادة (43) السابقة الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية.

ج- من حيث المحل:

يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

د- من حيث الشكل والإجراءات:

يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل معللا، أي مسببا بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظا على حقوق العضو، وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن القضائي.

كما يجب استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا للمادة (19) من القانون 10/11، وإن كان الرأي غير ملزم للوالي لأنه رأي استشاري، إلا أنه يعتبر إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه، في حالة الطعن فيه.

هـ- الهدف (الغاية):

يسعي قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي (مكافحة الفساد المالي والأخلاقي)، أما إذا كان غرضه الانتقام فإنه يكون معيبا بالانحراف بالسلطة فيكون باطلا⁽¹⁾.

1- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص (133، 134).

2- الإقصاء:

يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي، وهذا ما نصت عليه المادة (44) من قانون 10/11: " يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 منه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

ولصحته يجب توافر الأركان التالية:

أ- من حيث السبب:

يعود السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي طبقا لقانون الإجراءات الجزائية للأسباب المذكورة في المادة (43) من القانون 10/11.

ب- من حيث الاختصاص:

يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية

ج- من حيث المحل:

يترتب عن الإقصاء فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالات: وفاة المنتخب المادة (29) أو استقالته أو انتهاء العهدة الانتخابية المادة (30).

د- من حيث الشكل والإجراءات:

حماية للمنتخب نص القانون البلدي 10/11 على مجموعة من الإجراءات والأشكال نصت عليها المادة (40) الفقرة الثانية وتتمثل خصوصا في:

- عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي البلدي لمناقشة إقصاء المنتخب البلدي كإجراء تأديبي.
- مداولة (شكلا).
- إخطار الوالي بذلك.

هـ- من حيث الهدف:

يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي⁽¹⁾.

3- الإقالة الحكيمة:

وتسمى كذلك لأنها تحدث بقوة القانون، وتعد رقابة الإقالة من أهم الرقابات التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين. ويقصد بها أنها مهام أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة منفردة كل واحد على حدى وتجريدهم من العضوية في المجلس.

1- المرجع نفسه، ص136.

فالمشرع الجزائري قد نص صراحة على الإقالة في القوانين المتعلقة بالبلدية ومن ثم فقد نص القانون 08/90 على الإقالة صراحة، وحدد حالات الإقالة، حيث أنه تسحب العضوية في حالة وجوده في حالات عدم القابلية للانتخاب، وقد حدد القانون ذلك في المادة (31)⁽¹⁾ منه.

أما القانون الجديد 10/11 لم يتناول المشرع الإقالة صراحة، إلا أنه أشار إليها ولكن باستعمال مصطلح - الاستقالة التلقائية- وهذا ما نصت عليه المادة (45) بقولها: " يعتبر مستقيلًا تلقائيًا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة".

ومنه وبالرغم من عدم استعمال مصطلح الإقالة وعدم النص على نفس الأسباب المنصوص عليها في القانون 08/90 إلا أنها تتشابه مع الإقالة من ناحية الآثار القانونية، حيث ينتج عن كل منهما تجريد العضو المنتخب من عضوية المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

ثالثًا: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

تمارس جهة الرقابة أو الوصاية المتمثلة أساسًا في الوالي العديد من صور الرقابة على أعمال البلدية كالمصادقة على المداولات، أو إلغائها إذا كانت مخالفة للقانون، أو الحلول مكان البلديات عند إهمالها أداء مهامها فيما تقتضيه المصلحة العامة.

1- المصادقة:

في سبيل ممارسة أعماله يقوم المجلس الشعبي البلدي بإجراء مداولات، ولا تكون نافذة وقابلة للتنفيذ إلا إذا صادقت عليها الجهات الوصية ألا وهي الوالي، هذا ما فرضه القانون 10/11. وتتخذ المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي صورتين هما:

أ- المصادقة الضمنية:

بحسب المادة (56) من القانون 10/11⁽³⁾ فإن مداولات المجلس الشعبي البلدي تنفذ بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية إن لم يصدر الوالي قرارا فيما يخص شرعية القرارات المتخذة في المداولات، وتتمثل هذه المداولات في كل المداولات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة

1- المادة (31) من القانون 08/90 القديم المنعلق بالبلدية: "يصرح الوالي بإقالة كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التناهي".

2- عشاب لطيفة، المرجع السابق، ص 67.

3 - المادة 56 من قانون 10/11: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية".

(57) منه⁽¹⁾، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استثناء القيد الزمني، لكن البطلان هنا نسبي وليس بقوة القانون، فالوالي له الحق في إثارته متى اكتشفه خلال 21 يوما ويحصن بعد هذا الأجل.

ب- المصادقة الصريحة:

وهي اتخاذ الوالي قراره صراحة بالمصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون 10/11، إذا نصت على أنه: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية والتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية".

إلا أنه وتفاديا لتعطيل النشاط الإداري للبلدية فقد عمد المشرع من خلال المادة (58) إلى تخفيف الوصايا عن طريق المصادقة وذلك عندما عمدا مرة أخرى إلى التصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما⁽²⁾.

2- البطلان:

ومن أدوات الرقابة الوصائية كذلك هو حق السلطة في التصدي لمداوات البلدية وإبطالها وإزالة كل أثر قانوني لها وهي في حالة ما إذا شابها عيب من العيوب الماسة بمبدأ المشروعية وعدم احترام تدرج القواعد القانونية في الدولة. ونميز البطلان بصورتين: البطلان المطلق والبطلان النسبي.

أ- البطلان المطلق:

تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي بحسب ما ورد في المادة (59) من القانون 10/11 في الحالات التالية:

✓ المداوات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

✓ المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

✓ المداوات غير المحررة باللغة العربية.

وإقرار هذه الأسباب لبطلان مداوات المجلس الشعبي البلدي إنما يهدف إلى احترام مبدأ

1- المسائل المذكورة في المادة 57 هي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

2- المادة 58 من قانون 10/11: " عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها"

المشروعية وقاعدة توازي الأشكال⁽¹⁾ في الدولة.

ب- البطلان النسبي:

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري، نصت المادة (60) من القانون 10/11 على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس بما فيهم الرئيس، لهم مصلحة فيها بصفة: شخصية أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء⁽²⁾.

ج- أداة البطلان:

يعلن عن البطلان بموجب قرار معلل صادر عن الوالي وهذا ما نصت عليه المادة (44) سابقا و(59) من قانون 10/11 في فقرتها الأخيرة، وحسنا فعل المشرع حينما فرض التعليل حتى يقف أعضاء المجلس الشعبي البلدي على الأسباب التي من أجلها أعدم الوالي مداولاتهم، وهذه الأسباب سوف لن تخرج عن أحد الحالات المذكورة، كما أن تعليل القرار يمكن الجهة القضائية المختصة من ممارسة رقابتها ويمكن الرأي العام من معرفة أسباب الإلغاء⁽³⁾.

د- الحق في الطعن القضائي:

يجوز للمجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيسه أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صدر عن الوالي موضوعه إبطال مداولة بطلانا مطلقا أو نسبيا أو أن يرفض المصادقة عليها، وهذا حل منصف من جانب المشرع، فإذا حدث صدام بين الفئة المنتخبة والوالي باعتباره ممثلا للدولة وراع للشرعية وجب أن يعرض النزاع على هيئة محايدة وهي السلطة القضائية.

هـ- الجهة المختصة:

إن الجهة المختصة في المنازعات الإدارية والتي تكون الولاية طرفا فيها باعتبارها مدعى عليها هي المحاكم الإدارية المختصة إقليميا بحسب المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽⁴⁾.

1- هناك هرم تدرج القوانين في التشريع، فلا يمكن لقاعدة أدنى أن تخالف قاعدة أعلى منها ولا يمكن إلغاء قاعدة قانونية إلا باتباع إجراءات محددة، ولا يمكن لقاعدة أدنى أن تلغي قاعدة أعلى.

2- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص139.

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة 2، 2007، ص76.

4- المادة 801 من القانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، جريدة رسمية رقم 2008/21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.

3- الحلول:

وفيه يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل المجالس البلدية في حالات معينة حددها القانون، كما أن إخضاع المشرع سلطة حلول جهة الوصايا محل البلدية لشروط صارمة ودقيقة يفسر أساسا بمدى خطورة هذا الإجراء على استقلالية البلدية، لذا تم إعمالها قانونا في وضعيات ومجالات محددة حصرا، حيث أن تلك المجالات تتسم بوزنها الثقيل وقد يكون الحلول في⁽¹⁾:

أ- الحلول في سلطات الضبط الإداري:

حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه مناسبا لحماية النظام العام متى رأى تخاذلا منه.

وهو ما تناوله القانون 10/11 حيث يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك⁽²⁾.

ب- الحلول في إعداد الميزانية:

بحسب المادة (102) من القانون 10/11: " في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفقا للشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون"

ويقوم الوالي أيضا بضبط الميزانية عند إعدادها، وهذا ما نصت عليه المادة (183) من قانون 10/11: " لا يمكن المصادقة على الميزانية إذ لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية".

كما توجد حالات أخرى في المواد: (184)، (185) و (186) من القانون 10/11 تنص على كيفية تدخل الوالي في إعداد الميزانية.

الفرع الثالث:

واقع استقلالية البلدية في الجزائر.

بعد تطرقنا في الفرعين السابقين لمقومات استقلالية البلدية من جهة، ولحدود هذه الاستقلالية من جهة أخرى، سنقوم في هذا الفرع بدراسة مدى استقلالية البلدية عن السلطة المركزية.

1- عشاب لطيفة، المرجع السابق، ص ص (72، 73).

2- المادة 100 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 17.

أولاً: من حيث مظاهر الاستقلالية:

1- الاستقلال العضوي:

يعد الاستقلال العضوي أحد أهم شروط تكريس استقلالية البلدية عن المركز، والجدير بالذكر أن هذا العنصر لا يتحقق إلا بتمتع البلدية بـ:

- جهاز تداولي مستقل.

- جهاز تنفيذي مستقل.

ولقد ربط الفقه استقلالية هذه الأجهزة بضرورة تشكيلها عن طريق أسلوب الانتخاب لا التعيين⁽¹⁾ إذ بالرجوع إلى المادة (78) من نظام الانتخابات نجدها تنص على أنه: " يشترط في المترشح للمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلاً في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.

- أن يكون بالغاً ثلاثة وعشرون سنة (23) على الأقل يوم الاقتراع.

- أن يكون ذا جنسية جزائرية.

- أن يثبت أدائه الخدمة الوطنية أو إعفائه منها.

- أن لا يكون محكوماً عليه في الجنايات والجناح المنصوص عليها في المادة 05 من هذا القانون العضوي ولم يرد له الاعتبار.

- أن لا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام أو الإخلال به".

كما تنص المادة (80) من ذات القانون على أنه: " في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضاءه، رئيساً له للعهدة الانتخابية..."⁽²⁾.

باستقراء هاتين المادتين نلاحظ أن المشرع قد اعتمد على أسلوب الانتخاب فيما يخص تشكيل الجهازين التداولي والتنفيذي للبلدية، الأمر الذي ينجم عنه من المفترض استقلالية البلدية من الناحية العضوية، غير أنه وبالرجوع إلى الواقع العملي نجد أن البلدية غير مستقلة عضوياً عن المركز وذلك راجع إلى أن، أسلوب الانتخاب في حد ذاته تشوبه عيوب مما يساعد على جلب أعضاء غير أكفاء

1- لطيفة بهي، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، (مذكرة ماجستير، جامعة الوادي)، الجزائر، 2014، ص28.

2- القانون رقم 01-12، المؤرخ في 12/01/2012، المتضمن نظام الانتخابات، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 01، سنة 2012.

وغير قادرين على تسيير الأمور البلدية، الشيء الذي يكرس هيمنة السلطة المركزية وتدخلها في كل مرة، الأمر الذي سيؤثر سلبا على استقلالية البلدية من الناحية العضوية⁽¹⁾.

2- الاستقلال المالي:

يعد الاستقلال المالي أحد أهم آليات تكريس استقلالية البلدية، والجدير بالذكر أن هذا العنصر لا يتحقق إلا بتوافر شرط مهم وهو تمتع البلدية بموارد مالية ذاتية خاصة بها قادرة على تغطية النفقات المحلية⁽²⁾. وفي هذا الإطار يرى أغلب دارسي موضوع " الاستقلالية المالية للبلدية" أن الموارد الذاتية لهذه الأخيرة غير قادرة على تغطية النفقات البلدية، الأمر الذي يدفع السلطات المركزية في كل مرة إلى التدخل من أجل امتصاص هذا العجز عن طريق الإعانات التي تقدمها هذه السلطات إلى البلديات. الأمر الذي سيؤثر حتما على استقلالية البلدية، وفي هذا الإطار فقد أحسن الأستاذ PISANI عندما عبر عن ذلك بقوله: "يعلم أن الدولة لا تمول إلا إذا تحكمت"، ومن هنا يظهر أثر ذلك على الاستقلالية من خلال ما يلي:

أ- توجيه القرار المحلي: إن التمويل المركزي للاستثمارات المحلية يعبر عن رغبة السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، مما يجعل الجماعات المحلية تحت وصاية المركز من حيث الاختيارات الاقتصادية والإنفاق المالي، فهي وصاية إضافية.

ب- تخصيص الإعانات: إن الهدف الظاهري من تخصيص الإعانات هو تسيير الموارد المالية بصورة عقلانية لتحقيق التنسيق المالي والمحاسبي، إلا أنها تحولت فيما بعد إلى وسيلة للتدخل.

ج- الرقابة: إن تلقي الهيئات المحلية للإعانات المركزية يؤدي إلى إخضاعها لأشكال أخرى من الرقابة المركزية، كالرقابة التي تباشرها المصالح التقنية من خلال التأشير التقنية على كل المشاريع ومتابعتها⁽³⁾.

3- الاستقلال الوظيفي:

يمارس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات كثيرة تمس جوانب مختلفة من شؤون الإقليم لعل أهمها:

1- ملياني صليحة، المستوى الثقافي للمنتخب البلدي وأثره على التنمية المحلية، الملتقى الوطني حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية-البلدية نموذجاً- جامعة قالم، كلية العلوم الاقتصادية علوم التسيير، يومي 08 و 09 نوفمبر 2016.

2- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 56.

3- مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34، 1996، ص ص (348،346).

✓ اختصاصات المنطقة بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط.

✓ الاختصاصات المتعلقة بالمجال الاجتماعي.

✓ الاختصاصات المتعلقة بالمجال المالي والاقتصادي⁽¹⁾.

على غرار المجلس الشعبي البلدي، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يحوز على اختصاصات كثيرة لعل أهمها تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، باعتباره الهيئة التنفيذية للبلدية⁽²⁾.

إن ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن عدم قيام العنصرين السابقين والمتمثلين في: الاستقلال العضوي والمالي، سيجعل البلدية غير قادرة على ممارسة الاختصاصات والوظائف الموكلة إليها بصفة مستقلة عن السلطة المركزية⁽³⁾.

ثانيا: من حيث طبيعة الرقابة الإدارية:

إن جوهر اللامركزية المحلية هو إقامة نوع من التوافق والتلاؤم بين نقيضين هما: استقلال الهيئة المحلية من ناحية وضرورة رقابة السلطة المركزية عليها من ناحية أخرى، والمشرع هو الذي يقيم هذا التوافق بين الأمرين طبقا لأسس وقواعد مستقرة في الفقه والقضاء، فمن المنفق عليه أن استقلال الهيئة المحلية لا يمكن أن يكون مطلقا بل نسبيا، بحيث يجب أن توجد رقابة من السلطة المركزية على الهيئة المحلية تسمى بالوصاية الإدارية، التي تستهدف ضمان احترام الأشخاص اللامركزية للشرعية ولحدود اختصاصاتها ولضمان إعلاء السياسة العامة للدولة ولخطتها القومية ويرسم المشرع نطاق هذه الوصاية الإدارية. لكن ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن هذه الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية يجب أن لا تصل إلى حد إلغاء وإعدام استقلال الأشخاص المحلية⁽⁴⁾.

فاللامركزية المحلية في مفهومها الصحيح ليست تبعية وليست استقلالا، فهذا المركز القانوني الذي تتمتع به، يوجب لها ترك مجالا للقيام بأعمالها بشيء من الاستقلالية مع استبقاء شيء من الرقابة مكفولة للمركز يضمن أنها في الأطر القانونية، بذلك فهي ضمانة للدولة استبعادا لمخاوف الانقسام والتفتت، وضمانا للإدارة المحلية في حد ذاتها لحفظ الاستقلال النسبي، إلا أنه لا ينبغي أن تكون هذه الرقابة من العنف بحيث تهدر حرية هذه الهيئات، وتقضي على الغرض من وجودها، وفي نفس

1- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص ص (204،199).

2- المرجع نفسه، ص 217.

3- أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر، (مذكرة ماجستير، جامعة معمرى تيزي وزو)، الجزائر، 2013، ص 93.

4- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012، ص 146.

الوقت يجب ألا تكون من الضعف بحيث لا تفي بالغرض المنشود منها، وعلى ذلك يجب أن تكون معقولة تهدف إلى حماية المصلحة العليا للدولة، مع احترام المصلحة المحلية، ولا جدال أن مداها هو انعكاس لمدى استعداد وقدرة الجماعات المحلية لأداء رسالتها المحلية، وثقة الحكومة في قدرتها على القيام بذلك⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى نظام الوصايا الإدارية في الجزائر نلاحظ أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال البلدية، وذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الإدارية المشددة المستوحاة من النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي، حيث نجد أن أغلب أساليب الرقابة الموجودة في هذا النموذج قد طبقها المشرع الجزائري على البلديات، حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية منفردين، ومجتمعين في شكل مجالس، كما تعدت الرقابة الإدارية إلى أعمال هاته المجالس، ممن ثم كانت السلطة الوصائية متواجدة دائما ومتدخلة في كل مجالات عمل السلطات المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي في الكثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية⁽²⁾.

تمثل البلدية قاعدة اللامركزية الإدارية في النظام الإداري الجزائري فلقد منحها المشرع الشخصية المعنوية نظرا للدور الذي تلعبه في خدمة المواطنين فهي حلقة وصل بين الجهات المركزية في الدولة وبين الأقاليم المحلية، وهي تعمل بواسطة جهاز المتمثل في المجلس الشعبي البلدي، حيث يشكل الأداة المناسبة لتحقيق الديمقراطية المحلية، ويحتل أعضاء المجلس الشعبي البلدي الصف الأول في علاقة الدولة بالمجتمع، وقد بين قانون البلدية طريقة انتخابه وكيفية عمله.

إن الاعتراف للبلدية بالشخصية المعنوية يبرز خصائص تميزها باعتبارها جماعة محلية قاعدية وتمثل خصوصا في الاستقلالية الإدارية والاستقلالية المالية.

فالاستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة، وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة، أما الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة.

1- فريحات إسماعيل، المرجع السابق، ص155.

2- عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد06، ماي2009، ص116.

غير أن السلطة المركزية اعتمدت وسائل للرقابة على مالية البلدية التي تقف على المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه فكرة اللامركزية ككل، وهو الاستقلال المحلي الذي يعتبر جوهر اللامركزية الإدارية فيجب أن تكون هذه الرقابة مضبوطة بشكل دقيق، لأن أي تجاوز لها يؤدي إلى فقدان اللامركزية لصفاتها الأساسية، ومن ثم تصبح البلدية مجرد فروع محلية للسلطة المركزية أو امتداد إداري للإدارة المركزية، ولذلك فإن الاستقلالية من حيث درجة ممارستها هي معيار يسمح بوصف أي نظام بأنه لا مركزي يتمتع بمعظم صلاحياته أو أنه مجرد كيان محلي خاضع للسلطة المركزية حتى وإن حمل شعار الجماعات المحلية⁽¹⁾.

المبحث الثاني:

المالية العامة للبلدية.

تعتمد البلدية مثلها مثل الدولة على وثيقة الميزانية التي هي بمثابة الركيزة الإخبارية الرئيسية لمعرفة الوضعية المالية للبلدية، غير أن هذه الوسيلة تتميز بقواعدها عن ميزانية الدولة من حيث الشكل، المضمون، التحضير، التصويت، التنفيذ، والمراقبة⁽²⁾. لذا فميزانية البلدية تحد من حرية النشاط المالي للبلدية، لأن عدم التقيد بها يفقدها الغاية التي أنجزت لأجلها، لذا وضعت قواعد عديدة تحكم وتنظم العمليات المالية من إنفاق وتحصيل، وتتولى البلدية بواسطة أعوانها وتحت إشراف وزارة المالية عمليات تنفيذ الميزانية، كما خص المشرع ميزانية البلدية لرقابة صارمة نتيجة لأهميتها نظرا لتضمنها أموال عامة، وتتمثل هذه الرقابة في رقابة سابقة وأخرى لاحقة⁽³⁾. وهذا ما سيوضح من خلال التعريف بميزانية البلدية والإحاطة بها في المطلب الأول ومن خلال تنفيذها والرقابة عليها في المطلب الثاني.

المطلب الأول:

ميزانية البلدية.

تعتبر ميزانية البلدية الصورة العاكسة لنشاط الجماعة المحلية وسياستها المنتهجة باعتبارها تظهر في أوجه الدخل وأوجه الإنفاق من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن الجماعات المحلية في الجزائر منحها المشرع الاستقلالية المالية، وذلك بأن خصها بميزانية ترصد فيها نفقاتها ومواردها والتي تختلف

1- دلال بري، الاستقلال المالي للبلدية، مذكرة ماستر، (كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة)، الجزائر، 2014، ص56.

2- دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2014، ص139.

3- بري دلال، المرجع السابق، ص40.

تماما عن ميزانية الدولة. إلا أن هذه الجماعات المحلية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار عند إعداد ميزانيتها كل التوجهات الحكومية لإدراج بعض النفقات التي تراها تتماشى والخطة التنموية الشاملة.

الفرع الأول:

مفهوم ميزانية البلدية.

لقد تعددت المفاهيم حول الميزانية المحلية (البلدية، الولاية) وذلك بتعدد الزوايا المنظور إليها من خلالها، فرجال الاقتصاد أوجدوا لها مفهوما اقتصاديا، وعلماء الاجتماع دافعوا عن المفهوم الاجتماعي لها، أما رجال القانون فقد أوجدوا لها مفهوما قانونيا⁽¹⁾.

أولا- تعريف ميزانية البلدية:

لتحديد تعريف دقيق لميزانية البلدية لابد من تحديد المفهوم الاقتصادي والاجتماعي لنتوصل إلى المفهوم القانوني.

1- المفهوم الاقتصادي:

تعتبر المالية المحلية فرع من فروع المالية العامة التي تتضمن القواعد الخاصة للعمليات المالية المتعلقة بأشخاص القانون العام، وهي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية⁽²⁾.

2- المفهوم الاجتماعي:

ويتمثل في كون مهمة ميزانية المجموعات المحلية تكمن في ضمان الحاجات الجماعية للسكان المحليين، ونلاحظ أن الجانب الإيجابي في المفهوم الاجتماعي يكمن في أن الميزانية تلبي حاجات المواطنين، وذلك عن طريق التوزيع العادل والعقلاني للنفقات والإيرادات، بحيث تكون الاستفادة عادلة بين المواطنين⁽³⁾.

3- المفهوم القانوني للميزانية:

حسب قانون المحاسبة العمومية، فإن الميزانية المحلية هي وثيقة تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والتجهيز والاستثمار⁽⁴⁾.

1- سهيلة صالح، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، (كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة)، الجزائر، 2009، ص11.

2- المرجع نفسه، ص11.

3- المرجع نفسه، ص12.

4- قانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35 الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990، المعدل والمتمم.

كما جاء في المادة (176) من قانون البلدية 10/11 تعريف ميزانية البلدية على أنها: " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار"

ونفس التعريف جاء في المادة (157) من قانون الولاية 07/12 بالنسبة للولاية.

مما تقدم نستخلص أن المفهوم القانوني لميزانية البلدية ارتكز على ثلاث عناصر، هي:

أ- العنصر الأول: الميزانية البلدية هي جدول تقديرات.

وهذا يعني أنها عبارة على جدول تقديرات خاص بالإيرادات والنفقات السنوية، ويمثل جدول التقديرات الأرقام والمبالغ المحتملة التي ينتظر الحصول عليها من المصادر المختلفة للإيرادات، ويضاف إلى ذلك الأرقام المتوقع إنفاقها خلال سنة من الممارسة، حيث تكمن أهمية التقديرات في ضرورة تنظيم الإيرادات من جهة وتنظيم النفقات من جهة أخرى، لذلك يعطي تعريف الميزانية أهمية لفكرة التقديرات حيث تكتسي طابعا ضمنيا واحتماليا، فالأرقام التي تعطىها إذن ليست أرقام مؤكدة وصحيحة ولكنها أرقام احتمالية⁽¹⁾.

يلاحظ أن قيمة الميزانية وخاصة توازنها يتعلقان بدقة التقدير الذي يجب أن يعتمد على أسس علمية وعملية.

ب- العنصر الثاني: الميزانية البلدية هي عقد ترخيص.

بخصوص أن الميزانية هي تجسيد لعملية ترخيص بالإنفاق، فذلك يعني أن مجالس الجماعات المحلية ترخص لرئيسها باستخلاص الموارد الراجعة لها بمقتضى القانون وبإنفاق الاعتمادات حسب الميزانية.

يعد هذا العنصر أهم عنصر في المفهوم القانوني للميزانية المحلية، فالرخصة تمنح من طرف جهاز تشريعي إلى جهاز تنفيذي، فالبرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية على مستوى الدولة يمنح الرخصة إلى الهيئة التنفيذية، ونفس الشيء بالنسبة للمجموعات المحلية، فالمجالس الشعبية البلدية بصفتها هيئات منتخبة تمنح هذه الرخصة إلى الجهات المكلفة بتنفيذها، فعن طريق التصويب على الميزانية يتم منح الرخصة لتنفيذها⁽²⁾.

1- سهيلة صالح، المرجع السابق، ص15.

2- المرجع نفسه، ص15.

ج- العنصر الثالث: الميزانية البلدية هي عقد للإدارة.

