

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الآليات المادية والقانونية للحد من العجز المالي لميزانية البلدية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق
تخصص إدارة ومالية

إشراف الأستاذ:

بن نويوة عبد المجيد

إعداد الطالب :

• زرقين محمد الأمين

السنة الجامعية: (2016 - 2017)

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الآليات المادية والقانونية للحد من العجز المالي لميزانية البلدية

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق
تخصص إدارة ومالية

إشراف الأستاذ:

بن نويوة عبد المجيد

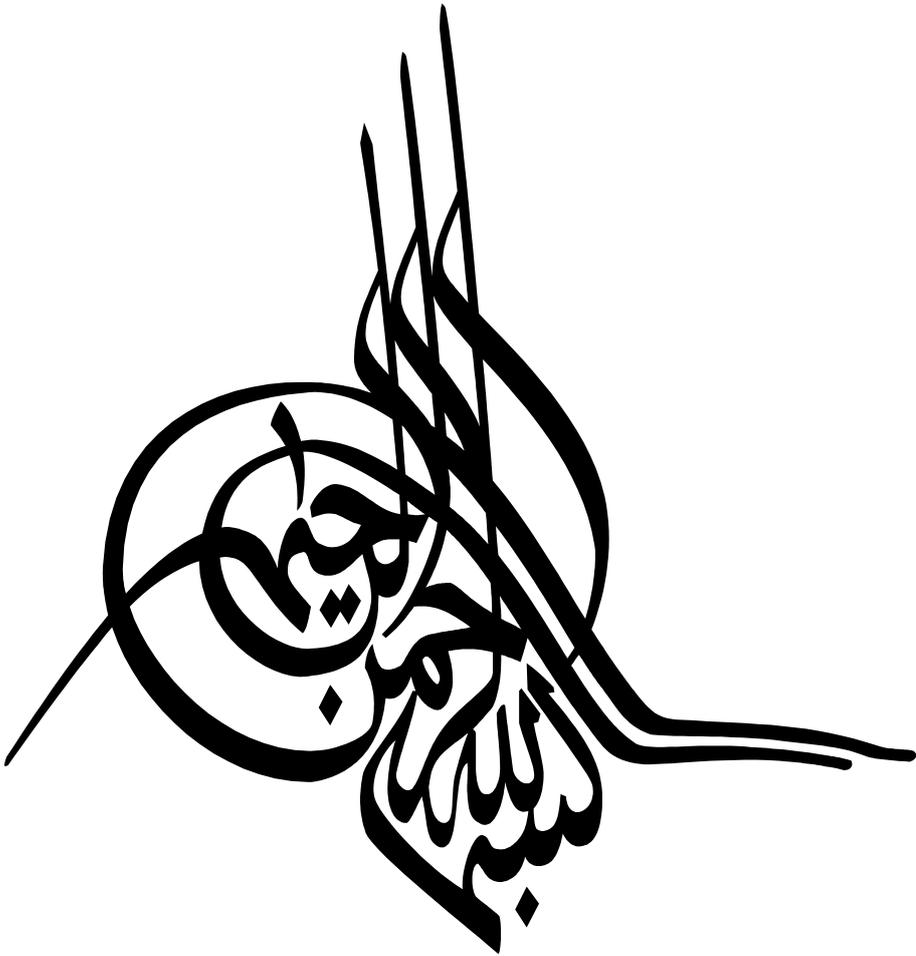
إعداد الطالب :

• زرقين محمد الأمين

لجنة المناقشة

- 1- أ. بشار رشيد رئيسا
- 2- أ. بن نويوة عبد المجيد مشرفا ومقررا
- 3- أ. بن يحي أبو بكر الصديق مناقشا

السنة الجامعية: (2016 - 2017)



شكر وعرّفان

حمدت الله ربي إذ هداني إلى الإسلام والدين الحنيف
فيذكره لساني كل حين ويعرفه فؤادي باللطيف

نحمد الله عز وجل ان وفقنا لإنجاز هذا البحث العلمي المتواضع، وألهمنا صبر الباحثين، ونسأله تعالى أن يجعل عملنا هذا لبنة في صرح الإسلام.

نتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ المشرف الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته ونصائحه طيلة مدة إنجاز المذكرة، ومدنا بأنفس النصائح العلمية في كرم أخلاق يجلب عن الوصف، فشكرا جزيلا أستاذنا الكريم.

ومن باب من لم يشكر الناس لم يشكر الله فشكرا موصول إلى لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة هذه المذكرة و تصحيحها

إهداء

لو سألت عن الأسماء فان القلب لا يعرف إلا هؤلاء

إلى التي سهرت من أجل رعايتي وربتني نعم التربية فعلمتني معنى أن أكون للعلم وفي وللحياء

متعطش، فلم أرى أمامي سواها

أمي الغالية حفظها الله وأطال في عمرها

إلى الذي رباني على الفضيلة والأخلاق وشملي بالعطف والحنان وكان لي درع أمان أحتمي به

في نائبات الزمان وتحمل عبء الحياة حتى لا أحس بالحرمان.

أبي الغالي حفظه الله وأطال في عمره

إلى الشموع التي أضاءت لي مشواري إلى الذين كانوا لي عوناً وسندا إخوتي الأعزاء.

إلى زوجتي الغالية و أولادي الأعزاء حفظهم الله لي وأدام سرورهم

إلى كل أصدقائي وزملائي دون استثناء والى كل من له مكانة في قلبي.

إلى كل من تتلمذت على أيديهم من مقاعد الدراسة إلى مدرجات الجامعة.

إلى كل من عرفتهم وعرفوني ولم تسع هذه الورقة أن أذكر أسماءهم

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي.

مقدمة

مقدمة:

تعتبر البلدية الركيزة الأساسية التي يبنى عليها النظام ومن المتعارف عليه أنه من خلال اللامركزية الإدارية يمكن للدولة القيام بتنفيذ سياستها بنجاح في مختلف المجالات التنموية، ذلك لأن تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية هو الأساس القانوني الذي يميز الإدارة المحلية أو اللامركزية الإقليمية عن المركزية الإدارية، كما أنها أسلوب لتوزيع بعض وظائف الدولة الإدارية والاقتصادية، سواء على الصعيد الإقليمي أو المحلي، أي على جزء من إقليم الدولة أو على الصعيد المحلي أو المرفقي ، وهذا ما يسمح كذلك بمشاركة المواطنين في تدبير أمورهم المحلية

واعتمادا على تبني نظام الإدارة المحلية التي تقضي بتحويل جانب هام من الاختصاصات والصلاحيات إلى الجماعات الإقليمية المحلية التي تقوم بتنفيذها وفق ما لديها من إمكانيات متاحة وباسمها الخاص كلفت البلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية للتنظيم السياسي والإداري للبلاد، بالعديد من المهام والصلاحيات، إذ عهد إليها بتلبية حاجيات ومتطلبات سكانها محليا، وكذا المشاركة في عمليات التنمية المحلية الوطنية، عن طريق المساهمة في إعداد وتنفيذ المشاريع والمخططات التنموية الوطنية

وأمام حجم المهام المنوطة بالبلدية، وحتى تتمكن هذه الأخيرة من بلوغ أهدافها وتحقيق غاياتها، لا بد لها من موارد تمكنها من ذلك وهذه الإمكانيات تختلف من حيث طبيعتها ومصدرها ودرجة تأثيرها، فهناك من الموارد ما هي ذات طبيعة مادية، ومنها ذات طبيعة بشرية، وبالرغم من كل هذه الموارد وخاصة الداخلية منها، فإن النتائج المحققة حاليا على مستوى البلديات لا زالت دون المستوى المطلوب، الأمر الذي جعل المهتمين بمصير التنمية المحلية يطرحون وفي كل مناسبة، إشكالية عدم الملائمة بين حجم الموارد المتاحة على مستوى البلديات، و حجم المهام والصلاحيات الموكلة إليها.

ففي ظل هذه الوضعية تصعب مهمة البلدية في تطلعها وسعيها إلى تحقيق فكرة الاستقلالية المالية، والاستجابة لمبدأ اللامركزية وذلك أمام ضعف وقلة مواردها.

وبما أن ميزانية البلدية هي الوعاء الذي يشمل نفقاتها وإيراداتها من حيث أنها جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، ونظرا لكون أن البلدية مسؤولة أيضا عن تسيير مآليتها الخاصة بها، والمتمثلة بالخصوص في حصيلة الموارد الجبائية ومداخيل ممتلكاتها، وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة هذه الإيرادات وإنفاقها بكيفية عقلانية وسليمة، كي يتسنى لها تغطية كل نفقاتها، حيث أن القوانين توجب على البلدية أن تتفق بقدر الإيرادات المتوفرة لديها، واتخاذ التدابير اللازمة لامتناس العجز، وتحقيق التوازن بين النفقات والإيرادات.

وما يميز مالية البلدية بصفة عامة، هو النقص الكبير في الموارد مع زيادة كبيرة في النفقات وهذا راجع إلى عدة أسباب، منها على وجه الخصوص أن الثروات الخاصة بالبلديات غير مستغلة وغير مسيرة بطريقة جيدة، الأمر الذي تسبب في انخفاض متزايد ومحسوس في مواردها المالية.

وفي ظل هذه الظروف فان توازن ميزانيات البلديات بنقص غير حقيقي في نفقاتها وبزيادة نظرية في مواردها، لا يمكن تحقيقه في الواقع إلا بمساعدة الدولة بواسطة الإعانات، فهذه الأخيرة وضعت البلدية في حالة من التبعية المالية التي لا تتلاءم مع التنمية الاقتصادية المحلية التي تفرضها اللامركزية على مواردها المالية، ومن هنا ظهر مشكل عجز ميزانية أغلبية بلديات الوطن، وأمام هذه الوضعية المالية المتأزمة للبلديات ظهرت جملة الانشغالات المطروحة حاليا بخصوص مصير ومستقبل المالية المحلية بصفة عامة ومالية البلدية بصفة خاصة.

أهمية الدراسة:

وتكمن أهمية دراسة هذا الموضوع في معرفة مدى حاجة البلديات إلى حل المشاكل المالية الكبيرة التي تواجهها، حتى تضطلع بالمهام التي أوجدت من أجلها، وليس الاكتفاء بتسيير الشؤون اليومية للمواطنين على المستوى المحلي حتى لا تبقى البلديات مجرد مصلحة للحالة المدنية، ولأن جميع الإصلاحات المتعلقة بالبلديات سواء كانت تتعلق بتدعيم الموارد المالية أو تحقيق الرقابة المالية والإدارية تتقاطع مع موضوع الاستقلال المالي الذي يتطلب تحقيقه توفر موارد مالية كافية ومتلائمة مع المهام والأعباء الكبيرة والمتزايدة الواقعة على عاتق البلدية.

