

جامعة زيان عاشور بالجلفة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



عنوان المذكرة:

# مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة

مذكرة ضمن متطلبات لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية

تخصص: إدارة ومالية

إشراف الأستاذ الدكتور:

\* أ.د. / بشار رشيد

اعداد الطالبين:

● سعد الدين عبد الرحمان

● فرعة بن رينوية لمين

اللجنة المناقشة

أ/ جمزة عباس	جامعة زيان عاشور (الجلفة).....رئيسا
د/ بسعود حليلة	جامعة زيان عاشور (الجلفة).....مشرفا ومقررا
أ/ بشار رشيد	جامعة زيان عاشور (الجلفة).....عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2017/2018

## شكر وتقدير

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا إلى إنجاز هذا العمل

نتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد على إنجاز هذا العمل وفي تذليل ما وجهناه من صعوبات، ونخص بالذكر الأستاذ المشرف بشار رشيد الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته ونصائحه القيمة التي كانت عوناً لنا في إتمام هذا البحث.

## إهداء

إلى الوالدين الكريمين

إلى كل إخوتي وكل العائلة الكريمة

إلى كل الأحباب والأصدقاء.

وإلى كل من يعرفني.



مقدمة

تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة ، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، و التي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة ، تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة.

فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم، ولاية و بلدية و بالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين.

أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة و في نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية.

إن اتساع حجم المجتمعات و زيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة و حقيقية لاحتياجات المواطنين و تمثيلهم و نقل وجهة نظرهم و مشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع و المواطنين ، ساهم في إنشاء و بروز مؤسسات الدولة كشريك أساسي للحكومة ، من منطلق أن الاهتمام و العناية بالأمر العامة ليست حكرا على الحكومة حيث أن هناك عناصر أخرى شاركت ليس فقط في الاهتمام بل و في أخذ الدور في طرح الأمور العامة و المساهمة في أدوار تنموية جادة .

إن الاتجاهات المعاصرة في إدارة التنمية الشاملة تتطلب مشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية . و إن هذا التعبير غير شائع الاستخدام في كثير من الدول النامية لأسباب مختلفة تتعلق إما بالدور الهامشي لهذه المؤسسات أو عدم رسوخ التجربة و ممارسة هذه الإدارات في النسيج التنظيمي لتلك الدول.

على اثر ذلك تعتبر المالية المحلية مؤشرا فاعلا من خلاله يظهر عمل الهيئات المحلية و قدراتها على التسيير، هذا المعيار أصبح يدخل ما يسمى بالتسيير العمومي العقلاني والذي يهدف إلى البحث عن الفعالية والكفاءة ومن ضمنه التسيير المالي المحلي.

ولتحقيق الأهداف وعدم التلاعب بنفقات و الإيرادات للجماعات المحلية ضرورة وجود رقابة تواكب جميع مراحل الميزانية من إعداد، و الاعتماد و التنفيذ و الرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للجماعات المحلية إنفاقا و إيرادا وفقا لما قرره ميزانيتها .

إن الهدف من هذه الدراسة فيمكن في تقييم مدى تجاوب السلطة في الجزائر مع التحولات الحاصلة في العالم، وعلى الخصوص ذات الصلة باعتماد أساليب إدارية شفافة ومرنة، وإعطاء قيمة للإدارة المحلية بما يحقق المشاركة الشعبية الفعلية في تسيير الشؤون المحلية، وهل إن قانوني البلدية والولاية استجابا لطلبات المتزايدة والمنادية باستقلالية الجماعات المحلية وضبط الرقابة الوصائية ، و هل أن ما تضمناه من أحكام يسير في هذا الاتجاه ام أن هذين النصين مجرد بداية في هذا الإطار، والوصول إلى استقلال فعلي ورقابة لا تؤثر في نشاط الجماعات المحلية ،يتطلب إرادة سياسية أكثر جرأة، والالتفات ليس فقط للإدارة المحلية، بل إعادة النظر حتى في أساليب وطرق الإدارة بشكل ينسجم مع التعديلات الجديدة.

كما تهدف هذه الدراسة إلى الخوض في مختلف نفقات وإيرادات مالية الجماعات المحلية والدارسة التحليلية لمختلف النصوص القانونية المتعلقة بمالية الجماعات المحلية وكذا البحث عن الحلول للمشاكل التي تعيشها معظم الولايات والبلديات ، وفي المقابل البحث عن مدى تجسيد ذلك في إطار الممارسات العملية.

و لعل دراسة مالية الجماعات المحلية بين النصوص والممارسة من أهم المواضيع التي تحضي باهتمام كبير، خاصة أن الجزائر تعتمد على التنظيم الإداري اللامركزية، وما له من دور و انعكاسات على التنمية في الوقت الراهن، وتأتي هذه الأهمية من جانبين أولهما علمي والثاني عملي.

تهتم هذه الدراسة من جانبها العملي حول البحث عن تنظيم وتسيير مالية الجماعات المحلية في قانوني الولاية والبلدية، بالإضافة لمعالجة واقع الجماعات الإقليمية و طبيعة مهامها والصعاب التي تواجهها وطرح رؤية لنظام الجماعات المحلية الإقليمية في الجزائرية من خلال تصور اقتراحات تتماشى مع العوامل والظروف التي تواجه الولاية والبلدية.

ومن جانب آخر، فهذه الدراسة تسعى أساسا لاقتراح حلول لأهم السلبات التي جاءت

بها الإجراءات المتعلقة بمالية الجماعات المحلية وذلك للوصول إلى تنمية محلية مستدامة. الكثير من الباحثين المختصين خاض في هذا الموضوع، أنه موضوع معاصر ومتجدد، ويثير العديد من الإشكالات، مما جعلنا نخوض في هذا البحث وكانت الدوافع الذاتية والدوافع الموضوعية. هي الأسباب المباشرة في ذلك، و الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في تحقيق التنمية على جميع الأصعدة السياسية، الاجتماعية ولاسيما الاقتصادية، والجوانب الغامضة التي تتميز بها مالية الجماعات المحلية إذ شكلت معضلة حقيقية حيث تعاني معظم البلديات من عجز مالي رهيب هو الدافع المهم الأخر.

وبالإضافة إلى ذلك فإن التحول والانعكاسات الناتجة عن انهيار أسعار البترول على مالية الجماعات المحلية، و الدور الذي تؤديه كل من البلدية والولاية في معالجة مسألة تمويلها كان دافعا يفرض نفسه .

وتتمثل الأسباب الموضوعية أساسا في:

- شح الدراسات المتعلقة بهذا الموضوع.  
- الوقوف على أهم نفقات الجماعات المحلية لاسيما التدابير المتخذة من أجل تحقيق التنمية المحلية.

- أهمية البلدية والولاية كتنظيم إداري يجسدا للامركزية ومن خلاله طموحات الأفراد في تنمية محلية تؤثر مباشرة في واقعهم اليومي .  
- إظهار مالية الجماعات المحلية في شكلها المبسط لتسهيل الاطلاع عليها و إزالة أي غموض أو لبس.

- محاولة الوصول إلى حلول علمية تكون ناتج لدراسة الهدف منها إبراز وتوجيه مالية الجماعة المحلية لتنمية محلية مستدامة.

أن دراسة هذا النوع من المواضيع لا يكفي استخدام منهج واحد بعينه في طرحه وذلك لاقتراب أكثر منه والإمام بأغلب جوانبه ، لذا نجد أنفسنا أمام الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي عند وصف وتحليل مالية الجماعات المحلية وأهم المشاكل التي تتخبط فيها معظم الولايات والبلديات ، من خلال التعرض لمختلف الوقائع والحقائق وتفسيرها وتمحيصها نهدف بذلك للوصول إلى النتائج السليمة و المنطقية .

كما أن تتبع وتحليل مختلف النصوص القانونية التي يتضمنها كل من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية و القانون 12 - 07 المتعلق بالولاية يفرض المنهج المقارن لمقارنة النصوص القانونية والخروج بنتائج قانونية، إضافة إلى اعتمادنا على المنهج التاريخي من خلال استعمالنا للدساتير الجزائرية.

أن ما نسعى إليه من خلال هذه الدراسة هو وضع ميزانية الجماعات المحلية نفقات كانت أو إيرادات في صورة واضحة بينة في واقعها أو من خلال النصوص القانونية المتعلقة بها. فكانت الإشكالية كالتالي :

هل النصوص القانونية المتعلقة بمالية الجماعات المحلية جسدت على أرض الواقع ؟  
وإذا كان ذلك . فما مدى نجاعتها ؟

للإجابة على هذه الإشكالية ، ارتأينا تقسيم دراستنا إلى فصلين، حيث خصصنا الفصل الأول لدراسة الإطار القانوني لمالية الجماعات المحلية، وخصصنا الفصل الثاني لدراسة الممارسة التطبيقية لمالية الجماعات المحلية، و قسمنا كل فصل إلى مبحثين.



تعمل الجماعات المحلية في الحدود المقرر لها قانونا على إتباع الحاجيات ذات الطابع المحلي والتي تقع ضمن اختصاصها الإقليمي و لكي تتمكن الهيئة المحلية من أداء واجباتها لا بد أن تقوم بعمليات إنفاق مالية كبيرة ، يقصد بمالية الإدارة المحلية بمجموعة الظواهر و القواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي تخص الهيئة العامة.<sup>1</sup> المالية المحلية هي مجموعة القواعد و الضوابط المتعلقة بالعمليات المالية من نفقات و إيرادات التي تخص الجماعات العمومية المحلية من بلديات و مجالس جهوية.

وتعتبر المالية المحلية فرعا من فروع المالية العامة التي تتضمن القواعد الخاصة بالعمليات المالية المتعلقة بأشخاص القانون العام و هي الدولة والجماعات المحلية و المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية .

و من خلال هذه التعريفات يتضح أن مالية الجماعات المحلية هي مجموع التصرفات القانونية و المالية المتعلقة بإيرادات و نفقات الجماعات المحلية (الولاية والبلدية). وتكتسي المالية المحلية أهمية كبيرة كونها الأقدر على الاهتمام بحاجات المواطنين، وذلك بحل مشاكلهم و الاستجابة لمطالبهم و تلبيتهم .

ولنتعمق في الموضوع أكثر، سنتكلم في دارستنا على النفقات و الإيرادات المحلية، ونبرز مكانتها في ميزانية الجماعات المحلية في المبحث الأول، مع توضيح مختلف الجوانب المكونة للميزانية، وكذا كيفية إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها في المبحث الثاني.

<sup>1</sup> محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن ، 2009، ص، 45.

## المبحث الأول: التنظيم القانوني لنفقات و إيرادات الجماعات المحلية

اعترف المشرع الجزائري للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في المادة الأولى من قانون البلدية والولاية، وإن مفهوم الاستقلالية المالية واسع و يحمل في طياته عدة معاني يتحدد مضمونه بمجال استعماله و في الغالب يستعمل للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية و الاقتصادية ، أما المقصود به في الجماعات المحلية فإنه يقاس انطلاقاً من علاقات الجماعات المحلية بالسلطة المركزية حيث تحول اختصاصات محددة قانوناً و الاعتراف للجماعات المحلية باختصاصات و أعمال تقوم بها في إطار اللامركزية الإدارية يجب أن تصاحبه استقلالية مالية ، تمكنها من تمويل هذه الاختصاصات و تأديتها على أكمل وجه.

## المطلب الأول: نفقات الجماعات المحلية

تحتل النفقات العامة للجماعات المحلية مكانة هامة في المجتمع، فقد اهتم المشرع بطرق تحديدها وإجراءات صرفها والرقابة عليها، نظراً للدور الذي تلعبه لضمان السير الحسن للمرفق العامة و إشباع الحاجات العامة، وذلك من خلال إنشائها لمشاريع و برامج تنموية لتحقيق منفعة عامة محلية ومنه أصبح من الضروري على إدارة المحلية البحث عن الموارد المالية لتغطية نفقاتها<sup>1</sup>.

## الفرع الأول: تعريف نفقات الجماعات المحلية

اختلف الفقه القانوني في تعريف النفقات العامة باختلاف مفهوم الحاجة العامة التي يراد إشباعها باعتبارها تتميز بشموليتها كونها تتسع لجميع المواطنين، فإنها كذلك دائمة ومستمرة و متزايدة فقد عرف

الفقيه حامد عبد المجيد دارز النفقة العامة على أنها "كم قابل للتقويم النقدي يأمر بإنفاقه شخص من أشخاص القانون العام لإشباع الحاجات العامة"<sup>2</sup>، كما عرفها الفقيه عادل .

<sup>1</sup> - أحمد عبد السميع علام، المالية العامة : المفاهيم والتحليل الإقتصادي والتطبيق، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2012 ، ص 39 .

<sup>2</sup> - حامد عبد المجيد دارز، مبادئ المالية العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2000 ، ص 378 .

أحمد حشيش أنها "مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام"<sup>1</sup> ومن خلال التعارف السالفة الذكر يمكن تعريف النفقات المحلية، بأنها مبلغ نقدي تقوم بإنفاقه الهيئات المحلية اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بقصد إشباع الحاجات العامة ولتسيير مصالحها والخدمات الضرورية. ومنه تستبعد المقايضة من الإنفاق العام، وهذا لتسهيل النظام المالي على النفقات العامة، حيث يقول الدكتور عادل أحمد حشيش في هذا الصدد "...لا تعتبر الوسائل غير النقدية التي قد تعتمد عليها الدولة والجماعات المحلية للحصول على ما تحتاجه من منتجات أو لمنح المساعدات من قبيل النفقات العامة"<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: خصائص نفقات الجماعات المحلية

من خلال التعاريف السالفة الذكر يتبين لنا أن النفقات المحلية تتميز بجملة من الخصائص، التي تتمثل فيما يلي:

1. النفقات المحلية كم قابل للتقويم النقدي
2. الإنفاق من قبل الجهات و الهيئات المحلية
3. إشباع الحاجيات المحلية

### الفرع الثالث: ضوابط نفقات الجماعات المحلية

تخضع الجماعات المحلية من خلال نفقاتها لضوابط متعددة وذلك للحفاظ على الأموال العامة المحلية من خلال التسيير العقلاني للأموال المحلية وسعيها لإشباع الحاجات العامة دون أي تمييز، وترشيد عملية الإنفاق للحد من الإسراف والتبذير، وهذا من خلال ضوابط نفقات الجماعات المحلية المتمثلة في :

1. ضابط
2. ضابط الاقتصاد في الإنفاق
3. ضابط الرقابة

<sup>1</sup> - عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006، ص 63 .  
<sup>2</sup> - يحيوي أعر، مساهمة في الدراسة المالية العامة: النظرية الراهنة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2000، ص 28 .

الفرع الرابع: أقسام النفقات العامة المحلية

تعددت النفقات المحلية و اختلفت بتعدد الزوايا و الرؤى التي ينظر منها إلى هذه النفقات فهناك من يقسمها بحسب دوريتها إلى عادية وغير عادية ، وهناك من يقسمها بالنظر إلى سلطة المجالس المحلية في تقديرها. كما ان هناك من يقسمها حسب الاقسام ، نفقات قسم التسيير و نفقات قسم التجهيز و الاستثمار  
**أولاً: النفقات العادية والنفقات غير العادية :**

و يرجع هذا التقسيم إلى الحاجة لتجديد الموارد العادية بـمـوارد غير عادية لتغطية النفقات العامة المحلية و هناك معايير متعددة للتفريق بين النوعين من النفقات :  
 اذا كانت النفقة تمت بطريقة دورية فهي نفقة عادية ، إما إذا لم تتم بطريقة منتظمة فهي غير عادية.

و تفيد التفرقة بين النوعين في مجال تقسيم النفقات حرصا على تغطية النفقات العادية الواردة في الميزانية المحلية من حـصـيلة الموارد المالية العادية ، بينما يتم اللجوء إلى الموارد الغير عادية لتغطية النفقات غير العادية.<sup>1</sup>

**ثانياً: نفقات قسم التسيير و نفقات قسم التجهيز والإستثمار**  
**نفقات قسم التسيير**

تعتبر نفقات التسيير تلك النفقات الضرورية التي تسمح للجماعات المحلية بتسيير المصالح التابعة للبلدية والولاية مع ضمان توفير الخدمات وإشباع الحاجات المختلفة بانتظام م استمرار، حيث تنقسم نفقات التسيير إلى نفقات إجبارية كالأجور، ونفقات ضرورية كالهاتف ونفقات اختيارية. كالإعانات . حيث تنص المادة 198 من قانون البلدية ، على ما يلي: "يحتوي قسم التسيير في باب النفقات على ما يأتي: أجور و أعباء مستخدمي البلدية، التعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية، المساهمات المقررة على الأملاك و مداخل البلدية بموجب القوانين، نفقات صيانة الأملاك المنقولة و العقارية، نفقات صيانة طرق البلدية، المساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها، الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والإستثمار، فوائد القروض، أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة، مصاريف تسيير مصالح البلدية، الأعباء السابقة". أما بالنسبة لنفقات الولاية فهي لا تخرج

<sup>1</sup> - علي زغود ، المرجع السالف الذكر ، ص،133.

عن نطاق النفقات العامة للدولة، باعتبارها نفقات ضرورية اللازمة لسير المرافق والهيئات العمومية، فهي مبالغ تنفق من أجل تسيير الجهاز الإداري للولاية، حيث يحتوي قسم التسيير على أجور وأعباء مستخدمى الولاية، مصاريف تسيير مصالح . الولاية، إضافة إلى أعباء التسيير المرتبطة باستغلال تجهيزات جديدة... الخ

### نفقات قسم التجهيز والاستثمار

تعتبر نفقات التجهيز والاستثمار نفقات ضرورية باعتبارها تنمي ملكية الجماعات المحلية، فهناك نفقات حسب طبيعتها ونفقات حسب وظيفتها، فالنفقات حسب طبيعتها هي التي تؤدي إلى زيادة أملاك الجماعة المحلية مباشرة أو تلك المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات والهيئات وكذا تسديد قروض الجماعات المحلية، أما بالنسبة للنفقات حسب وظيفتها فهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملك للجماعة المحلية كالبرامج التي تنجزها لحساب الغير كالجمعيات . والمؤسسات العمومية وبالرجوع إلى المادة 198 فقرة 02 من قانون البلدية، يحتوي قسم التجهيز والاستثمار بموجب القانون على ما يلي: نفقات المساهمة في رأسمال بعنوان الاستثمار، تسديد رأسمال القروض، نفقات إعادة تهيئة منشآت البلدية.

### المطلب الثاني: التنظيم القانوني لإيرادات الجماعات المحلية

تحتاج الجماعات المحلية لتمويل مختلف نفقاتها وتوفير متطلبات المواطنين والسعي وراء تحقيق التنمية المحلية إلى عدة موارد تعتمد عليها لتحصيل مداخيل خزيرتها ، منها ما هو ذاتي(الفرع الأول ) ومنها ما هو خارجي(الفرع الثاني) .

#### الفرع الأول :الموارد الداخلية للجماعات المحلية

يقصد بها مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب و الرسوم المحلية الأصلية و المضافة على الضرائب و الرسوم الوطنية ، إضافة إلى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل و استثمار المرافق المحلية ، التي تختلف في تنوعها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية والنهج الاقتصادي<sup>1</sup> لمتبع و تتمثل هذه الإيرادات فيما يلي:

<sup>1</sup> - حسين مصطفى حسين ،المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ،بن عكنون ،الجزائر ،2001،ص،11.

أولاً: الضرائب المباشرة: تمثل الضرائب المباشرة المحصلة لفائدة الجماعات المحلية فيما يلي:

1. الدفع
2. الرسم على النشاط المهني
3. الرسم العقاري
4. الرسم العقاري على الأملاك المبنية
5. رسم التطهير

ثانياً: الضرائب و الرسوم غير المباشرة

تستفيد الجماعات المحلية من الضرائب الغير مباشرة التالية:

1. الرسم على الذبائح
2. رسوم الحفلات
3. الرسم على الإقامة
4. الرسم الخاص برخص العقارات
5. الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية
6. الرسم على القيمة المضافة :<sup>1</sup>
7. مداخيل الممتلكات
8. موارد الاستغلال

الفرع الثاني: المصادر الخارجية لإيرادات الجماعات المحلية

تأتي عملية الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية ، تلجا إليها الإدارة المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية ، فالموارد الخارجية وفق التنظيم المعمول به في الجزائر وتتمثل في ما يلي :

<sup>1</sup> - مرغاد لخضر ، النفقات العامة وقواعد ترشيدها ،مداخلة قدمت ضمن أعمال الملتقى الدولي الموسوم ب: تسيير وتمويل الجماعات في ضوء التحولات الاقتصادية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، يومي 01- 02 ديسمبر 2004 ، ص، 16.