إن الصلاحيات العامة الموكلة للمجموعات المحلية المنصوص عليها في قانون البلدية لسنة 2011 متعددة ومتنوعة الشيء الذي يجعل المجموعات المحلية مكلفة بإدارتها، وأهم شيء هو ضمان التسيير الحسن لجميع هذه المصالح والمؤسسات القائمة في الإقليم الذي تشرفه عليه⁽¹⁾.

ثانيا: القواعد التي تحكم الميزانية البلدية:

إن ميزانية البلدية كغيرها من الموازين العامة تحكمها جملة من المبادئ والقواعد نذكر منها:

✓ **قاعدة السنوية:** وهو أن تسطر الميزانية على مدار سنة كاملة وهي بالضبط المدة المقرر العمل بها، ولقد أكد عليها المشرع في قانون البلدية 10/11 من خلال مصطلح "السنوية" في المادة (176).

✓ **قاعدة القبلية:** ومفادها هو وجوب إعداد الميزانية البلدية للسنة المقبلة قبل انتهاء السنة المالية الجارية بحسب المادة (177) قانون 10/11 التي تنص على أنه: "يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية...".

✓ **قاعدة الوحدة:** تعني وضع بنود الإيرادات والنفقات في وثيقة واحدة موزعة على أبواب وفصول ومواد وهذا ما نصت عليه المادة (179) قانون 10/11: "تحتوي ميزانية البلدية على قسمين: قسم التسيير، قسم التجهيز والاستثمار.

✓ وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات....".

✓ **قاعدة التوازن:** وتعد من أهم قواعد التسيير البلدي ويقصد بها أن تتساوى جملة الإيرادات مع جملة النفقات بحسب المادة (179) من القانون 10/11: "...وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا...".

✓ **قاعدة الشمولية:** وتعني اشتغال الميزانية البلدية على قسمين أحدهما خاصة بالإيرادات والآخر خاص بالنفقات دون الربط بينهما بحيث يظهر الفرق جليا بينهما⁽²⁾.

ثالثا: مضمون ميزانية البلدية:

حسب نص المادة (179) من قانون البلدية فإن ميزانية البلدية تتكون من إيرادات ونفقات.

1- النفقات: تنص المادة (198) من قانون البلدية على ما يلي:

1- المرجع نفسه، ص16.

2- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص ص(53-55).

" يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يأتي:

- أجور وأعباء مستخدمي البلدية.
- التعويضات والاعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية.
- المساهمات المقررة على الاملاك ومداخل البلدية بموجب القوانين.
- نفقات صيانة الاملاك المنقولة والعقارية.
- نفقات صيانة طرق البلدية.
- مساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها.
- الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز للاستثمار.
- فوائد القروض.
- أعباء التسيير المرتبطة باستغلال التجهيزات الجديدة.
- مصاريف تسيير مصالح البلدية.
- الأعباء السابقة.

يحتوي قسم التجهيزات والاستثمار خصوصا على ما يأتي:

- نفقات التجهيز العمومي.
- نفقات المساهمة في رأس المال في عنوان الاستثمار.
- تسديد رأس مال القروض.
- نفقات إعادة تهيئة منشآت البلدية.

2- الإيرادات: تتكون إيرادات قسم التسيير مما يأتي:

أ- إيرادات التسيير: حددتها المادة (95) من قانون البلدية على أن:

" تتكون إيرادات قسم التسيير مما يأتي :

- ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب التشريع المعمول به.
- مساهمات 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 التجهيز:

تناولتها المادة (95) المذكورة أعلاه على أنه:

"..... يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار ما يلي:

- الاقتطاع من إيرادات التسيير المنصوص عليه في المادة 192 أدناه.
- ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية.
- الفائض المحقق على المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي تجاري.
- ناتج المساهمات في رأس المال.
- إعانات الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية.
- ناتج التمليك.
- الهبات والوصايا المقبولة.
- كل الإيرادات المؤقتة والظرفية.
- ناتج القروض."

الفرع الثاني:

مراحل إعداد الميزانية البلدية.

إن حسن أداء النشاط الإداري للبلدية يتجسد بصورة جلية في مدى نجاعة الميزانية وحسن سيرها. ونظرا لأهميتها وخطورة آثارها على الأداء الوظيفي للإدارة المحلية فقد أولاهها المشرع اهتماما كبيرا بحيث جعلها تمر بعدة مراحل، كل مرحلة سابقة تمهد لمرحلة لاحقة، وكل واحدة تكمل الأخرى وهذا بدءا بمرحلة الإعداد لها وانتهاء بمرحلة تنفيذها.

أولا: مرحلة إعداد الميزانية:

يقصد بها مجموعة العمليات والمراحل التي يمر بها مشروع الميزانية إلى أن يصبح قابلا للتنفيذ.

ففي ما يخص مشروع إعداد الميزانية البلدية فيتولى مهمتها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾

وفي هذا الإطار يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي، إعداد مشروع الميزانية⁽²⁾.

نظرا للأهمية البالغة للميزانية في الحياة الاقتصادية فإن إعدادها يتطلب الدقة في اتخاذ الاحتياطات والإجراءات اللازمة بجدية، لتكون التقديرات قريبة من الواقع، وتولي السلطات البلدية في عملية إعداد الميزانية أهمية بالغة وهذا لانعكاساتها على التنمية المحلية والوطنية، ولذا يجب أن تكون عملية التحضير مبنية على أسس ثابتة وحجج مقبولة بجعل الموارد المحلية في خدمة المواطنين⁽³⁾.

ثانيا: مرحلة التصويت على الميزانية:

بعد استقاء المرحلة الأولى المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة (180) -إعداد الميزانية- - يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للفقرة الثانية من ذات المادة مشروع الميزانية أمام المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه.

وفي هذا الإطار تنص المادة(181) من قانون البلدية على أن: " يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون.

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

يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تلي تنفيذها ".

ثالثا: مرحلة المصادقة على الميزانية:

إن ميزانية البلدية لا تصبح نافذة إلا بعد استكمال إجراء المصادقة من طرف سلطات الوصاية، حيث اشترطت المادة (57) من قانون البلدية⁽⁴⁾، أنه لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة الميزانيات والحسابات. ويتم تقديم الميزانية بعد التصويت عليها من طرف المجلس الشعبي البلدي لسلطات الوصايا للمصادقة عليها مصحوبة بمداولة المجلس الشعبي البلدي

1- عتيقة جديدي، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، (مذكرة الماستر في العلوم السياسية)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013، ص99.

2- المادة 180 من القانون 10/11، المرجع السابق، ص24.

3- عتيقة جديدي، المرجع السابق، ص99.

4- يحي دنيدي، المرجع السابق، ص 139.

وتقارير اللجان المالية ودفاتر الملاحظات بحسب المادة (183) من قانون البلدية⁽¹⁾ إن سلطات الوصايا تجد نفسها عند المصادقة على الميزانية أمام أحد الوضعيات التالية:

- 1- حالة توازن الميزانية: بحسب المادة (183) من قانون البلدية⁽²⁾ يتم المصادقة على الميزانية.
- 2- حالة عدم توازن الميزانية: بحسب نفس المادة (183) فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوم من تاريخ استلامها، وتخضع لمداولة ثانية خلال 10 أيام لتصحيح الميزانية.
- 3- حالة التصويت مجددا على عدم التوازن أو عدم التصويت: يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، وفي غضون 8 أيام التي تلي تاريخ الإعدار، تضبط الميزانية تلقائيا من طرف الوالي.⁽³⁾
- 4- حالة عدم ضبط ميزانية البلدية نهائيا: في هذه الحالة حسب ما نصت عليه المادة (185) من قانون البلدية⁽⁴⁾ فإنه يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة غير أنه في هذه الحالة وحسب نفس المادة دائما لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من اثني عشر (12/1) في الشهر من اعتمادات السنة المالية السابقة.
- 5- حالة عدم التصويت على ميزانية البلدية: وتكون بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، فإنه يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية، يضبطها الوالي نهائيا⁽⁵⁾.

الفرع الثالث

وثائق ميزانية البلدية

إضافة إلى الميزانية الأولية، والتي سبق الإشارة إليها في الفرعين السابقين باعتبارها الأصل، سنتطرق في ما يلي إلى الوثائق الأخرى والمتمثلة فيما يلي:

أولا- الميزانية الإضافية:

تتدخل هذه الميزانية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها، وهي عبارة عن ميزانية تعديلية وميزانية تمديد (un budget de report)، فأثناء وضع الميزانية الابتدائية، لا يمكن إدراك

1- القانون 10/11، المؤرخ في 2011/06/22، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق، ص25.

2- القانون 10/11، المؤرخ في 2011/06/22، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق، ص25.

3- المادة 183 من القانون 10/11، المؤرخ في 2011/06/22، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق، ص25.

4- القانون 10/11، المؤرخ في 2011/06/22، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق، ص25.

5- المادة 186 من القانون 10/11، المؤرخ في 2011/06/22، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق، ص25.

نتائج الميزانية السابقة، أي لا يمكن معرفة ما إذا كانت هذه الميزانية في عجز أو في فائض، فإذا حققت عجز فإن الميزانية الإضافية هي التي تغطي هذا العجز⁽¹⁾.

في هذا الإطار نصت أحكام قانون البلدية على أنه عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه وضمان توازن الميزانية الإضافية. إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر⁽²⁾.

ثانياً: الحساب الإداري:

بعد انتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل خلال السنة المالية في الحساب الإداري، وتقف وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة التي تلي السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها.

فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية متأخرة بسنة، ويعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية⁽³⁾.

ويعد الحساب الإداري بمثابة الوثيقة التي تسمح للمجالس الشعبية المحلية تمارس رقابة بعدية للعمليات المالية المنفذة في إطار الميزانية ونتائجها كما هي معروضة في الحسابات الإدارية مع تلك المنفذة من قبل المحاسبين العموميين المعنيين (أمناء الخزينة للبلديات)، ومن مطابقتها لترخيصات الميزانية والتسويات اللازمة عند الاقتضاء، حيث تبت المجالس الشعبية البلدية المحلية في مطابقة الحسابات الإدارية بمداومات والتي قد تضمن ملاحظاتهم لترفق فيما بعد بنسخ الحسابات المودعة لدى مجلس المحاسبة⁽⁴⁾.

وفي هذا الإطار تنص المادة (188) من قانون البلدية على أنه:

"يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي، عند نهاية الفترة الإضافية للسنة المالية، الحساب الإداري للبلدية ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة.

تتم المصادقة على الحساب الإداري وإعداد حساب التسيير وكذا التقرير الدوري للكتابات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما."

1- يحي دنيدي، المرجع السابق، ص142.

2- المادة 184 من القانون 10/11، المؤرخ في 22/06/2011، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق، ص25.

3 - المادة 187 و188 من القانون 10/11، المؤرخ في 22/06/2011، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق، ص25.

4- سهيلة صالح، المرجع السابق، ص ص (21-22).

ثالثا: الاعتمادات والرخص:

في بعض الأحيان يقتضي الأمر إضافة وثائق أخرى تدرج في ميزانية البلدية وتتمثل أساسا في فتح اعتمادات ورخص خاصة، يتم فتحها بين الميزانية الأولية والميزانية الإضافية وتهدف إلى تخصيص بعض النفقات التي لم تكن معروفة خلال إعداد الميزانية الأولية⁽¹⁾، وقد جاء النص على ذلك في الفقرة الأخيرة من المادة (177) من قانون البلدية " يسمى فتح الاعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة " اعتمادات مفتوحة مسبقا" إذا جاءت قبل الميزانية الإضافية أو " ترخيص خاص " إذا جاءت بعدها. كما تنص المادة (178) من ذات القانون على أنه:

" يشترط فتح الاعتمادات المسبقة للميزانية الإضافية للتراخيص الخاصة بتوفير إيرادات جديدة"

المطلب الثاني:**تنفيذ ميزانية البلدية.**

بعد استكمال كل المراحل السابقة من تحضير وتصويت ومصادقة يأتي تجسيد وتنفيذ تلك الميزانية، بمعنى انتقال من مجال التقدير والتوقع للسنة المقبلة إلى مجال الواقع الملموس، وذلك بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات المعتمدة⁽²⁾.
لكن قبل التطرق لأجهزة التنفيذ لميزانية البلدية سنخرج أولا على مبدأ مهم ألا وهو مبدأ الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

الفرع الأول:**أجهزة تنفيذ ميزانية البلدية.**

إن مرحلة تنفيذ الميزانية هي بداية محطة جديدة تدخل فيها خطوة التطبيق الملموس، وإخراج محتواها إلى حيز الوجود من خلال تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات. ولأجل ذلك فقد حدد المشرع الأجهزة المنوطة بها تنفيذها وحدد لكل جهاز حدود مسؤوليته، ولإضفاء الشفافية فإنه فصل بينهما في الوظائف.

أولا: مبدأ الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي⁽³⁾:

1- سهيلة صالح، المرجع السابق، ص22.

2- سهيلة صالح، المرجع السابق، ص34.

3- بالنسبة للجزائر فقد تضمنه المرسوم الصادر بالأمر رقم 259-65 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 المتضمن صلاحيات المحاسبين العموميين، وكذا المادة 55 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتضمن قانون المحاسبة العمومية " تنافي وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسبة العمومي".

1- **مضمون المبدأ:** تعتبر قاعدة الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي من بين القواعد القديمة التي تنظم المحاسبة العمومية في القانون الفرنسي، ولقد أدرجت هذه القاعدة لأول مرة في المرسوم الملكي التعلق بالمحاسبة وإثبات النفقات العمومية لـ 14 سبتمبر 1822، يعتبر الأمر بالصرف ذلك الإداري الذي يأمر بدفع النفقة، والمحاسب العمومي هو ذلك الذي توضع لديه الأموال العمومية اللازمة لدفع هذه النفقة، فالأول يقوم أساسا بمهام إدارية كالتوظيف، إبرام الصفقات، تقديم الإعانات، ضمان سير المرافق العمومية... إلخ، قد يكون شخصا معينًا كالوزير أو المدير أو منتخبا كرئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس البلدية، أما المحاسب العمومي فهو الشخص المعين قانونا من قبل وزير المالية. ويقوم هذا الشخص بوظيفة موحدة في الشكل بحيث تنحصر في قبض أو صرف الأموال والمحافظة عليها، فالوظائف الأخيرة هذه تعتبر عمليات محاسبية.

في بداية السنة المالية، تنطلق عملية تنفيذ ميزانية الدولة، فهنا تقسم الوظائف بصورة طبيعية فمنها ما هو إداري ويقوم به الأمر بالصرف، ومنها ما هو مالي ويقوم به المحاسب العمومي. فالدولة إذن تستعمل كبقية المؤسسات الاقتصادية أو الإدارية وسائل الدفع عن طريق الكتابات المحاسبية (les écritures comptables⁽¹⁾) والتي لا تحتوي إلا على شيء قليل من الاستعمال اليدوي للنقود، فالتصرفات التي تقوم بها الدولة من أجل القيام بمهامها في مجال تنفيذ المال العمومي تقوم بها مجموعتان كم الأعوان الفصل بينهما ضروري بل إجباري⁽²⁾.

2- **أهمية مبدأ الفصل بين الوظائف :** وتكمن الأهمية فيما يلي:

أ- **ضمان احترام القوانين والأنظمة المعمول بها في مجال تنفيذ النفقات العمومية:** حيث أن هذه القاعدة الأولى التي تحد نوعا ما من سلطات الأمر بالصرف تفرض على المحاسب البلدي فحص مدى مطابقة النفقات مع القوانين والأنظمة سارية المفعول للنفقة العمومية المراد القيام بها من طرف الأمر بالصرف.

ب- **ضمان احترام الترخيصات المحددة من طرف المجلس الشعبي البلدي:** حيث أنه يجب على المحاسب البلدي مراقبة مدى التزام الأمر بالصرف بالمبالغ المحددة في الميزانية البلدية والتأكد من توفر الاعتمادات المالية في مواد الميزانية المراد إجراء النفقة على حسابها⁽³⁾

ج- **تفادي التعسف وتحقيق مردودية أحسن:** ونجد هذا في تنفيذ نفقات التجهيز من خلال قانون الصفقات العمومية الذي يحدد قواعد دقيقة وإجراءات محددة لإبرام الصفقات العمومية، وعند إجراء المزايدات بالنسبة لبعض المحاصيل واستغلال الأملاك العمومية كتأجير العقارات وبيع الأملاك المنقولة.

1- يحي دينديني، المرجع السابق، ص ص (109-110).

2- المرجع نفسه، ص 110.

3- سهيلة صالح، مرجع سابق، ص 34.

د- إعداد الحسابات العمومية: حيث يتعين على المحاسب البلدي ضرورة تبيان كل تفاصيل الحسابات المتعلقة بالعمليات المالية بصورة واضحة وعقلانية باستعمال تقنيات محاسبة فعالة⁽¹⁾.

ثانيا: رئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب العمومي:

يسهر على عملية تنفيذ الميزانية جهازان منفصلان ومستقلان عن بعضهما البعض، ويشترط وجود فصل عضوي ووظيفي بينهما، كما تقوم مسؤوليتهما في حالات محددة قانونا، وهما الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

1- رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف:

نصت المادة (23) من قانون المحاسبة العمومية على أنه: " يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل للتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21". وبالرجوع إلى المواد 16، 17، 19، 20 و 21 من ذات القانون والمشار إليها في المادة (23) أعلاه، نجد أن عمليات التنفيذ التي يؤهل الأمر بالصرف القيام بها هي:

- إجراءات الإثبات والتصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات، إجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات⁽²⁾.

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتصرف لحساب البلدية بمثابة الأمر بالصرف المكلف بتنفيذ ميزانية البلدية، وذلك طبقا لنص المادة (26) من قانون المحاسبة العمومية.

2- المحاسب العمومي:

حسب المادة (33) من قانون المحاسبة العمومية:

" 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 ودفع النفقات.

- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو الأموال المكلفة بها و حفظها.

1- المرجع نفسه، ص 35.

2 - المادة 15 من القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتضمن قانون المحاسبة العمومية، جريد رسمية عدد 35 الصادرة في 15 أوت 1990.

- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
- حركة حسابات الموجودات".
- إضافة إلى العمليات المنصوص عليها في المادة السابقة تنص المادتين (18) و(22) على العمليتين التاليتين وهما: التحصيل والدفع.
- التحصيل: يعد الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الديون العمومية.
- الدفع: يعد الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي⁽¹⁾ (عندما تكون البلدية في مركز المدين).

الفرع الثاني

الآليات القانونية لتنفيذ ميزانية البلدية

إن عمليات تنفيذ الميزانية البلدية تتم عبر تنفيذ نفقاتها وتحصيل إيراداتها وتجرى كلتا العمليتين عبر مرحلتين أساسيتين، هما المرحلة الإدارية والتي هي من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي والمرحلة المحاسبية التي تتم من طرف المحاسب البلدي تطبيقاً لمبدأ الفصل بين الوظائف بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

أولاً- الآليات القانونية لتنفيذ نفقات البلدية:

إن فتح الاعتماد في الموازنة لا يعني تنفيذ النفقة، ذلك أن عملية التنفيذ ترتبط بقواعد وأصول تهدف إلى احترام القوانين المعمول بها عند تنفيذ وصرف النفقات العامة، وتجرى عمليات صرف نفقات الجماعات المحلية عبر مرحلتين متتاليتين:

- المرحلة الإدارية.
 - المرحلة المحاسبية.
- فالتمييز بين المرحلتين يكون على عدة مستويات:
- على المستوى المالي: يضمن وضوح ودقة عمليات الإنفاق.
 - على المستوى القانوني: يسمح بتحديد الوقت الذي عنده تصبح البلدية ملزمة قانوناً بالدين.
 - على المستوى الإداري: يسمح بوضع نوع من الفصل بين السلطات داخل عمليات الإنفاق وذلك بإسناد تنفيذ هذه العمليات لسلطة مختلفة⁽²⁾.

1 - المادة 18 و 20 من القانون رقم 21/90، المرجع نفسه.

2- بلس شاوش بشير، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر، 2007، ص200.

1- المرحلة الإدارية:

تكون من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف، وتتم وتنفذ هذه المرحلة خلال ثلاث مراحل وهي:

أ- الالتزام بالنفقة:

وهو التصرف الذي بمقتضاه تنشئ الجماعة المحلية أو البلدية التزاماً ينشأ عنه عبء، بحسب المادة (19) من قانون المحاسبة العمومية : " يعد الالتزام الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين"⁽¹⁾.

وقد يكون الدين مصدره التزام إداري متمثل في الصرف القانوني مثل شراء المعدات، تعيين موظفين جديد، اقتناء لوازم...إلخ⁽²⁾.

وقد يكون الالتزام أو الدين غير إداري والذي ينشأ عن طريق الارتباط بالنفقة وذلك نتيجة واقعة معينة يترتب عليه التزام البلدية بإنفاق مبلغ ما، فمثلاً قد تتسبب مركبة تابعة للبلدية في إصابة مواطن⁽³⁾.

ب- التصفية (تحديد النفقة - التحقيق):

حسب قانون المحاسبة العمومية فإن التصفية تسمح بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية⁽⁴⁾، ويقصد بهذا القرار تحديد المبلغ الذي تلتزم الجماعة المحلية بدفعه، فلا يمكن صرف النفقات إلا بعد تنفيذ موضوعها أي التحقق من أن أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن ومطابقة هذا الأداء لشروط الالتزام بالنفقات، فلا تدفع الجماعة المحلية النفقة للمستفيد إلا بعد الإنجاز الفعلي للخدمة، باستثناء حالات قليلة جداً ومقررة قانوناً مثل⁽⁵⁾:

- مصاريف المهام الممنوحة لموظفي الإدارات العمومية.
- المعاشات.
- الإعانات المالية.

1- القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المرجع السابق.

2- عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير)، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012، ص52.

3- المرجع نفسه، ص52.

4- المادة 20 من القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المرجع السابق.

5- عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص53.

- نفقات الاشتراكات في بعض الحالات.

ومن ناحية أخرى، وبما أن مبلغ النفقة القابل للدفع لا يمكن في كثير من الحالات تحديده بدقة أثناء الالتزام، فإن التصفية تسمح بضبطه على أساس الإثباتات التي تمت أثناء التحقيق في أداء الخدمة وعمليا تتمثل التصفية في الإقرار الخطي للأمر بالصرف على سند إثبات النفقة⁽¹⁾.

ج- الأمر بصرف النفقة (الأمر بالدفع):

الأمر بالدفع هو عبارة عن قرار إداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمرا بدفع النفقة التي كانت محل التزام وتصفية سابقة، وحسب المادة (21) من قانون المحاسبة العمومية: " يعد الأمر بالصرف وتحرير الحوالات الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية". وهنا تظهر السلطة التقديرية للأمر بالصرف بصفته مسيرا قبل كل شيء.

ويتخذ الأمر بالدفع شكل الحوالة (حوالة الدفع) التي تحتوي على كل معلومات الميزانية التي تخص النفقة، وهي: الدورة المالية التي تنطبق عليها، رقم المادة التي ترتبط بها الوثائق الثبوتية المدعمة للنفقة، هوية الدائن، موضوع النفقة وتاريخ إنجاز الخدمة الفعلية⁽²⁾.

2- **المرحلة المحاسبية:** وهي المرحلة الأخيرة من مراحل صرف النفقة العامة، تنفذ هذه المرحلة من طرف المحاسب البلدي بصفته محاسب عمومي والتي تمر بمرحلة وحيدة وهي دفع مبلغ النفقة للدائن الحقيقي للبلدية⁽³⁾.

دفع النفقة: حسب أحكام قانون المحاسبة العمومية يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبرام الدين العمومي⁽⁴⁾، فهذه العملية بموجبها يتم إبرام ديون البلدية غير أن مهمة المحاسب العمومي لا تقتصر على تنفيذ أوامر الأمر بالصرف، بل تتعداها بممارسة نوع من الرقابة المفروضة في حدود صلاحياته، بالإضافة إلى كونه أمينا على الصندوق، ويتمثل دوره في التحقق من صدور الحوالة لفائدة الدائن الحقيقي أو ممثله الشرعي، أي أن الشخص المستلم يبرئ البلدية من دينها⁽⁵⁾.

ففي حالة توفر جميع الشروط تتم عملية الدفع في أجل 10 أيام ابتداء من يوم استلام ملف النفقة .

1- يلس شاوش، المرجع السابق، ص 201.

2- المرجع نفسه، ص 202.

3- عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 53.

4- المادة 22 من القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المرجع السابق.

5- يلس شاوش، المرجع السابق، ص 223.

ثانيا: الآليات القانونية لتحصيل إيرادات البلدية:

إن تحصيل إيرادات البلدية يمر هو الآخر بمرحلتين، الأولى المرحلة الإدارية التي تتمثل في إثبات حقوق الجماعة المحلية وتصفياتها، والثانية المرحلة المحاسبية وهي التحصيل.

1- المرحلة الإدارية: وتنفذ هذه المرحلة لما يلي:

أ- الإثبات: ويتعلق بنشأة الحقوق ومعانيها ويكون ذلك على عاتق إدارة البلدية وتتم عن طريق إجراء الإثبات، حيث يعد الإثبات الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي، والدائن العمومي هنا هو الجماعة المحلية⁽¹⁾.

ب- التصفية: وهي تحديد مبلغ الدين المستحق للجماعة المحلية والقابل للتحصيل، وفي الواقع إثبات وتصفية إيرادات الجماعات المحلية هما عمليتان متكاملتان، وغالبا يتم إجراؤهما في وقت واحد، الأمر الذي يجعل بالإمكان جمعهما تحت عبارة تحديد الإيرادات.

وإذا كان إجراء إثبات وتصفية الإيرادات مبدئيا وقانونيا من اختصاص الأمرين بالصرف حسب المادة (23) من قانون المحاسبة العمومية، فهذا لا يعني أنها تتم بمعرفتهم وتحت مسؤوليتهم المباشرة⁽²⁾.

2- المرحلة المحاسبية: وفي هذه المرحلة نجد العملية الأخيرة والحاسمة للعملية ككل وهي:

التحصيل: وقد عرفته المادة (18) من قانون المحاسبة العمومية⁽³⁾ على أنه:

"هو الإجراء الذي بموجبه يتم إبراء ذمة الدين العمومي، وبه يقوم المحاسب العمومي بمراقبة مدى شرعية عملية التحصيل للمبلغ المحدد في السند".