ونظرا لتفاقم ظاهرة الميزانيات العاجزة للبلديات، وفي ظل وضعيتها المالية المتأزمة وأمام جملة الانشغالات المطروحة حاليا بخصوص مصير ومستقبل مالية البلدية، سوف نحاول من خلال هذا البحث أن نعالج موضوع عجز ميزانية البلديات لأنه من أكبر التحديات التي تواجهها الجماعات المحلية البلدية .

أسباب اختيار الموضوع :

من بين الأسباب التي دفعتنا الى اختيار هذا الموضوع نذكر :

- الأسباب الذاتية : و المتمثلة في الميل الشخصي لدراسة موضوع الميزانية البلدية و كذلك حب الاطلاع على الجانب المالي و التسييري لميزانية البلدية خاصة فيما يتعلق بالعجز المالي

- الأسباب الموضوعية: طبيعة التخصص و المتمثل في الإدارة و المالية و كذلك السعي لاستعراض كافة الجوانب المتعلقة بالعجز المالي للبلدية و الأليات المادية و القانونية لمواجهته ، وذلك أن القضاء على العجز المالي كفيل بتحقيق برامج التنمية المحلية و ترقية ظروف العيش

منهج الدراسة:

اعتمدنا في دراستنا هذه على استعمال المنهج الوصفي لدراسة ظاهرة موجودة فعلا، حيث يعد المنهج الوصفي الطريقة الأنسب لوصف ظاهرة عجز ميزانية البلديات عن طريق جمع معلومات مقننة عنها وتصنيفها وتحليلها وإخضاعها للدراسة الدقيقة، وأخيرا الوصول إلى الاستنتاجات واستخدامها للأغراض المحلية.

أهداف الدراسة :

من بين الأهداف التي نسعى إلى الوصول اليها من خلال هذه الدراسة نذكر ما يلي :

- دراسة الآليات القانونية والمادية الكفيلة بالقضاء على ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية خصوصا في ظل القانون 10-11

- معرفة مدى نجاعة الآليات السالفة الذكر في حل هذه المشكلة والحد منها

الإشكالية:

وأمام كل هذه الأوضاع تم اختيارنا لهذا البحث، والذي طرحنا فيه الإشكالية التالية:

ماهي الآليات الممكنة للنهوض بمالية البلدية وتجاوز العجز المالي الحاصل في ميزانيتها؟

وعلى ضوءها نطرح الأسئلة الفرعية :

- ما المقصود بالعجز المالي؟ وماهي أسبابه؟

- ما مفهوم ميزانية البلدية؟

- ما مسببات العجز المالي لميزانية البلدية؟

- وما آليات الحد منه؟

و للإجابة على هذه الإشكالية قمنا بتقسيم الخطة المقترحة لمعالجة موضوع الدراسة إلى فصلين أساسيين، وكل فصل ينقسم إلى مبحثين ويشمل كل مبحث مطالب، حيث يتم التطرق إلى الاطار المفاهيمي لظاهرة العجز المالي في ميزانية البلدية في فصل أول و الذي نتطرق فيه إلى كل من طبيعة ميزانية البلدية و أسباب عجزها ماليا، ثم نتناول آليات الحد من ظاهرة العجز المالي في ميزانية البلدية في فصل ثان والذي نتطرق فيه إلى الآليات المادية والآليات القانونية للحد من هذه الظاهرة.

وأخيرا خاتمة تضمنت أهم النتائج والاقتراحات والتوصيات المتعلقة بالآليات المادية و القانونية للحد من ظاهرة العجز المالي

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للعجز المالي لميزانية البلدية

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للعجز المالي لميزانية البلدية

يتولى تسيير البلدية جهاز تداولي هو المجلس الشعبي البلدي، ويساعده نائبان أو عدة نواب حسب حجم البلدية وعدد سكانها (1)، كما أن تمتع البلدية بذمة مالية مستقلة (2) يؤهلها كل سنة للقيام بتقديرات مالية والتي تسجل في كشف ابتدائي يسمى الميزانية الأولية، بحيث تتضمن هذه الميزانية الأولية النفقات والإيرادات المتوقعة للسنة المالية اللاحقة، أي التي تسبق سنة التنفيذ، وبانقضاء الأشهر الأولى من سنة التنفيذ وبروز الاحتياجات بوضوح، فإن البلدية تقوم بإعداد ميزانية إضافية كآخر أجل بالنسبة للحساب الإداري .

والبلدية في إعداد ميزانيتها تسعى لأن تكون متوازنة بين النفقات والإيرادات في كل من قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار (3)، إلا أنه ونتيجة عدة ظروف بعضها موضوعي والبعض الآخر بشري، يحدث عجز في الميزانية، أي عجز الإيرادات عن تسديد النفقات.

وإذا كان مبدأ التوازن للميزانية في المفهوم الحديث يقصد به التوازن الاقتصادي فأشكالية العجز المسجلة على مستوى البلديات لهذه السنوات الأخيرة ونظرا لكثرتها جعلت الهيئة المانحة للمنحة الاستثنائية للتوازن أي الصندوق المشترك للجماعات المحلية، يتعاضم عليها العبيء، مما جعل هذه الأخيرة لا تمنح للبلديات مبلغ العجز كلية، وهذا ما يترتب عليه صعوبة في تسديد الديون و بالتالي تراكمها، الأمر الذي يتسبب في عرقلة تسيير شؤون البلدية ونقص في التكفل الفعلي بانشغالات المواطنين وشؤون التنمية المحلية (4).

وعلى هذا الأساس ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين اثنين وذلك كالتالي:

نتناول ميزانية البلدية والمبادئ التي تحكمها في مبحث أول، ونتطرق إلى أسباب العجز المالي لميزانية البلدية في مبحث ثان.

¹ - المادة 69 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 22 جوان 2011، صادر في الجريدة الرسمية، العدد 37 بتاريخ 2011-07-03.

² - المادة 01 من القانون رقم 10-11.

³ - المادة 179 من القانون رقم 10-11.

⁴ - جمال يريقي، أساسيات في المالية العام وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2002ص118.

المبحث الأول: ميزانية البلدية والمبادئ التي تحكمها.

تعتبر البلدية جماعة إقليمية محلية قاعدية مسؤولة على رقعة جغرافية من الدولة تتكفل بمهام وخدمات عمومية كثيرة ومتنوعة وتلبي الحاجات الأساسية للمواطنين المقيمين في إقليمها أي أن للبلدية نفقات واجبة الدفع وبالتالي ينبغي أن تزود بموارد مالية لمواجهة هذه النفقات فالبلدية شخص معنوي تتمتع بميزانية خاصة بها، أي أن لها موارد تحصلها ونفقات تصرفها (1).

وتعد ميزانية البلدية بمثابة مرآة تعكس الحالة المالية للبلدية خلال فترة زمنية معينة ومدى تحقيق أهدافها من تخطيط وتوجيه، ولميزانية البلدية قواعد عامة تحكمها مثلها مثل ميزانية الدولة، ولعل أهم قاعدة من هذه القواعد العامة هي قاعدة التوازن (2).

ولأن الإدارة المحلية هي عصب التنمية المحلية فان للبلدية تأثير في المجال الاقتصادي والاجتماعي، ودوما تسعى إلى تحقيق مبدأ توازن نفقاتها مع إيراداتها في إعداد ميزانيتها السنوية، ولهذا يختلف تحديد طبيعة ميزانية البلدية باختلاف الزوايا المنظور إليها، فهناك المفهوم الاقتصادي والاجتماعي والمفهوم الديناميكي والمفهوم القانوني (المطلب الأول)، كما تخضع رخصة ميزانية البلدية إلى مجموعة من المبادئ والأحكام (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم ميزانية البلدية.

تعرف ميزانية البلدية بأنها ميزانية الإدارة المحلية وهي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية الذي يتم تطبيقه خلال سنة معينة، وهي تعكس بذلك الخطط والاتجاهات الرامية إلى تحقيق احتياجات ورغبات المواطنين (3).

كم عرفت بأنها وثيقة تقدر للسنة المدنية مجموع الإيرادات و النفقات الخاصة بالتسيير و التجهيز والاستثمار (4)

¹ - محمد بن مالك ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق بن عكنون، 1995، ص 28.

² - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، ص 392.

³ - محمد بن مالك، المرجع نفسه، ص 28.

⁴ - بهية عمران، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، بن عكنون الجزائر، 1990، ص 08.

بالإضافة إلى المفهومين السابقين وردت عدة مفاهيم لميزانية البلدية ، إلا أنها تختلف في تعريفها لميزانية البلدية ، ويرجع سبب اختلافها بصفة أساسية إلى اختلاف وجهات نظر الفقهاء ، فوجهة نظر الاقتصادي تختلف عن وجهة نظر رجل القانون ووجهة نظر رجل علم المالية تختلف عن وجهة نظر رجل العلوم الاجتماعية (1).

وعلى هذا الأساس خصصنا أربعة فروع لدراسة هذه المفاهيم وذلك كالتالي :

نتناول في الفرع الأول المفهوم الاقتصادي، وفي الفرع الثاني المفهوم الاجتماعي لميزانية البلدية، أما الفرع الثالث نتطرق فيه للمفهوم الديناميكي، وفي الفرع الرابع نتناول المفهوم القانوني لميزانية البلدية .

الفرع الأول: المفهوم الاقتصادي لميزانية البلدية.

خضعت البلدية الجزائرية لفترة طويلة إلى النظام الإداري المحلي الفرنسي تطبيقا للقانون المؤرخ في 05 أبريل 1934 والمتضمن قانون الإدارة المحلية الفرنسية ، فالوظائف التي كانت تمارسها البلدية آنذاك غلب عليها الطابع التقليدي ، لهذا عكست الميزانية هذه الوظائف ، فلم يكن للطابع الاقتصادي أي أثر (2) .

أما بعد الاستقلال وبصدور الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، منح البلدية صلاحيات واسعة النطاق بحيث شملت المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي (3)، وإدخال إصلاحات جديدة على ميزانية البلدية تمثلت بصفة أساسية في تقسيم الميزانية إلى قسمين أساسيين (4):

- قسم للتسيير .
- قسم للتجهيز والاستثمار .

¹ - عمراني بهية، المرجع السابق، ص9.

² - عمراني بهية، المرجع نفسه، ص10.

³ - أنظر المواد: 135 و170، من الأمر رقم 67-24. المتضمن القانون البلدي

⁴ - المادة 246 من الأمر رقم 67-24 . المتضمن القانون البلدي

ويحتوي كل قسم على نفقات وإيرادات . ولقد حل هذا التقسيم محل التقسيم القديم الذي كان يميز بين النفقات العادية والنفقات غير العادية والذي ساد منذ سنة 1962 (1).