أولاً: الإعانات الحكومية

وتهدف لتكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية و تقليص الفوارق بينهما بغية تحقيق نوع من التوازن و هذا النوع من الإعانات ينقسم إلى نوعين هناك إعانات تقدمها الدولة وأخرى يقدمها الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

**1/ مساعدات الدولة لمخططات البلدية للتنمية:** أدخل أسلوب المخططات البلدية للتنمية سنة 1973 بهدف لنهوض بالعملية التنموية ، وجاءت هذه المساعدات على أنقاض النظام القديم المتمثل في برامج التجهيز المحلي، إذ تتكفل الدولة بتمويل بعض المشاريع المدرجة في المخطط التنموي البلدي بعد أن تتم الموافقة عليه<sup>1</sup> و المخططات البلدية للتنمية هي عبارة عن مراجع عمل تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني و يتم انجازها عبر مراحل، حيث تكلف كل بلدية بإعداد و اعتماد مشاريعها التنموية وتقدمها للولاية بغية المصادقة عليها ، ثم ترفع إلى وزارة التخطيط سابقا غير أنه ابتداء من 1988 لم تعد المشاريع تخضع لمصادقة وزارة التخطيط ، وتتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطن كالمياه ، التطهير و الصحة ، وعليه فهي بمثابة تكملة للمشاريع الاستثمارية التي تباشرها السلطات العمومية .

و تعمل المساعدات التي تقدمها الدولة للمخططات البلدية للتنمية على خلق نوع من التوازن الجهوي قصد إعطاء كل بلدية حظوظا متساوية في العملية التنموية .

**2/ مساعدات الدولة للبناءات المدرسية :** ظهر هذا النوع من المساعدات في 1968، والقاضي بتوزيع عملية انجاز المنشآت المدرسية بين البلديات و الولايات حيث عهد بانجاز المدارس الابتدائية للبلديات أما الطور المتوسط و الثانوي فالولاية هي من تتكفل بانجازها وتلتزم الدولة بتمويل مشاريع الانجاز كلي<sup>2</sup>.

وتهدف السلطات من تقديم هذه الإعانات إلى ما يلي :

- تمكين الجماعات المحلية من تقديم حد أدنى من الخدمات العامة.
- التخفيف من العبء الضريبي المحلي.

<sup>1</sup> محمد حاجي ، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية ، مداخلة قدمت ضمن أعمال الملتقى الدولي الموسوم ب: تسيير وتمويل الجماعات في ضوء التحولات الاقتصادية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، يومي 01- 02 ديسمبر 2004، ص،06.

<sup>2</sup> محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى للنشر والتوزيع عين مليلة ، الجزائر ، 2011، ص،36.

- توفير الجماعات المحلية للقيام بأنواع أخرى من المشاريع الاقتصادية.
- معالجة الأزمات الاقتصادية: حيث يمكن للدولة عن طريق هذه المساعدات في أوقات الكساد أن تمكنها من التوسع في الإنفاق مما يساعد على تدعيم سياسة الانتعاش الاقتصادي.

**3/ مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية :** يقصد به تلك المؤسسة العمومية ذات الصيغة الإدارية والمدرجة تحت وصاية وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، والتي اسندت إليها مهمة تسيير صناديق التضامن في الولاية والبلدية ، و أنشئ بموجب المرسوم التنفيذي 86-264 المؤرخ في 04 نوفمبر 1986 ، ويهدف هذا الصندوق لتقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية ، وخلق نوع من التضامن بين الجماعات المحلية عموما والبلديات خصوصا ، وذلك من خلال تقليص فجوة التفاوت المالي في ميزانية بلديات القطر الوطني . كما ويختص هذا الصندوق بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية و الولاية ، وتهدف هذه الإعانات إلى تقليص حجم الاختلالات المالية ما بين البلديات، حيث ينمح للجماعات الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية و من بين أهم المهام إليه أيضا عملية توزيع الناتج الجبائي بين البلدية و الولاية بالشكل التالي :

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

و جميع هذه الإعانات تقدم في أحد الأشكال التالية :

أ - **إعانات الميزانية:** هي إعانات يقصد بها تقليل التفاوت في الموارد المالية للجماعات المحلية المختلفة و محاولة تعويض عجز بعض البلديات و الولايات الفقيرة وترتبط هذه الإعانة ارتباطا مباشرا بموارد الجماعات المحلية و نفقاتها ، وتقدر على أساس النفقات السنوية المعتمدة من السلطات المحلية التي يكون معدل نصيب الفرد من الموارد المحلية فيها دون المعدل القومي<sup>1</sup>

ب- **إعانات تعويضية:** تلجأ الدولة في حال إلغاء الضرائب المختلفة المحلية نتيجة سياسة معينة فهي مجبرة على تقديم إعانات مكان تلك الضرائب.

<sup>1</sup> محمد مسعي ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 38.

ت-إعانات اقتصادية: و ترمي هذه الإعانات إلى تقديم العون المالي للجماعات المحلية من أجل تحقيق بعض الأهداف و المشاريع الاقتصادية التنموية، كتوسيع المشاريع و الأشغال العامة المحلية.

### ثانيا: القروض

و تمثل مورد آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية ، حيث تسدد أشغال التجهيز و الانجاز والدراسات من ميزانية التجهيز و الاستثمار ، وماذا اقتضت البلدية يتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار و المتمثلة في :

- مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز التي تتراوح بين 01% الى 05% من قيمة العقار و الأرض المعدة للبناء .
- إعانات الدولة عن طبق تقديم مساعدات نهائية .
- الاقتطاعات من ميزانية التسيير .
- القروض المختلفة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة .
- و لقد أجاز المشرع للبلديات أن تقوم بعملية الاقتراض بغية تمويل مشاريعها الاستثمارية ، غير أن هذه الرخصة قيدت بشروط القدرة على السداد التي يجب أن تتوفر عليها الجماعات المحلية .
- و حددت الجهات التي يمكن أن تلجأ الإدارة المحلية للاقتراض منها وهي الدولة ، أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، أو البنوك (تحديدا بنك التنمية المحلية )
- و يتم التصويت على مدة القروض على مستوى المجلس الشعبي البلدي ، وبعدها تصادق عليه السلطات الوصية و يحدد في مداولة خاصة مبلغ القرض و مدته و كيفية استهلاكه ، ويرخص القانون و التشريع الجاري العمل به لوزير المالية منح ضمان لتغطية القروض و الالتزامات التي يتعهد بها المتعاملون الجزائريون في السوق الداخلية .
- و أكد المشرع أن هذه القروض توجه للمشاريع ذات المردودية و النفع العام ، وان تستعمل في المشاريع الإنشائية التي تعجز الميزانية العادية للجماعات المحلية على تغطية نفقاته<sup>1</sup>

<sup>1</sup> محمد حاجي المرجع السالف الذكر ، ص،8.

- و يجب أن لا تستعمل لسداد الديون الأصلية، و لا يمكن استعمالها لتغطية نفقات التجهيز للجماعات المحلية للحرية في تحديد القروض.

### ثالثا: الهبات و التبرعات

تعتبر الهبات و التبرعات من الموارد المهمة للجماعات المحلية و تتكون حصيلتها مما تبرع به المواطنين أما بشكل مباشر للجماعات المحلية، أو بطريقة غير مباشرة بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها ، و تكون نتيجة وصية تركت من أحد المواطنين ، أو عبارة عن هبات يقدمها أحد المغتربين.

كما تعد الهبات و الوصايا من موارد الجماعات المحلية و تنقسم :

- الهبات و الوصايا التي لا تنشأ عنها أعباء : ويشترط فيها شروط تستوجب تخصيص عقارات أو تكون مدعاة للاعتراض من قبل عائلات الواهيين أو المواطنين .
- الهبات و الوصايا التي تنشأ عنها أعباء :و يشترط لها شروط أو تقتضي تخصيص عقارات أو تكون مدعاة للاعتراض من قبل .

و بالرغم من تعدد الإيرادات و التنوعات للجماعات المحلية سواء الذاتية (الداخلية) أو الخارجية إلا أنها تبقى غير كافية لتلبية حاجيات السكان المتزايدة و تحقيق الأهداف و المهام المنوطة بالجماعات المحلية .

هذا ما جعل الجماعات المحلية تعيش حالة عجز دائم بل أنها قاربت على إعلان إفلاسها حيث أكثر 1280 بلدية على مستوى التراب الوطني تعاني العجز السنوي في الميزانية أمام ضعف الإيرادات الداخلية للبلديات من جباية محلية ، و إيرادات الممتلكات و التي تشكل ما نسبته 08 % من إجمالي الموارد المحلية ، حيث اتسمت بالضعف الشديد و ذلك راجع لأسباب متعددة أهمها تنازل الجماعات المحلية عن العديد من ممتلكاتها بعد صدور قانون 1981 المتعلق ببيع أملاك الدولة ، قلة التحصيل الضريبي ، و جدت نفسها أمام عجز شبه دائم لكم هائل من البلديات سنويا<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - جمال يرقى ، المرجع السالف الذكر ، ص، 57.

المبحث الثاني: التنظيم القانوني لميزانية الجماعات المحلية

المطلب الأول: ميزانية الولاية الأعداد والتنفيذ والرقابة

لميزانية الولاية أبعاد مختلفة تتمحور حول الدور الذي تلعبه وكذا الأهداف المسطرة لها، كما أنها الوثيقة المالية الأكثر أهمية في السنة، باعتبارها أداة تستعمل لمعرفة الوضعية المالية للولاية، وسنعالج في هذا المطلب: تعريف ميزانية الولاية ومبادئها وخصائصها، وثائق ميزانية الولاية وأقسامها.

الفرع الأول: تعريف ميزانية الولاية ومبادئها وخصائصها

تتوفر الولاية بصفقتها جماعة إقليمية لا مركزية على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي، لاسنا تلك المتعلقة بالتنمية المحلية ومساعدة البلديات، تغطية الاعباء المحافظة على أملاكها وترقيتها.

أولا: تعريف ميزانية الولاية:

عرفت الميزانية في قانون الولاية لسنة 1990 بأنها جدول التقديرات الخاصة بإيرادات الجماعات المحلية والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي قرار بالترخيص والادارة يسمح بحسن سير المصالح العمومية حسب المادة 135 من القانون 09/90 يوضح هذا التعريف أن الميزانية/ تتشكل من الإيرادات والنفقات المحددة سنويا، وهذا أكده قانون الولاية لسنة 2012 الذي عرف ميزانية الولاية في المادة 157 بأنها: "هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، وكما هي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وبتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار".<sup>1</sup>

ثانيا: مبادئ ميزانية الولاية:

لإعداد الميزانية بصفة صحيحة وقانونية يجب الاستناد إلى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه الأخيرة:

<sup>1</sup> - المادة، 157 من قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012.

1- مبدأ السنوية: يعني هذا المبدأ استغلال كل دورة محاسبية على الأخرى والتمثلة في سنة، حيث أن إيرادات ونفقات الولاية تتحدد وتجدد كل سنة، وذلك لأن فترة سنة معقولة لتنبؤ بحصيلة الإيرادات وحاجاتها إلى النفقات، وإذا زادت الفترة المحاسبية عن سنة فإن ذلك يؤدي إلى إضعاف الرقابة على الأموال العمومية.

2- مبدأ وحدة الميزانية: الميزانية تجمع كل النفقات والإيرادات وتظهر في بيان واحد، من أجل سهولة عرض الميزانية ومعرفة المركز المالي للجماعة.<sup>1</sup>

3- مبدأ التخصيص: على عكس الميزانية العامة للدولة ففي ميزانية الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) هناك إيرادات خاصة، فعلى سبيل المثال هناك اقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار والإيرادات المقيدة بتخصيصها معينة (مكفوفين، عجزة..).

4- مبدأ التوازن: حسب المادة 160 من القانون الولاية يتم اعداد ميزانية محلية متوازنة، أي تساوي تقديرات النفقات مع الإيرادات، ولا يمكن للمجالس المحلية الشعبية المصادقة على ميزانية غير متوازنة.<sup>2</sup>

5- مبدأ الفصل بين الأمر بالمصرف والمحاسب العمومي: حسب المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية "تتألف وظيفة الأمر بالمصرف مع وظيفة المحاسب العمومي" ولذا يعد الأمر بالمصرف حساب الإداري والمحاسب العمومي حساب التسيير، وهذا هو الشائع في العلاقة بين الوالي وخزينة الولاية من جهة.<sup>3</sup>

### ثالثا: خصائص ميزانية الولاية:

من منطلق التعريف المستوفي لميزانية الولاية السابق نصل لاستنتاج مجموعة من الخصائص:

<sup>1</sup> - عناية غازي، المالية العامة والتشريع، دار البيارق، عمان، 1998، ص224.

<sup>2</sup> - المادة 160 من القانون 07/12، السابق الذكر.

<sup>3</sup> - المادة 55 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35،

1- هي عمل تقديري: حتى ولو اعتمد اثناء وضع الميزانية على عناصر موضوعية إلا انها تبقى متميزة بعدم اليقين ويرجع سبب ذلك الى التغيرات الخارجية المتعددة والتي لها تأثيرها المباشر على عناصر الميزانية.

2- هي عمل ترخيص: أي أن الميزانية هي أمر بإذن فبمجرد المصادقة على ميزانية الولاية، يتم صرف النفقات والتحصيل للإيرادات، هذا ما يمكن الولاية من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية.

3- هي عملية ذو طابع إداري: فهي أمر بالإدارة وسير الحسن لمصالح الجماعة.

4- هي عمل دوري: هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري.

5- هي عمل علني: هذا يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطلاع على مدى استعمال المداخل الجبائية من قبل الجماعات المحلية، قصد تحقيق المنفعة العامة، هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.

### الفرع الثاني: وثائق ميزانية الولاية واقسامها

تتكون ميزانية الولاية من وثيقتين الاولى هي ميزانية أولية حيث أنها تتم في بداية السنة، وتأتي الميزانية الاضافية بعد الشروع في التنفيذ بالإضافة إلى الحساب الاداري الذي يأتي بعد انتهاء السنة المالية.

#### أولاً: وثائق ميزانية الولاية:

تتمثل وثائق الميزانية في الميزانية الاولية، والميزانية الاضافية، والحساب الاداري:

1- الميزانية الاولية: وتعتبر الوثيقة الاساسية لكل النفقات والايادات السنوية المحققة، فكل سنة مالية تؤدي إلى اعداد تقديرات مالية تسجل كشف اجمالي يسمى الميزانية الاولية.

2- الميزانية الاضافية: هي وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الاولية سواء بالنقصان أو الزيادة فتسمح بتعديل النفقات والايادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة والميزانية الاضافية هي ميزانية أولية مضافا إليها ترحيل بواقي الحساب الاداري

والتغيرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية، وبالتالي الميزانية الإضافية ترحيلية لأنها تتضمن ما يلي:

- كل ترحيلات النفقات والإيرادات المتبقية للسنة المصروفة.
- ترحيل كل الارصدة سواء كانت دائمة أو مدينة.
- تعتبر معادلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الاولى المتعلقة بالسنة المعنية.

وللميزانية الإضافية ثلاث مهام وهي:

- الارتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة المالية الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد أو عجز في المالية.
- ضبط الميزانية الاولى للسنة الجارية.
- برمجة العتاد.

3- **الحساب الإداري (الميزانية الختامية):** يعرف الحساب الإداري بأنه حوصلة للميزانيتين (الميزانية الاولى والميزانية الإضافية)، التي انجزت بالفعل بعد انتهاء السنة المالية، وتقل وثيقة المحاسبية في شهر أكتوبر من السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز.

فيعتبر الحساب الإداري نتيجة للسنة المالية، حيث يقدم لنا كل المصاريف الحقيقية التي صرفت والإيرادات التي تحصلت فعلا اثناء السنة المالية، وكل البواقي التي سجلت سواء بالنسبة لقسم التسيير أو لقسم التجهيز والاستثمار، ويبين لنا الوضعية المالية للجماعات المحلية بالإضافة فإنه يساعد على دراسة تقدم إنجاز المشاريع التي تقوم بإنجازها الولاية، ويلعب الحساب الإداري دورا كبيرا عند اعداد الميزانية الإضافية، حيث يبين لنا ثلاث نقاط أساسية نعتمد عليها وهي:

- بواقي
- لفرع التجهيز والاستثمار.
- يستخرج الانجاز والتحصيل لفرع التسيير ويرحل الى الميزانية الإضافية (سواء الفائض أو العجز).
- يستخرج لنا الرصيد الاجمالي لنا الفائض أو العجز إن وجد.

يلزم الوالي وبإعداد حسابه الإداري وفق نص المادة 166 من قانون الولاية رقم: 07/12  
الفقرة 1.

### ثانيا: أقسام الميزانية

تشمل ميزانية الولاية على قسمين متوازيين في الإيرادات والنفقات وهما قسم التسيير وقسم  
التجهيز والاستثمار وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا.

1- **قسم التسيير:** يقصد به المبالغ المالية المخصصة لدفع المرتبات، أجور الموظفين  
والمستخدمين، واقتناء (شراء) لوازم التسيير وتسديد الديون، وتقديم المساعدات  
الاجتماعية.

- **نفقات قسم التسيير:** وهي تلك النفقات لتسيير المصالح التابعة للجماعات المحلية  
وتنقسم إلى نفقات إجبارية، نفقات ضرورية، نفقات اختيارية.

2- **قسم التجهيز والاستثمار:** يراد به المبالغ المالية المخصصة لتجهيز المصالح بالوسائل  
المادية، وإنجاز المشاريع المختلفة وتمويل قسم التجهيز والاستثمار يجب أن يكون ذاتيا  
وإجباريا، حيث أنه يتم اقتطاع مبلغ مالي من مداخل قسم التسيير وتخصيصه لتغطية  
نفقات التجهيز والاستثمار، ويجب أن تكون الإيرادات مساوية للنفقات.

- **نفقات قسم التجهيز والاستثمار:** هناك نفقات حسب طبيعتها ونفقات حسب وظيفتها،  
فالنفقات حسب طبيعتها تلك التي تؤدي إلى زيادة الأملاك للجماعات المحلية المباشرة،  
أو تلك المتعلقة بالاعانات الممنوحة إلى الجمعيات والهيئات وكذا تسديد قروض  
الجماعات المحلية، أما بالنسبة للنفقات حسب وظيفتها فهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز  
التي تصبح ملك للجماعات المحلية كالبرامج التي تتجزأ لحساب الغير كالجمعيات  
والمؤسسات العمومية، تسديد رأس مال الدين، اقتناء العقارات والعتاد والمعدات، الأشغال  
الجديدة ولتصليحات الكبرى.

- **الإيرادات:** يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية قسم التجهيز والاستثمار  
وفقا للشروط التي يحددها التنظيم.

الفرع الثالث: تحضير ميزانية الولاية والميزانية الاضافية والحساب الاداري

أولاً: تحضير الميزانية

يتم تحضيرها في شهر سبتمبر تحتوي على جداول محاسبية يتم تنفيذها خلال السنة المالية المقبلة، حيث تتولى كل هيئة أو مؤسسة عمومية بإعداد تقريرها بشأن ما تحتاج إليه تبعاً للحاجة المنتظر مع مراعاة الدقة، ويطلق على المبلغ المقترح تسمية (اعتماد) لكن في تقدير الإيرادات وعلى الأخص الضريبة باعتبارها أهم مصدر وبعد تقدير كل هيئة لنفقاتها وإيراداتها تقوم بإرسالها على مصلحة الميزانية التابعة لمديرية الإدارة المحلية بالولاية، التي تقوم بمراجعتها ثم ادراجها في مشروع الميزانية الأولية للولاية، وترفع إلى المجلس الشعبي الولائي في شهر أكتوبر للمصادقة عليها.

ثانياً: تحضير الميزانية الاضافية

تحضير الميزانية الاضافية في شهر جوان كما تطرقنا اليه سابقاً هو عبارة عن امتداد للميزانية الأولية فقد تلجأ إلى إجراء تعديلات على ميزانيتها باتخاذ الاجراءات التالية:

1-الإيرادات:

- ❖ تسجيل الفائض الناتج في حساب الاداري للسنة المالية السابقة.
- ❖ تسجيل إيرادات التي لم تسجل في الميزانية الأولية.
- ❖ تسجيل كل التعديلات التي تقع على بعض الإيرادات سواء بالزيادة أو النقصان.

2-النفقات:

وذلك من خلال تحويل بواقي الانجاز للسنة المنتهية وهي الاعتمادات التي عرفت التزام قبل 31 ديسمبر من السنة المنتهية فبقيت كدين على الولاية.