إلا أن هناك بعض الإيرادات التي يمكن للمحاسب تحصيلها دون إرسال السند ويتعلق الأمر بالإجراءات التي تدفع نقدا مثل الهبات، وتعد عملية التحصيل عملية محاسبية يقوم بها المحاسب العمومي المتمثل في المحاسب البلدي، فبعد وصول سند التحصيل إلى مكتبه يتحقق من أن هذا السند مرخص له بموجب القانون ثم يقوم بتسجيل هذا السند ويلتزم بمتابعة السندات والمداخيل وجميع المبالغ التي ترجع إلى البلدية، كما يثبت إرسال الأمر بالصرف للسند للمحاسب البلدي، وبهذا تقع

1- المادة 16 من القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المرجع السابق.

2- محمد مسعودي، ميزانية الولاية بين التحضير والمتابعة، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006، ص11.

3- المادة 18 من القانون رقم 21/90، المؤرخ في 15 أوت 1990، المرجع السابق.

المسؤولية التامة على عاتق المحاسب البلدي تحصيل المبلغ، كما يقع على عاتقه كذلك مراقبة صحة إلغاءات السندات للإجراءات والتسويات على الصعيد المادي⁽¹⁾.

ثالثا: الفترة المالية لتنفيذ ميزانية البلدية:

باستقراء قانون البلدية⁽²⁾ يمكن أن نستنتج مبدأ سنوية ميزانية البلدية والذي يتمثل مضمونه في أنه يستدعي تنفيذ الميزانية خلال السنة الاجتماعية التي تبدأ من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من نفس السنة مع أجل إضافي يمتد إلى غاية:

✓ 15 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية والأمر بصرف نفقات تناسب خدمات تم تقديمها خلال السنة الاجتماعية وذلك بالنسبة لإصدار سندات إيرادات تناسب حقوقا مكتسبة.

✓ 31 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات دفع الحوالات الصادرة وكذا لتغطية سندات المداخل المحررة⁽³⁾.

الفرع الثالث:

الرقابة على تنفيذ الميزانية.

نظر لأهمية النفقات الخاصة بالبلدية، فإن النظام المالي الجزائري قد حرص على حمايتها من الأخطاء والتلاعبات التي يمكن ان تتسبب في ضياعها دون تحقيق الأهداف المسطرة والمشاريع المبرمجة لتطوير التنمية المحلية⁽⁴⁾، ولهذا فإن المشرع الجزائري أقر رقابة مضاعفة على مالية البلدية، تضمنها هياكل للرقابة السابقة وأخرى للرقابة اللاحقة⁽⁵⁾.

أولا- هياكل الرقابة السابقة:

الرقابة السابقة هي رقابة تباشرها الإدارة على نفسها، حيث لا يتم صرف أي نفقة أو مبلغ ما لم يكن معتمدا ومطابقا للقواعد المالية المعمول بها، فلا يعطي المسؤول الإداري موافقته على الصرف ما لم يتأكد من أن صرف النفقة جاء وفقا للاعتمادات المخصصة في الميزانية ومطابقا للقواعد المالية.

1- محمد مسعودي، المرجع السابق، ص15.

2- المادة 187 من قانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

3- محمد مسعودي، المرجع السابق، ص18.

4- أنظر المادة 61 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية المعدل والمتمم، "...أما الجماعات الإقليمية، فتخضع مراقبة تنفيذ ميزانيتها وعملياتها المالية لكل من المؤسسات المذكورة في الفقرة أعلاه ولمجالسها المتداولة".

5- عبد اللطيف لونيبي، الرقابة على مالية البلدية (مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013، ص61.

فلا يتم صرف النفقة بدون ترخيص مسبق من المراقب المالي الذي يدقق عمليات وأوامر الصرف منعا لحدوث الأخطاء والمخالفات والتجاوزات⁽¹⁾.

ولا تقتصر الرقابة السابقة فيما يخص تنفيذ ميزانية البلدية على المراقب المالي فقط بل إنها تمارس كذلك من طرف أمين خزينة البلدية، وكذلك من طرف لجان الصفقات العمومية، وعليه سوف نتطرق فيما يلي بشيء من التفصيل إلى هذه الهياكل كل على حدى.

1- المراقب المالي:

يشكل المراقب المالي أحد أهم أعوان الرقابة السابقة على النفقات العمومية للبلدية، يعين من طرف وزير المالية حسب الكيفيات والشروط القانونية المنصوص عليها بالمرسوم التنفيذي رقم 92-117⁽²⁾ وكذا المرسوم التنفيذي رقم 11-381⁽³⁾ ولا سيما المادة 11 منه: "يعين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين: ..".

تتمثل مهمة المراقب المالي أساسا في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالنفقات العمومية، وذلك من خلال تقديم نصائح للأمرين بالصرف على المستوى المالي قصد ضمان نجاعة النفقات العمومية وفعاليتها، وكذلك المساهمة في الأعمال التحضيرية للميزانية المعهودة إليه، وضمان متابعتها وتقييمها، وكذا اقتراح كل تدبير ضروري يسمح بتسيير ناجع وفعال للنفقات العمومية⁽⁴⁾. وفي سبيل ذلك يتكفل المراقب المالي بالمهام التالية:

✓ مسك سجلات تدوين التأشيرات ومذكرات الرفض.

✓ مسك محاسبة التعداد الميزانياتي.

✓ مسك محاسبة الالتزامات بالنفقات.

ويرسل المراقب المالي إلى الوزير المكلف بالميزانية الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطوير الالتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانياتي⁽⁵⁾.

1- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط8، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص105.

- مرسوم تنفيذي رقم 92-117 المؤرخ في 14 مارس 1992، الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجي التابعة للمديرية العامة للميزانية وتصنيفها وشروط التعيين فيها، جريدة رسمية عدد 21، الصادرة بتاريخ 18 مارس 1992.

2- مرسوم تنفيذي رقم 92-117 المؤرخ في 14 مارس 1992، المرجع نفسه.

3- مرسوم تنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21/11/2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، جريدة رسمية عدد 64 الصادرة في 27 نوفمبر 2011.

4- عبد اللطيف لونيبي، المرجع السابق، صص(62-64).

5- المرجع نفسه، ص65.

وتطبق الرقابة السابقة التي يلتزم بها المراقب المالي على ميزانية البلدية، بتنفيذ إجراء توسيع الرقابة السابقة على البلديات تدريجياً، وفقاً لبرنامج تحدّد من طرف الوزيرين المكلفين على التوالي بالميزانية والجماعات المحلية.

وفي هذا الإطار صدر القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 02/03/2011 الذي يحدّد برنامج تاريخ بداية سريان الرقابة القبلية للنفقات الملتزم بها المطبقة على ميزانيات البلدية، والذي حدّد بـ 01 أفريل 2012، حيث أنه قبل هذا التاريخ كانت ميزانية البلدية تخضع لرقابة أمين الخزينة البلدي بصفته المحاسب العمومي المختص.

وعليه فإنه ابتداءً من هذا التاريخ -01 أفريل 2012- تخضع مشاريع القرارات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي المتضمنة التزاماً بالنفقات لتأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها⁽¹⁾.

2- أمين خزينة البلدية:

بناءً على المادة الأولى من المرسوم 11-331، يتم تعيين أمين خزينة البلدية، بصفته محاسباً عاماً من طرف الوزير المكلف بالمالية⁽²⁾.

يقوم أمين خزينة البلدية بعدة مهام، من بينها ما يلي:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات
- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.
- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.
- حركة حسابات الموجودات⁽³⁾.

وهو مكلف وحده تحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها، ويتعين عليه قبل التكفل بهذه العمليات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي (الأمر بالصرف) أن يتحقق من أن هذا الأمر مرخص له بموجب القوانين والأنظمة⁽⁴⁾.

1- المرجع نفسه ص ص (65-68).

2- مرسوم تنفيذي 331/11 مؤرخ في 11/09/2011 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، جريد رسمية عدد 52 الصادرة بتاريخ 21 سبتمبر 2011.

3- المادة 33 من القانون 90-21 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المرجع السابق.

4- عبد اللطيف لونيبي، المرجع السابق، ص ص (81-82).

وكذلك يجب عليه أن يتأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له، وشرعية عملية التصفية وتأثيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها (تأشير المراقب المالي، تأشير لجنة الصفقات المختصة، تأشير الأعمال المنجزة... إلخ)⁽¹⁾

إذا لاحظ أمين الخزنة أثناء معالجة وتصفية النفقات ومختلف العمليات أن أوامر وحوالات الدفع الصادرة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص مخالفة للشروط المتعلقة بصحة هذه العمليات، فإنه يقوم برفض تنفيذ هذه الأوامر إما رفضاً مؤقتاً بدعوة الأمر بالصرف إلى تصحيح الأخطاء وتداركها، أو رفضاً نهائياً في حالة عدم إمكانية تدارك هذه الأخطاء أو عدم أخذ الأمر بالصرف بعين الاعتبار الملاحظات المدونة بمذكرة الرفض المؤقت⁽²⁾.

3- لجان الصفقات العمومية:

تمارس مختلف اللجان المختصة بالرقابة القبلية على الصفقات العمومية، الرقابة على مشاريع دفاتر الشروط، الصفقات والملاحق التي تبرمها وتعدّها البلدية، وكذا فحص الطعون المقدمة من طرف المتعهدين المحتجين على المنح المؤقت للصفقة خلال آجال قانونية محددة⁽³⁾.

وتتمثل هذه اللجان في: اللجنة البلدية للصفقات، اللجنة الولائية للصفقات، واللجنة الوطنية للصفقات.

وتهدف الرقابة التي تقوم بها هذه اللجان المختصة (حسب اختصاص كل منها) إلى الحرص على⁽⁴⁾:

- مطابقة مشاريع دفاتر الشروط لأحكام قانون الصفقات العمومية .
- تناسق أحكام مشاريع دفاتر الشروط فيما يخص التناقضات المحتملة بين بنوده.
- الشفافية في الإجراءات التي يوفرها دفتر الشروط.
- التقيد ببنود دفاتر الشروط عند إبرام الصفقة.
- الأخذ بعين الاعتبار التحفظات عند المصادقة على دفاتر الشروط.
- كيفية إجراء عملية فتح الأظرفة وتقييمها، ومدى الشفافية التي توفرها.

ثانياً: هياكل الرقابة اللاحقة (البعديّة):

الرقابة اللاحقة هي رقابة شاملة للتأكد من عدم وجود مخالفات، كما أنها أشبه بالحساب الختامي الدوري لمراجعة الدفاتر الحسابية، ويسمّيها البعض بمصطلح " الجرد" الذي يشمل إعداد

1- المرجع نفسه، ص ص (90-91).

2- المرجع نفسه، ص 93.

3- المرجع نفسه، ص 99.

4- المرجع نفسه، ص ص (103-104).

حساب نهائي عما موجود لدى الجهة الإدارية وما تبقى لديها من موجودات، فهي رقابة تدقيق مستندي⁽¹⁾.

وتمارس على مالية البلدية رقابة لاحقة (بعدية) تقوم بها جهات مختلفة ومتخصصة، يمكن تناول بعضها فيما يلي:

1- المفتشية العامة للمالية:

وهي هيئة رقابية دائمة أنشأت بموجب المرسوم رقم 53/80⁽²⁾، حيث جاء في مادته الأولى: " تحدث هيئة للمراقبة، توضع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، تسمى المفتشية العامة للمالية" يدير المفتشية العامة للمالية رئيس المفتشية العامة للمالية، الذي يعين بمرسوم رئاسي، ويوضع تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية، ويساعده مديران للدراسات⁽³⁾.

ظلت المفتشية العامة للمالية جهازا رقابيا فقط منذ استحداثها سنة 1980 إلى نهاية الثمانينات، ونتيجة للتطورات الاجتماعية والاقتصادية التي عرفت الجزائر بعد سنة 1990، والانتقال من النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي الحر وانفتاح الاقتصاد الوطني، أصبح من الضروري تطوير أجهزة الدولة بما يتماشى مع اقتصاد السوق⁽⁴⁾.

وفي هذا الإطار عرفت المفتشية العامة للمالية إضافة عدة صلاحيات ومهام جديدة تتمثل في:

- مهمة التقييم الاقتصادي والمالي.
- مهمة التدقيق في القروض الدولية والأجنبية.
- مهمة الرقابة على عمليات الصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج.
- تقييم السياسات العمومية.

ففي هذه الصلاحية الأخيرة تدخل الرقابة البعدية على تنفيذ ميزانية البلدية، حيث أن الرقابة على الأموال العمومية بالطريقة الكلاسيكية القائمة على التأكد من سلامة الدفاتر والمستندات المحاسبية ومشروعيتها، لا تحقق الفعالية المطلوبة، لذلك فإن تقييم السياسات العمومية يهدف إلى البحث عن مدى

1- أعاد حمود القيسي، المرجع السابق، ص ص (105-106).

2- مرسوم رقم 53/80 مؤرخ في 01 مارس 1980 جريدة رسمية عدد 10 لسنة 1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية.

3- عبد اللطيف لونيبي، المرجع السابق، ص 120.

4- المرجع نفسه، ص 127.

تحقيق الميزانية للأهداف المحددة من خلال إنجاز دراسات وتحليل مالية واقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته⁽¹⁾.

2- مجلس المحاسبة:

أسسه دستور 1976 كجهاز أعلى للرقابة اللاحقة على مالية الدولة والجماعات الإقليمية والمصالح العمومية⁽²⁾.

يخضع مجلس المحاسبة الذي أنشأ سنة 1980 للأمر 20/95⁽³⁾، ويعتبر المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، ويتمتع باختصاص إداري وقضائي ويتمتع كذلك بالاستقلالية ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله⁽⁴⁾.

يمارس مجلس المحاسبة صلاحيات إدارية من خلال رقابة نوعية التسيير على صعيد الفعالية والنجاعة والاقتصاد، وكذلك صلاحيات تدخل ضمن اختصاصاته القضائية، عن طريق قرارات في حالة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين، أو تقديم الحسابات أو الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للأخطاء والمخالفات التي ترتكبها المسيرون⁽⁵⁾.

يتعين على المحاسبين العموميين وعلى الأمرين بالصرف التابعين للهيئات العمومية (منها البلدية) إيداع حساباتهم للتسيير وكذا حساباتهم الإدارية لدى كتابة الضبط لمجلس المحاسبة والاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها منهم المجلس عند الاقتضاء، وفي حالة تأخير في إيداع الحسابات أو عدم إرسال الوثائق الثبوتية يمكن للمجلس إصدار غرامات في حق المحاسبين العموميين أو الأمرين بالصرف المقصرين، ويمكنه أن يصدر في حقهم أوامر بإيداع حساباتهم في الآجال التي يحددها لهم⁽⁶⁾.

3- المجلس الشعبي البلدي:

1- المرجع نفسه، ص 129.

2- سهيلة صالح، المرجع السابق، ص 57.

3- الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق لـ 17 يوليو سنة 1995، الذي يحدد صلاحيات وتنظيم وسير مجلس المحاسبة وكذلك جزاءات تحرياته، جريدة رسمية رقم 33 مؤرخة في 23 جويلية 1995.

4- المادة الأولى والمادة 03 من الأمر 95-20 المؤرخ في 17 يونيو 1995، المتعلقة بمجلس المحاسبة، المرجع نفسه.

5- سهيلة صالح، المرجع السابق، ص 61.

6- المرجع نفسه، ص 61.

إن ازدواجية وثائق المحاسبة البلدية تسمح للمجلس الشعبي البلدي من ممارسة رقابته اللاحقة على تنفيذ الميزانية، وذلك من خلال الحساب الإداري من جهة، وحساب التسيير من جهة أخرى⁽¹⁾.

أ- رقابة المجلس الشعبي البلدي على الحساب الإداري:

ألزم القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف بإعداد وثيقة الحساب الإداري بعد غلق الممارسة والتي تتضمن جميع العمليات التي لها علاقة بتقديرات الميزانية والتي تم إنجازها خلال السنة⁽²⁾.

ويتم البت في مطابقة الحسابات الإدارية للميزانية البلدية عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي.

بالإضافة إلى أن هناك بعض العمليات المالية التي لا يمكن للأمرين بالصرف تنفيذها إلا بعد مصادقة المجلس الشعبي البلدي عليها، مثل الهبات والوصايا أو إبرام الصفقات العامة بالنسبة للبلديات⁽³⁾.

ب- رقابة المجلس الشعبي البلدي على حساب التسيير:

نصت المادة (205) من القانون 10/11 على أنه: "يمارس مهام أمين خزينة البلدية محاسب عمومي معين طبقا للتنظيم".

وأضافت المادة (206) من نفس القانون: "يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية، وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها، وصرف النفقات المأمور بدفعها".

وعليه فالقابض البلدي هو موظف للدولة، وهو الشخص الوحيد الذي له الصفة في استعمال أموال البلدية، أي أنه المكلف الوحيد بتنفيذ النفقات والإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف⁽⁴⁾.

يتم تقديم حساب التسيير رفقة الحساب الإداري للمجلس الشعبي البلدي، ويعد القابض البلدي بحكم وظيفته هذه مؤهلا للبحث الدقيق في التسيير وفي مدى صحة الإيرادات والنفقات التي قام بها رئيس البلدية.

يقوم المجلس الشعبي البلدي بمناقشة حساب التسيير، إلا أنه لا يستطيع التعديل أو التغيير في الأرقام التي تضمنها، بل يلاحظ مدى شرعية ذلك مع المداولة المرقمة للحساب⁽¹⁾.

1- المرجع نفسه، ص 57.

2- المادة 170 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، تقابلها المادة 202 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

3- سهيلة صالح، المرجع السابق، ص 52.

4- المرجع نفسه، ص 53.

خلاصة الفصل الأول

نظرا للأهمية التي تتمتع بها البلدية كإدارة محلية مكملة للإدارة المركزية فقد منحها المشرع استقلالية في إعداد ميزانيتها السنوية وذلك بتحديد نفقاتها ورصد الإيرادات لتغطيتها وذلك بطريقة متوازنة، كما أقر لها آليات قانونية وضوابط عملية لإنجازها، انطلاقا من إعدادها والتصويت عليها ومصادقة الجهات الوصية وصولا إلى تجسيدها وتنفيذ مضمونها، لكن وللسير الحسن لإدارة البلدية وحفاظا على المال العام، عين عليها رقابة سابقة وأخرى لاحقة تفاديا لسوء التسيير والتعسف في استغلال النفوذ مما يعيق أداء الإدارة المحلية ويخرجها عن الاطر المحددة لها، وذلك تحقيقا للتنمية المحلية المنشودة منها وبلوغ المصلحة العامة.

إن دراسة المالية الإقليمية أمر يخص بالدرجة الأولى المواطن المتعامل مع الإدارة على المستوى الإقليمي، فالبلدية بالخصوص هي الإدارة الأولى الموجودة في واجهة المواطن المتعامل معها، فالتسيير المالي لهذه الإدارة يخضع حتما لرقابة هذا المواطن، فكل المبادرات المالية التي تلجأ إليها الإدارة تدخل تحت طائلة الأعمال التي من خلالها يقيم المواطن بموجب حقه في الإعلام النشاط الإداري.

فالميزانية المنجزة من طرف إدارة البلدية يجب أن تكون تعبر عن الحاجيات الفعلية لتسيير المرافق العمومية، وأن كل اعتماد يدرج في هذه الميزانية يجب أن يكون صادقا و مترجما لدراسة راشدة كما هو الحال عند ضرورة استغلال كل موارد الشخص العمومي على المستوى الإقليمي.

إن الهدف من التطرق لدراسة المالية الإقليمية هو تحسيس المتعامل مع الإدارة الإقليمية للأهمية التي يجب أن يوليها تجاه الأموال التي تصرف من أجل السعي لتحسين حياة المواطن وتحميله المسؤولية عندما يسيء اختيار من يوليه تسيير شؤون الإدارة والأموال الإقليمية.

الفصل الثاني

الفصل الثاني:

آليات تمويل البلدية ومدى فعاليتها في تحقيق التوازن المالي.

يشكل التمويل العمود الفقري في حياة الجماعات الإقليمية، إذ يمكنها من أداء مهامها الموكلة لها في أحسن الظروف وكذا الاستمرار في النشاط والمحافظة على كيانها الهيكلي والتنظيمي.

إن إمكانيات البلدية على تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين مرتبط بشكل أساسي بمواردها المالية الذاتية، والخارجية التي تحتاجها لتغطية الوظائف المتعددة المنوطة بها من أجل النهوض بمختلف المجالات، وكلما زادت مواردها وحسن استخدامها زادت فعاليتها أدائها وأمكنها ذلك من تلبية حاجات السكان. ولكي يتحقق ذلك لابد من أن تتمتع البلدية باستقلالية مالية عن السلطة المركزية والعمل على زيادتها لاتخاذ قراراتها بكل حرية، حتى تتمكن من التحكم في إيراداتها ونفقاتها، وهذا ما يؤدي حتما إلى ممارسة اختصاصها على الوجه الأكمل⁽¹⁾.

تعتبر البلدية شخص من أشخاص القانون العام، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والنزعة المالية المستقلة، وهذا ما أكدته قانون البلدية 10/11 في الباب الأول منه على أن البلدية مسؤولة عن تسيير وتعبئة مواردها المالية الخاصة بها⁽²⁾. وتتمثل هذه الموارد بصفة خاصة في حصيللة الجباية، مداخيل الممتلكات، مداخيل أملاك البلدية، الإعانات والمخصصات، نتائج الهبات والوصايا، القروض... الخ.⁽³⁾

تصنف موارد الجماعات المحلية في جدول ميزانية البلدية إلى قسمين أساسيين هما إيرادات التجهيز والاستثمار وإيرادات التسيير⁽⁴⁾، حيث يشكل هذين القسمين أهم الموارد التي تستند إليهما المالية المحلية. وقد صنفت هذه الموارد إلى عدة تصنيفات، أهمها:

- **التصنيف الجباي،** فيه تصنف الموارد المالية حسب مصدرها الجباي، أي حسب طبيعة المصدر القانوني، ويضم هذا التقسيم⁽⁵⁾ **المصادر المالية الجباية** التي يحصر فيها كافة مداخيل الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة و **المصادر المالية غير الجباية** التي تحتوي على مداخيل الممتلكات، الإعانات، المساعدات والقروض.

1- دلال بري، المرجع السابق، ص 02.

2- المادة 169 قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 23.

3- المادة 170 قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه، ص 23.

4- المادة 179 والمادة 195، القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه، ص 24.

5- عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 44.

- **التصنيف حسب ترتيب المخطط المحاسبي**، هو التصنيف الذي نجده في وثيقة ميزانية البلدية⁽¹⁾. ويتم حسب هذا التصنيف تبيان إيرادات التسيير المسماة سابقا المداخل العادية، والمقسمة فرعا في الحساب (07) إلى محاصيل حسب النوع وحسب الفصل، وإيرادات التجهيز أي حسابات الصنف (01) "رساميل ثابتة"، وحسابات الصنف (02) "استثمارات"⁽²⁾.
- **التصنيف الإداري**، وهو التصنيف الذي سوف نعتمده في دراستنا، وفيه يبرز مصدر التمويل وكذا الطبيعة القانونية للمورد المالي الذي يضم المصادر الذاتية أو الداخلية التي تشمل جميع الموارد المالية الذاتية للبلدية من موارد جبائية محلية وتكون مباشرة أو غير مباشرة، وموارد غير جبائية تتمثل في منتج الاستغلال ومداخل الأملاك والنتاج المالي. إضافة إلى المصادر الخارجية التي تتمثل في الإعانات والمساعدات والقروض، وكذا الضرائب العامة العائدة لفائدة الجماعات المحلية. إن للتصنيف الإداري أهمية كبيرة، حيث يحدد لنا مصدر الموارد المالية ما إذا كانت ذاتية أو خارجية، مما يسهل معه استخلاص مدى استقلالية الجماعات المحلية (البلدية) بالنظر إلى مواردها الذاتية، أو بمدى تبعيتها بالنظر إلى الإعانات أو المساعدات الممنوحة لها من السلطات المركزية⁽³⁾.
- لأجل ما سبق، سوف نستعرض في هذا الفصل المصادر الداخلية أو المحلية لتمويل ميزانية البلدية في المبحث الأول، ثم نبين المصادر الخارجية لتمويل البلدية في المبحث الثاني.

المبحث الأول:

المصادر الداخلية لتمويل ميزانية البلدية.

يعتبر التمويل الداخلي أو المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية، حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر داخلية مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر المعدلات لتلك التنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المنشودة⁽⁴⁾.

1- البطاقة المحاسبية لوثيقة ميزانية البلدية، ministre de l'intérieur INSTRUCTION C1 sur les opérations financières des communes (livre1:le budget communal, livre 2:l'execution du budget communal), mise à jour au 1^{er} juillet 1970 ministère des finances .

2- تصنيف المخطط المحاسبي للبلدية: (انظر ملحق الميزانية الأولية للبلدية).

إيرادات التسيير "الصنف 07": الحساب 70: محاصيل الاستغلال، الحساب 71: محاصيل أملاك الدولة، الحساب 72: التغطيات والإعانات والمساهمات، الحساب 73: تخفيضات التكاليف، الحساب 74: تخفيضات الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الحساب 75: الضرائب غير المباشرة، الحساب 76: الضرائب المباشرة، الحساب 77: المحاصيل المالية، الحساب 79: المنتجات الاستثنائية، الحساب 82: محاصيل سنوات مالية سابقة. إيرادات التجهيز والاستثمار: الحساب 10: التخصصات، المادة 100: الاقتطاع، المادة 103: العطايا والهيئات، المادة 105: الإعانات.

3- عميور إيتسام، المرجع السابق، ص 44.

4- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 22.

تقوم المجالس المحلية بتقديم العديد من الخدمات المحلية الهامة التي تتطلب كثيرا من الأموال، كما أن تلك المشاريع والخدمات بحاجة لكفاءات بشرية مدربة ومؤهلة تعمل على تحقيقها، ومن أجل جذبها وتحفيزها على العمل وضمان بقاءها لابد من توفير موارد مالية كافية، ومن المهم توفير الأموال اللازمة، كما أنه من المهم أيضا معرفة مصدرها، فمن المعروف أن من يدفع المال يحاسب ويتدخل - من قال مول قال تحكم - وفي ذلك مساس باستقلالية الإدارة المحلية.