هذا ويمكن إجمال المبادئ التي تضمنها الإصلاح الذي عكس الدور الاقتصادي للبلدية فيما يلي:

1- التبسيط في وثائق الميزانية.

2- أصبحت الوظائف الاقتصادية للبلدية مجسدة في قسم التجهيز والاستثمار .

3- تأسيس الاقتطاع الذي يمول قسم التجهيز والاستثمار بصفة إلزامية .

4- تعويض التمييز التقليدي للنفقات على أساس كل مصلحة إلى تقسيم جديد على أساس طبيعة الوظائف، مما يسهل إعطاء المعلومات الدقيقة للنفقات الخاصة بالاستثمارات الاقتصادية(2).

الفرع الثاني: المفهوم الاجتماعي لميزانية البلدية.

تضمن ميزانية البلدية بصفة عامة تلبية الحاجات العامة التي يحتاجها المواطنون الموجودين في إقليم البلدية من تجهيزات جماعية، كالصيانة والماء والكهرباء والتعليم والصحة(3).

والواقع أن أنشطة البلدية تكون حسب أهمية البلديات، بحيث تختلف وتتفاوت هذه الحاجات من بلدية لأخرى، فإذا كانت البلدية كبيرة من حيث الرقعة الجغرافية وغنية بالثروات أو حضرية، فإن حاجات المواطنين تكثر وبالتالي يزيد معها حجم النفقات ، أما إذا كانت البلدية صغيرة الحجم وفقيرة فإن حاجات المواطنين تقل و بالتالي ينخفض معها حجم النفقات (4).

1- محمد بن مالك، المرجع السابق، ص35.

2- محمد زغداوي، دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية ، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، معهد الحقوق والعلوم الإدارية 1985 ، ص 116.

3- بهية عمراني، المرجع السابق ، ص 10.

3- نفسه، ص12.

4- نفسه، ص13.

هذا ويلاحظ أن الجانب الإيجابي في المفهوم الاجتماعي لميزانية البلدية، يكمن أساسا في كونه يلبي حاجات المواطنين، وهذا عن طريق التوزيع العادل والعقلاني للنفقات والإيرادات .

الفرع الثالث: المفهوم الديناميكي لميزانية البلدية.

يرى أصحاب هذا الاتجاه بأن ميزانية البلدية هي معرفة قبل كل شيء، ثم إنها تعبير عن اختيار، وأخيرا فهي ترجمة لمجموعة من الوسائل⁽¹⁾.

أولا: ميزانية البلدية هي معرفة.

تتكون ميزانية البلدية من مجموعة من الوثائق والتي تتمثل في الميزانية الأولية والميزانية الاضافية والحساب الإداري، إلا أن هذه الوظائف لا تعني المساس بقاعدة وحدة الميزانية التي سوف تدرس في المطلب الثاني من هذا الفصل، وبذلك فإن ميزانية البلدية تشكل وثيقة محاسبية يمكن بواسطتها معرفة ما يحصل من إيرادات مع كيفية تحصيلها من جهة ، ومن جهة أخرى يمكن عن طريقها معرفة ما ينفق وكيف يتم إنفاقه، وعليه فإن المعرفة التي تقدمها الميزانية عن مختلف الدوريات المالية تعادل أو تساوي الالتزامات الملقاة على عاتق الهيئات المنتخبة، فالميزانية إذن تقوم بتمويل أنشطة وأعمال البلدية خلال سنة كاملة⁽²⁾.

ثانيا: ميزانية البلدية هي تعبير عن اختيار.

إن القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية ، كلف البلدية بإنجاز وتنفيذ وظائف واسعة النطاق ومن أجل تأدية هذه المهام يتطلب الأمر من السلطات المنتخبة أن تلتزم بتطبيق سياسة محكمة وعقلانية، لذلك فهي تقوم بتحديد جميع التوجهات التي ترى فيها أهمية وبالتالي إنجازها.⁽³⁾ والواقع أن الاعتماد على هذا الاختيار والالتزام به، هو في حقيقة الأمر رفض لسياسة غير محكمة والعمل على أن تكون ميزانية البلدية، هي فعلا عكس ذلك .

ثالثا: ميزانية البلدية هي ترجمة لمجموعة من الوسائل.

¹- Jean Cluzel ، Finances publiques et pouvoir local – librairie de droit et e juris- prudence – paris Année 1980 page 33.

²- بهية عمراني، المرجع السابق ، ص10.

³- المادة 03 من القانون رقم 10-11. المتعلق بالبلدية

في حقيقة الأمر لا يمكن تسجيل الإيرادات ضمن الواقع إلا بنقلها في سجلات الميزانية، فالميزانية تمثل الوسائل المالية التي يمكن أن تحقق الشيء الذي أعتبر ضروريا ولكن لا أحد يستطيع أن يعمل كل شيء وفي الحال، إذ يجب قبل كل شيء القيام بعملية الاختيار، فمن الضروري إذن أن يتم الاختيار بصرامة، وأن يتم الإنجاز بكل مواظبة⁽¹⁾.

هذا ويتطلب الإنجاز المواظبة والالتزام المستمر بالخيارات الأولية التي تم الاتفاق عليها والامتناع عن القيام بأي شيء إلا بعد إقراره من قبل، ولكن إذا تعنا في كل ما سبق ذكره، فإن الأمر يتطلب توافر الإرادة والأمانة العلمية، فهذه المبادئ ضرورية في المترشح الذي سيسير الأموال العامة.⁽²⁾

وفي واقع الأمر يجب على المترشح أن يأخذ بعين الاعتبار، أن ناخبيه هم في نفس الوقت مستهلكي ودافعي ضرائب.⁽³⁾

الفرع الرابع: المفهوم القانوني لميزانية البلدية.

تطرق المشرع إلى مفهوم ميزانية البلدية في الأمر رقم 67-24 السالف الذكر من خلال نص المادة 244 منه، كما عرفها أيضا في القانون رقم 90-08 الملغى المتعلق بالبلدية المؤرخ في 07-04-1990 من خلال نص المادة 149 منه وذلك كالتالي:

- **إذن بالتقرير:** بمعنى أداة هامة للتنظيم وتأطير المستقبل، ويعبر عن طريقها المجلس الشعبي البلدي عن برنامج عمله بلغة الأرقام.

- **أمر بالإذن:** يرخص عن طريقها المجلس الشعبي البلدي للرئيس، إنجاز النفقات في حدود التقديرات المصوت عليها من طرف المجلس والمصادقة عليها من طرف السلطات العمومية.

¹- أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، بدون طبعة وبدون سنة، ص 28.

² - jean cluzel، op.cit. ، p 32/33.

²- المادة 199-200 من القانون رقم 10-11.

³- المادة 176 من القانون رقم 10-11.

كما عرفها القانون رقم 11 - 10 السالف الذكر في الباب الثاني من الفصل الأول على أنها: " جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار".

وبالتالي يتضمن هذا المفهوم ثلاثة عناصر كالتالي :

أولاً: ميزانية البلدية هي جدول تقديرات.

ميزانية البلدية عبارة عن جدول تقديرات خاص بالإيرادات والنفقات السنوية، ويمثل جدول

التقديرات، الأرقام والمبالغ المحتملة التي ينتظر الحصول عليها من المصادر المختلفة للإيرادات، ويضاف إلى ذلك الأرقام المتوقع إنفاقها خلال سنة من الممارسة.

وتكمن أهمية التقديرات في ضرورة تنظيم الإيرادات من جهة، وتنظيم النفقات من جهة أخرى، لذلك عندما يعطي تعريف الميزانية أهمية لفكرة التقديرات فهو يعطي لرخصة الميزانية طابعا احتماليا إذ أن الميزانية كما سبق ذكره تقدير للنفقات والإيرادات ، فالأرقام التي تعطيها ليست بالأرقام المؤكدة والصحيحة ولكنها أرقام احتمالية فقط (1).

ويلاحظ بأن قيمة الميزانية وخاصة توازنها يتعلقان بدقة التقديرات التي يجب أن تعتمد بقدر الإمكان على أسس وضوابط علمية وعملية.

ثانياً: ميزانية البلدية هي أمر بالترخيص.

اتضح لنا بعد تعريف ميزانية البلدية أن عنصر الترخيص هو الحجر الأساسي والمركزي في اقتراح الإيرادات والنفقات الخاصة بميزانية البلديات، فالرخصة سواء تعلق الأمر بميزانية الدولة أو ميزانية البلدية يصوت عليها جهاز تداولي منتخب ، فالمجلس الشعبي الوطني الذي يمثل السلطة التشريعية على مستوى الدولة يمنح الرخصة الميزانية إلى الهيئة التنفيذية في الحكومة ، أما على مستوى البلدية فإن المجلس الشعبي البلدي وهو الهيئة المنتخبة، أي التداولية على مستوى البلدية، فهو الذي يقضي بمنح الرخصة الميزانية إلى المجلس التنفيذي المكلف بتنفيذها،(2) وبالتصويت على ميزانية البلدية ، يمنح المجلس الشعبي البلدي الرخص التالية:

- الرخص الضرورية لإعداد وقبض الضرائب المحلية من طرف إدارة الضرائب.

¹- زين العابدين ناصر، علم المالية العامة، دار النهضة العربية ، بدون دار نشر ، وبدون سنة ، ص 353.

²- المادة 15 من القانون رقم 11 - 10.

- جميع الرخص التي من شأنها منح رئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في تسيير كل المصالح الموجودة في إقليم البلدية.

- الرخص المتعلقة بإدارة الأموال والأملاك التابعة للبلدية.

ثالثاً: ميزانية البلدية هي أمر بالإدارة.

تعددت الصلاحيات العامة التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي ، وقد نص عليها القانون رقم 10-11 المذكور سالفاً، وبالتحديد في الباب الأول من الفصل الأول منه ، ففي المجال المالي كلف المجلس الشعبي البلدي بالصلاحيات التالية :

- الميزانية التي تشكل الوثيقة الأساسية التي ترسم جميع الأنشطة التي تقوم بتنفيذها وإنجازها البلدية منها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

- رخص البرامج الاستثمارية مهما كان نوعها وحجمها وأهميتها .

- القروض التي يحق للمجلس الشعبي البلدي إبرامها مع المؤسسات والأجهزة المصرفية المختلفة في حالة ما اقتضت الضرورة ذلك.

وإذا كانت وظائف البلدية تختلف وتتنوع فإن المجلس الشعبي البلدي هو الذي يكلف بإدارتها، وما يهم الإدارة إلا السير الحسن لجميع هذه المصالح والمؤسسات القائمة في إقليم البلدية التي تشرف عليها،⁽¹⁾ إلا أن الخلاف يكمن في مدى حرية كل جهاز منتخب في منح الرخصة الميزانية، فالسلطة التشريعية على مستوى الدولة تملك كل الحرية والسيادة في إقرار نفقاتها وإيراداتها كيفما تشاء ومتى تشاء،⁽²⁾ فهي تهيمن على الحياة الوطنية، أما على مستوى البلدية فإن المجلس الشعبي البلدي لا يملك حرية منح الرخصة إلا في حدود سلطاته في إقرار النفقات والإيرادات التي تراها مناسبة⁽³⁾.