- ❖ تسجيل العجز الناتج في الحساب الاداري للسنة المالية السابقة.
- ❖ تسجيل الاعتمادات التي لم تسجل في الميزانية الأولية أو لم تظهر ضرورتها إلا بعد المصادقة على هذه الأخيرة.

ثالثا: تحضير الحساب الإداري

ويتم تحضيره على ثلاث مستويات:

- 1- حساب التقديرات: على أساس الميزانية يحسب بهذا الخصوص فائض النفقات والإيرادات المثبتة في كل ميزانية إضافية والترخيصات الخاصة.
- 2- حساب التحديدات: على أساس الوثائق المثبتة كالعقود والفواتير تظهر المبالغ المقدرة سواء بالنسبة للإيرادات أو النفقات.
- 3- حساب الإنجازات: تقارير المتابعة الميدانية تظهر فيه ما أنجز من قيمة المبالغ المستحقة وكذا باقي الانجاز.

الفرع الرابع: مرحلة التصويت والمصادقة على ميزانية الولاية

بعد التعرف على مرحلة اعداد الميزانية تأتي مرحلة مناقشتها من طرف اللجنة المالية التابعة للمجلس الشعبي الولائي بعد عرض مشروع الميزانية.

أولا: مرحلة التصويت

نصت المادة 107 من قانون الولاية على أن الوالي يعد مشروع الميزانية ويصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية، أو الميزانية الاضافية فيصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية، يتم تقدير النفقات والإيرادات للميزانية مع الأخذ بعين الاعتبار نتائج السنوات الماضية، وتطور الاستثمار مع مراعاة ما استجد من قوانين خصوصا ما تعلق بالجانب الضريبي، بعد إعداد مشروع الميزانية وبعد أن تتم مناقشة مشروع الميزانية يتم التصويت عليها بابا بابا،<sup>1</sup> والمادة 17 من القانون 45/08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعتها "يجب أن تتم عملية التصويت على المداخل قبل التصويت على النفقات، ويتم التصويت على تقديرات المداخل والنفقات كل باب على حدة".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - مولود ديدان، أبحاث في الاصلاح المالي، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 291.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 291.

## ثانيا: المصادقة على ميزانية الولاية

إن المصادقة على الميزانية على عاتق المجلس الشعبي الولائي، تتم المصادقة وفق الشروط التالية:

- احترام القوانين والأنظمة الجاري العمل بها.
- التوازن الحقيقي بين تقديرات المداخل وتقديرات النفقات.
- تسجيل النفقات الاجبارية.

### 1- مضمون المصادقة

تشكل المصادقة على الميزانية اجراء الزاميا يمكن السلطة الوصية من ممارسة رقابتها على مضمون الميزانية، ومن ثمة مراقبة نشاطها ككل، لأن الميزانية هي الأداة التي تجسد بواسطتها هذا النشاط، تكمن مهمة السلطة الوصية في التأكد أولا من مدى احترام الولاية عند صياغتها للميزانية لمبدأ توازن النفقات والموارد، وإذا خرقت هذا المبدأ وتمسكت به بعد إرجاع الميزانية إليها لتصحيحها تحل السلطة الوصية محلها وتقوم بضبطها وإرجاع التوازن إليها.

وزيادة على ذلك، يدخل ضمن صلاحيتها إمكانية رفض بعض النفقات المقيدة في الميزانية أو تعديل، كما يمكن لها إضافة نفقات جديدة شريطة أن تكون إلزامية.

### 2- مراحل المصادقة

- تمر المصادقة على الميزانية بثلاث مراحل هي:
- الاعمال التحضيرية.
  - انعقاد الدورة العادية للمجلس الشعبي الولائي.
  - اختتام المناقشة بالمصادقة أو الرفض.

### ثالثا: مرحلة التنفيذ

تعد ميزانية الولاية للسنة المالية وتمتد فترة تنفيذها من طرف الوالي وأمين الخزينة وأعاونهم وتحت إشراف وزارة المالية بمعنى جباية الإيرادات المحلية التي ينتظر الحصول

عليها وفق التقديرات الأولية، التي تم وضعها في الميزانية الأولية وصرف النفقات التي يتم أيضا تقديرها في ذات الميزانية، والتي أصبحت قابلة للصرف بعد اعتماد الميزانية، فمرحلة التنفيذ هي بداية جديدة تدخل فيها مرحلة التطبيق الملموس وإخراج محتواها إلى حيز الوجود.<sup>1</sup>

تمتد أجال التنفيذ من 09 يناير إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية بالنسبة لعمليات التصفية ودفع النفقات، وإلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات تصفية وتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، تعتبر منجزة عند نهاية السنة المالية:

- كل نفقات الأمور بصرفها والمتعرف بصحتها.
- كل الإيرادات التي كانت موضوع إصدار سندات التحصيل.

عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص هذا العجز، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالمالية الذين يمكنهما الاذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية.<sup>2</sup>

#### الفرع الخامس: الرقابة المالية على تنفيذ ميزانية الولاية

الرقابة على الميزانية المالية تخضع لجملة من المبادئ والأسس تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة المالية وتتفرد دون سواها ويمكن حصر هذه المبادئ في:<sup>3</sup>

- ✓ خضوع العمليات المالية لمجموعة من الاجراءات والتي تعرف بالدورة المستندية، والتي تسبق وتعاصر كل عملية مالية سواء كانت متصلة بالإنفاق أو الايراد.
- ✓ حصر كل خطوة إلى المراجعة دون القيام بأي إجراء قبل التأكد من سلامة وصحة ما سبقها، من إجراءات.

<sup>1</sup> - جبوري فاطمة الزهراء، المرجع السابق، ص105.

<sup>2</sup> - مدونة عبد الكريم خيطاس، تنفيذ ميزانية الولاية، دليل الاداري والمسير المالي في الجزائر.

<sup>3</sup> - زروقي مليكة، أساليب مكافحة الفساد في الادارة المحلية، مذكرة ماستر، قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012/2013، ص40.

✓ عدم تدخل جهة منفردة في إتمام هذه الاجراءات.

وتمارس الرقابة على تنفيذ الميزانية حسب الأشكال التالية:<sup>1</sup>

- الرقابة الادارية: والتي تقوم بها الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية بالنسبة للولاية.
- الرقابة القضائية: والتي يتولاها مجلس المحاسبة.
- رقابة المجالس الشعبية والسلطات الوصية على الميزانية المحلية.

### أولا: الرقابة الادارية

إن الرقابة الادارية هي الرقابة التي تمارس من داخل الادارة على نفسها بواسطة الاجهزة التابعة لها، (لجان الصفقات العمومية، المراقب المالي، المحاسب العمومي، المفتشية العامة للمالية...)، كما تعرف أيضا بإسم الرقابة الداخلية وهي رقابة تهتم بجانب الانفاق أكثر من جانب تحصيل الايرادات، وتعد كل من رقابة لجان الصفقات ورقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي رقابة سابقة قبلية ملازمة لعملية التنفيذ، أما رقابة المفتشية العامة للمالية رقابة لاحقة كونها تجري بعد صرف النفقة.

### 1- الرقابة السابقة والملازمة لعملية التنفيذ

أ- الرقابة السابقة: وتتم عمليات الرقابة على جانب النفقات فقط، حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل الايرادات العامة.<sup>2</sup>

ب- الرقابة الملازمة: وهي التي تتبع وتلازم عملية التنفيذ من أجل ضمان عدم

الانحراف، ويمكن لنا أن نستخرج عنصرين لهذا النوع من الرقابة:<sup>3</sup>

- ضمان سلامة التصرف المالية.

- رقابة ما قبل الانفاق.

<sup>1</sup> - عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص54.

<sup>2</sup> - عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجمعة الجديدة للنشر، 2006، الاسكندرية، ص.

<sup>3</sup> - رشيد بوركوة، الرقابة السابقة للنفقات العمومية، مذكرة تخرج، مديرية التدريبات الميدانية، المدرسة الوطنية للإدارة،

الجزائر، ص4.

2- الهيئات المكلفة بالرقابة السابقة والملازمة

جاء في المرسوم التنفيذي رقم 414/92 لينظم مهمة الرقابة الاولى من مراحل تنفيذ النفقة العامة، وهي الالتزام بها كما رأينا سابقا.

أ- رقابة المراقب المالي على ميزانية الولاية: حسب المادة 02 من المرسوم 92-414، تخضع لهذه الرقابة عملية الانفاق المتعلقة بميزانيات المؤسسات والادارات التابعة للدولة، والميزانيات الملحقة وعلى الحسابات الخاصة للخزينة، وميزانيات الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري، إلا أنه تبقى كل من ميزانيتي (م ش و) و (م ش ب) خاضعتين للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهما.

ب- مجال اختصاص المراقب المالي: إن وظيفة المراقب المالي محددة بموجب المرسوم التنفيذي 414/92، حيث يقوم المراقب المالي بتأشير القرارات والوثائق التي تتضمن التزامات بنفقات عمومية من طرف الأمر بالصرف، والمجالات التي يحددها المرسوم السابق الذكر جاءت في المواد 5. 6. 7.

فحسب المادة 05 فإن القرارات المتضمنة للالتزامات بالنفقات والمبينة مسبقا قبل التوقيع عليها إلى تأشير المراقب المالي: <sup>1</sup>

- قرارات التعيين والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين، ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.
- الجداول الرسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- الجداول الرسمية الاولى تعد في بداية كل سنة، والجداول الاصلية المعدلة التي تطرأ اثناء السنة المالية.
- وتضيف المادتان 6 و7: تخضع لتأشير المراقب المالي أيضا
- الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار.
- كل التزام مدعم بسند طلب أو الفاتورة الشكالية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية.
- كل مقرر وزاري يتضمن اعانة أو تفويض بالاعتماد بالإلحاق أو تحويل اعتمادات.

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المرجع السابق، ص2102

• كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبتة بفاتورة نهائية.

ج- مهام المراقب المالي: حسب المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات الملتزم بها، فإن المراقب المالي مكلف إلى جانب الصلاحيات والمهام المخولة إليه بالمهام التالية:<sup>1</sup>

• يقوم بمسك تعداد المستخدمين ومتابعة حسب كل باب من أبواب الميزانية.

• يمسك سجلات تدوين التأشير والرفض.

• يمسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة في المواد اعلاه.

إن محاسبة الالتزامات تهدف إلى تحديد مبالغ الالتزامات المنفذة من الاعتمادات المسجلة في ميزانية التسيير أو ترخيصات البرامج ومبالغ الارصدة المتاحة، وذلك طبقا للمادة 27 من المرسوم التنفيذي 414/92، فدور محاسبة الالتزامات بالنفقات في مجال نفقات التسيير حسب المادة 28 بوصف:

- الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الابواب والمواد.
- ارتباط وتحويل الاعتمادات.
- التفويضات بالاعتمادات التي تمنح للأمرين بالصرف الثانويين.
- الالتزامات بنفقات التي تمت.
- الارصدة المتوفرة.

وعليه فإن المراقب المالي خلال مراقبته التسيير يقوم بالتأشير على ما يلي:<sup>2</sup>

مراقبة ملفات المستخدمين:

رقابة لجان الصفقات

<sup>1</sup> - المرجع السابق، المادة 23 من قانون 414/92،

<sup>2</sup> - عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص 60-61.

ان الصفقات العمومية المحلية من خلالها تمكن (ج، م) من تحقيق جزء كبير من برامج التنمية المحلية من جهة، ومن جهة أخرى تمثل رهان مالي بالنسبة لميزانية (ج، م) لأهمية النفقات العامة المحلية الخاصة بهذا البرنامج.

وهذا ما أدى بالمشروع الجزائري بأن خصها بتدابير رقابية، تسمح ببلوغ فعالية وفاعلية أكثر في تسيير الاموال العمومية زيادة رقابة الصفقات العمومية تتميز بتوسعها وبتنوعها.

### ثانيا: الرقابة اللاحقة الممارسة على الميزانية

الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية فغنها تبدأ من بعد انتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الاداري للولاية، وهذه الرقابة لا تصب على جانب النفقات فقط كما هو الحال في الرقابة السابقة، ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة، علاوة على ذلك للتأكد من صحة العملية بتحصيل جميع مواردها وأن ل ما تحصل قد ورد بالفعل إلى الخزينة، ويقوم بهذا النوع من المراقبة المفتشية العامة للمالية.<sup>1</sup>

#### 1/ المفتشية العامة للمالية كجهاز رقابي دائم على الميزانية

تعتبر المفتشية العامة للمالية رقابيا دائما يمارس رقابة لاحقة على الميزانية، أي أن تدخلها يكون بعد تنفيذ الميزانية، ولقد أنشئت بموجب المرسوم رقم: 53/80 المؤرخ في الفاتح مارس 1980<sup>2</sup>، ولقد اعيد صلاحيتها عن طريق المرسوم التنفيذي المؤرخ في 22 فيفري 1992.

#### 2/ الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على الميزانية:

يعتبر هذا النوع من الرقابة اسلوب من اساليب الرقابة التي تكون بعد تنفيذ الميزانية بالرقابة البعدية الهدف منها توقيع العقاب والجزاء على مرتكبي المخالفات والاختفاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو دون قصد، وقد أوكلت هذه المهمة إلى هيئة مختصة تتمتع بالاستقلال في التسيير والمتمثلة في مجلس المحاسبة، وهو بمثابة هيئة

<sup>1</sup> - سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مرجع السابق، ص59.

<sup>2</sup> - المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن احداث مفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد10، 1980، ص349.

قضائية تفحص الحسابات وتكشف عن المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة، وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها.<sup>1</sup>

### 3/ رقابة المجالس الشعبية والسلطات الوصية على الميزانية

إن ممارسة الرقابة سواء من طرف المجالس الشعبية أو السلطة الوصية يكون في حدود القانون في كونها رقابة شرعية، إذ تقوم بالاضطلاع الدائم والمستمر على مختلف الاعمال والتصرفات المتخذة على المستوى الولائي.<sup>2</sup>

### 4/ رقابة المجالس الشعبية المحلية

تنص المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والتي تنص على أن المجالس المنتخبة تضطلع بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي، ويعد المجلس الشعبي الولائي قاعدة المجالس المنتخبة.

### 5/ رقابة المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية

وفقا للقانون 09/90 المتعلق بالولاية يحق للمجلس الشعبي الولائي مراقبة التنفيذ الجاري لميزانية الولاية من قبل الوالي في إطار القانون والتنظيم، ومطالبته كونه أمر بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ ميزانية الولاية، كما رأينا سابقا لا يمكن تنفيذ ميزانية إلا بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها بعد تفحصها بابا بابا وفصلا فصلا.

### 6/ رقابة السلطة الوصية على الميزانية

هذا النوع من الرقابة هو الذي يمارس من طرف الموظفين المختصين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها الرقابة أثناء تنفيذ الميزانية، وهي السلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة

<sup>1</sup> - ربحي كريمة، وضع ديناميكية لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية) حول تسيير وتحويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، ص 17 .

<sup>2</sup> - سعاد طيبي، المرجع السابق، ص 61.

العامة، لا تمارس إلا في حالات والاضاع المنصوص عليها في القانون، وبالتالي مصداقية السلطة الوصية تجري ضمن إدارة مركزية بين سلطات الوصاية وسلطة لامركزية.

تلعب السلطة الوصية دورا هاما في الرقابة على الميزانية نظرا لأهمية التي تتميز بها، هذه الاخيرة في المحافظة على ميزانية متوازنة من اجل تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية لكافة المواطنين عبر إقليم الولاية، هذه الرقابة التي اسندت إلى موظفي الادارة من اجل التأكد من تنفيذ البرامج المعتمدة وعدم خروج الهيئات التنفيذية عن أهداف الرقابة الوصائية.

### ثانيا: أهداف الرقابة الممارسة من طرف السلطة الوصية

1-أهداف ادارية: تتمثل في ضمان حسن سير الادارة والمرافق العامة التابعة للأشخاص اللامركزية وزيادة قدرتها الانتاجية.

2-أهداف سياسية: تكمن في صيانة وحدة الدولة وضمان وحدة الاتجاه الاداري العام في كافة انحاءها وحماية مصلحة الدولة.

كما أنها تعمل على جعل الاشخاص الخاضعين لها يحترمون الشرعية، واحترام الشرعية والالتزام به لابد أن تجري تصرفات هؤلاء الاشخاص في ظل القواعد القانونية وضمن حدودها.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: ميزانية البلدية الاعداد والتنفيذ والرقابة

تعتبر ميزانية البلدية الصورة العاكسة لنشاطها وسياستها المنتهجة إذ أن التشريع متعها بالاستقلالية المالية وهذا بأن خصها بميزانية ترصد فيها جميع نفقاتها وايراداتها الثانوية، فهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها بالتجهيز والاستثمار، إذ يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم.

<sup>1</sup> - عباس عبد الحفيظ، المرجع السابق، ص81.

الفرع الأول: مفهوم الميزانية

تحتاج البلدية في إطار تنفيذها لمشاريع ومخططات التنمية المحلية إلى موارد مالية محلية، هذه الموارد المالية تصنف ضمن نفقات البلدية والتي تكون وفق برامج وقواعد محددة مسبقا ولمدة زمنية معينة عادة ما تكون سنة واحدة، وفي وثيقة يطلق عليها اسم ميزانية البلدية والتي تعرف بأنها جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية<sup>1</sup>.

إولاً: تعريف ميزانية البلدية وخصائصها

1- تعريف ميزانية البلدية

لقد عرفت ميزانية البلدية بأنها: " ميزانية الادارة المحلية هي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة، وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات من أجل تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين"<sup>2</sup>

وقد تولى المشرع الجزائري تعريف الميزانية في قانون البلدية ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم"<sup>3</sup>

ثانياً: خصائص ميزانية البلدية

من التعاريف السابقة للميزانية البلدية نستنتج مجموعة من الخصائص:

- 1- عملية تقديرية
- 2- عملية ترخيص
- 3- عمل ذو طابع اداري
- 4- عمل دوري

<sup>1</sup> - قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، " دراسة حالة ثلاثة بلديات"، مذكرة ماجستير تخصص تسيير

المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة عبد العابد عايب، تلمسان، 2010/2011، ص64.

<sup>2</sup> - 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، 2011/2012، ص35.

<sup>3</sup> - المادة 176 من قانون رقم: 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 والمتعلق بالبلدية جريدة رسمية رقم سنة 2011.

ثالثا: مبادئ الميزانية البلدية وأنواعها

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

1/ مبادئ ميزانية البلدية

أ- مبدأ السنوية

ب- مبدأ وحدة الميزانية

ج- مبدأ التخصيص و التوازن

د- مبدأ الشمولية

2/ انواع الميزانية

تتكون ميزانية البلدية من ثلاثة وثائق و هي :الميزانية الاولية و الميزانية الاضافية إضافة الى الحساب الاداري الذي يأتي بعد انتهاء السنة المالية و سنفصل في هذه الوثائق فيما يلي:

أ- **الميزانية الاولية:** هي الوثيقة الاولى التي يتم اعدادها خلال السنة المالية، فهي عبارة عن كشف وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لها خلال السنة، ويتم اعدادها قبل بدء السنة المالية السابقة كما جاء في المادة 150 من قانون البلدية: "توضع الميزانية الاولية قبل بدء السنة المالية السابقة"<sup>1</sup>، ويتم عرضها على شكل تقديرات "أي النفقات التي تصرف واليرادات التي ستحصل" لتنفيذها من طرف البلدية خلال السنة السابقة لتنفيذها حتى يتم التصويت عليها.

ب- **الميزانية الاضافية:** هي وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الاولية سواء بالزيادة أو بالنقصان فهي تسمح بتعديل النفقات واليرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 150 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص500.

<sup>2</sup> - المادة 150 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص500.

أي الميزانية الاضافية هي الميزانية الاولى مضاف اليها ترحيل بواقي الحساب الاداري والتغييرات في الايرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية.

وللميزانية الاضافية ثلاثة مهام هي:<sup>1</sup>

- ارتباطها بالسنة المالية السابقة.
- ضبط الميزانية الاولى للسنة المقبلة.
- برمجة العتاد: أي الملحق الذي يسجل فيه الممتلكات ذات الطابع المنقول حيث يجب أن يكون موقع وعليه ختم سلطة الوصاية.

يتم التصويت على الميزانية الاضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها.<sup>2</sup>

ج- الحساب الاداري: هو حوصلة للميزانيتين السابقتين الميزانية الاولى، الاضافية، فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للبلدية، فهو يقدم كل المصارف التي صرفت والاييرادات التي حصلت أثناء السنة المالية، وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير وقسم التجهيز وقسم الاستثمار ويبين الوضعية المالية للبلدية.