إن توفير الأموال يتطلب من المجالس المحلية العمل بشكل جاد لتطوير مواردها الذاتية، والاعتماد عليها بدلا من الاعتماد على الإعانات الحكومية والقروض ومصادر التمويل الخارجية الأخرى، وفي هذا تدعيم لاستقلاليتها وتنمية لروح المشاركة لدى السكان المحليين، وتأكيدا لروح المسؤولية لديهم⁽¹⁾.

وتنقسم الموارد المحلية إلى قسمين رئيسيين: الموارد الجبائية المحلية، والموارد خارج الجباية المحلية.

المطلب الأول:

الجباية المحلية.

تعرف الضريبة عموما بأنها مبلغ من المال تقتطعه الدولة جبرا ودون مقابل لتمويل احتياجاتها، ومنه فإن الضريبة المحلية هي " فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الإلزام ضمن الوحدة الإدارية التي تمثلها دون النظر إلى مقابل معين، وغايتها تحقيق منفعة عامة"⁽²⁾. وبالتالي يتضح أن الضرائب والرسوم المحلية تدفع في نطاق الوحدة المحلية إلى المجالس المحلية (البلدية) من قبل أفراد الوحدة المحلية أو المجتمع المحلي، على عكس الضريبة العامة التي تدفع إلى الهيئات العامة للدولة من قبل جميع مواطني وأفراد الدولة مساهمة في الأعباء العامة. بالإضافة إلى أنها تتميز بمحلية الوعاء وسهولة تقديرها لتتمكن المجالس المحلية (البلدية) من تخطيط مشروعاتها ووضع موازاناتها تبعا للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقدر لها⁽³⁾.

إن الضرائب المحلية هي فريضة مالية إلزامية تحدد بموجب قوانين تصدرها السلطة التشريعية، تتقاضاها المجالس البلدية؛ أما الرسوم هي مبالغ تستوفى بموجب القوانين والأنظمة في مقابل ما، أو إجازة أمر أو إصدار تصريح فيه منفعة لطالبه⁽⁴⁾.

1- أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 155.

2- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، ط1، الأردن، 2010، ص151.

3- محمد كريم قروف، محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشد الإنفاقي والعجز الموازني للجماعات المحلية في الجزائر، الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية "البلديات نموذجاً" يومي 08-09 نوفمبر 2016، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، دراسة غير منشورة.

4- أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، صص(159-160).

الفرع الأول:

الضرائب والرسوم غير المباشرة.

إن الضرائب غير المباشرة تدرج وكنصر هام ضمن الموارد الجبائية والرسوم الممولة لميزانية البلدية، وتتمثل في:

أولاً- الرسم على الذبح: (وهو مدرج في المخطط المحاسبي للبلدية في المادة 751)

هو ضريبة غير مباشرة يحصل كله لفائدة البلدية التي تمت فيها عملية الذبح. أسس هذا الرسم سنة 1970 وفقا لنص المادة (110) من القانون 107/69 المؤرخ في 30 ديسمبر 1969 والمتضمن قانون المالية لسنة 1970⁽¹⁾.

لقد عرف الرسم على الذبح عدة تعديلات أدرجت ضمن قوانين المالية، حيث قفز من 0.3 دج/كلغ سنة تأسيسه (1970) إلى 0.5 دج/كلغ وفقا لقانون المالية لسنة 1997، وإلى 10 دج/كلغ سنة 2009 حسب قانون المالية التكميلي لهذه السنة وأصبح يسمى الرسم الصحي على اللحوم، وتأخذ البلدية منه ما قيمته 85%، وصندوق حماية الصحة الحيوانية 15% المتبقية⁽²⁾.

ثانياً- الرسم على العروض: (المادة 752 من المخطط المحاسبي)

يتم تحصيل هذا الرسم أثناء العروض السنيمائية والتظاهرات الرياضية والفنية والثقافية، لكن تم إلغاؤه وأدمج في الرسم على القيمة المضافة بنسبة 07%⁽³⁾.

ثالثاً- الرسم على الإقامة: (المادة 754 من المخطط المحاسبي)

حيث يمكن للبلديات المنشأة بها محطات مياه معدنية أو مناخية أو سياحية أن تحدث رسما يسمى رسم الإقامة، يطبق هذا الرسم على الأشخاص الذين لا يقطنون بالبلدية ولا يملكون شهادة إقامة بها⁽⁴⁾؛ تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1999، ويفرض على كل شخص غير مقيم بالبلدية، ويتم تحصيله من الفنادق المتواجدة بإقليم البلدية.

وقد حدد المرسوم التنفيذي 370/98 المؤرخ في 23/11/1998 البلديات المعنية بتطبيق رسم الإقامة والمقدر عددها بـ 283 بلدية⁽⁵⁾.

1- بلجيلالي أحمد ، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار، سيدي علي هلال، قرطوفة بولاية تيارت، رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010، ص 84.

2- الأمر 107/69 الصادر في 31/12/1969، المتضمن قانون المالية لسنة 1970، جريدة رسمية عدد 110 لسنة 1969، ص 1813، المعدل بقانون المالية التكميلي لسنة 1977 و2009.

3- المادة 23 من القانون رقم 12/01 المؤرخ في 19 جويلية 2001، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، ص 03.

4- بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص 87.

5- المادة 11 من المرسوم 370/98 المؤرخ في 23/11/1998، المتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في محطات مصنفة جريدة رسمية عدد 88 الصادرة في 29/11/1998، ص 12.

✓ **مبلغ الرسم:** تؤسس تعريفة رسم الإقامة عن كل شخص وعن كل يوم إقامة، ويجب أن لا يقل عن (20) عشرون دينار عن كل شخص وعن كل يوم، وأن يفوق 30 دينار دون أن يتجاوز (60) ستون دينار عن كل عائلة، وهو يختلف بحسب تصنيف المؤسسات الفندقية (3 نجوم: 50 دج، 4 نجوم: 150 دج، 5 نجوم: 200 دج)⁽¹⁾.

✓ **كيفية تحصيل الرسم:** طبقا لقانون المالية لسنة 1998، على البلديات المعنية التصويت على المدولة التي يحدد فيها مبلغ الرسم عن الفرد الواحد وعن الاسرة في اليوم الواحد، ويتعين على السلطة الوصية المصادقة عليها، والتي عن طريقها يستطيع القابض البلدي قانونا تحصيل مبلغ الرسم⁽²⁾.

رابعا- حقوق الحفلات والأفراح: (المادة 755 من المخطط المحاسبي)

لقد أنشئ لصالح ميزانية البلديات التي تنظم على إقليمها حفلات وأفراح ذات طابع عائلي باستعمال الموسيقى حق على عاتق المستفيد من الرخصة الممنوحة لهذا الغرض، هذا الحق يدفع مبلغه نقدا قبل بداية الأفراح إلى صندوق القابض البلدي، ويحدد طبقا للقانون الساري المفعول⁽³⁾.

إن هذه الرسوم وإن تعددت فإنه يمكن أن تحصل في بلديات كما أنه لا يمكن أن تحصل في بلديات أخرى، لعدم توفرها عليها كالرسم على الذبح فلا يمكن تصور وجود مذابح في كل البلديات، لذا فهذه الرسوم تكون محصلتها ضعيفة مقارنة بميزانية البلدية وبذلك فقد تكون شكلية.

الفرع الثاني:

الضرائب والرسوم المباشرة.

يحتوي نظام الضرائب الساري المفعول حاليا على نظام ضريبي على المداخل، ورسوم مدمجة يتم تحصيلها لصالح الدولة من جهة، ومن جهة أخرى يحتوي على مجموع رسوم يوجه محصولها إلى الجماعات المحلية؛ إن الرسوم المحلية المباشرة تؤسس وتقبض من طرف إدارة الضرائب ثم توزع بين البلديات والولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية (سابقا)، أما الآن فقد أصبح يسمى صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (FSGC)⁽⁴⁾.

1- المادة 63 من القانون 12/98 المؤرخ في 31/12/1998، المتضمن قانون المالية لسنة 1999، جريدة رسمية عدد 98 صادرة بتاريخ 31/12/1998، ص 03.

2- المادة 61 من القانون 02/97 المؤرخ في 31/12/1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، جريدة رسمية عدد 89 صادرة بتاريخ 31/12/1997، ص 03.

3- بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص 87.

4- المرجع نفسه، ص 87.

أولاً- الرسم العقاري: (المادة 760 من المخطط المحاسبي)

أسس بموجب الأمر 83/67⁽¹⁾، تعويضا لمجموعة من الرسوم تخص العقار، وهو ضريبة عينية تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة على مستوى تراب البلدية، توجه حصيلته إجمالا إلى ميزانية البلدية⁽²⁾. وقد تناوله قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2017، وينقسم إلى :

1- الرسم العقاري على الأملاك المبنية: (المادة 7600 من المخطط المحاسبي)

يتم فرض الرسم العقاري على الأملاك المبنية سنويا على الملكيات المبنية فوق التراب الوطني باستثناء تلك المعفاة⁽³⁾، وقد حددت المادة (249) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة⁽⁴⁾ الأملاك المبنية المعنية بالرسم العقاري.

أ- أساس فرض الضريبة: بحسب قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة⁽⁵⁾، ينتج أساس فرض الضريبة من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية في المساحة الخاضعة للضريبة، ويحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق معدل تخفيض بـ 2% سنويا مراعاة لقدم الملكية ذات الاستعمال السكني، غير أنه لا يتجاوز التخفيض حدا أقصى قدره 25%.

ب- كيفية حساب الرسم: حسب قانون الضرائب⁽⁶⁾، فإن:

الرسم العقاري = القيمة الجبائية للعقار x المساحة x معدل التخفيض حسب نسبة التقادم.

2- الرسم العقاري على الأملاك غير المبنية: (المادة 7601 من المخطط المحاسبي)

بحسب قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة⁽⁷⁾، فإنه يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها المذكورة في ذات القانون.

أ- أساس فرض الضريبة: ينتج الأساس الضريبي من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات غير المبنية المعبر عنها بالمتر أو الهكتار الواحد، حسب الحالة تبعا للمساحات الخاضعة

1- الأمر 83/67 مؤرخ في 02 جوان 1967، المتضمن القانون المعدل والمكمل لقانون المالية لسنة 1967.

2- بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص 87.

3- المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدل بالقانون 14/16 المؤرخ في 2016/12/28، المتضمن قانون المالية لسنة 2017، جريدة رسمية عدد 77 الصادرة في 2016/12/29، ص 04.

4- الأمر رقم 101/76 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، جريدة رسمية عدد 102 الصادرة في 22 ديسمبر 1976، ص 1473، المعدل والمتمم بقوانين المالية المتعاقبة.

5- المادة 254، المرجع نفسه.

6- المادة 261، المرجع نفسه.

7- المادة 261 د، المرجع نفسه.

للضريبة وهذا ما نصت عليه المادة (261) فقرة "و" من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

ب- حساب الرسم: يمكن حسابه وفقا للمعادلة التالية⁽¹⁾:

الرسم العقاري = القيمة الايجارية x المساحة x معدل الرسم.

ويحسب الرسم بعد أن يطبق على أساس الضريبة بنسبة⁽²⁾:

✓ 05 % بالنسبة للملكيات الغير مبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية.

✓ أما بالنسبة للأراضي العمرانية تحدد نسبة الرسم كما يلي:

- 05 % عندما تكون مساحة الأراضي أقل من 500 م² أو تساويها.

- 07 % عندما تفوق مساحة الأراضي 500 م² وتقل أو تساوي 1000 م².

- 10 % عندما تفوق مساحة الأراضي 1000 م².

✓ 03 % بالنسبة للأراضي الفلاحية.

ثانيا- رسم التطهير: (المادة 7602 من المخطط المحاسبي)

أسس هذا الرسم بموجب القانون 12/80⁽³⁾، وذلك استخلاف للرسوم الفرعية القديمة (الرسم الخاص بالصب في المجاري المائية ورفع القمامات المنزلية) ولقد جاء قانون المالية لسنة 1993 بتعديلات هامة في مجال التطهير، حيث تم التفرقة بين رسم رفع القمامات المنزلية ورسم تصريف المياه في المجاري المائية، لكن قانون المالية رقم 18/93 المتضمن قانون المالية لسنة 1994 ألغى في مادتيه (25) و(26) رسم تصريف المياه في المجاري المائية، هذا الرسم الذي يفرض على الملكيات المبنية المجهزة بشبكة قنوات الصرف الصحي و عوضت المادتين (25) و (26) برسم وحيد هو رفع القمامات المنزلية.

وقد تناوله قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، حيث يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية وذلك على كل الملكيات المبنية⁽⁴⁾.

هذا الرسم حددته المادة (263) مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة كما يلي: ما بين 1000 و 1500 دج على كل محل ذي استعمال سكني.

1- المادة 261 و، المرجع نفسه.

2- المادة 261 ز، المرجع نفسه.

3- قانون 12/80 صادر في 31 ديسمبر 1980، المتضمن قانون المالية لسنة 1981.

4- المادة 263 قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة (حسب تعديل 2017).

ما بين 3000 و12000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه.

ما بين 8000 و23000 دج على كل أرض مهيأة للتخميم والمقطورات.

ما بين 20000 و130000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي.

تحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية.

كما نص القانون 19/01 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها على أنه ينشأ مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية ويتضمن جرد كميات النفايات المنزلية وما شبهها والنفايات الهامدة المنتجة في إقليم البلدية مع تحديد مكوناتها وخصائصها وكذا الاحتياجات فيما يخص قدرات معالجة النفايات لاسيما المنشآت، كما يتضمن الاختيارات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات ونقلها وفرزها مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية الضرورية لوضعها حيز التنفيذ بحيث يكون هذا المخطط تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما ينص هذا القانون على أن مسؤولية تسيير النفايات المنزلية وما شبهها يقع على عاتق البلدية طبقا للتشريع الذي يحكم الجماعات المحلية مع إمكانية إسناد ذلك وفقا لدفتر شروط نموذجي إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام⁽¹⁾.

ثالثا- الرسم على النشاط المهني (TAP): (المادة 762 من المخطط المحاسبي)

أنشئ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996، وقد عوض النظام السابق الذي كان يحتوي على الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC)، والرسم على النشاط غير التجاري (TANC).

عرفه قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بأنه "يستحق الرسم بصدد رقم أعمال يحققه في الجزائر المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح المهنية أو الضريبة على أرباح الشركات"⁽²⁾.

وقد حدد قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة معدل الرسم على النشاط المهني كما يلي⁽³⁾:

1 - المواد (من 29 إلى 33) من القانون 19/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، جريدة رسمية عدد 77 الصادرة فب 15 ديسمبر 2001، ص14.

2- المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المرجع السابق.

3- المادة 222، المرجع نفسه.

الرسم على النشاط المهني	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المعدل العام	0.59%	1.30%	0.11%	2%

غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرتفع الى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط لنقل المحروقات بواسطة الأنابيب ليتم توزيع ناتج الرسم كما يلي:

✓ حصة الولاية: 0.88% .

✓ حصة البلدية 1.96%.

✓ الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.16%

ويخفف الرسم الى 1% بالنسبة لنشاطات الإنتاج، ويتم توزيعه كما يلي:

✓ حصة الولاية: 0.29% .

✓ حصة البلدية 0.66%.

✓ الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.05%

رابعاً- الدفع الجزافي: (المادة 763 من المخطط المحاسبي)

تخضع المبالغ المدفوعة من طرف أرباب العمل في صورة رواتب وأجور ومنح بما فيها قيمة التعويضات العينية لدفع جزافي تستفيد منه كليا الجماعات المحلية⁽¹⁾، إلا أنه وابتداء من 01 فيفري 2006 تم إلغاؤه.

خامساً- الرسم الجزافي الوحيد (IFU):

تأسس بموجب قانون المالية لسنة 2007، حيث نص على أنه تؤسس ضريبة جزافية وحيدة محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل، وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني⁽²⁾.

يوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة بحسب المادة (282) مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة كما يلي:

✓ ميزانية الدولة : 49% .

1- بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص91.

2- المادة 282 مكرر من القانون رقم 24/06 المؤرخ في 26/12/2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، جريدة رسمية عدد85 الصادرة في 27/12/2006، ص04.

- ✓ غرف الصناعة والتجارة : 0.5% .
- ✓ الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية : 0.01% .
- ✓ غرفة الصناعة التقليدية والمهن : 0.24% .
- ✓ البلديات : 40.25% .
- ✓ الولاية : 5% .
- ✓ الصندوق المشترك للجماعات المحلية : 5% .

سادسا- الرسم على رخص العقارات:

لا تمنح الرخص العقارية إلا إذا تم دفع الرسم المسمى "الرسم على الرخص العقارية"، وذلك بمقتضى أحكام المادة (55) من القانون 11/99 المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، ويطبق على الرخص والشهادات التالية: رخص البناء، رخص تقسيم الأراضي، رخص الهدم، شهادات المطابقة، التجزئة العمران.

وقد تغيرت معدلات هذه الرخص بموجب أحكام قانون المالية التكميلي لسنة 2002، حيث حددت المادة (25) منه معدلات الرسوم حسب قيمة البناية أو تبعا لعدد القطع الأرضية، كما حددت البنائات المعفاة من الرسم⁽¹⁾.

1- رخصة البناء:

حدد قانون المالية لسنة 2006 قيمة الرسم بالنسبة للبناءات السكنية كما يلي:

قيمة البناء إلى غاية 750.000 دج فإن مبلغ الرسم هو 1.875 دج كأدنى قيمة، أما القيمة القصوى فحددت بـ 32.500 دج للبناءات التي تفوق قيمتها 20.000.000 دج، وفيما يخص البناءات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري فقد حددت أدنى قيمة للرسم بـ 30.000 دج بالنسبة للبناءات التي تقل قيمتها عن 7.000.000 دج، أما القيمة القصوى للرسم فحددت بـ 1.000.000 دج بالنسبة للبناءات التي تفوق قيمتها 100.000.000 دج.

2- رخصة تقسيم الاراضي:

✓ بالنسبة للأراضي ذات الاستعمال السكني:

من 2 إلى 10 قطع فإن قيمة الرسم هي 1.000 دج كأدنى قيمة.

وأكثر من 250 قطعة فإن قيمة الرسم هي 5.000 دج وهو أقصى قيمة.

1- رويحي نور الهدى، المرجع السابق، ص 154.

✓ أما بالنسبة للأراضي ذات الاستعمال الصناعي والتجاري:

فمن 2 إلى 5 قطع فإن قيمة الرسم هي 3.750 دج كأدنى قيمة.

وأكثر من 10 قطع فقيمة الرسم هي 10.000 دج كأقصى قيمة.

3- رخصة الهدم:

يحدد مبلغ هذا الرسم عند تسليم رخصة الهدم، وتحدد قيمته بـ 188 دج للمتر المربع من مساحة التثبيت بالأرضية لكل بناية معنية بالهدم⁽¹⁾.

4- شهادة المطابقة:

يحدد الرسم عند تسليم الشهادة، وتكون حسب قانون المالية لسنة 2006 بالنسبة للبنائات السكنية:

إلى غاية 750.000 دج قيمة العقار يحدد مبلغ الرسم بـ 625 دج كحد أدنى، وإذا فاقت قيمة العقار 20.000.000 دج فإن قيمة الرسم هي 6.250 دج كحد أقصى.

أما بالنسبة للبنائات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري:

فإلى غاية 7.000.000 دج قيمة البناية فإن قيمة الرسم هي 4.000 دج كحد أدنى، وإذا فاقت قيمة البناية 100.000.000 دج فإن قيمة الرسم هي 10.000 دج كحد أقصى.

5- شهادات التجزئة والعمران:

قد حددت تعريفة هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2006 بـ 875 دج عند تسليم شهادات التجزئة والعمران.

سابعاً- الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية:

تأسس بحكم قانون المالية لسنة 2000 وتستفيد منه البلدية كلياً عن طريق مداولة المجلس الشعبي البلدي الذي يحدد قيمة الرسم بحسب طبيعة الإعلانات⁽²⁾:

✓ الإعلانات على الورق العادي تتراوح قيمته بين 20 و30 دج بالنسبة لحجم واحد متر مربع أو أكثر.

1- التعلية الوزارية رقم 98، المؤرخة في 2006/02/12 المتعلقة بالأحكام الجبائية الناتجة عن القانون 16/05 المؤرخ في 2005/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، جريدة رسمية عدد 85 الصادرة في 2005/12/13.

2 - المادة 56 من القانون رقم 11/99 المؤرخ في 1999/12/23، المتضمن لقانون المالية لسنة 2000، جريد رسمية عدد 92، الصادرة في 1999/11/25.

- ✓ الإعلانات على أوراق مجهزة أو محمية ذات حجم يقل أو يساوي واحد متر مربع فالرسم من 40 إلى 80 دج.
- ✓ الإعلانات على صفائح مدهونة ذات حجم يقل أو يساوي واحد متر مربع فقيمة الرسم هي 100 دج و150 دج إذا كان الحجم أكبر من واحد متر مربع.
- ✓ الإعلانات المضئية والحجم بالمتر مربع فمبلغ الرسم 200 دج.
- ✓ الصفائح المهنية ذات الحجم يقل أو يساوي نصف متر مربع فالرسم 500 دج، أما إذا كان أكبر من نصف متر مربع فقيمة الرسم هي 750 دج.
- ثامنا- رسم لتشجيع عدم التخزين للنفايات الصناعية:**
- حدد بموجب المادة (203) من قانون المالية لسنة 2002، وحدد مبلغ 10.500 دج عن كل طن مخزن من النفايات الصناعية أو الخطيرة، ويهدف إلى جعل التخزين أكثر تكلفة من المعالجة، ويوزع حاصل هذا الرسم كما يلي⁽¹⁾:
- البلدية نسبة 25%، الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث 75%.
- تاسعا- رسم لتشجيع عدم تخزين نفايات العلاج:**
- أنشأ بموجب المادة (204) من قانون المالية لسنة 2002، وتوزيعه يتم حسب ما نصت عليه المادة (46) من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 كما يلي :
- البلدية نسبة 25%، الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث 75%.
- عاشرا- رسم تكميلي على التلوث الجوي:**
- أنشأ بموجب المادة (205) من قانون المالية لسنة 2002، والذي كان يسمى بالرسم التكميلي على التلوث الجوي ذات المصدر الصناعي بمقتضى المادة (46) من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، يفرض هذا الرسم على الكميات المنبعثة والتي تتجاوز حدود القيم المحددة في التشريع الساري المفعول، وتوزع كما يلي:
- ✓ البلدية 25 % .
- ✓ الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث 75 % .
- إحدى عشر- رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي :**
- أنشأ بموجب المادة (94) من قانون المالية لسنة 2003⁽²⁾، يؤسس هذا الرسم وفقا لحجم المياه المنتجة وعبئ التلوث الناتج عن النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحددة بموجب التنظيم الساري

1- المادة 46 من القانون رقم 12/07 المؤرخ في 2007/12/30، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، جريدة رسمية عدد 82 الصادرة في 2007/12/31.

2- القانون 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، جريدة رسمية عدد 86 الصادرة في 25 ديسمبر 2002.

المفعول. ويكون توزيعه بحسب المادة (46) من قانون المالية التكميلي لسنة 2008⁽¹⁾:

✓ البلدية نسبة 50%.

✓ الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث 50% .

إثنى عشر - الرسم على الأطر المطاطية الجديدة:

أنشأ بموجب المادة (60) من القانون 16/05، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، يفرض على الأطر المطاطية المستوردة أو المصنوعة محليا ويحدد مبلغ هذا الرسم بـ 50 دج على كل إطار مخصص للسيارات الخفيفة، و10 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة.

يتم توزيعه حسب المادة (46) من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 كما يلي:

✓ البلدية 40%.

✓ صندوق التراث الثقافي 10%.

✓ الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث 50%.

ثلاثة عشر - الضريبة على الممتلكات:

يخضع لهذا الرسم الأشخاص الطبيعية التي تملك عنوانا ضريبيا بالجزائر والتي لها أموالا وحقوقا بالجزائر وخارجها، تم تأسيسه بموجب قانون المالية لسنة 1993 في المادة (274) منه، والقاعدة الأساسية في حساب هذا الرسم، القيمة الصافية لمجموع الأموال والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة، يحدد هذا الرسم عن طريق رسم جدول تدرجي القيمة المالية الذي يكون معدله الهامشي أكثر من 2,5 على أساس ضريبي يفوق 50 دج جزائري.

يتم توزيعه وفقا للمادة 26 من قانون 02/11 المتضمن قانون المالية لسنة 2003⁽²⁾:

✓ 20 % للبلدية.

✓ 60 % للدولة.

✓ 20% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

أربعة عشر - رسم الشحوم والزيوت وتخضير الشحوم:

أنشأ هذا الرسم بموجب المادة (161) من قانون المالية 2006⁽³⁾، يفرض على كل الشحوم والزيوت وعملية تخضير الشحوم المستورة أو المصنوعة داخل التراب الوطني، ويحدد بـ 2500 دج

1- قانون المالية التكميلي لسنة 2008، المرجع السابق.

2 - القانون 11/02، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، المرجع السابق.

3 - القانون 16/05 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، جريدة رسمية عدد 85 الصادرة في 13 ديسمبر 2005.

عن كل طن مستورد أو مصنوع داخل التراب الوطني، ويتم توزيع عوائد الرسم وفقا للمادة (46) من قانون المالية التكميلي لسنة 2008 كآلاتي:

✓ البلدية 50 %.

✓ الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث 50 %.

خمسة عشر - رسم الإسكان:

يطبق على الولايات الآتية فقط: الجزائر العاصمة، عنابة، قسنطينة، وهران. وبموجب قانون المالية لسنة 2003⁽¹⁾ رقم 11/02 المؤرخ في 2002/12/24، وبالضبط في المادة (67) منه، قد امتد تطبيقه إلى جميع البلديات لمقرات الدوائر ويحدد كما يلي:

✓ 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني.

✓ 1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني.

ويحصل من طرف مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز وحسب دورية الدفع. إن ناتج هذا الرسم مخصص بالكامل لصيانة الحضائر العقارية للبلديات والولايات .

بحسب وزارة الداخلية⁽²⁾ فإن تشخيص النظام الضريبي الذي يتشكل من فسيفساء من الضرائب والرسوم مباشرة أو غير مباشرة (21 ضريبة ورسم)، فإنه هناك اختلالات كثيرة في مستوى مداخيل مختلف الضرائب والرسوم فكانت النسب كآلاتي:

✓ الرسم على النشاط المهني (TAP): 58 % .