¹- المادة 122 و 126 و 174، من القانون رقم 10-11.

²- بهية عمراني، المرجع السابق، ص 14.

³- المادة 183 من القانون رقم 10-11.

المطلب الثاني : القواعد التي تحكم ميزانية البلدية .

إذا كانت الرخصة الميزانية للبلدية تختلف عن الرخصة الميزانية للدولة، فإنها لا تختلف عنها من حيث خضوعها إلى القواعد العامة في التشريع المالي (1).

ومن هنا تحدد الرخصة الميزانية البلدية مثل الرخصة الميزانية للدولة، من حيث الزمان بقاعدة السنوية، ومن حيث المبلغ بقاعدة الشمولية، ومن حيث تقديمها بقاعدة الوحدة، ومن حيث مداها بقاعدة التوازن ومن حيث موضوعها بقاعدة تخصيص الإيرادات.

وعن موضوع أو مضمون كل قاعدة من هذه القواعد المختلفة خصصنا خمسة فروع، والذي يهمننا بالتحديد هو قاعدة التوازن بين الإيرادات والنفقات ، حيث إذا اختلف هذا المبدأ أصاب ميزانية البلدية عجز مالي.

الفرع الأول: قاعدة سنوية ميزانية البلدية .

يتم تحديد ميزانية البلدية كما هو الأمر بالنسبة إلى ميزانية الدولة وذلك بالالتزام بقاعدة السنوية، وقد جرى العرف على أن تكون مدة الميزانية سنة بكاملها، على أساس أن هذه الفترة كفيلة بتحقيق الرقابة على إجراءات الإنفاق وتحصيل الإيرادات بشكل دوري أو محدد لفترة ليست قصيرة ولا طويلة(2)، مما يساعد على ضبط عمليات التقدير ، فإن تخضع الرخصة من حيث الزمان إلى قاعدة السنوية، إذ تخصص لها قائمة تتضمن جميع النفقات المخصصة وجميع الإيرادات الضرورية لدفعها .

وقد نصت المادة 176 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر على ما يلي:

" ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية" ، وعلى هذا الأساس فإن ميزانية البلدية تعد لمدة سنة كاملة وفي إطار السنة المدنية، إلا أن هذه القاعدة لا ينظر إليها على إطلاقها ، إذ يتضح في بعض الحالات أهمية الخروج عنها كاستثناء عن الأصل العام الذي

¹- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 77.

²- ناشد عدلي سوزي، المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 2000، ص 60.

ذكر أعلاه، الشيء الذي أدى إلى وجود ميزانيات برامج التجهيز والأشغال الضخمة التي يتم تمويلها خلال فترات تقوت بالكثير مدة سنة (1).

وقد تعددت الأسباب التي أدت إلى تحديد فترات الميزانية بسنة ، يمكن إجمالها فيما يلي (2):

- أن غالبية الحسابات الأخرى سواء كانت عامة أو خاصة تحدد بسنة ، فتغير هذه المدة قد يؤدي إلى الإخلال بالحياة الاقتصادية في كل وقت .

- تلاؤم فترة السنة للنفقات والإيرادات التي تتفاوت خلال السنة.

- إن مراحل تحضير ومناقشة واعتماد الميزانية يتطلب وقتا محددا وجهدا كبيرا، إذ يصعب تكرار مثل هذا العمل خلال فترة قصيرة من الزمن.

فقاعدة السنوية في الأخير تتضمن أو بالأحرى تهدف إلى فعالية الوحدة التي تقوم على فكرة إدراج أو تجميع عناصر الميزانية في وثيقة واحدة ضمنا للوضوح والتوازن المالي .

الفرع الثاني: قاعدة وحدة ميزانية البلدية.

تخضع ميزانية البلدية إلى قاعدة وحدة الميزانية، التي تقوم على فكرة إدراج أو تجميع عناصر الميزانية في وثيقة واحدة، وذلك ضمنا للوضوح والتوازن المالي فعملية تجميع النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة وإجراء مقارنة فيما بينها سوف يبين كل فائض أو كل عجز، كما يبين طريقة تمويل العجز إن ظهر ، وأخيرا فإن نسبة النفقات والإيرادات تحدد في شكل أرقام تسجل في وثيقة واحدة(3).

كما تتعدّد العملية لو تعددت الميزانيات، إذ تتداخل الحسابات بعضها بعضا مما يؤدي إلى صعوبة وتعقيد فرض الرقابة المالية التي تمارسها السلطة المركزية ، هذا وإن تعدد الميزانيات يسيء أيضا إلى التصرف في الأموال العمومية، ومن هنا فإن الأمر يقضي بضرورة تقييد جميع النفقات والإيرادات التقديرية المتوقعة خلال السنة المقبلة في وثيقة واحدة بسيطة تسهل الرجوع إلى البيانات المتعددة للنفقات والإيرادات(4)، وقد أدت الضرورة إلى وضع ثلاثة وثائق متتابعة ومتلازمة

1- محمد عباس محرز، مرجع سابق ، ص 87.

2- محمد إبراهيم الوالي، علم المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987، ص90.

3- عنابة غازي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، دار البيار، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 1998 ، ص189.

4- لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص20.

ليبان الفائض أو العجز في ميزانية البلدية ،وهي الميزانية الأولية والميزانية الإضافية والحساب الإداري.

أولاً : الميزانية الأولية.

أطلقت عليها هذه التسمية لأنها تشكل الوثيقة الأولى التي يتم التصويت عليها بعد تقديمها من طرف رئيس البلدية إلى المجلس الشعبي البلدي، حيث ألزم المشرع بتولي الأمين العام للبلدية، وتحت سلطة رئيس البلدية إعداد مشروع الميزانية، فهي تمثل حالة تقديرات يتم إعدادها بناء على الإيرادات والنفقات الخاصة بالممارسة السابقة والمعروضة مسبقاً بصفة دقيقة، وهذا ما نصت عليه المادة 150 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر .

ويتم التصويت على الميزانية الأولية مبدئياً قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها ، في حين كان يتم التصويت على الميزانية الأولية في ظل الأمر رقم 67-24 السالف الذكر قبل شهر جانفي (1).

ثانياً: الميزانية الإضافية .

يتم إعداد الميزانية الإضافية بعد غلق الممارسة وبعد إعداد الحساب الإداري للسنة المالية المنصرمة ،وهذا ويعتبر العمل بالميزانية الإضافية عملاً سابقاً على الحساب الإداري ، فالميزانية الأولية كما جاء أعلاه يتطلب تنفيذها بعض التعديلات، والتي قد تكون ضرورية نتيجة ظهور إيرادات جديدة، لأن تقديرات النفقات المقيدة في الميزانية الأولية غير كافية، الشيء الذي يتطلب تقييد نفقات جديدة وتحويل عمليات الميزانية الأولية إلى الميزانية الإضافية ،و يتم التصويت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها،(2) هذا وتتميز الميزانية الإضافية بمعناها المزدوج بما يلي:

- هي حساب منقول بالنسبة إلى الفائض أو الناتج عن عمليات الميزانية المتعلقة بالممارسة فالميزانية الإضافية تتضمن ما يلي:

¹- المادة 245 من الأمر رقم 67-24.

²-المادة 181 فقرة 3 من القانون رقم 10-11.

- فيما يخص الإيرادات، فائض الممارسة التي تم غلقها بالإضافة إلى الأرصدة للتحويل، أما فيما يخص النفقات، نصاب الإعتمادات المتعلقة بالإيرادات التي يتم تحصيلها، كما يجب أن تتضمن الميزانية الإضافية على النفقات الأولية خلال الممارسة السابقة والتي لم يتم تقييدها في حساب الرصيد للسداد لأنها لم ترقم بدقة⁽¹⁾، ثم إن الميزانية الإضافية هي تصحيح وإضافة و يجب أن يأخذ فيها بعين الاعتبار كل تعديل قد يحصل في الوضعية المالية للبلدية ابتداء من التصويت على الميزانية الأولية.

ثالثاً: الحساب الإداري.

هو من الوثائق التي تشكل ميزانية البلدية، وقد نصت المادة 202 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر على ما يلي :

"تقدم حسابات السنة المالية السابقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل التداول على الميزانية الإضافية للسنة الجارية" وبالتالي أعطت هذه المادة الحق للمجلس الشعبي البلدي في الإطلاع على تسيير ميزانية البلدية ومعرفة وضعيتها المالية في أي وقت .

إن الحساب الإداري كان مجرد وسيلة رقابة، ثم تحول بعد الإصلاح إلى ميزان خاص بالعمليات المالية التي يقوم بإعدادها الأمر بالصرف البلدي خلال الممارسة، فهذه القابلية الجديدة جعلت منه حساب استغلال وحساب خسائر وحساب للأرباح التي تحققها البلدية⁽²⁾، ويتضمن الحساب الإداري قسمان للتسيير وفرعين آخرين، فرع خاص بالتجهيز وفرع خاص بالاستثمار، فهو يشمل قائمة النفقات وقائمة الإيرادات .

وعليه يمكن القول بأن هذه الوثائق بجميع أنواعها تهدف إلى تعديل أو تكملة مضمون ميزانية البلدية وليس بمضمون القاعدة نفسها، فبالإضافة إلى الوثائق المذكورة آنفاً، هناك وثائق أخرى تدرج في الميزانية وتتمثل في فتح إعتمادات ورخص خاصة، هذا ويمكن إجمال الأسباب التي أدت إلى الأخذ بهذه الوثائق فيما يلي⁽³⁾:

- تفسير بعض النفقات والإيرادات بطريقة غير مطابقة للواقع .

¹- عناية غازي، المرجع السابق، ص 192.

²- المادة 203 من القانون رقم 10-11.

³- بهية عمراني، المرجع السابق، ص 19.

- جهل بعض النفقات والإيرادات خلال إعداد الوثيقة الأولية.
- قد تؤدي نتائج الممارسة في بعض الأحيان إلى الأخذ بهذه الوثائق.

الفرع الثالث : قاعدة شمولية الميزانية

تقضي هذه القاعدة بإظهار كافة الإيرادات وكافة النفقات مهما كان حجمها دون إجراء أي مقاصة بمعنى عدم إلغاء أي بند من بنود الإيرادات أو الإنفاق العام⁽¹⁾.