والحساب الاداري له دور كبير في اعداد الميزانية الاضافية لانه يبين بواقي الانجاز والتحصيل لفرع التسيير، ويستخرج الرصيد الاجمالي لفرع التجهيز والاستثمار، يستخرج الفائض أو العجز إن وجد، يتم اعداده قبل 31 مارس من السنة المالية.<sup>3</sup>

وهو يعمل على تسهيل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية، كما يعبر على النتيجة الحقيقية المنجزة.

<sup>1</sup> - سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الادارية، جامعة بن عكنون، 2002، ص11.

<sup>2</sup> - المادة 152 من قانون البلدية، مرجع سبق ذكره، ص500.

<sup>3</sup> - عباس عبد الحفيظ، مرجع سبق ذكره، ص40.

رابعاً: محتوى الميزانية ومكوناتها

تحتوي ميزانية البلدية على شقين والمتمثلان في قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري من خلا قانون البلدية رقم: 10/11، كما تتكون من إيرادات ونفقات.

1-محتوى الميزانية

تشمل ميزانية البلدية قسمين هما: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوبا.

حيث يقتطع مبلغ من مداخل قسم التسيير يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار حسب ما جاء في المادة 151 من قانون البلدية: "كل قسم يحتوي على النفقات والإيرادات ويكون متوازنا إجباريا مع اقتطاع إجباري ل 10% على الأقل من قسم التسيير، مخصص لتمويل قسم التجهيز والاستثمار".

أ- قسم التسيير: يحتوي على توقعات لنفقات وإيرادات دائمة تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالتسيير الحسن لجميع المصالح البلدية، حيث تنقسم نفقات التسيير الى ثلاثة اصناف:

- نفقات إجبارية: مثل الاجور.
- النفقات الضرورية للمصالح، مثل: الهاتف وادوات المكتب.
- النفقات الاختيارية، مثل: الاعانات.

ويشمل قسم التسيير الإيرادات والنفقات التالية:<sup>1</sup>

النفقات	الإيرادات
-نفقات الاجور وتكاليف موظفي البلدية.	-محاصيل الموارد الجبائية.
-المساهمات المقررة.	-المساهمات التي تمنحها الدولة.
-نفقات صيانة الاموال المنقولة والعقارية.	-رسوم وأجور وحقوق الخدمات.
-صيانة الطرقات.	-محاصيل وأملاك البلدية.

<sup>1</sup> - المادة 195، 198، من القانون رقم: 10/11، سابق ذكره.

-حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية. -نواتج استثنائية ونواتج الاستغلال.	-نفقات تسيير المصالح. -فوائد الديون. -الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار.
--	---

ب- **قسم التجهيز والاستثمار:** يعمل قسم التجهيز والاستثمار على تمكين رئيس المجلس الشعب البلدي من الحفاظ على اموال البلدية، سواء العمومية أو الخاصة، المنقولة أو العقارية، عن طريق الاستهلاك أو الزيادة فيها عن طريق الاقتناءات أو النفقات الجديدة. كما يسمح له من جهة أخرى بوضع خطة للتدفقات المالية، القروض، الاعانات، والهبات بينه وبين الاطراف الاخرى.

حيث ان هناك صلة بين قسمي ميزانية البلدية يظهر من خلال التمويل الذاتي او ما يسمى بالاقتطاع من اجل نفقات التجهيز العمومي<sup>1</sup>.  
و يشمل فرع التجهيز و الاستثمار على ما يلي<sup>2</sup>:

النفقات	الايادات
- الاعباء الخاصة بالاستهلاك العمومي. - نفقات التجهيز العمومي. - نفقات المساهمة براس مال على سبيل الاستثمار.	- الاقتطاعات الحاصلة من ايرادات التسيير . - حصة البلدية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية . - فائض المصالح العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري. - اعانات الدولة في اطار برامج التنمية المحلية. - محاصيل القروض القروض و تخصيصات الدولة و الولاية - المساهمات و المساعدات - الهبات و الوصايا.

<sup>1</sup> - شريف رحمانى، اموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، دار القصبية للنشر، الجزائر، 2003، ص41.

<sup>2</sup> - المادة 195، 198 من القانون رقم 10/11 ، سابق ذكره.

## الفرع الثاني: تسيير ميزانية البلدية

وتنفيذ ميزانية البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وسنتطرق فيما يلي لمراحل اعدادها وتنفيذها:

### أولاً: تحضير ميزانية البلدية

باعتبار البلدية شخص معنوي<sup>1</sup>، فهذه الطبيعة القانونية تخول لها مالية مستقلة وميزانية خاصة بها، وبالتالي فهي من تعدها وهي من تصوت عليها.

### 1/ المبادرة باقتراح ميزانية البلدية

يقترح رئيس البلدية أغلفة مالية مخصصة لتسيير البلدية وتجهيزها وإنجاز المشاريع تسمى النفقات وتحدد هذه النفقات على اساس ايرادات البلدية لتكون الميزانية متوازنة.

### 2/ إعداد ميزانية البلدية

يقصد بإعداد الميزانية مجموعة العمليات والمراحل التي يمر بها مشروع الميزانية حتى يصبح قابلاً للتنفيذ فتعد من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة الأمين العام للبلدية ثم يتم تقديمها إلى المجلس الشعبي البلدي للدراسة والمناقشة وإبداء الرأي والتصويت ثم المصادقة من طرف السلطة الوصية إما الدائرة أو الولاية، وهذا ما نصت عليه المادة 180 من القانون رقم: 10/11<sup>2</sup>:

### أ/ الميزانية الاولية:

قبل تقدير النفقات والايادات يطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي على سلسلة من وثائق الميزانية الاولية للسنة المالية السابقة، وضعية أجور الموظفين، وضعية القسط السنوي للافتراضات، وضعية الاعانات الممنوحة، استعمال التجهيزات الجديدة، فهي تعد قبل بدء السنة المالية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المادة 01 من القانون 10/11 سابق الذكر.

<sup>2</sup> - المادة 180 من القانون 10/11 سابق الذكر.

<sup>3</sup> - المادة 177 من القانون 10/11 سابق الذكر.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقدير فرع التسيير والتجهيزات ومقارنة نفقات قسمي التسيير والتجهيز أي مقارنة النفقات والايرادات.

### ب/ الميزانية الاضافية

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد الوصول إلى نتائج الحساب الاداري التي تبين كل العمليات المنجزة خلال السنة المنصرمة ويبين وضعية البرامج الواجب اتباعها والتي سيتم تصحيحها في الميزانية الاضافية إذ تضمن الميزانية الاضافية الربط بين سنة مالية وأخرى، وتضبط وتصح توقعات الميزانية الاولية.<sup>1</sup>

### ثانيا: التصويت والمصادقة على ميزانية البلدية

بعد اعداد مشروع ميزانية البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم إيداع هذا المشروع لدى المجلس الشعبي البلدي من أجل التصويت عليه، وبعدها يرسل إلى السلطة الوصية للمصادقة عليه.

### الفرع الثالث: مراحل تنفيذ ميزانية البلدية

إن مرحلة تنفيذ الميزانية هي اهم مراحل الميزانية واكثرها اهمية لأنها تخرج محتوى ميزانية البلدية الى حيز الوجود، وسيتم دراسة تنفيذ ميزانية البلدية في فرعين وهما: الاعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية، وعمليات تنفيذ ميزانية البلدية.<sup>2</sup>

### أولاً: الاعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية:

يشرف على عمليات تنفيذ البلدية جهازان مستقلان ومنفصلان عن بعضهما البعض وهما:

### 1/ الأمرون بالصرف

عرفت المادة 23 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العامة الأمرون بالصرف: "يعد أمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة

<sup>1</sup> - سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص11.

<sup>2</sup> - عصفور محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988، ص 109.

بإجراءات الاثبات والتصفية وإصدار سند الامر بالتحصيل من جانب الايرادات والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والامر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات".<sup>1</sup>

كما يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعة المحلية والمؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وبتصفية دين الغير أو قيمته بتحصيل الايرادات العامة ويأمر بصرف النفقات.<sup>2</sup>

ومن هذين التعريفين نجد ان الأمر بالصرف هو رئيس المجلس الشعبي البلدي وهو مكلف بالحفاظ على أموال البلدية وإدارتها، تسيير ايرادات البلدية وتحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات، تمثيل البلدية أمام القضاء.

- القيام بكل الاجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الاجل القانوني.
- منح سندات المداخيل وحوالات الدفع.
- كما يقوم كل سنة مالية بتحرير حالة متخلفات الايرادات والنفقات.
- يقوم بإعداد الحساب الاداري للسنة المالية المنتهية.<sup>3</sup>

## 2/ المحاسبون العموميون

عرفت المادة 33 من القانون رقم: 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية التي تنص على أنه: "يعد محاسبا عموميا في مفهوم هذه الاحكام، كل شخص يعين قانونا للقيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الايرادات ودفع النفقات.
- تداول الاموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والموارد.
- حركة حسابات الموجودات.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - المادة 23 من قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1990، ص1134.

<sup>2</sup> - علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص131.

<sup>3</sup> - الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2003، ص102.

<sup>4</sup> - المادة 33 من القانون 21/90 السابق الذكر، ص 1134.

ومما يلي نستخلص المحاسب البلدي كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية فهو يقوم باستخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع للبلدية ووفاء النفقات التي يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي الامر بصرفها، فالمحاسب البلدي له صفة تحصيل الايرادات ودفع النفقات البلدية المنصوص عليها في القوانين واللوائح التنظيمية، فهو مؤهلا لإدارة وحيازة وحفظ الاموال والقيم المالية للبلدية، وهو ملزم بما يلي:

- القيام تحت مسؤوليته بكل الاجراءات الضرورية لتحصيل الايرادات، والهبات والهدايا والموارد الاخرى.
- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدنين المتأخرين عن التسديد.
- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الايجارات.
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.
- تسجيل او تجديد الامتيازات او الرهون.<sup>1</sup>

#### ثانيا: تنفيذ ميزانية البلدية:

تقوم ميزانية البلدية على مبدأ السنوية والمتمثلة في تنفيذ الميزانية خلال سنة كاملة أي من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر لنفس السنة من أجل اضافي يمتد إلى السنة الموالية، فتنفيذ الميزانية البلدية يتطلب تنفيذ النفقات والاييرادات وهذا ما سنتطرق له فيما يلي:<sup>2</sup>

#### 1/ تنفيذ نفقات البلدية

إن النفقات العامة هي تلك المبالغ التي تقوم بصرفها البلدية وتتمر عمليات تنفيذ نفقات البلدية بمرحلتين أساسيتين وهما المرحلة الادارية والمرحلة المحاسبية:

#### أ/ المرحلة الادارية:

إن المرحلة الادارية هي من اختصاص الأمر بالصرف وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذ تمر المرحلة الادارية بثلاثة فترات وهي الالتزام بالنفقة وتصفيتهما والامر بصرفها.

<sup>1</sup> - الشريف رحمانى، مرجع سابق، ص103.

<sup>2</sup> - لعامرة جمال، مرجع سابق، ص86.

- الالتزام بالنفقة
- التصفية
- الامر بصرف النفقة

**ب/ المرحلة المحاسبية:** إن المرحلة المحاسبية هي من اختصاص المحاسب البلدي بصفته محاسب عمومي للبلدية وتمر بمرحلة واحدة وهي دفع مبلغ النفقة للدائن، والمحاسب البلدي هو أمين خزينة البلدية.

**دفع النفقة:** هي مرحلة محاسبية في تنفيذ النفقات وهذا ما نصت عليه المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية: "يعد الدفع الاجراء الذي يتم بموجبه ابراء الدين العمومي"<sup>1</sup>

## 2/ تنفيذ ايرادات البلدية

تنفذ البلدية وفق مرحلتين أساسيتين وهما المرحلة الادارية والمرحلة المحاسبية.

**أ/ المرحلة الادارية:** تمر هذه المرحلة بخطوتين وهما: الاثبات والتصفية

- الاثبات
- التصفية

**ب/ المرحلة المحاسبية:** تتمثل هذه المرحلة في التحصيل وهو الاجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي<sup>2</sup>، فيقوم المحاسب العمومي بمراقبة شرعية للعملية لتحصيل المبلغ المحدد في السند باستثناء الايرادات التي يمكن للمحاسب تحصيلها دون ارسال السند ويتعلق الامر بالإيرادات التي تدفع نقدا مثل: الهبات.

**ثالثا: فترة تنفيذ الميزانية البلدية**

تنفذ الميزانية من الفاتح جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من نفس السنة من أجل إضافي يمتد إلى السنة الموالية:

<sup>1</sup> - المادة 22 من لاقانون 21/90 سابق الذكر.

<sup>2</sup> - المادة 18 من القانون 21/90 سابق الذكر.

إلى غاية 15 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات التصفية والأمر بصرف خاص بنفقات تناسب خدمات تم تقديمها خلال السنة، وكذلك بالنسبة لإصدار سندات إيرادات تناسب حقوقا مكتسبة.

إلى غاية 31 مارس من السنة التالية بالنسبة لعمليات دفع الحوالات الصادرة وبالنسبة لتغطية سندات المداخل المحررة.<sup>1</sup>

### الفرع الرابع: الرقابة على ميزانية البلدية

هي مجموعة الاجراءات القانونية والتنظيمية التي تمارس حماية المال العام الخاص بالبلدية، تتم قبل صرف النفقات وبعدها، وتعد إحدى الوظائف الاساسية التي تقوم بها أجهزة متعددة للتأكد من تحقيق النشاط المالي للدولة حفاظا على حسن سير البلديات ماليا وحماية لأموال البلدية من أي إخلال، ناهيك عن الصور السلبية التي هي مجرمة قانونا من اختلاس... الخ.<sup>2</sup> كما هي متنوعة ومتعددة، تقسم من حيث الجهة التي تتولى مهمة الرقابة الى الرقابة داخلية ورقابة خارجية، ومن حيث نوعية الرقابة الى رقابة حسابية ورقابة تقييمية ومن حيث التوقيت الزمني الى الرقابة سابقة ورقابة لاحقة،<sup>3</sup> نجملها كما يلي:

#### أولاً: الرقابة السابقة

تمثل الرقابة السابقة، الجزء الاكبر والاهم من الرقابة الادارية وتتمثل مهمتها في عدم صرف أي مبلغ إلا غذا كان مطابقا، لقواعد المالية المعمول بها،<sup>4</sup> وتتم من قبل المصالح أو الجهات التالية:

#### 1/ رقابة المجلس الشعبي البلدي والسلطة الوصائية

##### • رقابة المجلس الشعبي البلدي

<sup>1</sup> - المادة 187 من لاقانون 10/11 سابق الذكر.

<sup>2</sup> - خالد شحاتة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان - الاردن، الطبعة الثالثة، سنة 2007، ص 319.

<sup>3</sup> - مصطفى الغاز: الادارة المالية العامة، دار اسامة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، عمان، الاردن، سنة 2008، ص 83.

<sup>4</sup> - سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، سنة 2009.

- الرقابة الوصائية على ميزانية البلدية

## 2/ رقابة المراقب المالي

إن مهمة المراقب المالي في:

- السهر على صحة توظيف النفقات طبقا للتشريع المعمول به.
- التحقق مسبقا من توفر الاعتمادات.
- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليق رفض التأشيرة عند الاقتضاء وذلك ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعي طبيعة الوثيقة.
- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي....<sup>1</sup>

## 3/ رقابة المحاسب العمومي:

- رقابة المحاسب العمومي هي رقابة موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي،<sup>2</sup> وتشمل مجالات الرقابة حسب نص المادة 36 من قانون 90-21 على:
- التأكد من مدى مطابقة عملية الأمر بالدفع للقوانين والانظمة المعمول بها.
  - التأكد من صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
  - مراقبة توفر الاعتمادات.
  - مراقبة آجال الديون المحددة قانونا وأنها لم تسقط.
  - إن الديون ليست محل معارضة وإلا امتنع المحاسب العمومي عن الدفع لحين حل النزاعات.
  - الطابع الابرائي للدين.
  - مراقبة تأشيرات عملية المراقب المالي ولجنة الصفقات.
  - الصحة القانونية للمكسب الابرائي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1990 العدد 35 الصادرة في 15 أوت 1990.

<sup>2</sup> - محفوظ برحمان: المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، سنة 2015، ص143.

<sup>3</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1990 العدد 35، الصادرة في 15 أوت 1990.

كما يجب على المحاسب العمومي عدم الامتثال للتسخير المقدم من طرف الأمر بالصرف إذا كان معللا بما نصت عليه المادة 48 من قانون 90-21 بالمحاسبة العمومية.<sup>1</sup>

### ثانيا: الرقابة اللاحقة على ميزانية البلدية

تباشر الرقابة المالية اللاحقة بعد تنفيذ النفقات واتخاذ قرارات الصرف للنفقات وتحصيل الإيرادات، وهي لا تحول دون أن يصبح الأمر بالتحصيل أو الأمر بالتنفيذ نافذا، حيث لا تكون إلا بعد استقاء الاجراءات القانونية اللازمة، فهي رقابة ذات اهمية لأنها تعتبر رقابة ردعية وليست وقائية، ويقوم بهذه الرقابة كل من المفتشية العامة للولاية والمفتشية العامة للمالية ومجلس محاسبة والقضاء.<sup>2</sup>

#### 1/ رقابة المفتشية العامة للمالية:

هي جهاز للرقابة تحت سلطة وزير المالية أنشئ بموجب المرسوم ارقم: 80-53 المؤرخ في 01 مارس لسنة 1980، والمتضمن أحداث مفتشية عامة للمالية فإن البلديات تخضع لرقابة هذه الهيئة حسب الكيفيات التالية:

• " تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية " (المادة 2)

" تتأكد المفتشية العامة للمالية، بمناسبة مراقبتها من السير المنتظم للمراقبة الداخلية القائمة في الميادين المشار إليها في هذا المرسوم... " (المادة 7)<sup>3</sup>

#### 2/ رقابة المفتشية العامة لولاية:

عملا بأحكام المرسوم رقم: 94-216 المؤرخ في 23-07-1994، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية وفي مادته الثانية " تقوم هذه الاخيرة تحت سلطة الوالي بمهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الاجهزة والهيكل والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعية

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1990 العدد 35، الصادرة في 15 أوت 1990.

<sup>2</sup> - الصديق الشيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية (من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الروحية)، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، سنة 2010، ص 275.

<sup>3</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1980 العدد 10، الصادرة بتاريخ، 04 مارس 1980.

تحت سلطة وزارة الداخلية والجماعات المحلية مهمتها ادارية بحتة حيث تكتفي بتقديم تقاريرها إلى الوالي وتقوم:

- تدارك النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة والاجراءات التي من شأنها أن تضاعف نتائج النشاط البلدي وتحسين نوعية الخدمات المقدمة لصالح المواطنين.
- السهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمطبقين على مهام وأعمال البلدية.
- القيام بكل تحقيق تبرره وضعية خاصة لها علاقة بأنشطة البلدية.<sup>1</sup>

### 3/ الرقابة القضائية

وهي تلك الرقابة التي تقوم بها السلطة القضائية حيث تقوم مصالح التحقيقات منها الفرقة الاقتصادية تحت اشراف النيابة العامة بهدف وضع الحدود لكل التجاوزات التي تمارسها البلدية والتحقيق من الاضرار التي تنجم عنها.<sup>2</sup> وذلك بفحص الحسابات واكتشاف هذه المخالفات وتدارك الموقف من قبل المسؤولين أو احالتهم للقضاء الجنائي إذا استدعى الأمر.<sup>3</sup> وهذه تتم بعد تقديم شكاوي أو وصول اخبار الى الجهات القضائية.

#### 1- اللجان الخاصة التي ينشئها المجلس الشعبي البلدي

وهي تلك اللجان التي يمكن تشكيلها بصفة ظرفية، عند التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية أو دراسة مسألة لها طابع خاص<sup>4</sup>، فقد اتاحت المادة 33 من قانون البلدية 10-11، للمجلس الشعبي البلدي تشكيل لجان خاصة تحدث بموجب مداولة لبحث أو دراسة موضوع معين، يحدد مهامها والمدة اللازمة وآجال الانتهاء تقدم تقريرها للمجلس.

<sup>1</sup> - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1994 العدد 48، الصادرة في 1994/07/27.

<sup>2</sup> - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين ميله، الجزائر، سنة 2010، ص 129.

<sup>3</sup> - ميلود زيد الخير واحمد بوجلال، المالية المحلية وآليات الرقابة عليها، الملتقى الوطني الرابع بعنوان تحديات الجماعات المحلية وتطوير اساليب تمويلها، يومي 10 و 11 مارس، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة د. يحي فارس المدينة، ص 13.

<sup>4</sup> - عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة ماستر أكاديمي، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، القسم العام السنة الجامعية 2013-2014، ص 37-38.