✓ الرسم على القيمة المضافة (TVA): 35 %.

✓ الرسم العقاري: 01 %.

✓ الرسم الجزافي الوحيد (IFU): 02 %.

✓ TEOM: 01 %.

✓ ضرائب ورسوم مختلفة: 03 %.

باستقراء النتائج الرسمية السابقة نخلص إلى أن توزيع المداخيل حسب النظام الضريبي يكون في صالح المناطق الصناعية أو التجارية لارتفاع مداخيل الرسم على النشاط المهني (TAP) والرسم على القيمة المضافة (TVA)، أما الرسوم والضرائب الأخرى فإن مداخيلها ضعيفة مقارنة بنفقات الجماعات المحلية من أجور وخدمات والوفاء بالالتزامات المالية وتحقيق التنمية المحلية، وبما أن الضرائب

1- القانون 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، جريدة رسمية عدد 86 الصادرة في 25 ديسمبر 2002.

2- نقلا عن الموقع الرسمي لوزارة الداخلية www.interieur.gov.dz/index.php، تاريخ الاطلاع 12 ماي 2017، ساعة الاطلاع 14:20.

والرسوم هي المصدر الذي يعول عليه في تحقيق الموازنة السنوية بين النفقات والإيرادات وعليه يمكن استخلاص بأن معظم البلديات قد لا تحقق الاستقلال المالي مما ينجر عنه العجز في الميزانية وتدخّل السلطة المركزية لتغطية الفارق في الموازنة.

غير أنه لا يفوتنا أن نشير إلى أن هذه الضرائب والرسوم تختلف من دولة إلى أخرى، فمثلا في الأردن نجد أن الرسوم العائدة للبلدية تتمثل فيما يلي⁽¹⁾:

✓ رسم المشتقات النفطية: نسبتها 08 % على المشتقات النفطية التي تنتجها أو تستوردها مصفاة البترول الأردنية (قانون البلدية رقم 13 لسنة 2011 المادة (48)).

✓ رسوم رخص المهن: وتكون مقابل ترخيص صناعة أو حرفة أو تجارة ضمن حدود البلدية وفقا لقانون المهن رقم 28 لسنة 1999.

✓ رسوم الحرف والصناعات: وتفرض على الحرف التي تستدعي رقابة صحية أو على الحرف التي تؤدي إلى تلوث البيئة بموجب قانون الحرف والصناعات رقم 16 لسنة 1953.

✓ رسوم المكاتب المهنية: ويستوفى بموجب قانون رسوم خدمات المكاتب المهنية في مناطق البلدية رقم 21 لسنة 1985، وحددت بـ 20 دينار إذا كان يعمل في المكتب المهني شخص واحد و10 دنانير على كل شخص آخر.

✓ رسوم ترخيص الباعة المتجولين: بموجب نظام مراقبة وتنظيم الباعة المتجولين رقم 81 لسنة 2009، وتستوفي البلدية رسما مقداره 100 دينار عن منح رخصة للبائع المتجول، كما تستوفي الرسوم السنوية المهن التالية: (150 دينار عن ترخيص العربية، 200 دينار عن ترخيص البسطة والمظلة، و 300 دينار عن ترخيص الكشك).

✓ رسوم ترخيص وسائل الدعاية والإعلام: وهو بموجب نظام ترخيص وسائل الدعاية والإعلام ضمن حدود البلدية رقم 76 لسنة 2009.

✓ رسوم الأبنية: يحصل مقابل ترخيص أي بناء أو القيام بأعمال ضمن منطقتها بموجب نظام الأبنية والتنظيم للمدن والقرى رقم 19 لسنة 1985.

✓ رسوم تسجيل عقود الإيجار: وتكون مقابل تسجيل عقد الإيجار وهي 0,5 % من بدل الإيجار السنوي، شريطة أن لا يقل المبلغ عن دينار واحد ولا يزيد عن 15 دينار وفقا لقانون البلديات رقم 13 لسنة 2011، المادة (47).

✓ رسم بيع الخضار والفواكه: وتكون بواقع 06 دنانير عن كل طن خضار و 12 دينار عن كل طن فواكه، و12 دينار عن كل طن خضار وفواكه مشكلة، وكذلك 04 % من المبلغ الزهور لنظام الزهور (نظام الأسواق).

1- أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص ص (160-164).

✓ رسوم مخامر الموز: وتكون على ما يرد إلى مستودعات تخمير الموز بقيمة 04 % من الثمن (نظام مخامر الموز رقم 74 لسنة 2009، المادة (09)).

✓ رسوم رخص اقتناء المركبات: تخصص 50 % من رسوم رخص اقتناء المركبات المستوفات بموجب قانون السير رقم 49 لسنة 2008 لمصلحة المجالس البلدية وتصرف في مجالات السلامة المرورية (قانون البلديات رقم 13 لسنة 2011، المادة (49)).

✓ رسوم مواقف المركبات: تستوفى من طرف مديرية الأمن العام والمنصوص عليها في نظام رسوم مواقف المركبات رقم 91 لسنة 2009.

✓ رسوم المسالخ: تكون مقابل ذبح الحيوانات والدواجن وكذلك تحصل مقابل إصدار رخص ممارسة مهنة السلاخة (نظام المسالخ ضمن حدود مناطق البلدية رقم 92 لسنة 2009).

✓ رسوم جمع النفايات: وتحدد في الأردن بمقدار 24 دينار في بلديات الفئة الأولى و15 دينار في بلديات الفئة الثانية، و 8 دنانير في بلديات الفئتين الثالثة والرابعة، وعن كل محل تجاري رسما مقداره 20 % من رسم رخصة المهنة (نظام معدل لنظام منع المكاره ورسوم جمع النفايات داخل البلدية رقم 72 لسنة 2009). أما في أمانة عمان الكبرى يتم استنفاؤها عن طريق اعتماد مبدأ احتسابها على فاتورة الكهرباء وبواقع 20 دينار مقسمة بالتساوي على أشهر السنة للفئة التي لا يزيد استهلاكها عن 20 كيلوواط، ويضاف على المبلغ السابق 05 فلسات لكل كيلوواط تستهلك زيادة.

✓ رسوم دفن الموتى: وتكون مقابل أعمال التجهيز وتأمين وسائل النقل للموتى، وتحقق هذه الرسوم في بعض البلديات التي توفر هذه الخدمة (نظام دفن الموتى ضمن حدود منطقة أمانة العاصمة رقم 69 لسنة 1965).

أما فيما يخص أهم مصادر التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية بالجمهورية التونسية فإنها تتجسد فيما يلي⁽¹⁾:

✓ الضرائب والرسوم: تحتفظ الحكومة المركزية بقدر كبير من السيطرة على السياسة الضريبية المحلية وعلى إدارة هذه الضريبة، وتفرض السلطة المركزية الضرائب والرسوم ولكن جباياتها تتم من قبل الإدارات المحلية والمركزية، وتشكل هذه الضرائب والرسوم ما نسبته 63% من الإيرادات المحلية، وتسهم الحكومة بنسبة 25% من الموازنات في تمويل هذه الأخيرة عن

1- بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص ص (35-36).

طريق الضرائب الرئيسية التي تجبها، بينما يتم تحصيل 38% من الموازنات من الضرائب المحلية، وتتضمن الرسوم المخصصة للبلديات: ضريبة الأعمال، ضريبة الفنادق، ضريبة الأراضي غير المبنية، ويمنح هذا المصدر للبلديات بعض من الاستقلالية المالية، ذلك أن السلطات المحلية لا تملك أي سلطة لفرض أو إضافة أي نوع من الضرائب المحلية أو تحديد أساس الضريبة، فهذه السلطات لا تزال ضمن صلاحيات الحكومة المركزية.

✓ **الصندوق المشترك للبلديات:** لقد أنشئ هذا الصندوق في سنة 1973، وتوزع أمواله على النحو التالي:

- 75% للجماعات المحلية (86% للبلديات، 14% لمجالس المحافظات) وتوزع النسبة الخاصة بالمحافظات على أساس عدد السكان، أما بالنسبة للبلديات فإن 45% من حصتها توزع على أساس عدد السكان، و45% توزع على أساس الضرائب التي تجبها، أما الـ 10% المتبقية فتوزع على أساس معدل الطابق.

- 25% توزع بين البلديات الكبرى وهي: تونس، صفاقس، سوسة، بنزرت، وعلى بعض برامج الأشغال والديوان القومي للتطوير.

✓ **الإعانات الحكومية:** تمثل الإعانات الحكومية ما نسبته 37% من إجمالي موازنة البلديات وتخصص الموازنة العامة للدولة في كل سنة مقدار التمويل المطلوب للبلديات، ولكن توزيع هذه الإعانة على البلديات يتسم بعدم المساواة، ولذلك تعبر البلديات التونسية عن ضيقها الشديد لعدم كفاية التمويل المتاح لها.

نشير كذلك إلى أن المشرع أجاز للبلديات التونسية إنشاء مؤسسات عامة للتصرف في مصالحها العامة أو اسناد مرافقها إلى الغير بموافقة وزيرى الداخلية والمالية، أو انشاء وكالات للقيام بالتسليم المباشر ورصد العائدات الخاصة بها في ميزانية البلدية، وكذا المساهمة في رؤوس أموال الشركة بنسبة 10% من رأس مال الشركة أو المؤسسة، ومن حق البلديات أيضا قبول التبرعات والهبات دون دفع الرسوم المتعلقة بالتسجيل، وتمثل نسبة الانفاق المحلي 05% من إجمالي الانفاق العام في تونس، الأمر الذي يعكس الأثر المحدود للبلديات في حشد الموارد وتخصيصها، وبصفة عامة ليس للبلديات تحديد مستويات الضريبة، ولكن يمكنها تحديد بعض الرسوم فقط.

الفرع الثالث:

الغرامات.

تعرف الغرامات بأنها مبلغ نقدي يدفع كجزاء لمخالفة أحكام قاعدة قانونية، وتعتبر الغرامات أكثر مصادر إيرادات المجالس البلدية تنوعاً. فمعظم القوانين والأنظمة قد نصت على فرض غرامات على المخالفين لنصوصها، كما تنظر المحاكم كذلك في هذه المخالفات وتحدد الغرامات المناسبة⁽¹⁾، ومن أمثلة ذلك مخالفات قوانين العمران والصحة وغيرها.

المطلب الثاني:

مصادر خارج الجباية (الإملاك العامة والإعانات).

وهي ما يصطلح عليها بموارد التسيير، وهي تلك المساهمات والاشتراكات التي تدفع اختياريًا من قبل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين للجماعات المحلية في مقابل استفادتهم من خدماتها أو خيراتها الاقتصادية، وتشمل⁽²⁾:

- ✓ ناتج الأملاك العمومية.
- ✓ منتوجات الاستغلال.
- ✓ الناتج المالي.
- ✓ الإعانات.

وباعتبار الهيئات المحلية ذات استقلال مالي وإداري يؤهلها حرية التملك والتصرف ضمن القانون، وبذلك تشكل العوائد الناجمة عن إيجار العقارات التي تملكها والفوائد الناتجة عن إيداع نقودها في البنوك، والأرباح المتحصلة عن المشروعات التي تشغلها وتديرها بشكل مباشر أو التي تؤجرها، وإيرادات الأسهم والسندات التي تملكها، والفوائد الناجمة عن الأموال التي تقرضها، كلها تشكل موارد مهمة من مصادر تمويلها الداخلية⁽³⁾.

الفرع الأول:

ناتج الأملاك العمومية (الحساب 71 من المخطط المحاسبي).

الأملاك العمومية أو الدومين العام هي كل ما تملكه البلدية من عقارات أو منقولات، تتميز بالثبات، حيث تسري عليه قاعدة صحة التوقع مستقبلاً.

1 - أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 166.

2- نضيرة دوابي زوجة براهيم، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان)، الجزائر، 2010، ص 69.

3- أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 152.

ولدى الجماعات المحلية باعتبارها أشخاصا معنوية عامة لها ممتلكات تقوم باستغلالها، يمكن تقسيمها إلى دوميين عام ودوميين خاص⁽¹⁾، ولهذا يعتبر ناتج الأملاك العمومية المصدر الأساسي من إيرادات البلدية، ونذكر أهمها:

أولا- بيع أو كراء العقارات: (المادة 711 من المخطط المحاسبي)

بإمكان الجماعات المحلية كراء أو بيع العقارات التي تملكها وبالتالي الحفاظ على دخل مالي دائم.

بالنسبة للعقارات ذات الاستعمال التجاري ووفقا لقانون البلدية 10/11 فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم بإعداد دفتر الأعباء لعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة، وهو يتكون من جميع الشروط المتعلقة بعملية الإيجار: المدة، المبلغ، المنازعات، المبالغ والأعباء، تأمين، طريقة التسديد، عقوبة التأخير، شروط مراجعة الأسعار، شروط احترام العقد، حالة المنازعات وغيرها، وهذا مهما كانت طبيعة العقار (مقهى، فندق، سنما، محل... الخ)⁽²⁾.

كما أن المشرع أعطى البلديات حق التصرف في هذه العقارات عن طريق البيع إذا رأت مصلحة في ذلك أحسن من كرائها لكثرة الأعباء الناتجة عنها، كأن تكون تكاليف صيانتها وإصلاحها تفوق مبالغ كرائها.

كما أوجب المشرع على رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة البيع الالتزام بشروط معينة كالإعلان عن مزايده والمنافسة الشرعية بين المعنيين في جلسة علنية يحضرها كل الأطراف المعنية⁽³⁾. وهو ما نص عليه القانون 10/11 حيث تحدد مصالح أملاك الدولة السعر الافتتاحي⁽⁴⁾.

أما العقارات ذات الاستعمال السكني فيمكن التصرف فيها بالتراضي. كما يمكن للبلدية استغلال مصالحها و أملاكها مباشرة عن طريق الاستغلال المباشر⁽⁵⁾.

ثانيا- حقوق الوقوف وشغل الأماكن العامة: (المادة 112 من المخطط المحاسبي)

يمكن استعمال الدوميين العام لأغراض عدة منها أماكن التوقف للسيارات، أو كراء قطعة أرض مخصصة للسوق... الخ وغيرها، ويحدد دفتر الأعباء ذلك والذي يصوت عليه المجلس الشعبي البلدي وتصادق عليه الوصاية، وتقدر الأسعار عموما وفقا للمساحة المشغولة وطبيعة السلعة المعروضة للبيع. كمل تقدر بالنسبة للحيوانات بحساب عدد الرؤوس⁽⁶⁾.

1- المواد 157، 159، 158 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص22.

2- المادة 156 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص22.

3- نضيرة دوالي زوجة براهيم، المرجع السابق، ص 69.

4- المادة 191 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص25.

5- المادة 151 قانون 10/11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص22.

6- نضيرة دوالي زوجة براهيم، المرجع السابق، ص 70.

ثالثاً- حقوق الطريق: (المادة 712 من المخطط المحاسبي)

يحصل هذا الإيراد في حال شغل أو احتلال أحد الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين مساحة من الطريق العمومي مدة من الزمن بعد حصوله على الترخيص، مثل وضع عتاد للبيع على الطريق العمومي، إنجاز أشغال، ترميم البنايات... وغيرها. تحدد هذه الحقوق مداولة المجلس الشعبي البلدي بعد مصادقة السلطة الوصية.

إلا أن الملاحظ في أغلب ميزانيات البلدية هو الغياب التام أو تدني إيرادات الأملاك العمومية، هذا راجع بالدرجة الأولى إلى غياب الثقافة الاقتصادية والاستراتيجية للمسؤولين لتحقيق مكاسب هامة من هذه الإيرادات، ويصح القول أيضاً على مستخدمي هذا الحق⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

منتجات الاستغلال أو محاصيل الاستغلال والمحاصيل المالية.

أولاً- منتجات الاستغلال أو محاصيل الاستغلال: (الحساب 70 من المخطط المحاسبي)

هو كل ما تجنيه البلدية مقابل ما تقدمه من خدمات للجمهور، وهي متنوعة مثل ناتج بيع السلع والخدمات كالعائدات الإضافية لها ... الخ.

فقد تنشأ البلدية ملحقات إضافية للمذابح التي توجد على إقليمها وذلك بتجهيزها بمخازن، غرف تبريد للحوم التي بفضلها تدخل مستحقات إضافية إلى ميزانية البلدية، كذلك حقوق التخزين والإيداع، حقوق الوزن والقياس والمعايير وغيرها من الحقوق المتعددة التي تساهم في إدخال موارد إضافية لميزانية البلدية⁽²⁾.

ثانياً- الناتج المالي أو المحاصيل المالية: (الحساب 77 من المخطط المحاسبي)

ويحتوي على صنفين من الإيرادات، عائدات السندات وفوائد القروض والديون، حيث يمكن للبلدية المشاركة في المضاربات المالية لتحقيق الربح، كما يمكن لها تقديم أموالها للغير كديون مؤجلة بفوائد⁽³⁾ إضافة إلى نتائج المصالح الصناعية أو التجارية التي قد تنشؤها البلدية وفقاً لقانون البلدية⁽⁴⁾ والتي تمتاز بحاسبة خاصة ومستقلة.

1- نصيرة دوبابي زوجة براهيم، المرجع السابق، ص 70.

2- روجي نور الهدى، المرجع السابق، ص 160.

3- المادة 195 قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 26.

4- المادة 153 قانون 10/11 يمكن للبلدية ان تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها".

الفرع الثالث:

الإعانات أو التخصيصات (الحساب 10 من المخطط المحاسبي).

ويدخل هذا ضمن إيرادات التجهيز والاستثمار في تقسيمات المخطط المحاسبي لميزانية البلدية، وفيه:

أولاً: الاقتطاع (المادة 100 من المخطط المحاسبي):

يتعلق الأمر باقتطاع مبالغ مالية من إيرادات التسيير تخصص لتغطية بعض نفقات التجهيز والاستثمار وفقاً لما نص عليه قانون البلدية 10/11⁽¹⁾.

ثانياً: العطايا والهبات (المادة 103 من المخطط المحاسبي):

وهي المبالغ النقدية أو العينية والهبات أو الوصايا التي يقدمها المواطنون أو الهيئات الخاصة للمجالس المحلية طوعاً ودون تكليف وبدافع المواطنة الصالحة والمشاركة في تحمل الأعباء العامة⁽²⁾، وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون، إما بشكل مباشر إلى الجماعات المحلية أو غير مباشر بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده⁽³⁾.

منح قانون البلدية أهمية للمساهمات الشعبية وثن دورها في نجاح المشروعات المحلية، ولم تقتصر هذه المشاركة على الاقتراح والرقابة والمساءلة، بل تمتد إلى المساهمات المالية والمادية في صور الهبات والوصايا، التي تشكل مصدراً خارج التوقعات يمكن أن يسهم بشكل إيجابي في دفع نشاط الإدارة وتعزيز مركزها المالي وقدرتها على الإنجاز بشرط أن تكون موارد موسمية عرضية لا يؤخذ بها في الحساب في الموازنات المحلية، ولا تكون مشروطة ولا تمس باستقلالية البلدية⁽⁴⁾، ويتم المصادقة على قبولها من طرف الوالي إذا كانت وطنية⁽⁵⁾. أما الهبات والوصايا الأجنبية فتخضع لقبول وزير الداخلية⁽⁶⁾.

1- المادة 179 والمادة 195 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 24.

2- دلال بري، المرجع السابق، ص 37.

3- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، فيفري 2005، مقالة غير منشورة.

4- نور الهدى روجي، المرجع السابق، ص 168.

5- المادة 57 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 12.

6- المادة 171 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 23.

ثالثا- الوقف:

يعد الوقف موردا اقتصاديا مهما يسهم في إعادة ترتيب علاقات المجتمع، حيث أن المضمون الاقتصادي للوقف لا يعني تجميد رأس المال والثروة الوطنية وحبسها عن الانتفاع الاقتصادي، بل هو مصدر اقتصادي يهدف إلى ضمان دخل مستمر يوفر حاجات المستهدفين في الحاضر والمستقبل، وبهذا المعنى يصبح الوقف مصدرا تمويليا هاما، خاصة إذا علمنا أن من خصائص الوقف الديمومة والاستمرارية، فالأصل أن يقع على مال باقي أو طويل البقاء ينتفع به كالأراضي والمباني والآلات. فهو ثروة إنتاجية على سبيل التأبيد، يمنع بيعه واستهلاك قيمته، ويمنع تعطيله عن الاستغلال، ويحرم الانتقاص منه والتعدي عليه، ويجب المحافظة عليه بصيانتته والاضافة إليه من موارده.

من هذا المنطق فالوقف ليس مجرد استثمار من أجل الأجيال القادمة، وإنما هو استثمار تراكمي يتزايد يوما بعد يوم بإضافة أوقاف جديدة إلى ما هو قائم دون أن ينقص من الأوقاف القديمة شيء⁽¹⁾، وينقسم إلى:

✓ وقف العقارات: ويشتمل على كل ما يدخل في حكم العقارات كالمباني والأراضي.

✓ وقف المنقولات: ويشتمل على الآلات والمعدات ووسائل النقل وغيرها.

✓ وقف النقود: للاستفادة منها عن طريق استثمارها في صناديق استثمارية وغيرها وتوزيع منافعتها على الفئات الموقوف عليها، أو في شكل إنفاق دائم أو دوري للأموال لإيرادات نقدية معينة للجهات المستفيدة أو عن طريق اقراضها.

✓ وقف الحقوق: مثل وقف حقوق الملكية الفكرية وبراءات الاختراع والعلامات التجارية ليستفيد منها الفئات الموقوف عليها.

يلعب الوقف دورا تنمويا في الجزائر حيث تحتل المرتبة الثالثة بين الدول الإسلامية من حيث حجم الثروة الوقفية وتنوعها، فهي تضم الأراضي الفلاحية والمساكن والمحلات التجارية وبساتين الأشجار المثمرة ومحطات بنزين وغيرها⁽²⁾، حيث وصل مجموع الأملاك الوقفية المحصلة لسنة 2012 إلى 8851⁽³⁾، وارتفع سنة 2014 إلى 9967 وقف⁽⁴⁾.

1- عبد الواحد غردة، النهوض بالقطاع الوقفي كاستراتيجية لدعم التنمية الاقتصادية محليا، الملتقى الوطني للتسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية، البلدية نموذجاً، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، يومي 08 و09 نوفمبر 2016، مقال غير منشور.

2- المرجع نفسه، مقال غير منشور.

3- الحوصلة السنوية للأوقاف لسنة 2012، وزارة الشؤون الدينية والأوقاف.

4 - موقع وزارة الشؤون الدينية والأوقاف،-<http://www.marw.dz/index.php/2015-03-24-13-20/1368>، 2014. تاريخ الإطلاع 2017/05/15 على الساعة 23:44.

وأسندت إدارة الممتلكات الوقفية على المستوى المحلي في الجزائر إلى مديريات الشؤون الدينية والأوقاف المتواجدة عبر الولايات. كما تم استحداث مؤسسة المسجد التي أوكلت لها بعض المهام البسيطة في هذا المجال.

إن كل بلدية تتوفر على مصادر داخلية لتمويل ميزانيتها وتتمثل في المداخل الجبائية ومداخل الممتلكات.

أما النوع الأول من المداخل لا يمكن فيه للجماعات المحلية حتى المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة التي تؤول إلى ميزانية البلدية لأنه اختصاص تشريعي "لا ضريبة بدون قانون"، فمن الناحية السياسية هذا المبدأ يدعم الوحدة الوطنية بتوحيده للنظام الجبائي على المستوى الوطني، غير أنه من الناحية الاقتصادية فإن توحيد الجباية وبصفة مطلقة وعلى كل البلديات حتى الفقيرة منها، حيث أن هذه الأخيرة لا يمكن لها أن تستفيد من الجباية الشيء الكثير، وبالتالي لا يمكنها الاعتماد على نفسها، فتبقى عاجزة وتنتظر مساعدات الدولة.

أما النوع الثاني المتمثل في مداخل الممتلكات فإن الجماعات المحلية تتمتع بسلطة تقديرية فيما يخصها، حيث تسمح القوانين والنصوص بتحديد نسبها وأسعار الانتفاع بها وكذا طرق تحصيلها، إلا أن مداخلها تبقى غير كافية لتحقيق الكفاية اللازمة للتوازن المالي لميزانية البلدية والاستغناء عن مساعدات الدولة.

وعليه وبالرغم من تعدد واختلاف الموارد المالية المحلية، إلا أن أغلب البلديات لا تغطي نفقاتها، الشيء الذي يؤدي إلى عجز ميزانياتها، فالموارد الجبائية تعتبر من أكبر المصادر، فبالرغم من تعددها إلا أن مردودها ضعيف، ناهيك عن ظاهرة التهرب الضريبي والغش الضريبي اللذان يؤثران سلبا في عملية التحصيل، فأغلب الضرائب المحلية لا تحصل مثل رسم التطهير، أما أملاك البلدية فدخلها ضعيف جدا، ويعود هذا الضعف لأسباب عديدة أهمها الأسعار المنخفضة المطبقة على بعض الممتلكات التي من شأنها توفير موارد معتبرة، وكذا الإهمال وغياب العناية بها، وعدم الاستغلال الكفؤ لها.

نظرا لهذا الواقع اضطرت الدولة لتوفير مصادر أخرى خارجية لتغطية العجز وتقليص الفجوة بين إمكانيات البلدية، وقدراتها على تحقيق متطلباتها وضمن تقديم خدماتها للمواطنين وحسن سير مصالحها العمومية على المستوى المحلي.

المبحث الثاني:

المصادر الخارجية لتمويل ميزانية البلدية.

إن التأكيد على أهمية الموارد المحلية في دعم الاستقلال الإداري للبلدية لا يعني تغطية كافة نفقات مشروعات التنمية المحلية من الموارد الذاتية، لأن ذلك قد يبطئ من معدلات التنمية المطلوبة، ونظرا لعدم كفايتها فإن السلطات المركزية تخصص إعانات للجماعات المحلية بهدف تغطية العجز في الميزانية وتجسيد برامج التنمية تحقيقا للرفاه والرخاء في مختلف الأقاليم والمناطق لإزالة الفوارق الجهوية، والاهتمام أكثر بالمناطق النائية خاصة.