إن قاعدة وحدة الميزانية تتطلب إعداد ميزاني واحد، بينما قاعدة شمولية الميزانية تتطلب إدراج كل النفقات والإيرادات في هذا العمل الميزاني ومن هنا نلاحظ مدى تكامل القاعدتين ، فقاعدة الشمولية قدمت كمظهر مكمل لقاعدة وحدة الميزانية، وتعني نوعاً من تقديم الرخص الميزانية ، وهذا التقديم يمكن أن يتم وفقاً لطريقتين⁽²⁾:

- طريقة الميزانية الصافية.
- طريقة الميزانية الإجمالية.

تتمثل الطريقة الأولى في وجود مقاصة بين الإيرادات والنفقات التي تم إنفاقها للحصول على الإيرادات، كما تجرى مقاصة للنفقات والإيرادات الناجمة عنها بحيث لا يدرج في باب الإيرادات بالميزانية إلا فائض الإيرادات على النفقات ولا يدرج من النفقات إلا فائض النفقات على الإيرادات⁽³⁾.

حيث يظهر بأن طريقة الميزانية الصافية منافية لقاعدة الشمولية، فهذه الطريقة تؤدي إلى إضعاف الرقابة التي تمارس على نفقات وإيرادات الدولة، إذ أنها تؤدي إلى إخفاء بعض منها وراء عملية المقاصة، الشيء الذي يؤدي بالمصالح الحكومية إلى عدم الاقتصاد في النفقات وعدم الاقتصاد لا يظهر في الميزانية⁽⁴⁾.

¹- فوزي فرحات، المالية العامة، منشورات الحلبي، بيروت، 2001، ص 78.

²- عطوي فوزي، المالية العامة، منشورات الحلبي، بيروت، 2003، ص 48.

³- عبد المولى السيد، أساسيات المالية العامة، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص 103.

⁴- محمد عباس محرز، المرجع السابق، ص 82.

أما الطريقة الثانية وهي طريقة الميزانية الإجمالية، فإنها تقضي بأن تسجل في الميزانية جميع النفقات والإيرادات، فلا يمكن خصم نفقات مصلحة ما من إيراداتها ولا يخصص أي من الإيرادات العامة كوحدة واحدة تستعمل في تغطية النفقات العامة (1).

فهذه القاعدة تضمن فعالية الرخصة الميزانية وذلك عندما تحدد من حيث المبلغ، إذ أن هذه القاعدة تستبعد تماما عملية المقاصة التي تعتمدها الطريقة الأولى.

هذا ولا تختلف ميزانية البلدية عن ميزانية الدولة في هذا المجال، فهي تلتزم برصد كل الإيرادات والنفقات دون إجراء أية مقاصة (2).

الفرع الرابع : قاعدة توازن ميزانية البلدية.

من القواعد الأساسية التي تحكم ميزانية البلدية قاعدة التوازن بين النفقات والإيرادات، ويقصد بها أن لا تزيد النفقات عن الإيرادات فتصاب بعجز مالي، كما لا تزيد الإيرادات عن النفقات فتصاب ميزانية البلدية بفائض مالي، وقد اعتبرها الفكر الكلاسيكي قاعدة ذهبية فهي الدليل القاطع على حساب التسيير المالي، وعلى هذا الأساس يمنع حدوث أي عجز أو فائض في الميزانية (3).

لذا سعى المشرع إلى جعل قاعدة التوازن قاعدة أساسية للاستقلال المالي للبلدية، بحيث إذا اختلت هذه القاعدة تصبح البلدية في حالة عجز، وتبقى البلدية في حاجة دائمة ومستمرة إلى المساعدات التي تقدمها لها الدولة وبالتالي تبقى دائما في حالة تبعية.

لقد نصت المادة 183 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر :

" لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص عن النفقات الإجبارية وفي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها من الرئيس الذي يخضعها إلى مداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام".

1- العلي فليح عادل، أساسيات المالية العامة، دار حمد للنشر والتوزيع، عمان، 2003 ص180.

2- السويسي فاطمة، المالية العامة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2005، ص88.

3- احمد حشيش عادل، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1992، ص284.

"يتم إعداد المجلس الشعبي البلدي من الوالي ، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية" .

وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 خلال أجل 8 أيام التي تلي تاريخ الإعداد المذكور أعلاه، تضبط تلقائيا من طرف الوالي (1).

كما نصت المادة 184 من نفس القانون المذكور أعلاه في الفقرة الأولى على ما يلي:
" عندما يترتب عن تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية "

هذا وتحتوي ميزانية البلدية على قسمين :

-قسم التسيير .

-قسم التجهيز والاستثمار

ويجري لزوما أن يخصص لكل قسم توازن خاص بالإيرادات والنفقات ، إذ أن مبدأ التوازن يتميز بالطابع الإلزامي، لذا لا يمكن الاستغناء عنه .

الفرع الخامس:قاعدة تخصيص إيرادات ميزانية البلدية.

تقضي هذه القاعدة بتخصيص إيرادات ميزانية البلدية، فبعض الإيرادات يجب أن تخصص لتمويل نفقات قسم التسيير، وتتمثل في الإيرادات الضريبية ،بينما البعض الآخر يخصص لضمان تغطية نفقات التجهيز والاستثمار، وهو منتج القروض.

وعليه فإن الإيرادات الضريبية تخصص في تغطية نفقات التسيير بالدرجة الأولى وتغطية نفقات التجهيز جزئيا في الدرجة الثانية، هذا ويختلف الوضع بالنسبة إلى الدولة ،حيث تعمل في هذا الإطار بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات التي تقضي بقبض الإيرادات الجبائية ووضعها في الخزينة مع جهل استخدامها في نفقات معينة و محددة(2).

¹ - المادة 179 من القانون رقم 10-11.

² - قاسم إبراهيم، المحاسبة العمومية والميزانية العامة للدولة، مؤسسة الأوراق، عمان، 1999، ص24.

وإذا كانت الدولة تعمل بهذه القاعدة ، فإنها في مجال النفقات تبقى قاعدة تخصيص الاعتمادات التي تدير عليها أيضا ميزانية البلدية ، إذ تنص المادة 182 من القانون رقم 10-11 على ما يلي: "يصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة "

" يمكن المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من باب إلى باب داخل نفس القسم عن طريق مداولة"

"يمكن المجلس الشعبي البلدي إجراء تحويلات من مادة إلى مادة داخل نفس الباب بموجب قرار، ويخطر بذلك المجلس الشعبي البلدي بمجرد انعقاد دورة جديدة"

"غير أنه لا يمكن القيام بأي تحويل بالنسبة للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص".

فإذن وكما هو موضح في المادة ، فإن ميزانية البلدية تخضع إلى قاعدة تخصيص الإعتمادات كقاعدة عامة ، ويطبق الاستثناء على الإعتمادات التي يتم تقييدها بتخصيصات خاصة⁽¹⁾.

¹– Louis Troabas , Finances Publiques –DALLOZ– 2 eme edition ,année –1998 , p 80.

المبحث الثاني: أسباب العجز المالي لميزانية البلدية.

إن ظاهرة العجز في ميزانية البلديات أصبحت الميزة الرئيسية لأغلب بلديات الجزائر، وهذه الظاهرة كانت و ما زالت من أصعب المشاكل التي تعرقل التنمية المحلية وخاصة في السنوات الأخيرة. حيث أن التوازن في ميزانية البلدية يرتكز على التوازن المالي بالدرجة الأولى أي تساوي الإيرادات مع النفقات والإخلال بهذا المبدأ سيؤدي إلى تجاوز حدود النفقات وبالتالي حدوث عجز مالي. غير أن ما يلفت الانتباه أن ظاهرة عجز ميزانية البلدية قد عرفت تفاقماً رهيباً خاصة منذ سنوات التسعينات وهذا راجع إلى أسباب داخلية وخارجية، ولدراسة هذا المبحث فضلنا التقسيم الآتي:

سيتم تناول الأسباب الداخلية أو الذاتية في مطلب أول، وسنتطرق إلى الأسباب الخارجية أو الموضوعية في مطلب ثان.

المطلب الأول: الأسباب الداخلية أو الذاتية للعجز المالي في ميزانية البلدية.

قبل التطرق إلى ظاهرة العجز وأسبابه نرى أنه من الضروري التطرق لمفهوم العجز الميزاني أولاً ، ويقصد به :

لغة: عجز عن الشيء أي لم يقدر عليه ، وعجز ، عجزاً ، و عجوزاً ، وعجزنا ، ومعجوزاً، ومعجزاً، ومعجزة ، يعني ضد جزم ،بمعنى ضعف ولم يقدر عليه (1).

أما اصطلاحاً: عجز الميزانية هو الإخلال بمبدأ التوازن ، الذي تتميز به الميزانية ، أي هو الحالة التي تكون فيه النفقات أكبر من الإيرادات (2).

لذلك فإن أي إخلال في قاعدة توازن الميزانية يؤدي حتماً إلى عجزها ،حيث يترجم هذا العجز في كون أن النفقات تكون أكبر من الإيرادات، أي عجز الإيرادات عن تغطية النفقات،وهو حال أغلب بلديات الجزائر.

¹ - القاموس الجديد للطالب ، معجم عربي ، طبع بمصنع الكتاب للشركة التونسية للتوزيع ، قرطاج ، تونس ، جويلية 1999 ، ص 652.
² - رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز الميزاني، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، فرع إدارة ومالية، جامعة بن عكنون الجزائر ، 2002، ص 08.

وعليه سوف نتناول في هذا المطلب عدم توازن نفقات ميزانية البلدية مع إيراداتها في فرع أول وضعف مستوى التنظيم والتسيير البلدي في فرع ثان.

الفرع الأول : عدم توازن نفقات ميزانية البلدية مع إيراداتها .

إن المقصود بعدم توازن الميزانية هو عدم تعادل الإيرادات مع النفقات وما يتبعه من الوقوع في العجز أو الفائض في الميزانية، وتكون ميزانية البلدية في حالة عجز إذا كانت الإيرادات أقل من النفقات، أو النفقات أكثر من الإيرادات (1).

ولعدم توازن نفقات وإيرادات ميزانية البلدية أسباب مختلفة يمكن ذكر أهمها فيما يلي:

أولاً: النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية.

تعتبر ظاهرة النمو السريع لنفقات ميزانية البلدية من الظواهر العامة، وأضحت الميزة الأساسية لجميع ميزانيات بلديات الوطن على اختلاف حجمها وإمكانياتها الطبيعية والبشرية. وقد يحدث كما سنراه أن تتوقف الزيادة السريعة للنفقات أو تتراجع لسبب أو لآخر في بعض السنوات غير أنها لا تلبث أن تعاود ارتفاعها بزوال السبب (2).

كما ترجع ظاهرة النمو المطرد لنفقات ميزانية البلدية بصفة خاصة، إلى الوضعية المالية الصعبة التي عرفت البلديات الجزائرية منذ صدور الأمر رقم 24/67 السالف الذكر، والتي أظهرت انخفاض خطير في الموارد، متبوع بارتفاع كبير للنفقات (3).