## خلاصة الفصل الأول:

وخلاصة ما توصلنا اليه من خلال دراسة النظام القانوني لمالية الجماعات المحلية أن القانون نظم هذه المسألة في جميع مراحلها، حيث تتضمن المالية المحلية نفقات وإيرادات تستخدمها الولاية والبلدية لتلبية مختلف الحاجيات التنموية للمجتمع عن طريق صرف الموارد التي تتحصل عليها من مختلف المصادر المالية، سواء الجبائية التي تعتبر أكبر مورد تعتمد عليه هذه الأخيرة، أو الموارد غير الجبائية وهي مجموع الاملاك أو المداخل الذاتية التي تتوفر عليها الولاية والبلدية.

إضافة الى ذلك فإن الهيئات الاقليمية تعتمد في تسيير ماليتها على الميزانية المحلية، التي تعد الاداة المستخدمة لإقامة التوازن بين الإيرادات والنفقات، فالميزانية وثيقة رسمية في إطارها القانوني تسمح للجماعات المحلية بتنظيم ماليتها، حيث تتمتع بمجموعة من خصائص وتحكمها عدة مبادئ بغرض الوصول لتوازن المالي أهداف المجتمع تحت مراقبة ادارية وهذا ما يظهر جليا من خلال مراحل تحضيرها وتنفيذها، كما تخضع لرقابة واسعة من جهات متعددة قبل وبعد التنفيذ ضمانا لتنفيذها من طرف المسيرين المحليين بأحسن صورة حماية للأموال المحلية.

ومنه تحتل المالية المحلية هي اهم ممارسة في حياة الهيئات الاقليمية لأنها المحرك الاساسي لمختلف نشاطاتها وركيزة من ركائز التي تعمل على بعث الاستقرار الاجتماعي، وهذا ما جعلها تحتل مكانة كبيرة من خلال ما تتضمنه من نفقات وإيرادات والمجسدة في الميزانية المحلية.



## الفصل الثاني

## تمهيد:

تشهد الهيئات الاقليمية عجز في ماليتها، حيث تعاني جل الجماعات المحلية من مشكل " الندرة في الموارد " من جهة، ومن جهة أخرى ضخامة مهام الجماعات المحلية والتزاماتها أمام سكان أقاليمها في سبيل تلبية احتياجاتها الذي نتج عنه زيادة الانفاق العام المحلي (ظاهرة زيادة النفقات العامة المحلية)، وهذا راجع إلى سوء الاستغلال الامثل للموارد والزيادة المعتبرة في عدد السكان وعدم التحكم الواضح في الارادات وكذا السبل الصحيحة في انفاقها، لذلك اصبح من الضروري الأخذ بمفهوم فعالية النفقات العامة، التي تعتبر وسيلة للجماعات المحلية للخروج من العجز الذي تعاني منه معظم الهيئات الاقليمية في الجزائر، لذلك أردنا من خلال هذا الفصل، تشخيص حالة مالية بلدية الجلفة (المبحث الاول)، مع دراسة تقييمية لمالية الجماعات بصفة عامة واقتراح بعض الحلول، التي من شأنها أن تساهم في اخراج البلديات الجزائرية من العجز المتواصل الذي تسجله سنويا (المبحث الثاني).

بلدية الجلفة هي عاصمة ولاية الجلفة، وتبعد عن الجزائر العاصمة بحوالي 300 كلم، يبلغ عدد سكانها حوالي 350 ألف نسمة على مساحة تقدر حوالي 2542.17م<sup>2</sup> وترتفع عن سطح البحر بأكثر من 1138م وهي منطقة سهبية شبه صحراوية

### المبحث الاول: دراسة تطبيقية لمالية بلدية الجلفة

تتمتع الجماعات المحلية بذمة مالية مستقلة، من خلال النفقات والايادات التي تتوفر عليها، وميزانية تنظم كل من نفقاتها واياداتها، ولكي تكون هذه الدراسة قريبة من الواقع سنحاول تحليل مالية بلدية الجلفة، واختيارنا لهذه الدراسة ليس من أجل المقارنة بينهما بل لأننا بصدد دراسة حالة الجماعات المحلية، وعليه سنحاول تشخيص الحالة المالية لبلدية الجلفة من خلال دراسة حالة نفقات وايادات بلدية الجلفة ، كذلك اجراء دراسة تطبيقية لميزانية بلدية الجلفة.

#### المطلب الاول: دراسة تطبيقية لنفقات وايادات مالية بلدية الجلفة

تتوفر بلدية الجلفة شأنها شأن البلديات الأخرى، على مجموعة من النفقات التي تستعملها لتلبية مختلف الحاجات، كما تتوفر على مجموعة من الموارد المالية لتغطية مختلف نفقاتها.

#### الفرع الاول: دراسة تطبيقية لنفقات بلدية الجلفة

تعتمد اللامركزية الادارية بصفة عامة على النفقات المحلية قصد تلبية الحاجات العامة للأفراد من سلع وخدمات من مختلف أنواعها وكمياتها، ونظرا للدور الكبير الذي تقوم به بلدية الجلفة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية واتساع مهامها، فهي بحاجة لنفقات محلية من اجل أداء المهام المنوطة بها على احسن وجه.

#### أولا: تقسيمات نفقات بلدية الجلفة

تشمل نفقات البلدية على قسمين، تتجلى في نفقات قسم التسيير ونفقات قسم التجهيز والاستثمار، كما تستعمل هذه النفقات في مجالات عديدة ومتنوعة.<sup>1</sup>

**1/ وضعية نفقات بلدية الجلفة:** حسب المعطيات المقدمة لنا من طرف مصالح بلدية الجلفة، فإن النفقات المحلية التي تم انفاقها من طرف ذات البلدية خلال السنوات من 2015-2017 هي:

<sup>1</sup> - تم النص عليها في المادة 198 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

إحصائيات نفقات التسيير ونفقات التجهيز والاستثمار لبلدية الجلفة<sup>1</sup>

السنوات	مجموع نفقات التسيير	مجموع نفقات التجهيز والاستثمار
2015	889.264.662.00 دج	408.953.250.95 دج
2016	783.367.352.54 دج	117.340.013.01 دج
2017	805.440.514.67 دج	81.184.912.89 دج

2/مظاهر نفقات بلدية الجلفة: تقوم البلدية بانفاق مبالغ مالية في مجالات عديدة ومتنوعة، منها:

أ- **مجال الصحة:** يقوم المجلس الشعبي البلدي بإنجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز مع إمكانيات البلديات، حيث تم تخصيص مبالغ مالية مقدرة بـ 13.000.000.00 دج من ميزانية البلدية السنوية 2016، وهذا قصد الاعتناء بشبكة الصرف الصحي، والمياه الشروب ومحاربة الامراض المنقلة عبر المياه، وكذا اقتناء المبيدات.

ب- **مجال التربية والتعليم:** حيث يشهد هذا القطاع في ولاية الجلفة في السنوات الاخيرة، قفزة نوعية من حيث زيادة المنشآت والمرافق التربوية وحتى في عدد المؤسسات، وقد شملت التهيئة والاصلاحات الكبرى العديد من مؤسسات التعليم الابتدائي بتخصيص لها مبالغ معتبرة من ميزانية البلدية الاولى لسنة 2017 أهمها:

- إعادة تهيئة المدارس الابتدائية، بمبلغ 50.000.000.00 دج.
- تجهيز بلوازم ومعدات بمبلغ، يزيد عن 80.000.000.00 دج.

ج- **قطاع العمران والسكن:** والذي يدخل في مجاله هدم وإنجاز الارصفة ويقول الرئيس المجلس الشعبي البلدي بالجلفة أن العملية مست 35 عملية بقيمة 12 مليون دينار جزائري، وفيما يخص الوسائل والتجهيزات تم إنجاز 9 مشاريع بقيمة مالية قدرت بمليونين دينار جزائري، لكن السكنات الريفية أخذت حصة الاسد والهدف من وراء ذلك تشجيع سكنات الارياف للتقليل من النزوح الريفي إلى المدينة، فقد كانت الاستجابة قوية

<sup>1</sup> - ميزانيات بلدية الجلفة للسنوات 2015، 2017.

نسبيا واستفاد المئات من حصص الدعم للبناء الريفي، ما يعادل 70 مليون سنتيم لكل مستفيد، وتسعى السلطات المحلية لتحقيق الاكتفاء الذاتي في هذا المجال ولو نسبيا.

د- قطاع النظافة: حيث تخصص البلدية مبلغ يزيد عن 300 مليون دينار جزائري لرفع القمامة وكنس الشوارع وتنقية بالوعات الامطار وفي اغلب الاحيان هذا المبلغ متجدد سنويا.

#### ثانيا: دراسة تحليلية لنفقات بلدية الجلفة

من خلال الجدول اعلاه والمعطيات التي تضمنتها ميزانية بلدية الجلفة لسنوات (2015-2017)، نلاحظ الانخفاض الهائل والمعتبر لنفقات بلدية الجلفة وهذا لانخفاض يعكس مدى ازمة الجماعات المحلية حيث انخفضت نفقات التسيير لبلدية الجلفة من سنة 2015 إلى 2017 من 889.264.662.00 دج إلى 805.410.514.67 دج<sup>1</sup>

كما نلاحظ سيطرت مصاريف المستخدمين على نفقات قسم التسيير، حيث قدرت سنة 2015 بمبلغ يقدر ب : 494.446.242.71 دج، لترتفع سنة 2016 إلى 512.432.886.91 دج، لتصل إلى 678.387.859.00 دج سنة 2017، أما بالنسبة لمصاريف التسيير العام نجد في سنة 2015 قدرت بمبلغ 81.900.000.00 دج.

وعليه فإن نقص الموارد المالية يعتبر أهم سبب لعجز مالية البلدية، خاصة أنها تعاني من سوء تنظيم وتسيير ككل البلديات الجزائرية، الذي نتج عنه ازدياد الانفاق العام، الذي لا يقل أهمية في تسبب العجز المتواصل لميزانية هذه الاخيرة.<sup>2</sup>

أما بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار ترصد بلدية الجلفة مبالغ هامة بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار، بحيث يتبين لنا تذبذب نفقات هذا القسم، وتتجلى ذلك من خلال الأملاك العقارية المنقولة التي تعتبر مجموع النفقات التي تصرفها البلدية على أملاكها العقارية المنقولة، حيث نجد لها قيم معتبرة مقارنة بالباقي في قسم التجهيز والاستثمار، حيث سجلت سنة مبلغ يقدر ب 408.953.250.95 دج لينخفض في سنة 2016

<sup>1</sup> - التحليل قما به استنادا لميزانيات بلدية الجلفة خلال السنوات، 2015-2017.

<sup>2</sup> - التحليل قما به استنادا لميزانيات بلدية الجلفة، خلال السنوات، 2015-2017.

لتسجل 117.340.073.01 دج، لينخفض 81.184.912.89 دج سنة 2017 وهذا يعني سيطرة نفقات الاملاك العقارية والمنقولة من مجموع نفقات التجهيز والاستثمار.

### الفرع الثاني: دراسة تطبيقية للإيرادات بلدية ولاية الجلفة

تملك بلدية الجلفة شأنها شأن البلديات الاخرى، عدة موارد تغطي بها نفقاتها، وتشبع حاجات مواطنيها، إلا أن مداخيلها المالية تختلف من مورد لآخر، حيث هناك ما يمول خزينتها وخزينة الدولة بمبالغ ضخمة، وهناك ما يساهم بنسبة مقبولة، وهناك ما مردوديته ضعيفة، وهذا ما سندرسه في هذا الفرع من خلا عرضنا لمدخل كل مورد وعلى مراحل مختلفة من 2015 إلى 2017.

#### أولاً: مصادر إيرادات بلدية الجلفة

تتوفر بلدية الجلفة خلال هذه السنوات من 2015 إلى 2017 على كل الموارد المالية من ذاتية وخارجية، إلا أن المداخيل تختلف من سنة لأخرى، وهذا ما سنعرضه خلا الجداول المبينة أدناه.<sup>1</sup>

#### الجدول رقم (01) : تحديد تقديرات مداخيل الميزانية ذات الاصل الجبائي

سنة 2017	سنة 2016	سنة 2015	نوع الضرائب والرسوم
431.999.902.00 دج	436.713.090.00 دج	494.307.765.00 دج	الرسم على النشاط المهني
39.916.958.00 دج	47.697.410.00 دج	34.287.360.00 دج	الرسم على القيمة المضافة
4.208.228.00 دج	3.366.508.00 دج	3.391.702.00 دج	الرسم العقاري/رسم نقل القمامة المنزلية
25.301.256.00 دج	25.301.258.00 دج	25.301.258.00 دج	الضريبة الجزافية الوحيدة

<sup>1</sup> - التحليل قمنا به استنادا للمعطيات المقدمة لنا من طرف، مصالح بلدية الجلفة.

الضريبة على الدخل العقاري	4.905.764.00 دج	3.728.118.00 دج	3.728.118.00 دج
مجموع تقديرات المداخل الجبائية	562.595.848.00 دج	517.206.393.00 دج	505.154.491.00 دج

الجدول رقم (02): تذكير بالتقرير لمداخل الميزانية الأخرى

نوع الضرائب والرسوم	سنة 2015	سنة 2016	سنة 2017
الرسم الصحي على اللحوم	/	/	/
رسم التوقف للمحلات والاسواق	26.980.000.00 دج	26.980.000.00 دج	26.980.000.00 دج
مداخل أخرى للاستغلال	734.622.065.00 دج	393.500.973.00 دج	381.440.937.00 دج
مداخل أخرى على الممتلكات	33.125.033.60 دج	34.021.833.56 دج	34.021.833.56 دج
مجموع	800.727.099.60 دج	454.502.806.56 دج	442.442.770.56 دج

الموارد المالية الخارجية عن ميزانية البلدية

- المخطط البلدي للتنمية (PCD)
- المخطط القطاعي للتنمية (PSD)

ملاحظة: موارد مخصصة لقسم التجهيز والاستثمار

السنوات	المخطط القطاعي للتنمية (PSD)	المخطط البلدي للتنمية (PCD)
2015	0	290.857.000.00 دج
2016	0	106.232.000.00 دج
2017	0	181.591.000.00 دج

## ثانيا: دراسة تحليلية لايادات بلدية الجلفة

تختلف دراسة حالة بلدية الجلفة باختلاف الموارد المالية العائدة لها سواء الداخلية أو الخارجية، ومنه سنقوم بتحليل كل من الجداول المبينة أعلاه.

1/ دراسة تحليلية للمصادر المالية لبلدية الجلفة: من خلال الجدول رقم (01) نلاحظ أن الموارد الجبائية لبلدية الجلفة عرفت استقرارا تسبي من سنة 2015 إلى سنة 2017، مع تغير طرفي، وذلك من مبلغ 505.154.491.00 دج سنة 2017، و 562.595.848.00 دج سنة 2015، 517.206.373.00 دج سنة 2016 وهذا ما يدل على استقرار هذا النوع من الموارد بالنسبة للبلدية فمثلا الضريبة الجزافية، تحصلت البلدية على مبلغ 25.301.118.00 دج، لكل السنوات الثلاثة.

ويحتل الرسم على النشاط المهني الرتبة الاولى حيث وصل المبلغ الى 494.709.764.00 دج سنة 2015، نظرا لارتفاع عدد الشركات التي تخضع لقاعدة الضريبة على النشاط المهني، وهذا ما ساهم في تمويل خزينة البلدية، وكذا خزينة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ثم ياتي في المرحلة الثانية الرسم على القيمة المضافة حيث وصل مبلغ الايراد سنة 2017 الى 39.916.958.00 دج بدلا من 34.287.360.00 دج سنة 2015، قد مول هذا الرسم سنة 2016 خزينة البلدية بمبلغ 77.697.410.00 دج.

ومن خلال الجدول (02) لاستقرار في نواتج الرسم على التوقف للمحلات والاسواق بين سنتي 2015 و 2017 ليكون مبلغ 26.980.000.00 دج والاستقرار النسبي بالنسبة للمداخيل الاخرى على الممتلكات ليكون سنة 2015 مبلغ 33.125.033.00 دج و 2016 مبلغ 34.021.833.56 دج وسنة 2017 مبلغ 34.021.833.56 دج ونلاحظ كذلك الانخفاض الملحوظ جدا في المداخيل الاخرى للاستغلال الناتج عن حاصل طرح مجموع تقديرات المداخيل الجبائية من الميزانية الاجمالية لكل سنة.

وقد كان سنة 2015، 734.622.065 دج، وسنة 2016 مبلغ 393.500.973.00 بانخفاض حوالي 45%. عن السنة التي قبلها 2015 و سنة 2017 مبلغ 381.440.937.00 دج بانخفاض حوالي 49%، عن سنة 2015.

وهذا ناتج عن انخفاض ميزانية البلدية من سنة 2015 إلى سنة 2017 بنسبة معتبرة، مما تعتبر عن الظروف الاقتصادية الصعبة للبلدية اسقاطا عن الظروف الاقتصادية الصعبة العامة للجزائر.

أما فيما يخص الجدول (03) الخاص بالموارد المالية الخارجية الخارجة على الميزانية أي ميزانية البلدية، المخطط القطاعي للتنمية PCD والمخطط القطاعي للتنمية PSD المخصصة لقسم التجهيز والاستثمار، فإننا نلاحظ أن البلدية لم تستفيد من PSD من سنة 2015 إلى 2017 وهذا ناتج عن الازمة المالية التي تمر بها البلاد إثر انخفاض سعر البترول، مما أدى بالدولة إلى حث البلديات على الاعتماد على ميزانيتها الخاصة بها، وعدم الاعتماد على هذه المخططات.

### المطلب الثاني: دراسة تطبيقية لميزانية بلدية ولاية الجلفة

ترتبط وضعية الميزانية المحلية بحجم النفقات والايادات المحلية، وحتى نقوم بدراسة تحليلية لميزانية بلدية الجلفة، سنتبع نفس المنهجية السابقة، حيث سنقوم بتحليل تقديرات النفقات والايادات لبلدية الجلفة (الفرع الأول)، وعملية تسيير الميزانية (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: تحليل ميزانية الجماعات المحلية

تشمل ميزانية البلدية على قسمين، قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم الى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا<sup>1</sup>، وهذا ما يتضح من خلال دراستنا لميزانية بلدية الجلفة.

<sup>1</sup> - تم النص عليها في المادة 179 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

- المادة 158 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية، المرجع السابق.

1/ تحليل ميزانية بلدية الجلفة

حسب المعطيات المقدمة لنا من طرف مصالح مديرية الإدارة المحلية لبلدية الجلفة، فإن وضعية ميزانية البلدية خلال السنوات 2015، 2016، 2017 هي كالتالي: <sup>1</sup>

السنوات	مجموع الايرادات	مجموع النفقات
2015	1297.217.913.10 دج	1295.217.913.10 دج
2016	910.707.365.56 دج	910.707.365.56 دج
2017	886.595.427.56 دج	886.595.427.56 دج

من خلال الجدول أعلاه، يتبين لنا ان ميزانية بلدية الجلفة تحتوي على نفقات وايرادات متساوية من الفترة ما بين 2015 إلى 2017، فنجد في سنة 2015 مجموع متساوي للنفقات والايادات حيث يقدر ب: 197.217.913.10 دج، وفي سنة 2015 يقدر ب: 910.707.365.56 دج، وأخيرا في سنة 2017 مجموع كذلك متساوي للنفقات والايادات حيث يقدر ب: 886.595.427.56 دج.

من خلا ما سبق نلاحظ أن بلدية الجلفة احترمت مبدأ التوازن الذي نص عليه المشرع الجزائري، لكن رغم من ذلك فإنها تشهد عجز في مالىتها بسبب زيادة حجم النفقات على حجم الإيرادات المحلية.<sup>2</sup>

كذلك سنحاول تحليل التوازن بين النفقات المتوقعة والنفقات الفعلية لكل من قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار عبر الفترة الممتدة من 1015 إل 2017.

كما هو مبين بالجدول التالي:

<sup>1</sup> - ميزانيات بلدية الجلفة للسنوات 2015، 2016، 2017.

<sup>2</sup> - التحليل استنادا للمعطيات المقدمة لنا من طرف الإدارة المحلية.

جدول التوازن بين النفقات المتوقعة والنفقات الفعلية بالنسبة لقسم التسيير وقسم  
التجهيز والاستثمار

النفقات الفعلية	النفقات المقترحة		
886.264.663.00 دج	886.264.663.00 دج	قسم التسيير	2015
407.953.250.95 دج	407.953.250.95 دج	قسم التجهيز والاستثمار	
910.707.365.56 دج	910.707.365.56 دج	قسم التسيير	2016
95.000.000.00 دج	95.000.000.00 دج	قسم التجهيز والاستثمار	
886.596.427.56 دج	886.595.427.56 دج	قسم التسيير	2017
81.184.912.89 دج	81.184.912.89 دج	قسم التجهيز والاستثمار	

من خلال ما سبق نلاحظ مجموع النفقات الفعلية مساوي النفقات المتوقعة في كل من قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار خلال الفترة الممتدة من 2015 إلى 2017، وهذا راجع لتقدير الجيد للأغلفة المالية وذلك ناتج عن الاستقرار النسبي للميزانية ودقة تقديرها.