تعد هذه المصادر من المصادر الهامة لكونها باعثا على استقرار وثبات ميزانية البلدية⁽¹⁾. لذا سوف نتطرق في هذا المبحث إلى المصادر الجبائية العامة العائدة لفائدة البلديات كمطلب أول ثم نبين الإعانات أو مساهمات السلطات المركزية في المطلب الثاني.

المطلب الأول:

الضرائب العامة العائدة لفائدة البلديات.

وهي مختلف الضرائب التي تفرضها الدولة، ويعود جزء منها لفائدة ميزانية البلدية، غير أن تحصيلها لا يكون مباشرة من طرف البلدية إنما تحصل عليها عن طريق السلطة المركزية بنسب متفاوتة حددها المشرع في العديد من النصوص القانونية، وعليه سوف نتناول أهمها من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول:

الضريبة الجزافية الوحيدة (IFU) والرسم على القيمة المضافة (TVA).

أولا- الضريبة الجزافية الوحيدة (IFU):

تأسست هذه الضريبة بموجب المادة (02) من القانون رقم 24/06 المؤرخ في 26/12/2006 والمتضمن قانون المالية لسنة 2007⁽²⁾.

جاءت هذه الضريبة تعويضا للنظام الجزافي للضريبة على الدخل في النظام السابق، وهي تعويض للضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة حسب نص المادة (282) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2011، وحسب هذا القانون فإنه تؤسس ضريبة جزافية

1- لخضر مرغاد، المرجع السابق، مقالة غير منشورة.

2- الجريدة الرسمية، عدد 85 المؤرخة في 27 ديسمبر 2006.

وحيدة تحل محل الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات، وتغطي زيادة على الضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات، الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني⁽¹⁾.

1- مجال تطبيقها:

يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة تجارية، والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثون مليون دينار جزائري، كما يخضع لهذه الضريبة كذلك المستثمرون الذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع، والمؤهلون للاستفادة من دعم الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب أو الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر والصندوق الوطني لتأمين البطالة⁽²⁾.

2- معدلات الضريبة:

يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كما يأتي⁽³⁾:

✓ 5% بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع.

✓ 12% بالنسبة للأنشطة الأخرى.

3- توزيع ناتج الضريبة:

يوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كما يلي⁽⁴⁾:

✓ ميزانية الدولة: 49% .

✓ غرفة التجارة والصناعة: 0.5% .

✓ الغرفة الوطنية للصناعات التقليدية: 0.01% .

✓ غرفة الصناعة التقليدية والمهن: 0.24% .

✓ البلديات: 40.25% .

✓ الولاية: 5% .

✓ الصندوق المشترك للجماعات المحلية: 5% .

1- المادة 282 مكرر من القانون رقم 13/10 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010، المنضمّن قانون المالية لسنة 2011، جريدة رسمية عدد 80 الصادرة في 30 ديسمبر 2010.

2- المادة 282 مكرر، المرجع نفسه.

3- المادة 282 مكرر فقرة 4، المرجع نفسه.

4- المادة 282 مكرر فقرة 5، المرجع نفسه.

مما سبق نلاحظ أن المشرع قد أسهم البلدية بنسبة معتبرة من ناتج الضريبة الجرافية الوحيدة والمقدرة بـ 40.25 %، وهذا حرصا منه على تمكين البلدية من تجسيد برامجها التنموية المحلية وإشباع الحاجيات العامة.

ثانيا- الرسم على القيمة المضافة (المادة 750 من المخطط المحاسبي للبلدية):

يعتبر الرسم على القيمة المضافة أداة ضريبة لعصرنة الاقتصاد الوطني ودمجه في الاقتصاد العالمي⁽¹⁾ وهو ضريبة حديثة واسعة التطبيق سواء في الدول المتقدمة أو النامية. وذلك لما تتمتع به هذه الضريبة من مجال واسع للتطبيق.

أسس الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991، الذي ألغى بالمقابل النظام السابق المتشكل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (TUGP) والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات (TUGPS)، وذلك نتيجة للمشاكل التي شهدتها هذا النظام من حيث تعقده وعدم ملائمتها للإصلاحات التي يشهدها الاقتصاد الوطني، وتم تطبيق الرسم فعليا ابتداء من أول أفريل 1992⁽²⁾.

1- مجال تطبيق الرسم:

يخضع له بحسب قانون المالية لسنة 1992⁽³⁾.

- ✓ عمليات البيوع والأعمال العقارية.
- ✓ عمليات الإستيراد.
- ✓ البيوع والتسليمات المنجزة من قبل المنتج.
- ✓ الأشغال العقارية.
- ✓ البيوع والتسليمات للمنتجات والسلع المستوردة الخاضعة للضريبة.
- ✓ المبيعات التي يقوم بها تجار البيع بالجملة.
- ✓ التسليمات التي يقوم بها الأشخاص لحسابهم.
- ✓ تثبيات المنقولات من طرف المثبتين.
- ✓ أموال أخرى غير المنقولات المثبتة.
- ✓ إيجار وتقديم خدمات.

1- بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص 84.

2- عبد المطلب عبد الحميد، المرجع السابق، ص 73.

3- المادة 72 من القانون رقم 25/91 المؤرخ في 16/12/1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، جريدة رسمية عدد 65 الصادرة في 18/12/1991، ص 2475.

- ✓ بيع بنايات أو محلات تجارية.
 - ✓ عمليات فرز الأراضي أو بيع الأراضي التي قام بها المالكين العقاريين.
 - ✓ المتاجرة في الأشياء القديمة غير المواد الثمينة التي تحتوي الذهب والبلاتين والفضة.
 - ✓ اعمال الدراسات والديون المنجزة من طرف الشركات.
 - ✓ العروض الفنية والألعاب والتسلية.
 - ✓ الخدمات المتعلقة بالهاتف والتلكس المقدمة من طرف البريد والمواصلات.
 - ✓ عمليات البيع التي تتم على المساحات التجارية الكبرى.
- 2- معدلات الرسم:

لقد حدد قانون المالية لسنة 1992 أربعة معدلات للرسم على القيمة المضافة هي:

- ✓ المعدل المنخفض الخاص 7%، المعدل المنخفض 13%.
 - ✓ المعدل العادي 21%، المعدل المرتفع 40%.
- إن تحديد قائمة المنتجات الخاضعة لكل معدل وتعديلها يتم بموجب قوانين المالية، وفي إطار هذه الأخيرة دائما ألغي المعدل المرتفع (40%) في قانون المالية لسنة 1995، وتم تعديل المعدل المنخفض ليصبح (14%) وفقا لقانون المالية لسنة 1997⁽¹⁾. بينما قانون المالية لسنة 2017⁽²⁾ أعاد هيكله معدل الرسم على القيمة المضافة، حيث أصبح يشمل معدلين هما:
- ✓ المعدل العادي 19%، ويطبق على المنتجات والبضائع والخدمات والعمليات التي لا تخضع بصراحة الى المعدل المنخفض (9%) .
 - ✓ المعدل المنخفض (9%)، ويطبق على بعض السلع والخدمات التي تمثل منفعة خاصة على الصعيد الاقتصادي، الاجتماعي والثقافي.

3- توزيع حصيلة الرسم على القيمة المضافة:

بالاعتماد على قوانين المالية والقوانين المالية التكميلية لسنوات 1992 إلى 2009 يمكن توضيح كيفية توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة والتغيرات التي طرأت عليه⁽³⁾:

1- خلاصي رضا، النظام الجبائي الجزائري الحديث، جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006، ص 142.

2- القانون 14/16 المؤرخ في 28/12/2016، المتضمن قانون المالية لسنة 2017.

3 - بلجيلالي أحمد ، المرجع السابق، ص86، المصدر: قوانين المالية وقوانين المالية التكميلية لسنوات 1992 إلى 2009 وسنة 2017.

المجموع	الهيئات المستفيدة			البيان
	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	الدولة	البلدية	
%100	%11	%83	%06	من 1992 إلى 1994
%100	%08	%85	%07	من 1993 إلى 1996
%100	%09	%85	%06	من 1997 إلى 1999
%100	%10	%85	%05	من 2000 إلى 2005
%100	%10	%80	%10	من 2006 إلى 2009
%100	%15	%75	%10	سنة 2017

إن من أهم الرسوم والضرائب العامة العائدة لفائدة البلديات نجد قسيمة السيارات والرسم على القيمة المضافة إلا أن في كلاهما نجد أن تقسيم نسب توزيعهما لا يعود مباشرة للبلديات بل يعود بطريقة غير مباشرة، وذلك عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقا، وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية حاليا، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على محاولة لخلق توازن بين البلديات الفقيرة التي لا يوجد في محيطها نشاطا صناعيا أو تجاريا والبلديات والتي تشكل قطب صناعي أو تجاري.

الفرع الثاني:

قسيمة السيارات.

أنشأت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 1996⁽¹⁾، وهي تفرض على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة لهذه القسيمة، حيث تعفى من القسيمة السيارات التي لها رقم تسجيل خاص تابعة للدولة والجماعات المحلية، أو سيارات الدبلوماسيين، سيارات الإسعاف، السيارات المجهزة بعتاد صحي، السيارات المجهزة بعتاد مضاد للحرائق، السيارات المجهزة والمخصصة للمعاقين⁽²⁾.

تحدد تعريفه هذه الضريبة ما بين 300 و15000 دج سنويا وذلك حسب قوة المركبة ووزنها، حمولتها وسنة استعمالها.

1- الأمر 27/95 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، جريدة رسمية عدد 82، الصادرة في 31 ديسمبر 1995.

2- لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية)، جامعة وهران، الجزائر، 2014، ص115.

وبتطور حضيرة السيارات في الجزائر تتخذ هذه القسيمة أهمية كبيرة كمورد جبائي، وتوزع حصيلة القسيمة بين الدولة بنسبة 20% والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80%⁽¹⁾.

الفرع الثالث:

الضريبة على أرباح المناجم.

تخضع كل المؤسسات التي تستغل المناجم المعدنية إلى ضريبة على الأرباح، حددت نسبتها بـ 33%، موزعة بين الدولة بنسبة 30% والجماعات المحلية بنسبة 03%، أما ضريبة الاستخراج فتعود لصالح أموال الذمة المنجمية العامة بنسبة 80%، ونسبة 20% تعود للصندوق المشترك للجماعات المحلية. أما الرسم على حق الاستغلال للمساحة المنجمية فيوزع ناتجه بنسبة 50% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽²⁾.

مما سبق يتضح جليا أن الضرائب العامة العائدة لفائدة البلديات في الجزائر محدودة جدا مقارنة ببعض الدول، ففي فرنسا مثلا نجد أن عدد ما تحصله السلطات المحلية الفرنسية من الضرائب يربو على المائة نوع ويتجه حجمها باستمرار إلى التزايد، وتمثل الضرائب المحلية ما نسبته 33% من الحصيلة الاجمالية لإيرادات السلطات المحلية، وأهمها ضريبة المباني والإيراد العام، ومعظمها ضرائب معلاة على الضرائب المركزية على أساس مستوى قيمتها، وتحصل بواسطة الحكومة المركزية التي تعطي للمجالس المحلية أنصبتها من هذه الضرائب، وهناك بعض الضرائب والرسوم التي تتولى السلطة المحلية تحصيلها بنفسها مثل الرسوم على المسارح والملاهي والسينما والمشروبات الكحولية⁽³⁾. كما أن هناك ضرائب تفرضها السلطة المحلية بعضها عام يحق لكل مجلس محلي فرضها وبعضها خاص تحصلها البلديات لفائدتها فقط، وقد تفرض لغرض عام أو نظير خدمة معينة كشق الطرق وتنظيف الشوارع، والرسوم على الخيول، والغاز والكهرباء، وإذا كانت حصة الإيرادات الجبائية من الإيرادات العامة للبلدان الفرنسية جد مهمة، إلا أن ما يؤخذ عليها أنه بمرور الوقت أصبحت الدولة هي التي تساهم بأكبر قدر من هذه الإيرادات في صورة اقتطاعات من الضرائب العامة التي تعود لخزينة الدولة، حتى أنه وفي سنة 2003 بلغت مساهمة الدولة ما نسبته 34.60% من إجمالي الإيرادات الجبائية المحلية⁽⁴⁾.

1- قانون المالية لسنة 1996، المرجع سابق.

2- قانون 10/01 المؤرخ في 03/07/2001، المتضمن قانون المناجم. جريدة رسمية عدد 35 مؤرخة في 04/07/2001.

3- بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص 30.

4- المجمع نفسه، ص 30.

المطلب الثاني:

المساهمات المركزية (أو مساعدات وإعانات الدولة).

تبقى موارد الجماعات المحلية مرتبطة أساسا بالمساعدات والإمدادات التي تأتيها من الإدارة المركزية وكذا حصتها من الضرائب والرسوم العامة العائدة لفائدتها، وهذا نظرا لضعف الموارد الجبائية المحلية وموارد الأملاك التابعة للجماعات المحلية الشيء الذي جعل الدولة تتدخل بتقديم مساعدات مالية مختلفة بشكل نظامي وأخرى بشكل استثنائي، تتمثل أساسا في إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وإعانات متعلقة بالتنمية والتدخلات الظرفية عن طريق البرامج المختلفة والمخططات التنموية المسطرة من طرف السلطات المركزية، إضافة إلى إعانات استثنائية تتمثل في إعانات لإعادة توازن الميزانية بالإضافة إلى إعانات لتطهير ومسح مديونية البلديات وهذا ما سوف نتطرق إليه في هذا المطلب.

الفرع الأول:

الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL سابقا)

وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (FSGCL حاليا).

(المادة 1050 من الحساب (10) التخصيصات من المخطط المحاسبي للبلدية).

يقصد بالصندوق المشترك للجماعات المحلية تلك المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمندرجة تحت وصاية وزارة الداخلية، الذي أسندت إليه مهمة تسيير صناديق التضامن في الولاية والبلدية، وقد شهد تطورا من فترة زمنية لأخرى⁽¹⁾، حيث في:

✓ سنة 1964: تم إلغاء صندوق تضامن العملات والبلديات (CSDCA)، وحولت أمواله إلى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط طبقا لأحكام المادة (09) من القانون رقم 227/64، المؤرخ في 10 أوت 1964، وخلال هذه الفترة كانت وزارة الاقتصاد الوطني تمارس الوصاية على التسيير بمعونة وزارة الداخلية.

✓ سنة 1967: أعيد تنظيم هيكل الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط ومهامه من خلال إنشاء صندوق تضامن البلديات والولايات، هذان الصندوقان كانا يمنحهما إعانات مالية (مساعدات مالية غير قابلة للتسديد) مع استبعاد القروض والسلفات وذلك لتجنب استئدانة الجماعات المحلية.

✓ سنة 1973: تم إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية بموجب المرسوم رقم 13/73 المؤرخ في 09 أوت 1973، المتضمن إحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية تحت وصاية وزارة الداخلية.

1- بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص ص (120-121).

✓ سنة 1986: بموجب المرسوم التنفيذي رقم 266/86 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986، تم تحديد تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث أعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري تخضع للوصايا المباشرة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، تعمل بهدف تقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية. تتمثل اختصاصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية والتي هي مخولة إليه قانونا في تسيير كل من صندوق التضامن وصندوق الضمان للجماعات المحلية، وعليه سوف نتطرق إلى طبيعة التدخلات الموكلة لكل صندوق على حدى:

أولا- صندوق التضامن:

يختص بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية. وتهدف هذه الإعانات إلى تقليص حجم الاختلالات المالية بين البلديات، حيث تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية. ومن بين أهم المهام الموكلة إلى الصندوق عملية توزيع الناتج الجبائي بين البلدية والولاية بالشكل التالي⁽¹⁾:

✓ 75% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن البلدي.

✓ 25% من الناتج الجبائي لصندوق التضامن الولائي.

ثانيا- صندوق الضمان:

يعمل هذا الصندوق تحت إدارة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث يتكفل بتحصيل موارده المتمثلة في اشتراكات البلدية بنسبة 02% من الموارد الجبائية لكل بلدية، يقوم بدوره بالتدخل في مالية البلديات وتمويلها عن طريق تقديمه لما يعرف بناقص القيمة الجبائية، ويقصد بهذه الإعانة، الفارق بين التقديرات والتحصيلات الجبائية الفعلية، أين يقدم قيمة مالية في حدود 90% من التقديرات الجبائية لتغطية هذا النقص أو العجز الحاصل. كما يقوم بمساهمات أخرى، ويتعلق الأمر بالإعانات المالية المخصصة لفائدة الأشخاص المسنين والتي تقطع من حصة الصندوق من الضريبة الجزافية الوحيدة، ويستفيد منها كل شخص مسن تتوفر فيه مجموعة من الشروط⁽²⁾.

ثالثا- التعريف بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL):

هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تم استحداثه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 116/14⁽³⁾. يخضع للأحكام المشتركة ولقواعد المحاسبة العمومية المعمول بها. أنشئ خلفا للصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL)، وتسيير هذه المؤسسة من طرف مدير عام ويديرها مجلس توجيه يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية، ويتكون

1- عباسة أمينة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مذكرة تخرج، فرع الإدارة المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2009، ص 19.

2- محمد كريم قروف، المرجع السابق، مقالة غير منشورة.

3- المرسوم التنفيذي 116/14 مؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، جريدة رسمية عدد 19 الصادرة في 02 أبريل 2014.

من المنتخبين المحليين، سبعة رؤساء مجالس شعبية بلدية، وثلاثة رؤساء مجالس شعبية ولائية، يتم انتخابهم من طرف زملائهم بالإضافة إلى واليين وأعضاء معينين من طرف وزير الداخلية، وثلاثة ممثلين عن وزارة المالية، وممثلا عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية، وله لجنة تنفيذية تتكون من ستة عشرة عضوا يتم اختيارهم من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية ورؤساء المجالس الولائية على أساس مؤهلاتهم وكفاءاتهم، ويعين المدير العام للصندوق بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية⁽¹⁾.

1- الإطار المؤسسي لهذه المؤسسة:

إن الإسناد القانوني لهذه المؤسسة المسند لها وظائف تضامن وضمان التمويل العمومي من مقاربة التشاركية في خلق الموارد والجباية تم سنة 2014 بإدماج حساب التخصيص الخاص (302.020) صندوق التضامن للجماعات المحلية، وكذلك حساب التخصيص الخاص (302.130) صندوق الضمان للجماعات المحلية، إلى تعزيز التمويل المحلي في إطار التنمية التشاركية وترقية وتنفيذ سياسة جواريه جديدة على المستوى المحلي، قائمة أساسا على إدماج المقاربات التشاركية في برامج التنمية المحلية، وإرساء آليات في تدعيم التمويل المحلي والمصدر الجبائي والتحول إلى مؤسسة شبه اقتصادية ضمن منظور التضامن الإقليمي⁽²⁾.

2- موارد الصندوق (CSGCL):

تأتي موارد هذا الصندوق من نواتج جبائية مختلفة أبرزها اقتطاع نسبة 70% من ناتج الرسم المساحي، 20% من الإتاوات وكذا حقوق الرسم النوعي على المحروقات والحقوق النوعية على المنتجات الخاصة، نسبة كبيرة من الرسم على القيمة المضافة (TVA) وحصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) من الرسم على النشاط المهني ومن الرسم على المنتجات التبعية المستوردة بغرض البيع، ومن ناتج قسيمة السيارات ومن اقتطاع 9% من الضريبة على المناجم ومن 40% من تأجير رخص المناجم وحصته من الضريبة الجزافية الوحيدة (IFU)، وكذلك رصيد إدماج حاسبي التخصيص الخاص المشار إليهما في جزئية الإطار المؤسسي لهذه المؤسسة أعلاه بموجب قانون المالية لسنة 2014⁽³⁾.

1- صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الموقع الإلكتروني:

www.interieur.gov.dz/index.php/af/236 ، تاريخ الاطلاع 2017/04/18 على الساعة 14:30.

2- عجلان العياشي، آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية-البلدية نموذجا-كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة قالم، الجزائر، يومي 08 و 09 نوفمبر 2016، دراسة غير منشورة.

3- عجلان العياشي، المرجع نفسه.

3- القوانين المنظمة لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL):

يستخلص مما سبق أن هذه المؤسسة العمومية للتمويل المحلي مؤطر بالقوانين التالية:

- ✓ قوانين الجباية.
- ✓ قوانين الميزانية.
- ✓ قواعد المحاسبة العمومية.

4- أهداف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

تتمثل المهمة الرئيسية التي أسندت للصندوق في إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها، ويكلف الصندوق في هذا الإطار ما يلي⁽¹⁾:

- ✓ العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية.
- ✓ توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية.
- ✓ توزيع تخصيص إجمالي للتسيير بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الاجبارية.
- ✓ تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية في حالة الكوارث أو الطوارئ أو في حالة وضعية مالية صعبة.

- ✓ تقديم مساهمات لإنجاز مشاريع تجهيز أو استثمار.
- ✓ الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية.
- ✓ منح مالية لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي.
- ✓ القيام بدراسات وأبحاث لترقية الجماعات المحلية.
- ✓ المساهمة في أعمال تكوين المنتخبين وتحسين مستواهم.

أما في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية (الحساب 74 من المخطط المحاسبي) يكلف الصندوق في إطار مهامه بدفع المخصصات الآتية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية⁽²⁾:

أ- تخصيص إجمالي للتسيير بنسبة 60%:

يوجه هذا التخصيص إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات والولايات، ويتضمن هذا التخصيص:

⇐ **منح معادلة التوزيع بالتساوي:** وتستهدف تقليص فجوة الفوارق الناتجة عن ضعف الموارد للبلديات ومتطلبات السكان، حيث توجه لتغطية النفقات الإجبارية. وتؤخذ بعين الاعتبار المعيار

1- الموقع www.interieur.gov.dz ، المرجع السابق، نفس يوم وساعة الاطلاع .

2- المرجع نفسه، نفس يوم وساعة الاطلاع.

الديموغرافي والمعيار المالي لكل بلدية. ويخضع توزيع هذه الإعانة للقاعدة التالية:

منحة التوزيع بالتساوي = (معدل التوازن - المعدل البلدي) x عدد سكان البلدية.

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

المعدل البلدي: نتحصل عليه انطلاقا من القاعدة التالية:

المعدل البلدي = (الموارد الجبائية + موارد الممتلكات) ÷ عدد السكان.

↳ **تخصيص الخدمة العمومية:** يمنح لتغطية النفقات الإلزامية المرتبطة بتسيير المرافق العامة

↳ **إعانات استثنائية:** لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة.

↳ **إعانات التكوين والدراسات والبحوث.**

ب- تخصيص إجمالي للتجهيز والإستثمار بنسبة 40%:

يسمح بإنجاز برامج التجهيز والإستثمار بهدف المساعدة في تطويرها، ويتضمن:

↳ **إعانات التجهيز.**

↳ **مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل.**

أما في مجال ضمان التقديرات الجبائية، يوجه صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة في المواد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات.

ملاحظة: يمول صندوق الضمان للجماعات المحلية بالمساهمات الإلزامية للبلديات والولايات⁽¹⁾.

بحسب وزارة الداخلية⁽²⁾ فإن تدخلات الصندوق المشترك للجماعات المحلية خلال سنة 2014 هي كالاتي:

1- تخصيص منحة معادلة التوزيع بالتساوي:

خلال سنة 2014، خصص الصندوق منحة معادلة التوزيع بالتساوي المقدرة بـ 82 مليار دج وزعت كما يلي:

✓ 72 مليار دينار لفائدة 1442 بلدية.

✓ 10 مليارات دينار لفائدة 36 ولاية.

1- المرجع نفسه، نفس يوم وساعة الاطلاع.

2- الموقع www.interieur.gov.dz/index.php/ar/ الجماعات الاقليمية/برنامج-دعم-الجماعات-الاقليمية.html تاريخ الإطلاع 2017/05/12 على الساعة 10:00.

فكان بذلك استفادة 94 % من البلديات من هذه المنحة.

أما الولايات فقد استفادت من 67 % من الولايات منها.

2- تخصيص الخدمة العمومية:

منح هذا التخصيص بقيمة تقدر بـ 6 مليار دج لفائدة جميع الولايات للتكفل بنفقات صيانة وكراء حافلات النقل المدرسي على مستوى البلديات.

3- الإعانات الاستثنائية لفائدة البلديات:

خلال سنة 2015 لم يسجل أي عجز في ميزانيات البلديات بخلاف السنوات السابقة.

عدد البلديات العاجزة	السنوات
1184	2000
1150	2001
1162	2002
1126	2003
1128	2004
1127	2005
1138	2006
919	2007
971	2008
417	2009
14	2010
0	2011
0	2012
0	2013
0	2014

4- تخصيص صيانة وحراسة المدارس الابتدائية:

منح هذا التخصيص المقدر بـ 15,25 مليار دج في إطار قانون المالية لسنة 2015 بغرض التكفل بالنفقات المتعلقة بصيانة وحراسة المدارس الابتدائية من طرف البلديات.

5- التكفل بزيادات أجور مستخدمي الجماعات المحلية:

منح تخصيص يقدر بـ 65,97 مليار دج لفائدة الميزانيات المحلية، لغرض التكفل بزيادات الأجور لما يتجاوز 285000 عون في الإدارة الإقليمية.

✓ 58,02 مليار لمستخدمي البلديات.

✓ 1,95 مليار دج للمستخدمين المسجلين في الميزانيات المركزية للولايات.

6- تخصيص تعويض نقص القيمة الجبائية:

يعد هذا التخصيص السنوي كتعويض مقابل إلغاء الدفع الجزافي وتخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني يقدر مبلغ هذا التخصيص لسنة 2014 بـ 94,8 مليار دج موزعة كما يلي:

✓ 57,16 مليار دج لفائدة البلديات.

✓ 1,10 مليار دج لفائدة الولايات.

✓ 6,7 مليار دج لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

7- الإعانات المالية للتجهيز لفائدة البلديات:

مول الصندوق العديد من المشاريع منها:

أ- إنجاز ملحقات إدارية بلدية في إطار تقريب الإدارة من المواطن ثم إطلاق برنامج إنجاز ملحقات إدارية بلدية ممولة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

يتضمن هذا البرنامج إنجاز 1200 ملحقة إدارية في المناطق الريفية والمناطق الحضرية بقيمة إجمالية تقدر بـ 9,4 مليار دج لفائدة 776 بلدية.