وقد عرفت هذه الظاهرة انتشارا ملفتا للانتباه في فترة التسعينات، حيث ظهرت للوجود مشاكل خاصة بكل جهة، ضف إلى ذلك النمو الديموغرافي وتنوع الاحتياجات والمطالب المتزايدة يوميا و ارتفاع الأسعار وزيادة التكاليف نتيجة تحرير الأسعار واستقلالية المؤسسات ودخول الجزائر اقتصاد السوق، كلها أسباب ساعدت على تفاقم مشاكل البلديات، وبالتالي حصول زيادة في النفقات على حساب إيرادات الميزانية، فازدادت أعباء البلديات النائية من النفقات، وتم حرمانها من المداخل.

1 - محمد بن مالك، المرجع السابق، ص 68.

2 - بهية عمراني، المرجع السابق، ص 20 و 21.

3 - صالح الرويلي، إقتصاديات المالية العامة، جامعة وهران، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، 1998، ص 64.

وإذا أردنا البحث عن الأسباب الموضوعية المؤدية إلى عدم توازن نفقات وإيرادات ميزانية البلدية نجد أنها تنصب أساساً على الارتفاع المذهل لنفقات قسم التسيير ، هذه الأخيرة تعتبر المصدر الأساسي للعجز⁽¹⁾.

أما فيما يخص النفقات الموجهة لقسم التجهيز والاستثمار ، فهي تتسم بقلّة نسبتها ، ومع ذلك فهي تشكل أيضاً عبئاً ثقيلاً على ميزانية البلدية ، التي تتمثل أساساً في نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير التي لا تزيد عن 10 % من مجموع الإيرادات⁽²⁾، ورغم ذلك فعملية الاقتطاع من قسم التجهيز تتم وفق عملية حسابية مدروسة⁽³⁾.

ثانياً: النمو البطيء لإيرادات ميزانية البلدية.

إن أغلب البلديات تعاني من النمو البطيء لإيراداتها في مقابل زيادة سريعة لنفقاتها، ولهذا النمو البطيء عدة أسباب هي كالتالي⁽⁴⁾:

- جهل الأملاك العمومية: فالبلديات لم تقم بجرد أملاكها إبان رحيل المستعمر، الأمر الذي أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات ووثائقها، وبالتالي ضياع موارد مالية هامة.
- انعدام وجود الفهرس العقاري: فمعظم البلديات تقريباً تفتقر إلى وجود فهرس عقاري يحصي كل ممتلكاتها وبكل أنواعها، وحتى البلديات التي تملك هذا الفهرس فهو ناقص ولا يبرز كل الممتلكات.
- عدم مراجعة أسعار الإيجار: إن العديد من ممتلكات البلديات مستأجرة بأسعار رمزية لا تغطي حتى تكاليف صيانتها ومنها ما هو مؤجر بدون مقابل.
- عدم الاستغلال الأمثل للمصالح والمرافق العمومية: حيث نجد أن الكثير من البلديات تؤدي العديد من الخدمات بالمجان، في حين يمكنها أن تحصل على إيرادات من وراء ذلك في حدود ما يسمح به القانون.

1 - يوسف بشلاوي، الصعوبات المالية للبلديات ،مذكرة نهاية الدراسة ،المدرسة الوطنية العليا للإدارة والتسيير 1994،ص116.

2 - المرسوم رقم 67 / 145 المؤرخ في 31 جويلية 1967 والمتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 71 بتاريخ 1967/08/31.

3 - محمد بن مالك ، المرجع السابق،ص78.

4- بلجيلالي احمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان،

2010، ص104 و105.

الفرع الثاني : ضعف مستوى التنظيم والتسيير البلدي.

أدت حاجات المواطنين المتزايدة يوما بعد يوم وظهور صلاحيات جديدة في قوانين البلدية إلى بروز ضعف في مستوى التنظيم والتسيير البلدي وهذا من خلال السببين التاليين :

أولاً: إتساع حجم مهام البلديات.

لقد أضاف القانون رقم 10-11 السالف الذكر عدة مهام وصلاحيات للبلديات معدلا بذلك القوانين السابقة، وهذا راجع لكون المشرع أحدث نقلة نوعية جديدة في النهج الاقتصادي والسياسي للبلاد لذلك سعى إلى وضع البلديات وفقا للإصلاحات الاقتصادية للبلاد التي تحتاج إلى تغييرات اجتماعية أيضا.

وعليه فقد نص القانون رقم 10-11 المذكور آنفا على أهم المهام الموكلة للبلدية في الباب الثاني له (صلاحيات البلدية) تحت أربعة فصول (1).

بالإضافة إلى ذلك ، فإن البلدية تقوم بتلبية حاجات المواطنين من صرف المياه ، رفع القمامة المنزلية، وضع شبكات النقل العمومي، وغيرها من الحاجات العامة، وأمام هذا التطور لمهام البلديات لم تعرف مدا خيلها تطورا يفي بالعرض، إذا ما استثنينا ما جاء به قانون المالية لسنة 2000⁽²⁾، الذي أسس الرسم على رخص العقارات ويتضمن ما يلي:

- رخص البناء .
- رخص تقييم الأراضي.
- رخص التهديم.
- شهادة المطابقة والتجزئة والعمران .

بالإضافة إلى هذا الرسم ، أحدث المشرع بموجب قانون المالية لسنة 2000 المذكور في المادة 56 منه ، رسما خاصا على الإعانات والصفائح المهنية.

¹ - المواد من 107 إلى 124 من القانون رقم 10-11.

² - المادة 55 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23/12/1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، صادر في الجريدة الرسمية عدد 92 بتاريخ 23-12-1999.

ثانيا : ضعف مستوى التأطير .

إذا كان تطبيق اللامركزية قد ارتبط فكريا ومنذ البداية بقدرة المسؤولين المحليين على ممارسة اختصاصاتهم ، فقد بين الواقع أن التدابير التي تحيط بعملية اختيار وتعيين ممثلي وموظفي البلديات أصبحت لا تتجاوب إطلاقا مع الواقع⁽¹⁾.

حيث نجد أن صفات التأهيل تتعدم في فئة كبيرة من الممثلين المحليين ، كما أن الشروط التي تحيط بعملية تعيين الأعوان الإداريين ، وجذب الإطارات المؤهلة لا زالت محفوفة بالكثير من الغموض خاصة إذا علمنا بأن الإطارات تميل في غالبها إلى العمل على مستوى الإدارات المركزية أو غير المركزية على الأقل (أي الولاية والدائرة) وتتبدد الالتحاق بالبلديات، لا سيما النائية منها، كما أن غياب المحفزات التشجيعية ، أدى إلى حرمان البلديات من التأهيل اللازم⁽²⁾.
وعليه نستنتج أن أغلب بلديات الوطن تعاني من نقص فادح في الإطارات ، وهذا يعود إلى جملة من الأسباب وهي كالتالي :

- عدم احترام إجراءات التوظيف واعتماد طريقة الترقية الداخلية أكثر من الخارجية، مما يجعل مناصب كثيرة تشغل من طرف موظفين لهم خبرة مهنية لكن ينقصهم التأهيل العلمي⁽³⁾.
 - ضعف مستوى التأطير في البلديات، واعتماد طريقة التوظيف على أساس الشهادة ، وهذا لا يعطي مقياس حقيقي لاختيار الكفاءة .
 - افتقار معظم البلديات إلى جداول تقديرية لتسيير الموارد البشرية الواضحة للتوظيف والتكوين، إذ نجد أغلب الإطارات الجديدة موظفة في إطار الشبكة الاجتماعية وتشغيل الشباب⁽⁴⁾.
- والملاحظ أن عمليات التعيين والتوظيف عبر كامل بلديات الوطن لا تخضع إطلاقا للضوابط التنظيمية المنصوص عليها في القانون، بل تخضع في الغالب لاعتبارات لا تتماشى والصالح العام، إضافة إلى زيادة في عدد المستخدمين على مستوى البلديات، دون أي اعتبار للكفاءات

¹ - الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003، ص 88.

² - أحمد رحمانى ، تسيير الموارد البشرية ، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات المحلية (رهانات ونقاش) ،مجلة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط C.E.N.E.A.P، 1996، ص 41.

³ - أحمد رحمانى ، المرجع نفسه ، ص 45.

⁴ - العمري بوحيط ، المرجع السابق ، ص 88.

ولمستوى المستخدمين، حيث بلغت هذه الزيادة نسبة تقدر بحوالي 3 % مما يؤدي إلى استهلاك مستخدمى البلدية لكتلة أجزية مرتفعة تتجاوز نسبة 70 % من الإيرادات العادية⁽¹⁾.

المطلب الثاني : الأسباب الخارجية أو الموضوعية للعجز المالي في ميزانية البلدية .

برزت عدة عوامل موضوعية (خارجية) ساعدت على تفاقم ظاهرة العجز المالي لأغلب بلديات الوطن، حيث خلف التقسيم الإقليمي لسنة 1984 بلديات فقيرة معدومة الموارد ، لأنه لم يراعي في تقسيمه الجانب الاقتصادي للبلدية الذي يساعد في دفع عجلة التنمية ، ضف إلى ذلك إختلالات النظام الجبائي الحالي ومحدوديته كما سنرى لاحقا .

وعليه سيتم تناول التقسيم الإقليمي لسنة 1994 في فرع أول، وإختلالات النظام الجبائي الحالي في فرع ثان.

الفرع الأول: التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984.

لقد ضاعف التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984 عدد البلديات الموجودة على المستوى الوطني، وارتفع عددها من 704 إلى 1541 دون أن يراعي إمكانياتها المتاحة لرفع مستوى التنمية المحلية، وبذلك خلق بلديات دون أية حيوية اقتصادية⁽²⁾.

انطلاقا مما سبق سوف نحاول أن نعالج هذا الفرع من خلال نقطتين هما :

أولا : مضمون التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984.

عرفت البلديات في الجزائر تطورا ملحوظا منذ الاستقلال ، ففي سنة 1962 وجدت 1536 بلدية موروثه عن العهد الاستعماري أغلبها تعاني من ضعف في الإمكانيات البشرية والموارد المالية، ويصدر المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963 تقلص عدد البلديات ليصبح 632 بلدية، لاغيا بذلك أكثر من نصفها ، ثم جاءت سلسلة من النصوص اللاحقة المكملة للمرسوم السابق ، والتي أضافت عدد قليل من البلديات ، حيث انتقل هذا العدد من 632 بلدية إلى 703 بلدية سنة 1977 وبقي الوضع على حاله إلى غاية سنة 1984 ، حيث ظهر على إثر

¹ - الشريف رحماني ، المرجع السابق ، ص 44.