**الفرع الثاني: تحليل عملية تسيير ميزانية بلدية الجلفة**

من خلال دراستنا لتسيير ميزانية الجماعات المحلية وفقا للنصوص القانونية، سنحاول إسقاط هذه الدراسة على بلدية ولاية الجلفة، حيث تمر عملية اعداد ميزانية الجلفة بمراحل أساسية تتمثل في مرحلة التحضير، مرحلة التصويت والمصادقة.

تتم عملية تسيير ميزانية بلدية الجلفة، من خلال قيام الأمين العام للبلدية بتقدير النفقات والايرادات السنوية، عن طريق مشروع الميزانية الأولية قبل بدأ السنة المالية، وتعديلها إذا دعت الحاجة عن طريق الميزانية الإضافية، وبعدها يقدم رئيس المجلس الشعبي البلدي للبلدية المعنية مشروع الميزانية إلى الهيئة المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي للتصويت عليه ومناقشة، وتكون مرفوقا بتقرير تقديم الميزانية الذي يحتوي على جدول

النفقات الذي يتضمن الاعتمادات المفتوحة وجدول الإيرادات الذي يتضمن الإيرادات المخصصة ومصادر تغطيتها.<sup>1</sup>

يصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة التنفيذ، وعلى الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفيذ فيها، ويصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة.<sup>2</sup>

لكن الواقع يبين أن الميزانية قد تذهب لأبعد من ذلك لعدة أسباب، منها ما هو راجع لضعف التأطير ومنها ما هو راجع للخلافات التي تحدث بين أعضاء المجلس ورئيسه، ويجب التصويت على الميزانية بالتكافؤ، وهذا ما نجده في ميزانية البلدية حيث أن إجمالي النفقات متساوي مع إجمالي الإيرادات، مثل ميزانية بلدية الجلفة لسنة 2017 نجد مجموع متساوي في النفقات والإيرادات حيث يقدر بـ: 886.595.427.56 دج.<sup>3</sup>

كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي قبول أو تعديل مشروع الميزانية أو رفضها، وبعدها تحال للمصادقة عليها من طرف الجهة الوصية المتمثلة في الوالي الذي يمكن له رفض المصادقة على الميزانية،<sup>4</sup> في حالة ما صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقا بملاحظاته خلال 15 يوم التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي خلال 10 أيام، يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الاجبارية.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - تم النص عليها في المادة 180 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية - المرجع السابق.

<sup>2</sup> - المادتين 181، 182 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

<sup>3</sup> - ميزانية بلدية الجلفة سنة 2017.

<sup>4</sup> - مثل ميزانية بلدية بجاية سنة 2013 التي رفض المصادقة عليها من طرف الوالي.

<sup>5</sup> - تم النص عليها في المادة 183 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

### المبحث الثاني: تقييم مالية الجماعات المحلية

تلعب المالية المحلية دور أساسي في مختلف المجالات، إلا أنه رغم ذلك تعاني الجماعات المحلية من مشاكل في ماليتها، لذلك سوف نقوم بدراسة مشاكل مالية الجماعات المحلية (المطلب الأول) هذا من جهة، ومن جهة أخرى اقتراح بعض الحلول التي من شأنها القضاء على عجز مالية الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: مشاكل مالية الجماعات المحلية

من خلال دراستنا للنظام القانوني لمالية الجماعات المحلية من جهة، ودراسة حالة بلدية الجلفة من جهة أخرى، سنحاول تبيان أهم المشاكل التي تتخبط فيها مالية الجماعات المحلية من خلال العوائق التي تواجهها.

#### الفرع الأول: النفقات المحلية، بين اتساع الحاجيات وندرة الموارد

رغم كل الإصلاحات الجبائية، وإنجازات صندوق المشترك للجماعات المحلية، إلا أن هناك عوائق مالية تقف في وجه تحقيق مساعي الجماعات المحلية، يمكن تلخيصها كما يلي:

#### أولاً: اتساع مهام الجماعات المحلية

- تتعدد صلاحيات الجماعات المحلية في الجزائر، حيث تقوم بمهام عديدة تتمثل أهمها:
- التهيئة والتنمية المحلية: حيث تعد البلدية مخططها التتموي، وتبادر وتشجع كل فرد من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.
- التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز، وهذا مثلاً من حيث التزويد بوسائل التعمير.
- التعليم الأساسي: تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، كما لها أن تشجع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي.

- الاستثمارات الاقتصادية: للبلدية أن تستثمر في المجالات الاقتصادية طبقاً للتشريع المعمول به، ومن جهة أخرى تتدخل الولاية، بواسطة الصلاحيات المخولة لها كتهيئة الإقليم وحماية البيئة... الخ<sup>1</sup>.

أمام هذا التطور المذهل لمهام الجماعات المحلية، فإن مداخل هذه الأخيرة لم تعرف نمواً يفي بالغرض نظراً لاتباع أسلوب العشوائية في ممارسة هذه المهام، مما ضاف من حدة عجز ميزانية الجماعات المحلية.

1- التوسع العمراني والزيادة السكانية: يتميز عنصر السكان كمعيار لتقسيم الوحدات المحلية الأهمية البالغة، فساكن الوحدة المحلية هم الذين يتولون إدارة المرافق المحلية، وهم الذين يستفيدون من خدمات هذه المرافق، فالزيادة السكانية على مستوى الإقليم تعد سبباً رئيسياً في زيادة النفقات المحلية، فمثلاً زيادة المواليد يعني زيادة المبالغ المخصصة كمصاريف الرعاية الصحية، التلقيح ضد الأمراض، وعليه فإن زيادة عدد السكان على مستوى البلدية أو الولاية يؤدي إلى زيادة النفقات العامة المحلية وضعف الجباية المحلية يعرقل الإدارة المحلية في تغطية الحاجيات الإقليمية<sup>2</sup>.

2- الانفاق المحلي المظهري: تعد ظاهرة الانفاق المحلي المظهري من بين أسباب تزايد النفقات المحلية، حيث تقوم الولاية والبلدية باستهلاك موارد مالية معتبرة منها متعلقة بإقامة حفلات ومهرجانات، والتي يتصورها المواطنون ما هي إلا نفقات للتباهي وبعيدة كل البعد على الاستجابة إلى احتياجات المواطنين، وبالتالي يتم الشروع في نفقات بالغة من أجل تجديد الأرصفة، في حين كان السكان مجردين من الماء الصالح<sup>3</sup>.

وعليه نجد أن الجماعات المحلية غير قادرة على الاستجابة لاحتياجات المواطنين لعدم وجود الكفاءة، الذي أدى إلى زيادة النفقات المحلية والذي نتج عنه عجز مالية الولاية والبلدية.

<sup>1</sup> - زيان محند واعر، المرجع السابق، ص113.

<sup>2</sup> - عبد العزيز صالح بن نجتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص296.

<sup>3</sup> - متلو الطيب، التنمية المحلية: معايير وأفاق، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، الجزائر، 2003، ص121.

3- **قدم المرافق الأساسية وعدم كفايتها:** إن أغلب البلديات محملة بأعباء كثيرة نتيجة قدم المرافق الأساسية، والتي تحتاج إلى أموال طائلة والدقة في التنفيذ، وهذه المرافق الأساسية هي المهام الأولى للجماعات المحلية، ولذلك فهي تحتاج إلى زيادة الانفاق العام لإقامتها أو التوسع فيها وتجديدها بما يتلاءم وظروف كل مجتمع، فلا تزال العديد من المدن الجزائرية تعاني من ضعف المرافق الأساسية أو انعدامها في بعض المناطق خاصة الصحراوية منها، مما يتطلب من الولايات والبلديات زيادة الانفاق العام لتغطية هذا العجز.<sup>1</sup>

### ثانيا: ندرة الموارد المحلية

بالرغم من تنوع وتعدد الموارد المالية المحلية، إلا أنها تبقى غير كافية لتلبية حاجيات السكان الكتزيدة وتحقيق أهداف الجماعات الإقليمية، فتدهور الموارد المالية بصفة عامة راجع إلى أسباب عديدة يمكن حصرها فيما يلي:

**1 / ضعف الموارد المالية الذاتية:** تعاني الإدارة المحلية من صعوبات عديدة في تمويل مصادرها المالية، يمكن ارجاعها بالدرجة الأولى إلى ضعف المصادر الجبائية، بالإضافة إلى تدهور الموارد الأخرى.

**أ- ضعف الجباية المحلية:** رغم الدور الذي تلعبه الجباية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي إلا أنها تبقى تعاني من المشاكل التي تحول دون تحقيق أهدافها، وهذا راجع إلى ضعف مصادرها التي تشكل نسبة كبيرة من مجموع العوائد المحلية.<sup>2</sup>، ويرجع إلى أهم أسباب ضعف هذه الأخيرة إلى:

**- تبعية النظام الجبائي للدولة:** يقصد بتبعية النظام الجبائي للدولة عدم وجود سلطة جبائية للجماعات المحلية، وبالمقابل تنفرد الدولة بقرار إنشاء أو الغاء الضرائب والرسوم، تحديد الوعاء والمعدلات، وبالتالي تعتبر مسألة فرض الضرائب من اختصاص السلطة

<sup>1</sup> - متلو الطيب، "التنمية المحلية: معانيات وأفاق"، المرجع السابق، ص 123.

<sup>2</sup> - بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث العدد الأول، الجزائر، ص 165.

التشريعية التي تتمثل في المجلس الشعبي الوطني، ومنه تجرد البلدية والولاية من المبادرة المالية في مجال تأسيس الضرائب، مما يعود سلبيا على مردودية الإيرادات الجبائية.<sup>1</sup>

- احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية: تستأثر الدولة على اكبر حصص من الموارد الجبائية عن طريق احتفاظها لنسب مرتفعة، كما تستحوذ على أهم الموارد الجبائية، ومن امثلة ذلك نذكر الضريبة على المناجم التي تعود إيراداتها بنسبة 90% إلى خزينة الدولة و 10% فقط للجماعات المحلية، كما نجد الضريبة على الممتلكات التي تستحوذ عليها الدولة بنسبة 60% وهذا ما يعود سلبا على الاغلفة المالية للجماعات المحلية.<sup>2</sup>

- ضعف مردودية الضرائب المحصلة كليا للجماعات المحلية: رغم تعدد الضرائب والرسوم المخصصة كليا للجماعات المحلية، إلا أنها تعتبر ذات مردودية ضعيفة خاصة بعد أن تم إلغاء ضريبة الدفع الجزافي<sup>3</sup>، الذي كان يشكل دخلا معتبرا للهيئات الإقليمية، بموجب قانون المالية لسنة 2006، وبالنتيجة أثر بطريقة مباشرة على مردودية الموارد المحلية بسبب خسارتها لهذا المورد.

- ظاهرة التهرب الضريبي: يقصد بالتهرب الضريبي ذلك السلوك الذي يحاول من خلاله المكلف القانوني عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كليا أو جزئيا دون أن تنقل عبئها إلى شخص آخر، ولتحقيق التهرب الضريبي قد يتخذ المكلف بالضريبة عدة أساليب وطرق

<sup>1</sup> - تنص المادة 122 فقرة 13 من دستور 1996، المرجع السابق، على ما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذا في المجالات الآتية: إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم، والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها".

<sup>2</sup> - يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، دراسة تقييمية للفترة 2000-2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، البويرة، 2010، ص145.

- تفرض الضريبة على المناجم على كل المؤسسات التي تستغل المناجم العمومية، وذلك بنسبة 33% من أرباح هذه المؤسسات، راجع في ذلك بودريالة محمد عبدو، "الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003، ص103.

<sup>3</sup> - الدفع الجزافي ضريبة مباشرة تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات التي تمارس نشاط معين في الجزائر، حسب نص المادة 208 من الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

قد تكون مشروعة أو غير مشروعة، وعلى هذا الأساس نميز بين شكلين لتهرب الضريبي هما:

التهرب الضريبي المشروع، هو امتناع المكلف القانوني عن الالتزام بدفع الضريبة بصفة مشروعة دون الانتهاك القانوني، ويكون ذلك بعدم تصريح المكلف لعمله التجاري، وأما التهرب غير المشروع، يكون من خلا تجنب المكلف القانوني عن دفع الضرائب ويكون بتقديم تصريحات خاطئة، ناقصة أو مزيفة عن الدخل والارباح، أي بانتهاك القانوني وهذا ما يعرف بالغش الضريبي، ويكون عن طريق استعمال طرق احتيالية ومخالفة القوانين وهي جريمة يعاقب عليها القانون.<sup>1</sup>

وعليه فإن التهرب الضريبي يمس بالوضع المالي للجماعات المحلية، حيث يحرمها من مبالغ ضخمة مما يعود سلبا على حجم الإيرادات المحلية التي هي بحاجة ماسة إليها للقيام بمختلف الوظائف المنوطة بها.

ب- **ضعف الموارد الذاتية غير الجبائية:** بالرغم من أن الجماعات المحلية تتمتع بأموال متنوعة تأتي أساس من استغلال أملاكها الخاصة وبالدرجة أقل العامة، كما تعتبر مداخيل هذه الأخيرة متجددة خاصة بالنسبة لتأجيل أملاك البلدية والولاية، إلا أنه في الواقع يظهر عدم تجاوز هذه الأملاك 10% من مجموعة الموارد المحلية، مما يولد ضعفها مقارنة بالإيرادات الجبائية، ويعود ذلك عموما إلى ثلاث أسباب أساسية هي: التبذير وسوء استغلال الجماعات المحلية لممتلكاتها، نقص وغياب الصيانة، سوء تقدير الاغلفة المالية للمشاريع.<sup>2</sup>

**2/ ضعف الموارد الخارجية:** إن توافر الوسائل المالية الخارجية للجماعات الإقليمية مسألة ضرورية إذا كانت في حدود معينة، مع القليل من الاعتماد عليها، إلا أنه من الناحية الواقعية فإن الجزء الأكبر من الإيرادات المحلية في الجزائر تأتي من الإعانات الحكومية التي تدرجها الإدارة المركزية في ميزانيتها العامة لهذه الوحدات عن طريق وسائل التمويل

<sup>1</sup> - ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيقية، ديوان المطبوعات الجماعية، الجزائر، 2012، ص56.

<sup>2</sup> - دويابي نضيرة، المرجع السابق، ص121.

الخارجية التي تعاني من الاختلال، مما يولد ضعف الموارد الخارجية، ويمكن إرجاع عجز هذه الأخيرة لأسباب سنتناولها في النقاط التالية:

أ- **عجز الصندوق المشترك للجماعات المحلية:** عرف هذا الصندوق عجز في الآونة الأخيرة نظرا لثلاث أسباب أساسية تتمثل في العدد المتزايد والكبير للبلديات العاجزة، تكليف الصندوق بدفع اعانات تسيير الحرس البلدي والتي تتعدى في الغالب 40% من ميزانيته، إلغاء ضريبة الدفع الجزافي الذي كان يسيطر عليها، باعتبارها كانت تعود كليا للجماعات المحلية.<sup>1</sup>

ب- **عجز المخططات البلدية للتنمية:** رغم أهمية المبالغ المالية المخصصة سنويا لتمويل المخططات البلدية للتنمية، إلا أنه يعود تقسيمها على 1541 بلدية، لا يبقى لكل واحد منها إلى مبالغ ضئيلة لا تستجيب للحاجات الأكثر ضرورة للسكان، حيث نجد العديد من البلديات تعيش نزوحا فادحا في مجال المياه الصالحة للشرب، قنوات صرف المياه، الكهرباء... الخ.<sup>2</sup>

ج- **تأثير القروض على استقلالية الجماعات المحلية:** بالرغم من الدور الذي تلعبه القروض في تخفيف ضعف الإيرادات الجبائية للهيئات الإقليمية، إلا أنها تؤثر سلبا على استقلاليتها بما أنها غير مجانية نظرا لارتباطها بفوائد قد تجعل الجماعة في وضعية مالية صعبة كونها تثقل كاهل الجماعات المحلية وتزيد من تأزم وضعيتها في ظل تراكم الديون<sup>3</sup>، إضافة إلى ذلك ارتباط القروض بإجراءات معقدة للحصول عليها، منها الحصول على الموافقة المسبقة من طرف الدولة، ومنه فإن الجماعات المحلية محدودة الاستقلال ومرهونة بتبعية تامة للدولة، التي تتكفل بمسح ديونها، وتقديم الإعانات الموجهة للتجهيز والتنمية.<sup>4</sup>

1 - بن شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، المرجع السابق، ص ص 164، 165.

2 - خنفري خيضر، المرجع السابق، ص 125.

3 - برازة وهيبة، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، العدد الأول، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص 32.

4 - دحو ولد قابلية، "الإصلاحات المالية والجبائية"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، الجزائر، 2013، ص 119.

### الفرع الثاني: عجز ميزانية الجماعات المحلية

تعاني الهيئات الإقليمية خاصة البلديات من صعوبات كثيرة نتيجة الأعباء المالية الملقاة على عاتقها، ويرجع سبب عجز الميزانية المحلية لأسباب عديدة منها:

#### أولاً: سوء تسيير ميزانية الجماعات المحلية

يعود سوء التسيير المحلي لميزانية الولاية من أهم أسباب عجز هذه الأخيرة كونها مرتبطة بقواعد اساسية واجبة الاحترام من طرف المنتخبين المحليين، ويعود ذلك لأسباب عديدة سنحاول التطرق اليها في هذا الفرع.

**1 / سوء التقدير لميزانية الجماعات المحلية:** من خلال دراستنا لحالة ميزانية بلدية الجلفة نلاحظ أنها تعاني من سوء تقدير الاغلفة المالية لعدم احترام قاعدتي الدقة والحصر، وسوء تقدير الميزانية المحلية لصفة عامة إلى عوامل أهمها:

أ- **عدم التطابق بين الموارد والاعباء:** بالرغم من أن الميزانية المحلية تقوم على أساس التوازن بين النفقات والايرادات، وهذا ما تشهده ميزانية الجلفة، إلا أنه على أرض الواقع نلاحظ عجز ميزانية الجماعات المحلية، وهذا راجع إلى النقص الكمي والنوعي للإيرادات مقابل تزايد النفقات ومنه تكون الميزانية غير متوازنة في الممارسة العملية عكس ما نص عليه القانون الذي اعتبره شرط جوهري في الميزانية المحلية.<sup>1</sup>

ب- **سيطرة قسم التسيير على قسم التجهيز والاستثمار:** إن نفقات التسيير المحلية موجهة بصفة شبه كلية لتغطية نفقات أجور المستخدمين، فعلى المستوى الوطني فالنسبة المعمارية المرجعية لنفقات التسيير الموجهة لتغطية أجور العمال 45% من النفقات الاجمالية للتسيير، في حين أنها في الواقع تزيد هذه النسبة بكثير في اغلب بلديات الوطن ومنه سيطرة قسم التسيير على قسم التجهيز والاستثمار.<sup>2</sup>

وبالتالي تبقى المبالغ الموجهة إلى الاستثمار ضئيلة جداً، ويبقى الاعتماد الكلي على ما تقدمه الدولة من اعانات، حيث أن كتلة الأجور فيالهيئات المحلية البلديات خصوصاً

<sup>1</sup> - شباب سهام، المرجع السابق، ص172.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص173.

تستهلك نسبة كبيرة من الموارد المحلية، مما ينتج عنه السيطرة قسم التسيير على الإيرادات المحلية على حساب قسم التجهيز والاستثمار عكس ما نص عليه المشرع الجزائري، الذي ركز على هذا الأخير باعتباره قسم منتج يساهم في تثمين الموارد المحلية، مما يؤدي إلى الزيادة في الأموال التي تساهم بدولها في حل العديد من المشاكل التي تعاني منها البلدية والولاية، لذا وجب الاعتناء بهذا القسم من طرف السلطات المحلية.

**2/ التسيير اللاعقلاني لميزانية الجماعات المحلية:** تعاني الميزانية المحلية من العجز في التسيير المالي نتيجة لغياب العقلانية في التسيير، الذي يقع على عاتق المسؤولين المحليين سواء بسبب نقص الكفاءة الذي تم معالجته سابقا أو الإهمال الذي يصدر منهم بسبب غياب المسؤولية المهنية.