ب- برنامج تعزيز الحضائر البلدية بالعتاد المتنقل:

في إطار برنامج تجهيز البلديات الممول من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية خصص مبلغ قدره 40,16 مليار دج لدعم حضائر البلدية باقتناء 8691 وحدة، من كل الأصناف من بينها الحافلات المدرسية، الشاحنات، جرافات، مفرغة القنوات، الجرارات، ...إلخ.

وزع هذا البرنامج على المؤسسات التالية:

- المؤسسة الوطنية للسيارات الصناعية: إنجاز 4172 وحدة بمبلغ 9,21 مليار دج .

- الشركة الوطنية لعتاد الأشغال العمومية: تسليم 1840 وحدة بمبلغ إجمالي يقدر بـ 6,4 مليار دج.

- شركة تسويق العتاد الفلاحي: تسليم 2679 وحدة بمبلغ 1,7 مليار دج.

ج- برنامج إنجاز وتجهيز المكتبات وقاعات مطالعة على مستوى البلديات:

يمثل هذا البرنامج عملية إنجاز 1176 مكتبة وقاعة مطالعة لفائدة 1115 بلدية بمبلغ يقدر بـ

14,71 مليار دج، كما تم تجهيز هذه الهياكل بداية من سنة 2011 بمبلغ 3,5 مليار دج.

د- برنامج إنجاز حضانات على مستوى البلدية:

يمثل هذا البرنامج عملية إنجاز 487 حضانة بمبلغ يقدر بـ 5,4 مليار دج.

الفرع الثاني:

المخططات البلدية والقطاعية للتنمية.

أولاً- المخططات البلدية للتنمية (PCD): (المادة 1051 من الحساب (10) التخصيصات من المخطط المحاسبي)

تدخل مخططات البلدية ضمن برامج التجهيز، حيث من خلالها تحاول الدولة إعطاء دفع أكثر للتنمية المحلية لمختلف البلديات، وذلك بتمويل مختلف المشاريع المحلية.

1- مفهوم المخطط البلدي للتنمية:

تعتبر المخططات البلدية للتنمية على مجموعة من الوسائل القانونية والمالية التي تسمح للبلدية بتقدير وتجسيد سياستها التنموية. فهو يمثل الوسيلة المثلى لتمكين البلدية من تنفيذ مشاريعها على المستوى المحلي بتمويل من السلطات المركزية⁽¹⁾ من خلال إقتراح مجموعة من المشاريع وفقاً لأطر قانونية وتقنية بدءاً بالموافقة القبلية للمجلس الشعبي البلدي، ثم الدراسة التقنية للمشروع حتى يتسنى تسجيله في المخطط الوطني للتنمية.

2- إعداد المخطط البلدي للتنمية:

يمر على مرحلتين:

أ- على المستوى المحلي:

يقوم المجلس الشعبي البلدي بجمع كل البيانات الأساسية حول الاحتياجات الحقيقية على مستوى البلدية بغرض اقتراح المشاريع التي يمكن تجسيدها مع الالتزام بالضوابط التالية⁽²⁾:

✓ مراعاة طاقات وإمكانيات البلدية.

✓ ترتيب حاجيات البلدية حسب الأولويات.

✓ مراعاة التوجيهات الحكومية في إطار توجيهات المخطط الوطني.

ويكون الاقتراح عن طريق مداوات المجلس الشعبي البلدي وتسجيل المشاريع في مدونة البلدية، ثم ترسل إلى مديرية التخطيط التي تقوم بدراسة مقترحات البلدية دراسة تقنية، ثم تقوم الولاية ممثلة في الوالي الذي يرأس المجلس التنفيذي للولاية بمناقشة المخطط والتأكد من مدى فعاليته، ثم ترسل المقترحات إلى وزارة المالية ليدخل المخطط البلدي في مرحلة جديدة⁽³⁾.

1- كريم بريقي، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الدكتور يحيى فارس بالمدينة)، الجزائر، 2010، ص 51.

2- المرجع نفسه، ص 51.

3- المرجع نفسه، ص 51.

ب- على المستوى المركزي:

تستقبل وزارة المالية اقتراحات البلديات من كامل الوطن وتقوم المديرية العامة للميزانية بتجميع كل المشاريع وترتيبها، ويتولى رئيس الحكومة استدعاء لجنة تحكيم التي تتشكل من ممثلين عن كل من وزارة الداخلية، وزارة المالية (المدرء الولائيين للتخطيط والتهيئة العمرانية) بالإضافة إلى بعض رؤساء الدوائر. وتتناول هذه اللجنة مناقشة المخططات البلدية المقترحة بمراعاة عدة معايير منها القدرات التمويلية البلدية وأولويات التنمية وملائمة المشاريع.

بعد المناقشة تقوم الحكومة بقبول المخططات البلدية أو تعديلها، وتقوم بتحرير "رخص البرامج"⁽¹⁾ بالنسبة للمشاريع الجديدة و"اعتمادات الدفع"⁽²⁾ بالنسبة للمشاريع التي شرع في إنجازها، ويعتبر هذا الإجراء بمثابة مصادقة الحكومة على المخطط البلدي حيث يصبح قابلاً للتنفيذ⁽³⁾.

3- تنفيذ المخطط البلدي للتنمية:

يسجل المخطط البلدي باسم الوالي، بينما يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذه، حيث يبلغ الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي برامج التنمية قصد تنفيذها. رغم كون المخطط محلي، إلا أن تمويله يكون كلياً عن طريق الدولة ضمن ما يسمى بالإعانات أو المساهمات الحكومية للجماعات المحلية.

4- طرق الإنجاز:

بهدف إنجاز المخططات التنموية تملك البلدية عدة خيارات لذلك منها:

✓ المؤسسة العمومية البلدية: حيث يمكن للبلدية أن تنشأ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽⁴⁾.

✓ يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعقد صفقة مع إحدى أو مع مجموعة من المؤسسات التي يراها مناسبة، وذلك عن طريق إجراء مناقصة لاختيار أفضل مؤسسة من حيث العرض المالي والتقني.

ثانياً- المخططات القطاعية للتنمية (PSD): (المادة 140 من المخطط المحاسبي: مساهمات الغير في برامج البلدية)

1- تحدد رخصة البرنامج المبلغ الأقصى للنفقة التي يمكن للوزير أو الوزراء المعنيين الالتزام في حدودها لإنجاز الاستثمارات المرخص بها، وتبقى الرخصة صالحة الى غاية انتهاء المشروع أو إلغاؤه.

2- اعتمادات الدفع تحدد المبلغ الأقصى للنفقة الممكنة للأمر بالصرف الالتزام في حدودها او دفعها خلال السنة بالنسبة للتعهدات المبرمة في إطار رخصة البرنامج.

3- كريم يرقى، المرجع السابق، ص53.

4- المادة 152 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والمادة 4 من المرسوم رقم 200/83 المؤرخ في 19 مارس 1983 الذي يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية وتنظيمها وتسييرها، جريدة رسمية عدد 12، بتاريخ 22 مارس 1983.

تدخل المخططات القطاعية ضمن البرامج الوطنية للتجهيز العمومي، حيث تسعى الدولة من خلالها إلى تدعيم القدرات التمويلية لتحقيق التنمية المحلية.

1- مفهوم المخططات القطاعية للتنمية:

هو مخطط متوسط الأجل تحدد فيه الولاية الخطوط العريضة لبرامجها التنموية لمدة 5 سنوات، ويعكس البرامج والوسائل والأهداف المحددة بصيغة تعاقدية بين الدولة والجماعات المحلية قصد ضمان التنمية⁽¹⁾.

2- إعداد المخططات القطاعية للتنمية:

تعد الولاية مخططا للتنمية المتوسطة الأمد ويصادق عليه المجلس الشعبي الولائي الذي يتخذ كل إجراء من شأنه ضمان تنمية الولاية حسب القدرات والمميزات الخاصة بكل ولاية. ويتم تحضيره من طرف المجلس الشعبي الولائي والذي يصادق عليه بعد ذلك، ثم يخضع لدراسة الجوانب التقنية من طرف الهيئة التقنية على مستوى مديرية التخطيط، وبعد المصادقة عليه يرسل إلى وزارة المالية التي تقوم بدورها بدراسته والمصادقة عليه، ثم تقوم بتحرير رخص البرامج واعتمادات الدفع حيث يعتبر الإجراء بمثابة ترخيص للولاية بالشروع في تطبيق وتنفيذ برامجها التنموية⁽²⁾.

3- تنفيذ المخططات القطاعية للتنمية:

تسجل البرامج القطاعية غير الممركزة باسم الوالي الذي يسهر على تنفيذها عن طريق اعتمادات الدفع التي تخصص من طرف وزير المالية، ويقوم الوالي بتوزيع اعتمادات الدفع المبلغة له بحسب كل قطاع. يرسل الوالي إلى الوزارات المعنية كشف كل 3 أشهر يبين فيه استهلاك اعتمادات الدفع حسب الأبواب، ويكون هذا الكشف مرفقا بتقرير يبين فيه نسبة الإنجاز للبرامج⁽³⁾.

الفرع الثالث:

مساهمات أخرى.

أولا- القروض:

نص قانون البلدية على أن القروض تعتبر من الموارد المالية التي يمكن الاعتماد عليها لتمويل ميزانية البلدية⁽⁴⁾ وهي بشكل عام عبارة عن عقد دين تستلّف بموجبه الدولة مبالغ من النقود من

1- قانون رقم 02/88 المؤرخ في 12/01/1988 المتعلق بالتخطيط، جريدة رسمية عدد 2 بتاريخ 13/01/1988.

2- كريم برعي، المرجع السابق، ص 57.

3- المرجع نفسه، ص 57.

4- المادة 170 من قانون 10/11، المتعلق بالبلدية (المطبة السادسة المحددة لأنواع موارد الميزانية).

الأفراد أو المصارف أو الهيئات المحلية أو الدولية، مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد للتسديد وفقا لشروط العقد⁽¹⁾.

تعتبر القروض من الركائز الأساسية لتمويل ميزانية البلدية فهي تسجل دائما في إيرادات قسم الاستثمار. كما أنها لا تستعمل لتسديد الديون الأصلية ولا يمكن استعمالها لتغطية نفقات التجهيز. فبالرغم أن للبلدية الحرية في تحديد مبالغ القروض، إلا أنها مقيدة ببعض الشروط التي لا بد من توفرها للحد من سياسة الاقتراض التي إذا زادت عن حدها المعهود تصبح تشكل عبئاً على كاهل البلدية، وأهمها أخذ الموافقة من السلطات الوصية قبل اللجوء إلى الاقتراض خاصة إذا كان المشروع المراد إنجاز غير وارد في الخطة الوطنية⁽²⁾.

غير أن الواقع في الجزائر هو أن البلدية نادرا ما تلجأ إلى القروض وخاصة من طرف البنوك التجارية نظرا لعجز ميزانيتها وعدم قدرتها على التسديد، فهي لا تحظى بثقة البنوك، ومع ذلك نميز نوعين من القروض⁽³⁾:

1- القروض الممنوحة من طرف الخزينة العمومية:

تمنح لفترة محدودة في شكل سندات خزينة، وعادة ما تكون موجهة لمشاريع التنمية والتهيئة العمرانية والسكن، لذلك فهي تسجل في حساب الخزينة الخاص بتمويل مشاريع السكن والتهيئة العمرانية.

2- القروض الممنوحة من طرف البنوك:

بدأت فكرة تمويل استثمارات البلدية عن طريق القروض البنكية بإنشاء الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط (CNEP) بموجب القانون 227/64 المؤرخ في 10 أوت 1964⁽⁴⁾، المتضمن القانون الأساسي للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، وبعدها بنك الجزائر للتنمية (BAD) وذلك سنة 1975، وأخيرا بنك التنمية المحلية الذي أنشئ بموجب المرسوم 85-85 المؤرخ في 30 أفريل 1985، ويضطلع هذا الأخير بتنفيذ كل العمليات البنكية وتقديم القروض على مختلف أشكالها والتي من شأنها أن تساهم في التطوير الاقتصادي والاجتماعي للجماعات المحلية طبقا لسياسة الحكومة، في حدود

1- أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص 152.

2- لخضر مرغاد، المرجع السابق، مقالة غير منشورة.

3- سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر)، الجزائر، 2012، ص 60.

4- القانون 227/64 المؤرخ في 10 أوت 1964، المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط، جريدة رسمية عدد 26 الصادرة في 25 أوت 1964.

المخططات المعتمدة⁽¹⁾.

إلا أنه مع تغير الظروف الاقتصادية وتأزمها وتزايد الاحتياجات المالية ثم إصلاح القانون المتعلق بالبنوك، تدعمت الوضعية أكثر بالإصلاح النقدي بموجب القانون 90-10 المؤرخ في 18 أبريل 1990⁽²⁾، المتعلق بالنقد والقرض، الذي اتجه نحو تأكيد أن القرض يجب أن يكون فعالاً ومحمي ومربح وذلك وفقاً لقواعد السوق (الأمن، الضمان، القدرة على التسديد) وبذلك تكون العلاقة بين البنوك وزبائنهم في تسديد القروض التي تمنح لها، وبذلك يكون هذا الإصلاح قد ألغى الامتيازات التي كانت تعطى للجماعات المحلية لسبب بسيط هو أن النظام البنكي عمل على تفادي المخاطر وخاصة عدم استرجاع المبالغ التي يقرضها، ومن ذلك أصبحت البلديات تواجه عراقيل في الحصول على القروض لتمويل استثماراتها⁽³⁾. لذلك وبغية تدعيم وتقوية دور البلدية في الاستثمار لابد من تجديد الاقتراض المصرفي وذلك من خلال إعادة النظر في شروط الاقتراض التي تستدعي تحرير النظام القانوني في هذا المجال والاعتراف للجماعات المحلية بحق المبادرة بطلب القروض حسب قدراتها المالية بعدما عرفت تحسناً في السنوات الأخيرة شريطة أن تكون القروض طويلة الأمد وتشكل ضماناتها من موارد دائمة⁽⁴⁾، وتلجأ إليها البلديات لتمويل استثماراتها مثل القروض التي كان يقدمها الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط والخاصة بالسكن، ثم بعد ذلك أنشئ البنك الجزائري للتنمية (BADR)، ثم بنك التنمية المحلية (BDL)، ومع تغير الظروف الاقتصادية وانخفاض الاحتياطات المالية للجماعات المحلية منذ سنة 1986 وصدور قانون البنوك 12/86، المتعلق بالبنوك والقانون 10/90، المتعلق بالقرض والنقد الذي أكد على ضرورة كون قرض البنك فعالاً ومربحاً ومحمياً.

وعليه فإن الجماعات المحلية تواجه عراقيل للحصول على قرض بنكي لتمويل التنمية المحلية، من خلال أن القانون يحد من إمكانية لجوء الجماعات المحلية للقرض البنكي دون الحصول على الوسائل الكفيلة لضمان تسديده، على غرار العديد من الدول منها فرنسا حيث تخول فيها المجالس البلدية سلطة الاقتراض لتمويل مشروعاتها وخاصة الاستثمارية منها، ولكن يحد من سلطتها في هذا الخصوص قدر من الرقابة المركزية التفصيلية فيما يتعلق بالموافقة على المشروعات التي تمول من حصيلة القروض، وعلى قيم هذه القروض وأسعار الفائدة التي تعقد بها، وطريقة الوفاء بها و آجال سدادها⁽⁵⁾.

1- المادة 04 من المرسوم 85/85 المؤرخ في 30 أبريل 1985، المتعلق بإنشاء بنك التنمية المحلية.

2- القانون 10/90 المؤرخ في 18 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية عدد 16 الصادرة في 24 أبريل 1990.

3- رويحي نور الهدى، المرجع السابق، ص 167.

4- المرجع نفسه، ص 167.

5- بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص 31.

ثانيا- مسح وتطهير ديون البلديات:

لقد أخذت الدولة على عاتقها مسألة تطهير ومسح ديون البلديات خاصة التي تعاني منها من مشاكل وعوائق مالية كبيرة. في هذا الإطار صدر المنشور الوزاري المشترك رقم 16 مؤرخ في 01 أوت 2000 المتضمن محتوى هذه السياسة، أهدافها وكذا التدابير والإجراءات الواجب القيام بها من طرف بلديات الوطن (1541 بلدية). وفي ذات السياق صدر المنشور الوزاري رقم 200/19 المؤرخ في 2000/09/12 لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والخاص بطلب إنشاء لجان تقنية ولائية تكلف بدراسة مديونية البلدية⁽¹⁾.

إن تطهير ومسح ديون البلديات عملية أخذتها الدولة على عاتقها وكلفت الصندوق المشترك للجماعات المحلية التابع لوزارة الداخلية بتنفيذها. تخص هذه العملية كل بلديات الوطن بهدف مسح كافة ديون البلديات المتعلقة بشركة سونلغاز وشركة توزيع المياه، زيادة على التخفيف من حدة الأوضاع المالية التي تعرفها أغلب بلديات الوطن.

ومن هنا أصبح من الضروري الشروع في التفكير الجدي من قبل السلطات المركزية من أجل التحديد الدقيق للوضع المالية للبلديات على المستوى الوطني، مما استوجب صدور التعليمات الوزارية رقم 98/19 المؤرخة في 13 جويلية 1998 المتعلقة بتقييم وضبط مديونية البلديات والتي تشكل عائقا كبيرا للسير العادي للبعض منها، وبالنظر لأهمية العملية فإن التعليمات الوزارية تطلب من السادة الولاة السهر شخصيا على التقييم والضبط (الصارمين) لمديونية البلديات، وذلك بتحديد ديون التسيير الخاصة بالبلديات، ديون التجهيز الخاصة بالبلديات، ديون التسيير لحساب مصالح الدولة، ديون التجهيز لحساب مصالح الدولة، جدول ملخص لإجمالي ديون البلديات. وكان تقييم الديون أن تختتم في أجل أقصاه آخر شهر أوت من سنة 1998 قصد دراسة الملفات والجدول المذكورة، ومن ثم الشروع في تطبيق سياسة تطهير الديون ومسح ديون البلديات التي أعلن عنها سنة 2000. ثم صدرت برقية وزارية رقم 07/00820 المؤرخة في 20 نوفمبر 2007 وتخص التقييم الحقيقي والصارم للديون الخاصة بالبلديات الضرورية والإجبارية المتعلقة بقسمي التسيير والتجهيز من سنة 2000 إلى غاية 31 ديسمبر 2007⁽²⁾.

ثم صدرت برقية أخرى من وزارة الداخلية رقم 09/00138 المؤرخة في 03 فيفري 2008 تطلب فيها من الولاة الاستفادة بوضع ديون البلديات للوقوف على الواقع الحقيقي لمديونية البلديات⁽³⁾.

1- بوعيشة فتيحة، ميزانية الجماعات المحلية ما بين تحقيق الفائض وتمويل العجز، مذكرة التربص الميداني، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2008، ص 32.

2- المرجع نفسه، ص 33.

3- بوعيشة فتيحة، المرجع السابق، ص 34.

ثالثا- التعويض الناجم عن تخفيض أو إعفاء جبائي:

في حالة حصول أي إجراء يتضمن إعفاءات أو تخفيضات في نسبة الضريبة أو إلغاؤها، فهنا الدولة تلتزم بالتدخل لتعويض الفارق عن هذه الخسارة وذلك وفقا للمادة (05) من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية⁽¹⁾.

فمثلا بعد تخفيض النسبة المتعلقة بالرسم على النشاط المهني من 2,55 إلى 2، وبعد التخفيض الذي عرفه أيضا الدفع الجزافي ومن ثم إلغاؤه، هنا الدولة تكفلت بتعويض الجماعات الإقليمية عن هذه الإجراءات بمبلغ 185000 مليون دينار سنة 2000⁽²⁾.

في سنة 2009 وبموجب قانون المالية التكميلي هدفت السلطة المركزية إلى الالتزام بتعهداتها بتغطية الخسائر المالية للبلديات نتيجة إلغاء عدد من الضرائب المحلية أهمها الدفع الجزافي، حيث تقرر تخصيص منحة للبلديات في حدود 40 مليار دينار في خمس سنوات التي تلي الإلغاء⁽³⁾.

الملاحظ فيما يخص الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية أن الأمر لا يختلف كثيرا عما هو مكرس في العديد من الدول على غرار فرنسا مثلا، حيث أنه و مع تعدد الموارد المحلية الأخرى فإن حصيلتها لا تكفي لتغطية الإنفاق المحلي، الأمر الذي يجعل إعانتها من جانب الدولة ضرورية لمساعدتها على القيام بأعمالها، وتقرر الإعانة الحكومية من الوزير المختص بحيث لا تزيد عن نسبة معينة من تكلفة المشروع، والتي تحدد من السلطات المختصة وفق حجم السلطة المحلية، وعدد السكان الذين سيخدمهم المشروع، والحالة المالية للسلطة المحلية، وأهمية المشروع للمنطقة، وتستهدف الدولة من الإعانة تشجيع التعاون بين البلديات للتغلب على مشكلات صغر أحجامها، وانخفاض كفايتها المالية وعموما تغطي إعانات الدولة ما نسبته من 5% إلى 14% من نفقات السلطات المحلية تقريبا⁽⁴⁾.

1- المادة 05 من القانون 10/11، المتعلق بالبلدية، ص 07.

2- رويحي نور الهدى، المرجع السابق ص166.

3- المرجع نفسه ص166.

4 - بلجيلال أحمد، المرجع السابق، ص 31.

خلاصة الفصل

إن التغييرات المتجددة التي تعرفها المجتمعات أدت إلى تكييف دور الدولة بما يلائم أولويات ومتطلبات التنمية، يعني هذا السير نحو التسيير المثالي للممتلكات العمومية ذات المنفعة العامة إضافة إلى الاهتمام بمشاكل الإدارة المحلية وبمواضيع التسيير العقلاني للموارد المالية، هذه الأخيرة تضبط وفقا لأسس ومواد تنظيمية لتصبح في شكل ميزانية، وكما أن للدولة ميزانيتها العامة فلبلدية ميزانيتها كذلك والتي تحوي الإيرادات المالية المتأتية في الغالب من الجباية وعائدات الأملاك العمومية المحلية، كون هذين العنصرين يمثلان المصدرين الرئيسيين لتغطية النفقات البلدية المتسمة بالارتفاع المستمر نظرا لتطور احتياجات الجماعة المحلية، فالأمر هنا يستوجب إعادة الاعتبار لموارد الجباية المحلية، مما يفرضي إلى الرفع من مردودية الضرائب الموجودة، أما فيما يخص مداخيل الأملاك البلدية فالملاحظ عليها اتصافها بالضعف، ولهذا فالتحكم الجيد في تسيير هذه الممتلكات هو حتمية لا يجوز الحياد عنها، لأن الأملاك العقارية والمنقولة معتبرة في حين أن الحصيلة ضعيفة نظرا لعدم تحسين طريقة استغلالها، ما يعني أن الإشكالية تكمن في التسيير، هذه الإجراءات أو الإصلاحات وغيرها يراد منها التخلص من العجز المالي للإيرادات.

لكن يبقى التمويل المركزي أهم مورد مالي للجماعات الإقليمية نظرا لضعف التمويل المحلي لذا فقد تم إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقا، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية حاليا بهدف خلق نوع من التضامن بين البلديات بالإضافة إلى المساعدات الأخرى كالتدخل لتمويل البرامج البلدية للتنمية وكذلك المخططات القطاعية التي تلعب دورا كبيرا في إنشاء البنى التحتية للجماعات الإقليمية.

لذا بات من الضروري التفكير مليا في كفيات وحلول موضوعية في مسألة تمويل الجماعات المحلية تمويلا محليا كقاعدة عامة والتمويل المركزي هو الاستثناء عن القاعدة من أجل تحقيق الاستقلال المالي الذي يمنحها الاستقلال الوظيفي، مما يخلق نوع من المسؤولية والأخذ بزمام الأمور والشجاعة على المبادرة في تطوير الجماعة المحلية من طرف المنتخبين المحليين.

الخاتمة

الخاتمة :

إن نظام الإدارة المحلية هو نتاج ظروف أملتها عدة عوامل أهمها زيادة أعباء الحكومة المركزية إلى حد عجزها عن تنفيذها لوحدها، كما تعتبر من مظاهر الديمقراطية الحديثة وهو توجه سياسي تؤكد رغبة الدول في الأخذ به، ولأنه وسيلة عادلة وسريعة للنهوض بالمجتمع بشكل متوازن، لذلك فقد لجأت أغلب الدول لتقسيم أقاليمها إلى مناطق إدارية وفرت لها إمكانيات التجانس السكاني والاقتصادي وخصتها باستقلال مالي وإداري ومنحتها الشخصية المعنوية، ودعمتها بمساعدات المركز في النهوض بأعباءها.

ولقد إرتبط نظام الإدارة المحلية بمفهوم الديمقراطية التي وجدت فيه نظاما يعمل على تحقيق المبادئ التي تقوم عليها في مجال الإدارة، كما أنه يقيم حوارا دائما ومستمر بين السلطة من جهة والشعب من جهة أخرى، لتبادل وجهات النظر للوصول إلى توافق في الآراء وتطابق في الأداء بين التنظيم السياسي والتنظيم الإداري، كما يعتبر وسيلة لإعداد الأفراد وتأهيلهم ليكونوا حكاما مستقبلا، مما ينمي روح التضامن والوفاق تحقيقا للمصالح الوطنية.

لكن تبقى الإدارة المحلية محور الصراع في الأنظمة المعاصرة بين السلطة والأفراد، وتكمن الحكمة في إنجاحها في كيفية تأطير هذه الإدارة على أسس واقعية وعلمية مدروسة مبنية على واقع كل بيئة، وخصوصية كل منطقة والإمكانيات المتاحة لها.

إن الجماعات المحلية في الجزائر والمتمثلة تطبيقاتها في البلدية والولاية شكلت ومازالت التعبير الصادق عن اللامركزية الإدارية في الجزائر، وقد تجلى ذلك في الرغبة لتكريس الديمقراطية المحلية مبكرا، وذلك منذ الإستقلال أين أعترف لها بالإستقلالية عن السلطة المركزية ورفعها إلى مصاف الشريك الأول في تحمل الأعباء والمسؤوليات الوطنية.