² - رشيد حمدي، المرجع السابق، ص 26.

ذلك القانون المتضمن إعادة النظر في الحدود الإقليمية للولايات والبلديات ، والذي رفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية وعدد البلديات من 703 إلى 1541 بلدية (1).

واستنادا للنصوص القانونية المنظمة للإقليم الجزائري نلاحظ أن هذه الأخيرة قد استهدفت تحقيق المبادئ الإدارية التي تحكم أحجام الوحدة المحلية، عندما ضمت أكثر من نصف البلديات رغبة في تحقيق الأهداف المتعلقة بتقريب الإدارة من المواطن (2).

لكن في الواقع فإن أي تغيير أو مراجعة للتنظيم الإقليمي للبلديات ، يجب أن يهدف إلى معالجة مسألتين هما (3):

- التخلف الإداري الناتج عن كون الكثير من المداشر والقرى ملحقة ببلدية لا تخلو من صعوبات في ميدان الاتصال والمبادلات الاقتصادية.

- انعدام التوازن في توزيع السكان بسبب التفاوت الكبير في الكثافة السكانية للبلديات.

ومن هذا المنطلق ظهرت التقسيمات الإقليمية للبلديات، حيث كانت تهدف إلى توزيع أفضل لمجالات الأنشطة عبر الوطن، وكذا توفير الخدمات العامة وتقريب الإدارة من المواطن وتحقيق التماسك بين المواطنين على المستوى المحلي (4).

- ومن أهم العناصر التي تجدر الإشارة إليها في التقسيم الإقليمي للدولة لسنة 1984 ما يلي (5):

- أن التقسيم الذي طرأ في سنة 1884 قد أحدث تغييرا عميقا في توزيع البلديات على أساس الكم (عدد السكان)

- ظهور بلديات صغيرة ذات طبيعة ريفية لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور .

1 - القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04/02/1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد ، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 6 بتاريخ 07/02/1984 ، المادة 30 منه.

2 - الشريف رحماني ، المرجع السابق ، ص 87.

3 - مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على النظام البلدي والولائي في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1986 ، ص 95.

4 - الشريف رحماني ، المرجع السابق ، ص 90.

5 - مسعود شيهوب ، المرجع نفسه ، ص 96.

ثانيا: عدم مراعاة التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984 لحجم مختلف البلديات.

إذا كان الهدف من التقسيم الإقليمي لسنة 1984 هو التأقلم مع الوضع الجديد للبلاد خاصة فيما يخص النمو الديموغرافي الكبير، إلا أن الواقع يثبت أنه لم يراع التوزيع الأمثل للسكان حسب كل بلدية، والجدير بالذكر أن المشرع لم يراع عند إنشائه للبلديات الجديدة (837 بلدية) متطلبات اللامركزية، ذلك أن هذه الأخيرة يتحكم فيها عاملان هما عدد السكان والنطاق الجغرافي⁽¹⁾.

ثالثا: بروز بلديات صغيرة وفقيرة لا تسمح لها وسائلها الخاصة بالتطور.

في واقع الأمر إن من أصل 837 بلدية جديدة التي ظهرت بموجب التقسيم الإقليمي لسنة 1984 نجد 19 بلدية فقط مقراتها العامة (CHEF LIEU) تدرج ضمن البلديات الحضرية وباقي البلديات كلها ريفية، أما الباقي فهي مختلفة⁽²⁾.

وفي الأخير نصل إلى أن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 قد ساهم في تدهور الوضعية المالية لأغلبية بلديات الوطن، ونجدها تختلف فيما بينها من حيث الطابع المميز لها ومن حيث إمكانياتها المالية وتعداد سكانها.

الفرع الثاني : اختلالات النظام الجبائي الحالي .

إن النظام الجبائي الحالي تميزه عدة إختلالات، تؤثر سلبا على السير الحسن للمهام المختلفة للبلديات، ومن أهم ما يميزه الصبغة الممركزة له، الشيء الذي أدى إلى استحواد الدولة على جل الضرائب المنتجة للمداخيل على حساب الجماعات المحلية، كما يعاني النظام الجبائي الحالي من ظاهرة خطيرة أضحت تميز كل بلديات الوطن وتتمثل في ظاهرة التهرب الجبائي وهو ما سيتم تناوله على النحو التالي :

أولا: ضعف منتج ضرائب البلديات .

تتمتع البلديات بزمة مالية مستقلة، حيث أن لها ميزانية خاصة ترصد فيها جميع نفقاتها وإيراداتها، إلا أنها تتفادى التعدي على مبدأ " لا ضريبة بدون قانون " حيث تنص المادة 79 من القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 1984/07/07 المتضمن قانون المالية، أن سلطة إحداث

¹ - محمد حسن بهلول، الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1990، ص375.

² - جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1998، ص88.

الضرائب والرسوم تعود إلى البرلمان وعليه يمنع منعاً باتاً تحصيل أو خلق ضريبة غير منصوص عليها في القانون، ولا يمكن للمجالس الشعبية المحلية إنشاء أي ضريبة أو التغيير في نسبتها إلا فيما ينص عليها القانون صراحة (1).

وعليه فالمستفيد الكبير من الضرائب هو الدولة التي تحصل على الضرائب ذات المداخل الكبيرة بينما تحصل الجماعات المحلية على ضرائب ضعيفة المداخل .

ولهذا نحصر هذا العنصر في نقطتين أساسيتين :

أ-الضرائب والرسوم المخصصة كلياً للجماعات المحلية :

يمكن أن نجمل الضرائب والرسوم التي تعود كلياً للجماعات المحلية أساساً فيما يلي :

1-الرسم على النشاط المهني :

أحدث هذا الرسم بموجب الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 03-02-1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، حيث حل محل كل من الرسم على النشاط الصناعي والنشاط التجاري والرسم على النشاط غير التجاري، ويعتبر الرسم على النشاط المهني، المصدر الجبائي الأساسي للبلديات، لما يتميز به من وفرة في محصوله (2)

ويستحق الرسم على النشاط المهني بصدد الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطاً تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح الصناعية والتجارية أو الضريبة على أرباح الشركات (3).

وعرف معدل الرسم على النشاط المهني عدة تعديلات، هي كالتالي (4):

- بموجب قانون المالية لسنة 1996: يحصل بنسبة 2.5 %، منها 1.66% للبلدية.
 - بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2001: يحصل بنسبة 2 % منها 1.3 % للبلدية.
 - بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008: يحصل بنسبة 3%، منها 1.3% للبلدية.
- أما باقي النسب فهي لصالح الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

¹ - بدو شعيب ، موقع الجباية المحلية من المالية المحلية وكيفية استغلالها لمواجهة العجز المالي ، مذكرة تريض السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة ، الدفعة 34، سنة 2000، ص 30.

² - حميد بوزيدة، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 131.

³ - رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث، دارهومة للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، الجزائر، 2006، ص 142.

⁴ - حميد بوزيدة، المرجع نفسه، ص 140.

2- الدفع الجزافي:

هو عبارة عن ضريبة مباشرة تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة في الجزائر، التي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات ومعاشات وريوع وعلاوات وامتيازات عينية وأجور لمستخدميها، ويمتاز بأن عبئه لا يقع على عاتق المستفيد من هذه المداخل، وإنما يقع على عاتق الذين يقومون بدفع الأجرة من أشخاص طبيعيين ومعنويين⁽¹⁾.

وعرف معدل تحصيل الدفع الجزافي عدة تعديلات وهذا إلى غاية إلغائه بموجب القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31-12-2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 وهذه التعديلات هي كالتالي⁽²⁾:

بموجب قانون المالية لسنة 2002: يحصل بنسبة 4%.

بموجب قانون المالية لسنة 2004: يحصل بنسبة 2%.

بموجب قانون المالية لسنة 2005: يحصل بنسبة 1%.

بموجب قانون المالية لسنة 2006: تم إلغاؤها.

3- رسم التطهير :

جاء هذا الرسم بموجب القانون رقم 80-12 المؤرخ في 31/12/1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 والمعدل بموجب قانون المالية لسنة 1993 وقانون المالية لسنة 2000⁽³⁾. وفي بداية الأمر، جمع هذا الرسم بين رسم رفع القمامات المنزلية ورسم تصريف المياه في المجاري، ويصدر قانون المالية لسنة 1994، أبقى فقط رسم رفع القمامات المنزلية وعائدها يعود للبلدية، بينما نص قانون المالية لسنة 1997 في مادته 28 على مبلغ هذا الرسم الذي تم تعديله بموجب قانون المالية لسنة 2000 وذلك كما يلي⁽⁴⁾:

¹- ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر، منشورات بغدادية، الجزائر، 2003، ص 82.

²- ناصر مراد، المرجع نفسه، ص 146.

³- قانون رقم 80-12 مؤرخ في 31-12-1980، متضمن قانون المالية لسنة 1981، صادر في الجريدة الرسمية العدد 54 بتاريخ 31-12-1980.

²- قانون رقم 99-11 مؤرخ في 23-12-1999، متضمن قانون المالية لسنة 2000، صادر في الجريدة الرسمية العدد 92 بتاريخ 23-12-1999.

³- المادة 43 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18-12-1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، صادر في الجريدة الرسمية العدد 65، بتاريخ 18-12-1991.

- 375 دج على كل منزل بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50000 نسمة .
 - 500 دج على كل منزل بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها عن 50000 نسمة أو أكثر .
 - 1000 دج على المحلات التجارية أو الحرفية أو غير التجارية وما يماثله ، الواقعة في البلدية التي يبلغ عدد سكانها 50000 نسمة أو أكثر .
 - 2500 إلى 50000 دج على كل محل صناعي أو تجاري أو حرفي أو مماثل ينتج كمية فضلات أكبر من الأصناف المذكورة أعلاه .
- يحدد هذا الرسم رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وتصادق عليه السلطة الوصية ، وذلك مهما كان عدد سكان البلدية التي يقع فيها هذا المحل .
- 2000 دج إلى 4000 دج، يحدده رئيس المجلس الشعبي البلدي بقرار بعد مداولة م،ش،ب.

4- الرسم العقاري: يعتبر من الرسوم المحصلة لصالح البلديات، و جاء هذا الرسم بموجب الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 2 جوان 1967 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967 وتم تعديله بموجب القانون رقم 91-25 المتضمن قانون المالية لسنة 1992⁽¹⁾، ويطلق على نوعين من الملكيات المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني وتوجه حصيلته في مجملها إلى البلديات.

5- رسم الإقامة:

يفرض هذا الرسم على الأشخاص الذين لا يقيمون في البلديات، ولا يملكون فيها إقامة خاضعة للرسم العقاري، وأعيد تأسيس هذا الرسم بموجب الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30-12-1995، يتضمن قانون المالية لسنة 1996.