فبالرغم من وجود بلديات على المستوى الوطني تعاني من الفقر لكل مواطنوها يعيشون حياة راقية، إلا أن هناك البلديات تعتبر من أثرى البلديات لكل مواطنوها يعيشون في مشاكل عويصة ولا تتوفر على ابسط مكونات الحياة، ومنه هناك اختلاف من بلدية إلى أخرى حسب نوعية التسيير الذي تخضع له هذه الأخيرة<sup>1</sup>.

كما نجد سوء استخدام مال الولاية والبلدية من طرف المسؤولين المحليين عن طريق صرافة لأغراضهم الشخصية، مثلا اقتناء بعض الرؤساء لسيارات فخمة وغيرها من الأشياء سواء لصالحهم أو لصالح أشخاص آخرين أو استغلاله في السفر والتنزه، أو صرفه في أمور لا تعود بالفائدة على المجتمع مثل إقامة حافلات، وبالمقابل نجد الحالة المزرية في أوساط المجتمع نظرا لغياب ابسط الحاجيات الضرورية في مختلف مجالات الحياة مثل عدم توفر أغلب المواطنين على المياه الصالحة للشرب، والواقع يشهد على ذلك<sup>2</sup>.

كما نجد غياب الشفافية في تسيير ميزانية الجماعات المحلية، حيث نجد إنعدام دقة البيانات الخاصة بالميزانية المحلية حيث يصعب على الأشخاص الحصول على المعلومات في المسائل الإدارية، كونها أنها تمارس في ظل السرية والغموض بعيدا عن الشفافية، وهذا ما يعود سلبا على عملية تسيير الميزانية المحلية، كذلك نجد غياب الشفافية في توزيع

<sup>1</sup> - خنفري خيضر، المرجع السابق، ص139.

<sup>2</sup> - شلابي أمال، نايت معمر لامية، المرجع السابق، ص51.

المشاريع التنموية على مختلف بلديات الوطن حيث نجد بلديات تشهد نموا ملحوظا في مختلف المجالات، وبلديات تعيش في مشاكل حتى في البلدية الواحد نجد منطقة تشهد تطورا على حساب منطقة.<sup>1</sup>

### ثانيا: عدم فعالية الرقابة الممارسة على تنفيذ الميزانية المحلية

تعتبر الرقابة المالية للجماعات المحلية أداة من أدوات السلطة العامة التي تهدف الى حماية المال العام بعدة وسائل سخرتها الدولة للهيئات المحلية، وذلك من اجل تجسيد سياستها الرقابية على الايرادات والنفقات، بالإضافة الى الوصاية الإدارية المشددة على ميزانية الجماعات المحلية الممارسة من طرف الوالي والوزير الداخلية، فبالرغم من شدة الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية، إلا أنها غير فعالة من خلال العجز المتواصل لميزانية الولاية والبلديات الجزائرية.<sup>2</sup>

1- **عدم فعالية الرقابة الداخلية للجماعات المحلية:** تتمثل الرقابة التي يمارسها المراقب المالي والمحاسب العمومي بالعديد من التشوهات والنواقص التي تجعلها عديمة الفعالية، وهذا راجع الى: عدم اتقان البلديات والولايات للامور المالية المحلية الذي يجعلهم لا يصادقون على العديد من الالتزامات المالية للبلديات بسبب غياب الكفاءة، التأخير في تنفيذ العمل الرقابي وعرقلة وتعطيل مختلف المصالح الإدارية المحلية، وذلك بسبب عدم مرونة القائمين بها وتعقيد إجراءاتها، المحاسبة العمومية، هي محاسبة من النوع البيروقراطي، فهي ليست الا أداة لمراقبة مشروعية العمليات المحاسبية ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات، وتبتعد كثيرا على اهداف المجتمعات المحلية، وتدفع في الغالب إلى

<sup>1</sup> - متلو الطيب، "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"، مجلدة الفكر البرلماني، العدد السابق، ديسمبر 2004. ص92.

<sup>2</sup> - بن ورزوق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية الجزائرية، مذكر لنيل شهادة الماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2011، ص109.

عدم تحمل المسؤولية من قبل الموظفين المحليين، مما يؤدي إلى سوء الاستعمال والاستغلال وعدم الترشيح في الانفاق.<sup>1</sup>

2- - **عدم فعالية الرقابة الخارجية:** بالرغم من تعدد آليات الرقابة المالية من المفتشية العامة ومجلس المحاسبة الذي يسعى للحفاظ على الأموال العمومية على المستوى المحلي، إلا أنها تعتبر رقابة غير فعالة، حيث تتدخل هذه الأجهزة الرقابية بعد انفاق الأموال المحلية، مما يقلل من فعاليتها، وبالتالي يستحيل إعادة الأوضاع إلى حالتها، كما أنها تتأثر بما وصلت إليه الرقابة السابقة من ملاحظات مما يفقدها فعاليتها، وتعود أسباب عدم فعاليتها إلى : الكثير من الهيئات لا تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية المحلية، إضافة أنه ينحصر دور المفتشية العامة للمالية في اعداد التقارير دون أن تكون لها صلاحية البت أو إصدار أي حكم أو قرار، وعدم وجود تناسق بين عمل المفتشية العامة للمالية البلدية والولاية وباقي الهيئات الرقابية خاصة مجلس المحاسبة، كما تعتبر المفتشية العامة هيئة استشارية لا تتمتع بسلطة اصدار عقوبات أو احكام خاصة ضد مسؤولي البلديات، زفي حالة المعاينة وقصور أو صرر خلال عمليات التفتيش نجد أن دور المفتشية العامة للمالية لا يتعدى سوى الاعلام الفوري للسلطة السلمية حتى تتخذ التدابير الضرورية لحماية مصالح هذه الهيئة، وفي حالة اثبات وقوع المخالفات فإن المفتشية العامة للمالية لا يمكن أن تتخذ أي تدابير استعجالية ردعية وتكتفي فقط بتبليغ ما تمت معاينته من هذه المخالفات الى السلطة السلمية على الهيئات محل عملية الرقابة.<sup>2</sup>

كما يتميز مجلس المحاسبة الجزائري باعتزله وانطوائه على نفسه فهو يعيد كل البعد عن التطور والتقدم فيميدان الرقابة المالية التي تعمل على محاربة الغش والفساد والتبذير، والملاحظ في هذه الهيئة عدم استقرارها خاصة بعد حملة الإضرابات التي شنتها قضاة

<sup>1</sup> - موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، قسم علوم التسيير، شعبة تسيير المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015، ص40.

<sup>2</sup> - فايز خير الدين، محمد فقير، المرجع السابق، ص ص 246-247.

مجلس المحاسبة، والتقارير السنوية التي يقوم بها لا تنتشر في الجريدة الرسمية مما أي لتهميش دوره في الرقابة وتعطيل الكثير من المهام الموكلة إلى مجلس المحاسبة.<sup>1</sup>

إضافة إلى ذلك يتمتع مجلس المحاسبة بالصفة القضائية، أي له سلطة إصدار أحكام بخصوص الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين الذين يتأخرون في تقديم حساباتهم عن البلديات والولايات بسبب الأخطاء التي يمكن أن يقترفونها ومنه تسليط عقوبات مالية وتأديبية عليهم، إلا أنه يجب الإشارة في قضايا الاختلاس يلجأ مجلس المحاسبة إلى العدالة لأي إجراء يتعلق بالعقوبات الجنائية.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: الحلول المقترحة للقضاء على عجز مالية الجماعات المحلية

بعد ان قمنا بتشخيص أهم أسباب عجز مالية الجماعات المحلية، سنحاول اقتراح بعض الحلول التي من شأنها الحد والقضاء على العجز المتواصل الذي تسجله معظم الهيئات المحلية الجزائرية.

#### الفرع الأول: العمل على ترشيد النفقات والإيرادات المحلية

تتعلق معظم أسباب عجز البلديات والولايات الجزائرية، بالدرجة الأولى إلى سوء الانفاق المحلي الذي نتج عنه زيادة النفقات المحلية وضعف الموارد المالية المحلية الذي أدى إلى عجز هذه الأخيرة، فإنه من أجل القضاء على هذا العجز المتواصل للهيئات المحلية، فإنه يتوجب على السلطات القيام بإصلاحات من خلال ترشيد النفقات المحلية وتمتين الموارد البشري.

#### أولاً: ترشيد النفقات المحلية

يقصد بالترشيد الانفاق العام المحلي، حسب الأستاذ منصور ميلاد يونس ترشيد الانفاق المحلي هو أن تتحقق النفقات العامة الأهداف المحددة للدولة، وذلك باستخدامها

<sup>1</sup> - شويخي سامية، أهمية الاستعادة من الآليات والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص97.

<sup>2</sup> - موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص183.

على احسن وجه ممكن والحيلولة دون إساءة استعمالها أو تبذيرها في غير أغراض المنفعة العامة، وبذلك تتحقق فعالية وكفاءة الاتفاق للوصول إلى ترشيد الانفاق العام، " بمعنى يجب وضع بعض الضوابط العامة حتى تتمكن الجماعة المحلية من تحقيق أكبر منفعة اجتماعية باقل قدر من الانفاق، كما يجب أيضا القيام بمحاربة جميع الاشكال وآليات الفساد منها الرشوة، الاختلاس وتبييض الأموال.<sup>1</sup>

قصد تحسين فعالية ترشيد النفقات العامة للبلدية والولاية وتحسين مردوديتها، لابد من تعزيز الرقابة على النفقات المحلية، من خلال قيام اللجنة الوزارية المشتركة بمراقبة النفقات التي أجريت على مستوى كبريات البلديات الموجودة في بلادنا، ويكون ذلك عن طريق تأطير الموارد البشرية للجماعات المحلية بتكوينه وتدريبه على أداء عمله بكفاءة وجودة عالية الأداء، من شأنه أنيرفع من مستويات الأداء لتحقيق التنمية الإدارية على المستوى المحلي.<sup>2</sup>

### ثانيا: تثمين الموارد المالية المحلية

تسعى الهيئات الإقليمية للقضاء على عجز المالية المحلية، تثمين الموارد المالية المحلية من خلال اصلاح النظام الجبائي المحلي.

1/ الإصلاح الجبائي محل القضاء على عجز مالية الجماعات المحلية: نظرا للمكانة التي تحتلها الجباية في المالية المحلية، وجب اصلاح النظام الجبائي المحلي.

أ- رفع نسب الضرائب والرسوم المخصصة للجماعات المحلية: ان احتفاظ واحتكار الدولة لأهم الضرائب والرسوم على حساب الجماعات المحلية من اهم أسباب الوضعية المالية الصعبة التي تعيشها هذه الأخيرة، باعتبار ان الدولة تسيطر على اغلبية النسب المتعلقة بالجباية، فمثلا الرسم على الملكية التي لا تعود إلا نسبة 20% فقط الى البلديات الشيء الذي جلب للجماعات المحلية مداخيل ضعيفة، فاصبح وضع الدولة لقواعد اكثر موضوعية في توزيع الموارد الجبائية، وتخليها عن بعض الضرائب والرسوم وتحويلها

<sup>1</sup> - منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعية المقترحة، الجماهيرية الليبية، 1994، ص52.

<sup>2</sup> - دحو ولد قابلية، المرجع السابق، ص44.

لصالح البلدية والولاية ضرورة تفرضا الحاجيات المحلية المتزايدة، ومن شأنه أن يساهم بصفة فعالة في تحسين الوضعية المالية المحلية.<sup>1</sup>

ب- **مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي:** كما رأينا سابقا أن التهرب من دفع الضريبة يؤثر سلبا على موارد الميزانية، لذلك وجب على الفاعلين في هذا المجال مكافحة التهرب الضريبي وتحسين أدوات التحصيل الجبائي من جهة أخرى، كما وجب على المشرع الجزائري وضع قوانين صارمة في هذا المجال، كما أن تحسين الواردات يتطلب من المنتخبين المحليين تحسيس المكلفين بالضريبة عن طريق توعيتهم بالدور التنموي الذي تلعبه الضرائب في خدمة المرفق العام، مثل تنظيم أيام دراسية، حملات توعية، وبالمقابل فالسلطات المحلية ملزمة بتنفيذ وعودها التنموية حتى يشعر المواطن بالتغيير الناتج عن مساهمته في زيادة موارد الميزانية عن طريق دفعه للضرائب المستحقة.<sup>2</sup>

**2/ ترقية الموارد الغير ضريبية:** بالإضافة الى الإصلاح الجبائي فعلى الهيئات المحلية القيام بتثمين نواتج ممتلكاتها باعتبارها ضعيفة تتراوح من 1% إلى 10%، عن طريق إعادة الاعتبار بالتحكم في تسييرها نظرا لتوفرها على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة يمثل استعمالها بصفة عقلانية مصدرا معتبرا يجب تنميته والرفع من مردوده، منها استعمال هذه الأملاك لأغراض تجارية، ويتم حسابه على أساس مستوى الأرباح التي يمكن تحقيقها، أو استعمال الدومين العمومي لأغراض غير تجارية مثل أماكن توقف السيارات.

وبالتالي فإن تثمين هذه الممتلكات المحلية هو اصلاح ذاتي على الهيئات الإقليمية أن تقوم به من خلال ترميمها وتهيئتها واستعمالها بصفة لائقة من خلال تثمين أسعارها لتعود بالنفع على الهيئات الإقليمية، ومنه تحسين وضعها المالي، كذلك إصلاح الموارد الخارجية عن طريق منح نسب معتبرة للصندوق المشترك للجماعات المحلية ليتوفر على مصادر مالية معتبرة ليقوم بعمله على احسن وجه، وإعادة النظر في توزيع اعانات هذا الصندوق مع تركيزه على المهمة الرئيسية للتضامن والتنمية المحلية، وعدم اللجوء إلى

1 - المرجع نفسه، ص44.

2 - عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، "مجلة اقتصاديات شمال افريقيا"، العدد الرابع،

جامعة باجي مختار، د س ن، ص 273.

الإعانات الحكومية والقروض باستمرار إلا في حالات نادرة تكون البلدية أو الولاية بأمس الحاجة إليها، لتتخلص الجماعات المحلية من نقل الديون التي تعاني منها.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: الحلول المقترحة للقضاء على عجز ميزانية الجماعات المحلية

من الضروري للجماعات المحلية القيام بإصلاحات تتعلق بالتسيير وتنظيم ميزانيتها، وذلك عن طريق:

#### أولاً: الحلول المتعلقة بتسيير الميزانية المحلية

نظراً للمشاكل التي تعاني منها ميزانية الجماعات المحلية خاصة فيما يتعلق بتسييرها، سنحاول اقتراح أهم الحلول التي من شأنها القضاء على هذه الأخيرة في النقاط التالية:

**1/ الدقة في النفقات والإيرادات المحلية:** كون أن اللامركزية تسعى إلى تحسين وتجويد الوظيفة الإدارية، من خلال التسيير وإدارة الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة وحقيقية، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام بتلبية الاحتياجات المحلية، فعلى الجماعات المحلية اثناء اعتماد الميزانية الالتزام بالتقدير الدقيق للنفقات المحلية مما يتوفر من الموارد المالية، كذلك البرمجة الموضوعية للنفقات وتفاذي مظاهر التفاخر كتأنيث المكاتب، والتزام بما يدعو الحاجة إليه والعمل على حصر جميع الإيرادات التي تتوفر، الذي يؤدي إلى عدم تجاوز الاغلفة المالية المحددة عند تنفيذ الميزانية.<sup>2</sup>

**2/ الصرامة في الانفاق المال العام المحلي:** تعكس حالة تبذير المال التذمر العميق في أوساط المجتمع، ما دام المواطن لم يحس بآثار استعمال المال العام المحلي في تحسين مستواه المعيشي، وبالتالي فإن الأمر يستدعي من السلطات المحلية الالتزام بالعقلانية والصرامة في استخدام مواردها عن تحقيق أكبر قدر ممكن من المشاريع التنموية بأقل تكلفة ممكنة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - خنصري خيضر، المرجع السابق، ص 165.

<sup>2</sup> - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 33.

<sup>3</sup> - دويابي نضيرة، المرجع السابق، ص 125.

3/ تأطير الموارد البشرية: إن الجماعات المحلية وخاصة البلديات تبقى العنصر الفقير فيما يخص الموارد البشرية وتعاني نقصا في التأطير وتدني في التأهيل، وأمام هذه الحالة فإنه لا يمكن اعتماد أية سياسة لامركزية مستقرة وثابتة دون توفر الكفاءات البشرية والتكفل بها داخل الجماعات المحلية، لذا يقع على عاتق هذه الأخيرة رفع القدرات التسييرية بتعيين الشروط الواجب استيفائها لمن يريد تقلد مسؤولية ما ضمن المجالس المنتخبة، وإخضاع الإطارات الدائمة للتكوينات المستمرة والدورية للوصول الى استقرار الاطار الفني للهيئات، وتحسين نوعية التمثيل على المستوى المحلي ورفع درجة المسؤولية السياسية لدى المنتخبين المحليين.<sup>1</sup>

### ثانيا: تفعيل الرقابة المالية للجماعات المحلية

إن مكانة الاجهزة الرقابية ودورها في ترشيد استخدام المال العام في البلديات والولايات وحماية أصولها، يستدعي إعادة النظر في القوانين والتشريعات المنظمة لعملها، وبحث على تقييمها والعمل على تطويرها، لتواكب التطورات في مختلف المجالات، وسعي إلى تحقيق رقابة الكفاءة والفعالية في الأداء، وخاصة أن استخدام التكنولوجيا الحديثة أصبح جزء هام في تطوير المنظومة الرقابية المالية، ذلك ما سنحاول التطرق اليه من خلال:

1/ تفعيل الرقابة السابقة واللاحقة للجماعات المحلية: إن نظام الرقابة السابقة الحالي المعتمد على تعدد أجهزة الرقابة وتنوعها من الناحية النظرية يعد كرجبة من الشرع لإعطاء الأهمية الى الطابع الوقائي قصد حسن استغلال الأموال العمومية وتحقيق التنمية المحلية، أما من الناحية العملية فيعاني من بعض النقائص الراجعة أساسا لعدم تدعيم هذا النظام بمجموعة من التدابير والوسائل المساعدة على تداركها.<sup>2</sup>

ومن اجل فعالية اكثر من الضروري تدعيم استقلالية هيئات الرقابة وابعادها عن كل الضغوطات الى اقصى حد ممكن وفصلها عن سلطة الأمر بالصرف، لأن الجمع بين الرقابة والتنفيذ يؤدي إلى طغيان التنفيذ وامتصاص الرقابة، لذا وجب التنسيق بين اجهزة الرقابة السابقة واللاحقة لضمان تطويرها وتحسينها عن طريق تبادل المعلومات والخبرة.

<sup>1</sup> – Muzellec Raymond : finance publique, 8 éme éd, Dalloz, paris, 1993. P44.

<sup>2</sup> – موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص253.

فمن الواجب على الرقابة عدم التدخل في السير العادي للبلدية والولاية، في مثل هذه الحالة أولوية العمل والتنفيذ، إذ لا يمكن تصور رقابة بدون عمل وتنفيذ، وإعطاء الرقابة السابقة فرصة لرقابة تفاعلية خاصة بالملائمة ولو في حدود معينة، تهتم بالاستعمال الاقتصادي الأمثل للأموال العمومية، خاصة في ظل المخططات الوطنية والمحلية.<sup>1</sup>

غير ان مجال الرقابة السابقة قد يتقلص ليترك أمام الرقابة اللاحقة التي ستأخذ حيزا هاما، خاصة بعد الحديث عن نظام جديد في العمل الإداري والمتمثل في التسيير التمحور حول الأداء والنتائج، والذي يعتمد على نتائج قابلة للتقدير تستجيب للأهداف محددة مسبقا، هذا النظام يمارس في سياق من الشفافية والمرونة والمسؤولية بخصوص الوسائل المستعملة لبلوغ الأهداف والنتائج المرجوة، أي أن المسير يضع اهداف محددة ويسعى إلى تحقيقها وفق الوسائل المتاحة، ولا يسأل إلا عن مدى تحققها وبهذا يتسع مجال الأمر بالصرف مما يستلزم وجود تقلص دور الرقابة السابقة.<sup>2</sup>

**2/ حاجة العمل الرقابي للتكنولوجيا الحديثة:** إتجه العالم منذ عقود نحو أجهزة الكمبيوتر وملتحقاتها في كافة الشؤون المالية الرقابية، نظرا لأهميتها البالغة في المعالجة الدقيقة والسريعة والحفظ الكبير للمعلومات وتطبيقها وإعداد التقارير، وقد أثرت ثورة تكنولوجيا أجهزة الحاسوب وملتحقاته على العملية الرقابية، فأدت إلى تطورها وازدياد أهميتها مما دفع الى الجهات المختصة إلى وضع إطارات منظمة لمراجعة المعلومات المحاسبية الالكترونية لمواجهة التطور في تكنولوجيا المعلومات المالية، وفي ظل التسارع لابد من التفكير في أسلوب الرقابة على معاملات الأنشطة المالية للجماعات المحلية الجزائرية في بيئة الالكترونية وبدون مستندات ورقية.<sup>3</sup>

ودعت المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، ضرورة استخدام الأساليب الحديثة في اجراء تدقيق المال العام بواسطة الحاسب الالكتروني، وإلى معرفة وسائل تدقيق

<sup>1</sup> - موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 253.