وكإجابة على الإشكالية المطروحة، فإن المشرع ومنذ الإستقلال تبنى جملة من المبادئ ورسم صورة للنموذج الجزائري من خلال القوانين التي تبنت صراحة اعتماده على البلدية كنواة للتنمية المحلية وتدعيمها بمصادر متنوعة ومتعددة لتمويل ميزانيتها، لكنها سرعان ما اصطدمت بجملة من النقائص العملية، التي حالت دون بلوغها الأهداف المنشودة، فالمشكلة التي تعانيها عميقة تمتد إلى مصادر تمويل

الخاتمة

ميزانيتها، فهي تعتمد أساسا على الأجهزة المركزية في الحصول عليها إضافة إلى الغموض الذي يكتنف صلاحيتها في تسيير شؤونها التي تميعت مع صلاحيات السلطة المركزية سواء كسلطة رئاسية أو كوصاية إدارية فيحدث اندماج وتداخل في الصلاحيات، لذلك فقد أصبح أهم عنصر في نظام الإدارة المحلية على خلاف الإستقلالية الوظيفية والمالية هو وجود سلطة مركزية تقوم بسن القوانين وتوزيع الأموال وهما أخطر العوامل تأثيرا على حسن سير هذه الهيئات، وعليه وبناء على ما تم تحليله توصلنا إلى النتائج التالية:

- نظريا، نجد مؤسسات ديمقراطية تشكيلا وتسييرا تحوز الإختصاص الكامل في الشؤون المحلية، مما يجعلنا ندرك أننا أمام جماعات محلية مؤهلة وذات أهمية بالغة في المنظومة الإدارية للدولة، لكن الواقع يبين بجلاء أن هذه الجماعات كيان كامل الصلاحيات لكنه مفرغ من محتواه.
- عمليا، النصوص القانونية ما هي إلا حبر على ورق، وذلك لعدم وجود ضمانات حقيقية كفيلة بإعطائها تلك المكانة الفنية في دواليب التنظيم الإداري وذلك من خلال عدم التناسب بين ماليتها ومهامها الموكلة لها، وضعف التأطير البشري، والرقابة الصارمة التي ترصدها لها مع غياب مشاركة شعبية فعالة.
- تداخل الاختصاص بين السلطة المركزية والبلدية مما أدى إلى عدم القدرة على تحديد حدود الرقابة وحدود الاستقلالية، الأمر الذي أدى إلى اختلاف وجهات النظر وخلافات حول تحديد الاختصاص.
- الوصاية التقنية وهي صورة من صور الرقابة التي تستعملها الإدارة المركزية لإخضاع قرارات البلدية لرقابة من نوع آخر، فظاهرها مساعدة البلدية لكن باطنها هو مصادرة استقلاليتها وحريتها فهو بمثابة أداة لتوجيه السلوك الواجب إتباعه قبل اتخاذ القرار.
- ضعف الموارد الجبائية المحلية، فمعظم الجماعات المحلية تعتمد كليا على المداخل الجبائية العامة التي تعتبر أهم مورد لها على عكس جبايتها المحلية والتي تمثل نسبة ضعيفة مقارنة باحتياجات الميزانية.
- ضعف إيرادات أملاك البلدية التي تمثل نسبة ضعيفة من موارد الجماعات المحلية.
- تتعامل السلطة المركزية بوصاية شديدة مع الجماعات المحلية وتتغافل عن دورها في إعانتها لخلق نوع من التكامل والانسجام معها.

الخاتمة

- بالرغم من تمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي إلا أنها لم تمكن من مصادر داخلية قارة تغذي بها ميزانيتها وتعينها على أداء مهامها وتغنيها عن مساعدات السلطة المركزية، فبقيت تابعة لها ماليا وتنتظر دائما ما تجود به عليها.
- استحوذت الدولة على كل ما يتعلق بالضريبة والرسم من حيث إحداثها أو تعديلها أو تخصيص إيراداتها، فلا تتمتع الجماعات المحلية بنظام جبائي محلي يخول لها فرض الضرائب والرسوم التي تراها مناسبة فالضريبة مصدرها التشريع المركزي .
- اللاعدل في توزيع عوائد الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية حيث تتحصل الدولة على ثلاث أضعاف ما يخصص للجماعات المحلية مع استئثار الدولة بأهم مصادر الجباية مردودا وعددا وكذا نسب التوزيع وكذا حصول بعض الصناديق على ما يجبي للبلدية كصندوق إزالة التلوث أو الصندوق الوطني للبيئة.
- انعدام وجود فهرس عقاري يحصي كل الممتلكات على المستوى البلدي وإن وجد فهو لا يبرز كل الممتلكات.
- كل الغموض والقصور الذي يكتنف بعض جوانب الدراسة يجعلنا نقدم مجموعة من التوصيات يمكن حصرها في:
- إلغاء الوصاية المالية والتي تعد أكثر قسوة وفيها تظهر السيطرة الفعلية للسلطة المركزية وإسنادها لمجلس المحاسبة ولا تمارس الوصاية إلا تنفيذيا لقرار المجلس.
- الاستغلال الجيد للمنتخبين المحليين لمفهوم الاستقلال النسبي بحيث لا يكونون في وضع المتلقي فقط لتعليمات السلطة المركزية، بل عليهم بالمبادرة والأخذ بزمام الأمور.
- تبني نظام جبائي يقوم على تحديد واضح للضرائب المركزية والمحلية.
- رفع الحصص العائدة للجماعات المحلية من الإيرادات الجبائية العامة مع منحها حصص معتبرة من الضريبة المحلية.
- تحفيز الاستثمار المحلي بغية الرفع من الموارد المالية المحلية مع ضرورة تكفل الدولة بمساعدة البلدية تقنيا.

- تسهيل عملية القروض للجماعات المحلية مع مساعدة الحكومة المركزية بتقديم الدعم لها بغية تعبئة مواردها.
 - الإستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية حيث نجد الكثير من البلديات تؤدي مجموعة من الخدمات بالمجان في حين يمكنها أن تحصل على إيرادات من وراء ذلك بما يسمح به القانون.
 - مراجعة وتحيين أسعار الإيجار للعديد من الممتلكات التي تأجر بأسعار رمزية بالرغم من زيادة الإنفاق العمومي الذي صاحبه ظاهرة التضخم وارتفاع في الأسعار.
- وفي الأخير نتمنى أن نكون قد لمسنا جانبا من الصحة، وساهمنا ولو بوضع جزء يسير من حجر الأساس نحو البحث في هذا الموضوع لأن العلم أساسه الإستمرارية في العمل والتراكمية في المعلومات، فنهاية البحث الأول هي بداية البحث الثاني وموضوع الإدارة المحلية يكتسي أهمية بالغة في أجندة الحكومات ويعتبر بمثابة أرضية خصبة للبحث متى توفرت جهود الباحثين للعمل عليه والإلتفات إليه.
- كما نأمل في الأخير، أن تؤخذ هذه التوصيات بعين الإعتبار من قبل السلطات المعنية خاصة وأن الإصلاحات الجبائية المتوالية في قوانين المالية المختلفة مازالت تعطي أهمية كبيرة للجباية والتنمية المحلية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً- النصوص القانونية:

1- المواثيق:

1. ميثاق 1964، نشرة جبهة التحرير الوطني، من 16 إلى 21 أبريل 1964، اللجنة المركزية للتوجيه، طباعة جريدة النصر، قسنطينة.
2. ميثاق 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 57/76 المؤرخ في 05 جويلية 1976، جريدة رسمية عدد 61، سنة 1976.

2- الدساتير:

1. دستور 1963 الجزائري، الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لـ 10 سبتمبر، (جريدة رسمية عدد 64 الصادرة في 10 سبتمبر 1963).
2. دستور 1976 الجزائري، الصادر بموجب الأمر 97/76 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (جريدة رسمية عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976)، المعدل بالقانون 06/79 المؤرخ في 07 جويلية 1979 (جريدة رسمية عدد 28 الصادرة في 10 جويلية 1979)، المعدل بالقانون 01/80 المؤرخ في 12 جانفي 1980 (جريدة رسمية عدد 3 الصادرة في 15 جانفي 1980)، و المعدل باستفتاء التعديل الدستوري الذي جرى في 3 نوفمبر 1988، المرسوم 223/88 (جريدة رسمية عدد 45 الصادرة في ماي 1988)
3. دستور 1989 الجزائري، المؤرخ في 23 فبراير 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 (جريدة رسمية عدد 09 الصادرة في 1 مارس 1989).
4. دستور 1996 الجزائري، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996، (جريدة رسمية عدد 76، الصادرة في 15 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2001 المتضمن تعديل الدستور (جريدة رسمية عدد 25 الصادرة في 14 أبريل 2002)، والمعدل بالقانون 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن التعديل الدستوري (جريدة رسمية عدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008)، والمعدل بالقانون رقم 01/06 المؤرخ في 06 في مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، (جريدة رسمية رقم 14 الصادرة في 07 مارس 2016).

3- القوانين العضوية

1. القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 01 الصادرة في 14 جانفي 2012.

4- القوانين العادية

1. القانون 227/64 المؤرخ في 10 أوت 1964، المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، جريدة رسمية عدد 26 الصادرة في 25 أوت 1964.
2. القانون المتضمن صلاحيات المحاسبين العموميين، الصادر بموجب الأمر رقم 259/65 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965.
3. القانون المتعلق بالبلدية الصادر بموجب الأمر 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967.
4. القانون المدني، المعدل والمتمم، الصادر بموجب الأمر رقم 58/75 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975.
5. قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، الصادر بموجب الأمر رقم 101/76 المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 جريدة رسمية عدد 102 الصادرة في 22 ديسمبر 1976، معدل ومتمم إلى غاية قانون المالية لسنة 2017.
6. قانون رقم 02/88 المؤرخ في 12/01/1988 المتعلق بالتخطيط، جريدة رسمية عدد 2 الصادرة بتاريخ 13/01/1988.
7. القانون 08/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990، جريدة رسمية عدد 15 لسنة 1990، المتعلق بالبلدية.
8. القانون 10/90 المؤرخ في 18 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية عدد 16 الصادرة في 24 أبريل 1990.
9. قانون رقم 21/90 المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية عدد 35 الصادرة في 15 أوت 1990، المعدل والمتمم.
10. القانون الذي يحدد صلاحيات وتنظيم وسير مجلس المحاسبة وكذلك جزاءات تحرياته، الصادر بموجب الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، جريدة رسمية عدد 33 الصادرة في 23 جويلية 1995.
11. قانون 10/01 المؤرخ في 03/07/2001، المتضمن قانون المناجم، جريدة رسمية عدد 35 الصادرة في 04/07/2001.
12. القانون 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21 الصادرة في 23 أبريل 2008.

13. القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 الصادرة في 03 جويلية 2011.

14. البطاقة المحاسبية لوثيقة ميزانية البلدية (code), ministre de l'intérieur INSTRUCTION C1 sur les opérations financières des communes (livre1:le budget communal, livre 2:l'execution du budget communal), mise à jour au 1^{er} juillet 1970 ministère des finances .

5- المراسيم التنظيمية:

1. مرسوم رقم 53/80 مؤرخ في 01 مارس 1980 جريدة رسمية عدد 10 لسنة 1980، يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية.

2. مرسوم رقم 85/85 المؤرخ في 30 أبريل 1985، المتعلق بإنشاء بنك التنمية المحلية.

3. مرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 جويلية 1988، جريد الرسمية عدد 27 المؤرخة 06 جويلية 1988، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطنين.

4. مرسوم تنفيذي رقم 92-117 المؤرخ في 14 مارس 1992، الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجي التابعة للمديرية العامة للميزانية وتصنيفها وشروط التعيين فيها، جريدة رسمية عدد 21، الصادرة بتاريخ 18 مارس 1992.

5. مرسوم رقم 370/98 المؤرخ في 23/11/1998، المتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في محطات مصنفة جريدة رسمية عدد 88 الصادرة في 29/11/1998.

6. مرسوم تنفيذي 331/11 مؤرخ في 11/09/2011 المتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، جريد رسمية عدد 52 الصادرة بتاريخ 21 سبتمبر 2011.

7. مرسوم تنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21/11/2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، جريدة رسمية عدد 64 الصادرة في 27 نوفمبر 2011.

8. مرسوم التنفيذي 14/116 مؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، جريدة رسمية عدد 19 الصادرة في 02 أبريل 2014.

9. التعليم الوزارية رقم 98، المؤرخة في 12/02/2006 المتعلقة بالأحكام الجبائية الناتجة عن القانون 05/16 المؤرخ في 31/12/2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، جريدة رسمية عدد 85 الصادرة في 13/12/2005.

6- الإعلانات العالمية:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في باريس في 10 كانون الأول/ ديسمبر 1948 بموجب القرار 217.

ثانياً- المؤلفات:

1. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، ط8، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
2. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، ط1، الأردن، 2010.
3. أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، ط2، الأردن، 2013.
4. بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
5. خلاصي رضا، النظام الجبائي الجزائري الحديث، جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006.
6. دنيدي يحيى، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2014.
7. صالح فركوس، المختصر في تاريخ الجزائر، دار العلوم، عنابة، 2002.
8. عادل بو عمران، البلدية في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2004.
9. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
10. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة 2، 2007.
11. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 3، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
12. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012.
13. محمد الديداموني، محمد عبد العالي، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة 01، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011.
14. محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
15. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012.

16. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، دراسة تحليلية، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
17. محمد مسعودي، ميزانية الولاية بين التحضير والمتابعة، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2006.
18. ناصر لباد، القانون الإداري- التنظيم الإداري (بدون ذكر دار النشر)، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، 2005.
19. يلس شاولش بشير، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر، 2007.

ثالثا- الرسائل والمذكرات:

1. عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراه: الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، مصر.
2. فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، (جامعة منتوري- قسنطينة)، الجزائر، 2005.
3. أبو ذر شاکر عبد مرزوك، النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية، دراسة مقارنة بين العراق والأردن، (مذكرة ماجستير جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق)، 2013/2012.
4. أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر، (مذكرة ماجستير، جامعة معمري تيزي وزو)، الجزائر، 2013.
5. بلجيلالي أحمد ، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار، سيدي علي هلال، قرطوفة بولاية تيارت، (رسالة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية)، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010.
6. بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية في الجزائر، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح)، ورقلة، 2010/2009.
7. روجي نور الهدى، اصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة)، الجزائر، 2013.
8. سلاوي يوسف، التنمية في إطار الجماعات المحلية، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر)، الجزائر، 2012.
9. سهيلة صالح، الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، (رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة)، الجزائر، 2009.

10. شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية -دراسة حالة البلدية- (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان)، الجزائر، 2011، " مذكرة غير مرقمة، تم الإطلاع عليها بتاريخ 05 مارس 2016 على الساعة 16 و15 دقيقة على الموقع الإلكتروني: www.dspace.univ-tlemcen.dz/bitstream/12/284013/ehwiyah.pdf.
11. صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق بن عكنون)، الجزائر، 2010.
12. عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة: نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير)، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012.
13. عبد القادر عكوشي، التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية، (رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية، جامعة الجزائر)، الجزائر، 2005.
14. عميور إيتسام، نظام الوصايا الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1)، الجزائر، 2013.
15. فريجات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية)، جامعة الوادي، الجزائر، 2014.
16. كريم يرقى، دور الجماعات الإقليمية في تفعيل التنمية المحلية في الجزائر، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الدكتور يحي فارس بالمدينة)، الجزائر، 2010.
17. لطيفة بهى، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، (مذكرة ماجستير، جامعة الوادي)، الجزائر، 2014.
18. لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة وهران)، الجزائر، 2014.
19. ضيرة دوبابي زوجة براهيمى، الحكم الراشد المحلي وإشكالية عجز ميزانية البلدية، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة تلمسان)، الجزائر، 2010.

20. يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة بومرداس)، الجزائر، 2009.
21. دلال بري، الاستقلال المالي للبلدية، (مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة)، الجزائر، 2014.
22. عبد اللطيف لونيبي، الرقابة على مالية البلدية (مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية)، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013.
23. عتيقة جديدي، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، (مذكرة الماستر في العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة)، الجزائر، 2013.
24. بوعيشة فتيحة، ميزانية الجماعات المحلية ما بين تحقيق الفائض وتمويل العجز، مذكرة التربص الميداني، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2008.
25. عباسية أمينة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، مذكرة تخرج، فرع الإدارة المحلية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2009.

رابعاً- المقالات:

1. عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، ماي 2009.
2. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، فيفري 2005، مقالة غير منشورة.
3. مصطفى كراجي، أثر التمويل المركزي في استقلالية الجماعات المحلية في القانون الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الجزء 34، 1996.

خامساً- المداخلات:

1. عبد الواحد غردة، النهوض بالقطاع الوقي كاستراتيجية لدعم التنمية الاقتصادية محليا، الملتقى الوطني الاول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية "البلديات نموذجاً" يومي 08-09 نوفمبر 2016، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، دراسة غير منشورة.
2. عجلان العياشي، آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية-

البلدية نموذجاً-كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة قالمة، الجزائر، يومي 08 و09 نوفمبر 2016، دراسة غير منشورة.

3. محمد كريم قروف، محدودية التمويل المحلي وإشكالية الرشاد الانفاقي والعجز الموازني للجماعات المحلية في الجزائر، الملتقى الوطني الاول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية "البلديات نموذجاً" يومي 08-09 نوفمبر 2016، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، دراسة غير منشورة.

4. ملياني صليحة، المستوى الثقافي للمنتخب البلدي وأثره على التنمية المحلية، الملتقى الوطني الاول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية "البلديات نموذجاً" يومي 08-09 نوفمبر 2016، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، دراسة غير منشورة.

سادسا- المواقع الإلكترونية:

1. <http://www.interieur.gov.dz>

2. موقع وزارة الشؤون الدينية والأوقاف: <http://www.marw.dz>

3. <http://www.dspace.univ-tlemcen.dz>

الفهرس

الفهرس

الصفحة	العنوان
01	مقدمة
06	الفصل الأول: ماهية البلدية في الجزائر
07	المبحث الأول: الإطار القانوني للبلدية -جماعة قاعدية-
08	المطلب الأول: مفهوم البلدية في الجزائر
08	الفرع الأول: التطور التاريخي للبلدية في الجزائر
08	أولاً: البلدية في المرحلة الاستعمارية(1830-1962)
10	ثانياً: البلدية في مرحلة الاستقلال
11	الفرع الثاني: خصائص البلدية
11	أولاً: تعريف البلدية
14	ثانياً: خصائص (مميزات) البلدية
14	الفرع الثالث: هيئات البلدية
15	أولاً: هيئة المداولة
16	ثانياً: هيئة تنفيذية
19	ثالثاً: الأمين العام
20	المطلب الثاني: الضوابط القانونية لاستقلالية البلدية
21	الفرع الأول: مظاهر استقلالية البلدية
21	أولاً: الاستقلال العضوي
24	ثانياً: الاستقلال المالي
26	ثالثاً: الاستقلال الوظيفي
28	الفرع الثاني: حدود استقلالية البلدية
28	أولاً: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي
30	ثانياً: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
33	ثالثاً: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
36	الفرع الثالث: واقع استقلالية البلدية في الجزائر
37	أولاً: من حيث مظاهر الاستقلالية
39	ثانياً: من حيث طبيعة الرقابة الإدارية

41	..... المبحث الثاني: المالية العامة للبلدية
41	..... المطلب الأول: ميزانية البلدية
42	..... الفرع الأول: مفهوم ميزانية البلدية
42	..... أولاً: تعريف ميزانية البلدية
44	..... ثانياً: القواعد التي تحكم الميزانية البلدية
44	..... ثالثاً: مضمون ميزانية البلدية
46	..... الفرع الثاني: مراحل إعداد ميزانية البلدية
46	..... أولاً: مرحلة إعداد الميزانية
47	..... ثانياً: مرحلة التصويت على الميزانية
47	..... ثالثاً: مرحلة المصادقة على الميزانية
48	..... الفرع الثالث: وثائق ميزانية البلدية
48	..... أولاً: الميزانية الإضافية
49	..... ثانياً: الحساب الإداري
50	..... ثالثاً: الاعتمادات والرخص
50	..... المطلب الثاني: تنفيذ ميزانية البلدية
50	..... الفرع الأول: أجهزة تنفيذ ميزانية البلدية
50	..... أولاً: مبدأ الفصل بين وظائف الأمر بالصرف والمحاسب العمومي
52	..... ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي والمحاسب العمومي
53	..... الفرع الثاني: الآليات القانونية لتنفيذ ميزانية البلدية
53	..... أولاً: الآليات القانونية لتنفيذ نفقات البلدية
56	..... ثانياً: الآليات القانونية لتحصيل إيرادات البلدية
57	..... ثالثاً: الفترة المالية لتنفيذ ميزانية البلدية
57	..... الفرع الثالث: الرقابة على تنفيذ ميزانية البلدية
57	..... أولاً: هيكل الرقابة السابقة
60	..... ثانياً: هيكل الرقابة اللاحقة (البعدية)
64	..... خلاصة الفصل الأول
65	الفصل الثاني: آليات تمويل البلدية ومدى فعاليتها في تحقيق التوازن المالي
66	..... المبحث الأول: المصادر الداخلية لتمويل ميزانية البلدية
67	..... المطلب الأول: الجباية المحلية

68	الفرع الأول: الضرائب والرسوم غير المباشرة
68	أولاً: الرسم على الذبح
68	ثانياً: الرسم على العروض
68	ثالثاً: الرسم على الإقامة
69	رابعاً: حقوق الحفلات والأفراح
69	الفرع الثاني: الضرائب والرسوم المباشرة
70	أولاً: الرسم العقاري
71	ثانياً: رسم التطهير
72	ثالثاً: الرسم على النشاط المهني (TAP)
73	رابعاً: الدفع الجزافي
73	خامساً: الرسم الجزافي الوحيد
74	سادساً: الرسم على رخص العقارات
75	سابعاً: الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية
76	ثامناً: رسم لتشجيع عدم التخزين للنفايات الصناعية
76	تاسعاً: رسم لتشجيع عدم تخزين نفايات العلاج
76	عاشراً: رسم تكميلي على التلوث الجوي
76	إحدى عشر: رسم تكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي
77	إثنى عشر: الرسم على الأطر المطاطية الجديدة
77	ثلاثة عشر: الضريبة على الممتلكات
77	أربعة عشر: رسم الشحوم والزيوت وتخضير الشحوم
78	خمسة عشر: رسم الإسكان
82	الفرع الثالث: الغرامات
82	المطلب الثاني: المصادر خارج الجباية (الأملك العامة والإعانات)
82	الفرع الأول: ناتج الأملك العمومية
83	أولاً: بيع أو كراء العقارات
83	ثانياً: حقوق الوقوف وشغل الأماكن العامة
84	ثالثاً: حقوق الطريق
84	الفرع الثاني: منتوجات الاستغلال و المحاصيل المالية
84	أولاً: منتوجات الاستغلال أو محاصيل الاستغلال
84	ثانياً: الناتج المالي أو المحاصيل المالية

85	..... الفرع الثالث: الإعانات أو التخصيصات
85	..... أولاً: الاقتطاع
85	..... ثانياً: العطايا والهبات
86	..... ثالثاً: الوقف
88	..... المبحث الثاني: المصادر الخارجية لتمويل ميزانية البلدية
88	..... المطلب الأول: الضرائب العامة العائدة لفائدة البلديات
88	..... الفرع الأول: الضريبة الجزافية الوحيدة والرسم على القيمة المضافة (TVA)
88	..... أولاً: الضريبة الجزافية الوحيدة (IFU)
90	..... ثانياً: الرسم على القيمة المضافة
92	..... الفرع الثاني: قسيمة السيارات
93	..... الفرع الثالث: الضريبة على أرباح المناجم
94	..... المطلب الثاني: المساهمات المركزية (أو مساعدات وإعانات الدولة)
	..... الفرع الأول: الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL سابقاً)
94	..... وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (FSGCL حالياً)
95	..... أولاً: صندوق التضامن
95	..... ثانياً: صندوق الضمان
95	..... ثالثاً: التعريف بصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية (CSGCL)
101	..... الفرع الثاني: المخططات البلدية والقطاعية للتنمية
101	..... أولاً: المخططات البلدية للتنمية (PCD)
102	..... ثانياً: المخططات القطاعية للتنمية (PSD)
103	..... الفرع الثالث: مساهمات أخرى
103	..... أولاً: القروض
106	..... ثانياً: مسح وتطهير ديون البلديات
107	..... ثالثاً: التعويض الناجم عن تخفيض أو إعفاء جبائي
108	..... خلاصة الفصل الثاني
109	..... الخاتمة
113	..... قائمة المراجع
121	..... الفهرس

ملخص

اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري على اللامركزية الإدارية كسائر الدول كوسيلة فنية وعملية لتوزيع أعباء الدولة، حيث تجسدت اللامركزية الإقليمية في جانب من التنظيم الإداري في البلدية التي تعتبر أصغر تقسيم جغرافي في البلاد، إذ تعبر عن سياسة الدولة في إقليمها، ونظرا لكونها الأقرب للمجتمع المحلي، فقد أسندت لها مهام وصلاحيات في عدة مجالات، ونظرا لأهميتها فقد حباها المشرع بترسانة من القوانين وكان آخرها قانون البلدية 10/11 حيث منحها الشخصية المعنوية وما يترتب عن ذلك من آثار قانونية خاصة الاستقلال العضوي والمالي من جهة، وخصها برقابة إدارية من جهة أخرى حفاظا على مشروعية أعمالها، لكن وحتى تتمكن من أداء مهامها في احسن الظروف وحفاظا على كيانها الهيكلي والتنظيمي، فقد خصها بموارد مالية محلية وأخرى خارجية مختلفة وتمثل خاصة في حصيلة الجباية ومداخل الأملاك والممتلكات المحلية، وكذا الإعانات والمخصصات المركزية وناتج الهبات والوصايا والقروض وغيرها، لكن ما يعاب هو محدودية الموارد المحلية التي لا تحقق التوازن المالي الشيء الذي يحتم تدخل المركز بتقديم الإعانات لها مما قد يقيد من استقلاليتها، لذا من الضروري التفكير ماليا في كفاءات وحلول موضوعية في مسألة تمويل الجماعات المحلية كقاعدة عامة والتمويل المركزي هو الاستثناء عن القاعدة تحقيقا للاستقلال المالي الذي يمنحها الاستقلال الوظيفي ويمنح البلدية تلك المكانة الفنية والقانونية كقاعدة للإدارة المحلية في المنظومة الإدارية للدولة.