<sup>2</sup> - Busson-villa florence : l'émergence d'une logique évaluative dans la gestion public, le cas des organisation communales » , université de renne 2, revue finance contrôle, stratégie-volume2 , n 1 , mars 1999. P7.

<sup>3</sup> - موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 253.

نظمه وحاجة العمل الرقابي إلى استخدام الانترنت والبريد الالكتروني لكشف الغش والفساد من خلال: وضع استراتيجية لتأهيل الموارد البشرية في مجال استخدام التقنيات الالكترونية الحديثة في مكافحة الغش والفساد، السعي لسن وتطوير الأنظمة والتعليمات والقوانين الخاصة في مقاومة الغش والفساد، توظيف التقنيات الحديثة في تعزيز شمولية أنظمة الضبط الداخلي، تطوير الارشادات والأدلة

الرقابية في ظل تنامي استخدام تكنولوجيا المعلومات والحاسوب الالكتروني، تبادل الخبرات والبرمجيات المستخدمة بين الأجهزة الرقابية في شأن المطالبة بإجراء بعض التعديلات في القوانين واللوائح عن طريق المشرع لتتلاءم وتتلاءم مع التقنيات الحديثة، تزويد الأجهزة العليا للرقابة المالية بتنظيم الحماية المختلفة للبرامج ووسائل منع اختراق الأنظمة.<sup>1</sup>

**3/ الحاجة الى توسيع نطاق الرقابة المالية:** تلتزم البيئة المتغيرة التي تعمل فيها البلديات والولايات بصفتها جهات خاضعة للرقابة من جهة، وأجهزة الرقابة من جهة أخرى، بالتوسيع نطاق الرقابة المالية لتشمل رقابة الأداء انسجاما مع اتجاه الرقابة المالية الحديثة.

وتعد رقابة الأداء شكلا متطورا من اشكال الرقابة المالية الحديثة التي تمارسها الأجهزة الرقابية المالية، وتسعى من خلال تلك الممارسة إلى المساهمة في تطوير الأداء المالي للبلديات بصفة عامة والولايات بصفة خاصة، حيث تهتم بالاقتصاد والكفاءة والفعالية في استخدام المال العام وغيرها من الموارد، بالإضافة إلى التأكد من ان البرامج والأنشطة المحلية في الجماعات المحلية قد تحققت بفعالية وفقا للأهداف المحددة لها.

وتعرف الرقابة على الأداء في القطاع الحكومي: "الرقابة في استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية"<sup>2</sup>، فهو بذلك يهدف الى تحقق مدى كفاءة استخدام الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المطلوبة.

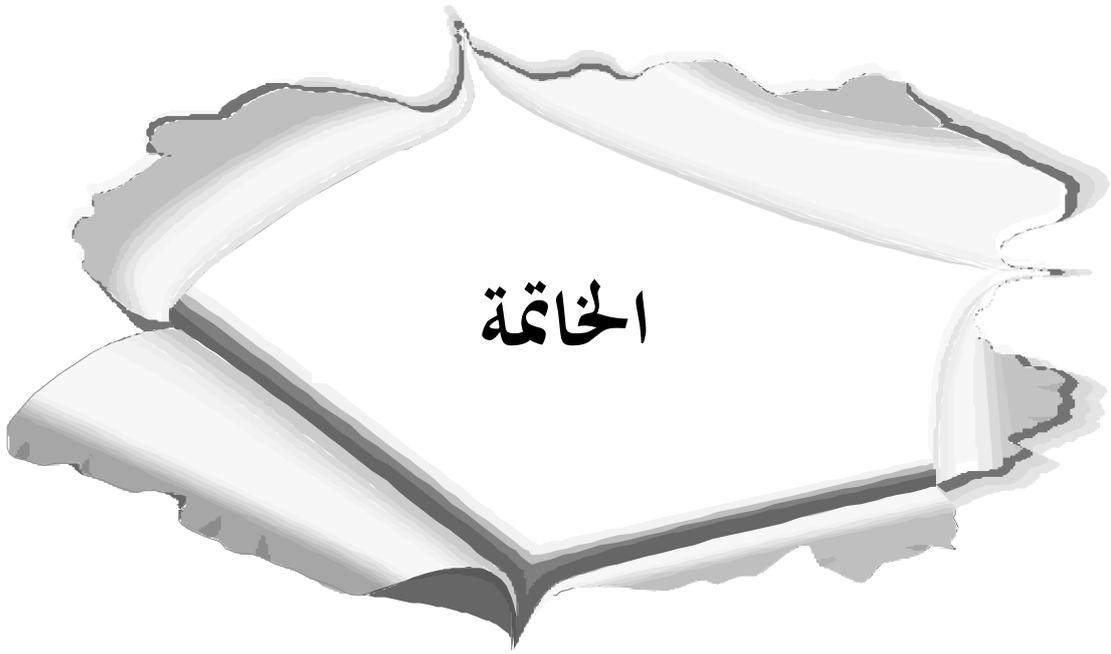
<sup>1</sup> - موفق عبد القادر، المرجع السابق، ص 254.

<sup>2</sup> - المادة 06 من الامر رقم، 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق.

## خلاصة الفصل الثاني

توصلنا في نهاية هذا الفصل، إلى القول بأن معظم البلديات والولايات الجزائرية تعاني من العجز المالي، لاسيما في السنوات الأخيرة أي عرفت الدولة تراجع في أسعار البترول وتدني الدينار، ما أدى بهذه الأخيرة إلى الإعلان عن سياسة التقشف وتجميد كل المشاريع الضخمة المعلن إنجازها عبر مختلف البلديات والولايات ومنها بلدية الجلفة التي عرفت هي الأخرى عدم كفاية مواردها الذاتية لتغطية نفقاتها، فبلدية الجلفة التي عرفت تطورا لمواردها عبر مختلف المراحل التي قمنا بدراستها، إلا أنها تبقى غير كافية لتلبية حاجيات سكانها لاسيما في المجال الاجتماعي والاقتصادي.

لكن باعتبار الجماعات المحلية هيئة إدارية لها مهمة إدارة المرافق المحلية، بإمكانها تجاوز كل المشاكل والصعاب التي تعترضها في تنفيذ وظائفها، وذلك بالحرص على تطبيق مختلف الاقتراحات التي تطرقنا إليها وتبني كل الآفاق التي من شأنها تحقيق تنمية محلية في إطار شامل ومتكامل.



## الخاتمة

من خلال دراستنا لمالية الجماعات المحلية اتضح لنا، أنها تمثل الركيزة الأساسية للولاية والبلدية بإعتبارها أساس نشاطاتها، وبدون المالية المحلية لا يمكن للهيئات الإقليمية أداء وظائفها المتوسطة بها، لذلك منح المشرع الجزائري لكل من البلدية والولاية استقلالية مالية لتتمكن من أداء مختلف وظائفها، فإن تجسيد الاستقلالية المالية أصبح على مستوى الحاضر أمرا ملزما لتفعيل دور الجماعات الإقليمية لتحمل أعباء التنمية الشاملة على مستوى أقاليمها، فتمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي أعطى لها الحق في الوقوف على مواردها المالية التي تمكنها من تغطية نفقاتها وتلبية متطلبات الساكنة.

### وأهم النتائج المتوصل إليها:

- تعتبر الجماعات المحلية المحرك الأساسي في الجزائر كونها حلقة الربط المركزية والاقليم الشعبية، وهذا في اطار محلي يرتكز على اللامركزية الإدارية التي تعتبر أسلوبا ناجعا في تسيير الإدارة المحلية في الجزائر وذلك بتوزيع الوظائف بين السلطة المركزية والهيئات الإقليمية.
- تعتمد الهيئات الإقليمية على المالية المحلية لأداء وظائفها المتعددة من خلال اعتمادها على النفقات العامة المحلية التي تعتبر أداة هامة في يد الجماعات المحلية تستخدمها للقيام بوظائفها على احسن وجه وتحقيق أهدافها بما يتماشى مع السياسة العامة المنتهجة، كما نجد الموارد المحلية الذاتية والخارجية التي تتوفر عليها الهيئات الإقليمية وهي عديدة ومتنوعة.
- تعتبر الميزانية المحلية أداة فعالة لتسيير مصالح الجماعات المحلية، وعملية تحضيرها وتنفيذها تتم في الاطار الذي حدده القانون وتتم هذه العمليات تحت أعين رقابية مختلفة لتضمن شرعيتها ومصادقيتها.
- تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن المالية المحلية للهيئات الإقليمية تعاني من مشاكل وعوائق تحول دون أداء دورها ووظائفها المنوطة بها في مختلف الميادين.

## خاتمة

- عجز مالية الجماعات المحلية سببه التزايد المستمر للنفقات مع عدم قدرة الإيرادات المحلية على تغطية النفقات المتزايدة بسبب غياب فعالية المصادر المالية للجماعات المحلية.
- ضعف مردودية الموارد الجبائية وقلّة الضرائب والرسوم التي تعود إلى الهيئات الإقليمية وسيطرة الدولة على أكبر نسبة من الموارد المحصلة واحتكارها لأهم الرسوم ذات المردودية العالية.
- سوء الاستغلال السيئ للموارد غير الجبائية عدم الاهتمام بها من طرف السلطات المحلية، والتركيز الشديد على الموارد الخارجية التي تحد من استقلالية الهيئات الإقليمية، وما زاد الأمر تعقيدا هو عدم كفاءة التأطير البشري وغياب الوعي الضريبي لدى المكلفين بالضريبة مما نتج عنه التهرب والغش الضريبي مما أثر سلبا على مردودية الموارد المحلية.

### أهم الاقتراحات المتوصل إليها هي:

- من أجل التحكم الحسن للجماعات المحلية في ماليتها وتوازن ميزانيتها لها.
- وكذا ترشيد الاتفاق والرفع من الارادات، للقضاء على العجز الملازم لها منذ سنوات.
- ترشيد النفقات وحسن استخدامها من طرف المسؤولين المحليين، وضمان موارد مالية ذاتية محلية كافية لتغطية احتياجات الجماعات المحلية عن طريق اصلاح الجباية المحلية كأهم حل كون أن الهيئات الإقليمية تعتمد عليها بالدرجة الأولى.
- الاهتمام بالمداخيل الداخلية لها خاصة أملاكها المحلية، التوجه نحو الاستثمار المدرسي، وحسن توظيف الأموال لرفع نسبة المداخيل الناتجة عن الاستثمار فيها.
- وجود تفعيل الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية، فبالرغم من شدة الرقابة الممارسة على الهيئات الإقليمية إلا أنها تبقى غير فعالة أي بدون جدوى، كذلك اتباع الافاق الأخرى المقترحة في هذا البحث.
- تحديد الأولويات الواجب صرف الأموال فيها وترشيدها خاصة في قسم التسيير.

## خاتمة

---

- تحديد المسؤوليات الجديدة، وتوفير الشروط الملائمة لذلك بالنسبة للموظرين والمسيرين على المستوى المحلي.
- الاعتماد الجدي على الإطارات الشابة وتوفير لهم روح المبادرة.
- توظيف العلمي للتكنولوجيا المتاحة، لما توفره من وقت ومال والعمل على تطوير ذلك وتجديده تماشيا مع ما يشهد العلم من التقدم السريع في ذلك.



قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية

(1) - الكتب:

1. أحمد عبد السميع علام، المالية العامة : المفاهيم والتحليل الإقتصادي والتطبيق، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2012
2. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة، الأردن، 2008.
3. بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004
4. بعلي محمد الصغير، يسري أبو العلا، المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
5. بن داود إبراهيم، المالية العامة على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2009.
6. حامد عبد المجيد د ا ر ز، مبادئ المالية العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2000
7. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، الجزائر، 1992.
8. خالد شحاتة الخطيب وأحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان - الاردن، الطبعة الثالثة، سنة 2007،
9. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة، النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
10. الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبه للنشر، الجزائر، 2003،
11. عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2006 .
12. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين ميلة، الجزائر، سنة 2010

13. عادل فليح العلا، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الحامد، عمان، 2006.
14. عبد العزيز صالح بن جنتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
15. عصفور محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988.
16. متلو الطيب، التنمية المحلية: معايير وأفاق، مجلة الفكر البرلماني، العدد الرابع، الجزائر، 2003.
17. محفوظ برحمان: المالية العامة في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، سنة 2015،
18. محمد مسعي ، المحاسبة العمومية ، دار الهدى للنشر والتوزيع عين مليلة ،الجزائر ، 2011
19. مصطفى الغاز: الادارة المالية العامة، دار اسامة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، عمان، الاردن، سنة 2008.
20. مولود ديدان، أبحاث في الاصلاح المالي، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
21. ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيقية، ديوان المطبوعات الجماعية، الجزائر، 2012.
22. يحيوي أمر، مساهمة في الدارسة المالية العامة: النظرية الراهنة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2000 .

## (2) - الرسائل والمذكرات الجامعية

1. بن ورزوق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية الجزائرية، مذكر لنيل شهادة الماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف
2. رشيد بوركوة، الرقابة السابقة للنفقات العمومية، مذكرة تخرج، مديرية التدريبات الميدانية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر

3. زروقي مليكة، أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، قسم الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2013/2012.
4. سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير في القانون، معهد الحقوق والعلوم الادارية، جامعة بن عكنون، 2002،
5. 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، 2012/2011
6. عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة ماستر أكاديمي، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، القسم العام السنة الجامعية 2014-2013
7. قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، " دراسة حالة ثلاثة بلديات"، مذكرة ماجستير تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية، جامعة عبد العابد عايب، تلمسان.

### (3) - المقالات والملتقيات

1. برازة وهيبة، "مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر"، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، العدد الأول، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،
2. حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مداخلة قدمت ضمن أعمال الملتقى الدولي الموسوم ب: تسيير وتمويل الجماعات في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر باتنة، يومي 01-02
3. ربحي كريمة، وضع ديناميكية لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية) حول تسيير وتحويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات

4. سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، سنة 2009.
5. شعيب نصر الدين، شريف مصطفى، "الجماعات المحلية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث العدد الأول، الجزائر،
6. شويخي سامية، أهمية الاستفادة من الآليات والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011
7. عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، "مجلة اقتصاديات شمال افريقيا"، العدد الرابع، جامعة باجي مختار، د س ن،
8. متلو الطيب، "مبدأ الشفافية في تسيير المالية المحلية"، مجلّة الفكر البرلماني، العدد السابق، ديسمبر
9. مرغاد لخضر، النفقات العامة وقواعد ترشيدها، مداخلة قدمت ضمن أعمال الملتقى الدولي الموسوم ب: تسيير وتمويل الجماعات في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر باتنة، يومي 01-02 ديسمبر 2004
10. منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة، منشورات الجامعية المقترحة، الجماهيرية الليبية، 1994
11. موفق عبد القادر، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر، دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، قسم علوم التسيير، شعبة تسيير المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015،
12. ميلود زيد الخير واحمد بوجلال، المالية المحلية وآليات الرقابة عليها، الملتقى الوطني الرابع بعنوان تحديات الجماعات المحلية وتطوير اساليب تمويلها، يومي 10

و 11 مارس، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة د. يحي فارس المدينة،

#### (4)- الوثائق الإدارية

1. ميزانيات بلدية الجلفة للسنوات 2015، 2017.
2. ميزانيات بلدية الجلفة للسنوات 2015، 2016، 2017.
3. ميزانية بلدية الجلفة سنة 2017.
4. ميزانية بلدية بجاية سنة 2013 التي رفض المصادقة عليها من طرف الوالي.

#### (5)- النصوص القانونية

1. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1980 العدد 10، الصادرة بتاريخ، 04 مارس 1980.
2. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1990 العدد 35 الصادرة في 15 أوت 1990.
3. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية لسنة 1994 العدد 48، الصادرة في 1994/07/27.
4. المادة 122 فقرة 13 من دستور 1996، المرجع السابق، على ما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذا في المجالات الآتية: إحداث الضرائب والجبايات والرسوم، والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها".
5. مادة 176 من قانون رقم: 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 والمتعلق بالبلدية جريدة رسمية رقم سنة 2011
6. المادة 23 من قانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35

## قائمة المصادر والمراجع

---

7. المادة 55 من القانون 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35،
8. المادة، 157 من قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012.
9. المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن احداث مفتشية العامة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 10، 1980،

### ثانيا باللغة الأجنبية

1. Muzellec Raymond : finance publique, 8 éme éd, Dalloz, paris, 1993..
2. Busson-villa florence : l'émergence d'une logique évaluative dans la gestion public, le cas des organisation communales » , université de renne 2, revue finance contrôle, stratégie- volume2 , n 1 , mars 1999



1	.....	مقدمة
6	.....	تمهيد

**الفصل الأول: الإطار القانوني لمالية الجماعات المحلية**

7	.....	المبحث الأول: التنظيم القانوني لنفقات و إيرادات الجماعات المحلية
7	.....	المطلب الأول: نفقات الجماعات المحلية
7	.....	الفرع الأول: تعريف نفقات الجماعات المحلية
8	.....	الفرع الثاني: خصائص نفقات الجماعات المحلية
8	.....	الفرع الثالث: ضوابط نفقات الجماعات المحلية
9	.....	الفرع الرابع: أقسام النفقات العامة المحلية
10	.....	المطلب الثاني: التنظيم القانوني لإيرادات الجماعات المحلية
10	.....	الفرع الأول: الموارد الداخلية للجماعات المحلية
11	.....	الفرع الثاني: المصادر الخارجية لإيرادات الجماعات المحلية
16	.....	المبحث الثاني: التنظيم القانوني لميزانية الجماعات المحلية
16	.....	المطلب الأول: ميزانية الولاية الاعداد والتنفيذ والرقابة
16	.....	الفرع الأول: تعريف ميزانية الولاية ومبادئها وخصائصها
18	.....	الفرع الثاني: وثائق ميزانية الولاية واقسامها

- 21 ..... الفرع الثالث: تحضير ميزانية الولاية والميزانية الاضافية والحساب الاداري
- 22 ..... الفرع الرابع: مرحلة التصويت والمصادقة على ميزانية الولاية.
- 24 ..... الفرع الخامس: الرقابة المالية على تنفيذ ميزانية الولاية.
- 30 ..... المطلب الثاني: ميزانية البلدية الاعداد والتنفيذ والرقابة.
- 31 ..... الفرع الاول: مفهوم الميزانية.
- 36 ..... الفرع الثاني: تسيير ميزانية البلدية.
- 37 ..... الفرع الثالث: مراحل تنفيذ ميزانية البلدية.
- 41 ..... الفرع الرابع: الرقابة على ميزانية البلدية.
- 45 ..... خلاصة الفصل الاول.

### الفصل الثاني: الممارسة التطبيقية لمالية الجماعات المحلية

- 48 ..... المبحث الاول: دراسة تطبيقية لمالية بلدية الجلفة.
- 48 ..... المطلب الاول: دراسة تطبيقية لنفقات وايرادات مالية بلدية الجلفة.
- 48 ..... الفرع الاول: دراسة تطبيقية لنفقات بلدية الجلفة.
- 51 ..... الفرع الثاني: دراسة تطبيقية للإيرادات بلدية ولاية الجلفة.
- 54 ..... المطلب الثاني: دراسة تطبيقية لميزانية بلدية ولاية الجلفة.
- 54 ..... الفرع الأول: تحليل ميزانية الجماعات المحلية.
- 56 ..... الفرع الثاني: تحليل عملية تسيير ميزانية بلدية الجلفة.

## الفهرس

---

58	المبحث الثاني: تقييم مالية الجماعات المحلية.....
58	المطلب الأول: مشاكل مالية الجماعات المحلية.....
58	الفرع الأول: النفقات المحلية، بين اتساع الحاجيات وندرة الموارد.....
64	الفرع الثاني: عجز ميزانية الجماعات المحلية.....
68	المطلب الثاني: الحلول المقترحة للقضاء على عجز مالية الجماعات المحلية.....
68	الفرع الأول: العمل على ترشيد النفقات والايرادات المحلية.....
71	الفرع الثاني: الحلول المقترحة للقضاء على عجز ميزانية الجماعات المحلية.....
75	خلاصة الفصل الثاني.....
77	الخاتمة.....
81	قائمة المراجع:.....