لقد عرف هذا الرسم عدة تعديلات، وتم توسيعه على كافة البلديات، بعد أن كان يشمل بلديات محددة مع الزيادة في التعريف بصفة مترنة، حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية⁽²⁾

² - محمد عبدوا بودريالة، الإصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان 2003، ص102.

ويؤسس الرسم على الإقامة لفائدة البلديات وحدها، حيث يمكنها عن طريق المداولة، التصويت على رسم الإقامة الواجب تحصيله لتمويل ميزانيتها وفقا لأحكام قانون البلدية⁽¹⁾.

ب- الضرائب والرسوم المخصصة جزئيا للجماعات المحلية.

يمكن أن نجمل الضرائب والرسوم التي تعود جزئيا للجماعات المحلية، أساسا فيما يلي:

1- الرسم على القيمة المضافة:

أحدث هذا الرسم إلى جانب الرسم على العمليات البنكية والتأمينات، بموجب القانون 90-36 المؤرخ في 31-12-1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، وذلك بعد استكمال جميع فصوله المرتبطة بتحديد النسب ونظام الإعفاءات.

ويعتبر الرسم على القيمة المضافة ضريبة على الإنفاق، أوجده المشرع لتعويض نظام الرسوم على الأعمال الذي كان سائدا من قبل⁽²⁾.

عرف توزيع محصول الرسم على القيمة المضافة عدة تعديلات آخرها كان بموجب الأمر 06-04 المؤرخ في 15-07-2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ويتم توزيع محصوله كالاتي: ⁽³⁾

-80% لفائدة ميزانية الدولة.

-10% لفائدة ميزانية البلديات.

-10% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

2- الضريبة على الممتلكات:

تم تأسيس هذه الضريبة بموجب المادة 247 من المرسوم التشريعي رقم 93-01، المتضمن قانون المالية لسنة 1993، لتعويض ضريبة التضامن الوطني، التي كانت مطبقة إلى غاية سنة 1989 تحدد هذه الضريبة بتطبيق جدول تدريجي على جميع الممتلكات، ويقدر معدله الحدي الأعلى بنسبة 2.5 % ⁽⁴⁾

¹ - المادة 59 من القانون رقم 97-02 المتضمن قانون المالية لسنة 1998.

² - رايح غضبان، الجباية المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 28.

³ - المادة 60 من الأمر 06-04.

⁴ - رايح غضبان، المرجع السابق، ص 38.

ويتم توزيع محصول الضريبة على الممتلكات بالنسب التالية⁽¹⁾:

- الدولة بنسبة 60%

- البلديات بنسبة 20%

- نسبة 20% ، تدرج في الحساب الخاص رقم 050-302 تحت عنوان: الصندوق الوطني للسكن.

3 . الرسم على الأطر المطاطية:

أحدث هذا الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا، بموجب القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31-12-2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 ويتم توزيع مداخيل هذا الرسم كما يلي (2) :

-10% لفائدة الصندوق الوطني للتراث الثقافي .

-5% لفائدة ميزانية الدولة .

-25% لفائدة البلديات .

-50% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث .

4- الرسم على الزيوت والشحوم :

أحدث هذا الرسم على الزيوت و الشحوم وتحضير الشحوم، بموجب القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31-12-2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 ، وتخصص مداخيل هذا الرسم كما يلي (3):

-15% لفائدة الدولة .

-35% لفائدة البلديات .

-50% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث .

5 . الضريبة الجزافية الوحيدة :أحدثت هذه الضريبة بموجب القانون رقم 06 - 24 المؤرخ في

26 - 12- 2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007 ، لتحل محل النظام الجزافي للضريبة

¹- حميد بوزيدة،المرجع السابق،ص123.

² - المادة 60 من القانون 05-16.

³ - المادة 61 من القانون 05-16.

على الدخل الإجمالي وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي ، والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني ، وتوزع حصيلة الضريبة الجزافية الوحيدة كما يلي⁽¹⁾:

- الدولة بنسبة 48.5% .
- البلدية بنسبة 40% .
- الولاية بنسبة 5% .

6- المنتوجات الضريبية المنجمية للجماعات المحلية.

خصص القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03-07-2001 ، المتضمن قانون المناجم ، نسبة محددة لكل من ضريبة الاستخراج ، والرسم على حق استغلال المساحة المنجمية والضريبة على أرباح المناجم لفائدة الجماعات المحلية وذلك على النحو التالي⁽²⁾ :

● حاصل ضريبة الاستخراج:

- أموال الذمة المنجمية : بنسبة 80% .
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية : بنسبة 20% .
- حاصل الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية :
- أموال الذمة المنجمية العامة : بنسبة 50% .
- الصندوق المشترك للجماعات المحلية : بنسبة 50% .
- حاصل الضريبة على أرباح المناجم :
- الدولة بنسبة 30% .
- الجماعات المحلية بنسبة 03% .

7- قسيمة السيارات:

أحدثت هذه الضريبة على السيارات المرقمة بموجب الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30-12-1995

¹ - حميد بوزيدة ، المرجع السابق ، ص 127.

² - المادة 154 و 158 من القانون رقم 01-10.

المتضمن قانون المالية لسنة 1996، ويقع عبؤها على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارات خاضعة للقسيمة (1) .

وتعفى من هذه القسيمة ، السيارات التالية (2) :

- السيارات التابعة للدولة والجماعات المحلية .

- السيارات التي تكون ملكيتها تابعة للأشخاص الذين يتمتعون بالامتيازات الدبلوماسية والقنصلية

- السيارات ذات المعدات الصحية .

- السيارات المجهزة بمعدات وآلات الحماية والإطفاء .

- السيارات المجهزة والموجهة للمعوقين .

أما بالنسبة لتوزيع حصيلة هذه القسيمة ، فهي كالتالي (3):

- حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80%.

- حصة الدولة بنسبة 20% .

ونخلص مما سبق، إلى أن تقسيم الأعباء والموارد بين الدولة والجماعات المحلية منذ الاستقلال يتميز بعدم التوازن المستمر ، فهو لصالح الدولة على حساب البلديات ، وذلك بالرغم من التعديلات التي أجريت على الضرائب والرسوم المحلية ، فمستوى الموارد المحلية لا يزال ضعيفا ، ولم يعرف التحسن المنتظر .

● ثانيا :التهرب الضريبي .

يعد التهرب الضريبي من الأسباب الرئيسية في خفض العائد الجبائي للبلديات ، كما أنه يشكل هدرا كبيرا لمداخيلها الجبائية ، الأمر الذي انعكس سلبا في أدائها لمهامها ، باعتبار أن العائدات الجبائية تشكل نسبة كبيرة من مواردها المالية (4) .

أ- معنى التهرب من دفع الضريبة. هو محاولة المكلف بالضريبة عدم دفعها بصورة مؤقتة أو دائمة، كما يعرفه البعض بأنه: "التخلص من الالتزام بدفع الضريبة عبر وسائل مختلفة" (5) .

1 - المادة 67 من الأمر رقم 95 - 27، المتضمن قانون المالية لسنة 1996.

2 - رضا خلاصي ، المرجع السابق ، ص 144.

3 - رايح غضبان ، المرجع السابق ، ص 45.

4 - خالد الخطيب ، التهرب الضريبي ، مجلة دمشق ، كلية الاقتصاد ، المجلة 16، العدد الثاني، 2000، ص167.

5 - محمد عباس محرز ، المرجع السابق ، ص 265.

ب- أنواع التهرب الضريبي :

1- التهرب المشروع :

يقصد به التخلص من دفع الضريبة بصورة كلية أو جزئية دون مخالفة أو انتهاك القانون⁽¹⁾، فرغبة المكلف في عدم دفع الضريبة تتجسد في عمله على عدم تحقق الواقعة المنشأة لها، فيكون تصرفه سلبيا لا يسأل عليه لأنه لم ينتهك القانون، حيث يستفيد من الثغرات الموجودة في التشريع الضريبي⁽²⁾

2- التهرب غير المشروع :

هو الممارسات التي تتم بهدف التحايل وتجنب أداء الضريبة وخارج إطار القانون ، إذ هو تهرب مقصود من طرف المكلف نتيجة مخالفته الصريحة لأحكام التشريع الجبائي ، قاصدا منه عدم دفع الضرائب المستحقة عليه ، من خلال الامتناع عن تقديم التصريح بمداخله أو تقديم تصريح كاذب⁽³⁾.

3- الفرق بين التهرب المشروع والتهرب غير المشروع.

ويكمن جوهر الاختلاف بين كل من التهرب المشروع والتهرب غير المشروع أي الغش الضريبي، في كون أن الأول تتجه فيه إرادة المكلف بالضريبة نحو تخفيف العبء الضريبي، إلا أنه يسلك في سبيل ذلك طرق مشروعة، وبذلك يتوفر فيه العنصر المعنوي المتمثل في سوء النية دون العنصر المادي والمتمثل في التحايل، أما الغش الضريبي فأرادة المكلف بالضريبة تتجه نحو تخفيف أو إسقاط العبء الضريبي، ولكنه يسلك في سبيل ذلك طرقا غير مشروعة، تصل به إلى حد التدليس والاحتيايل⁽⁴⁾

ج . أسباب التهرب الضريبي :

يمكن إرجاع ظاهرة التهرب الضريبي لعدة أسباب هي كالتالي:

1 - ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر ، دار قرطبة ، الجزائر ، ص 28.

2 - محمد عباس محززي، المرجع نفسه، ص 264.

3 - ناصر مراد، المرجع نفسه ، ص 30.

4 - خالد الخطيب ، المرجع السابق ، ص 167.

1- أسباب نفسية : وترجع إلى ضعف مستوى الوعي الضريبي لدى المكلف وعدم تقبله دفع الضريبة لعدم وجود مقابل خاص يعود عليه منها (1).

2 أسباب تشريعية : يتميز التشريع الضريبي بخصائص تختلف عما تمتاز به التشريعات الوضعية، وتكون باعثا للهرب من دفع الضريبة، ويمكن أن نوجز الأسباب التشريعية للتهرب الضريبي فيما يلي (2) :

- تعقد تشريعات الضرائب وعدم استقرار النظام الضريبي ،حيث نجد كثرة المعدلات و الإعفاءات والتخفيضات و التعديلات التي تزيد من احتمال التهرب الضريبي.
- تعدد الضرائب وهو الأمر الذي يؤدي إلى إرهاق المكلف بالضرائب .
- اعتماد النظام الجبائي على التصريح المقدم من طرف المكلف ، الأمر الذي يزيد من نسبة التهرب الضريبي .

3- أسباب إدارية: وترجع الأسباب الإدارية للتهرب الضريبي إلى ما يلي (3):

- كثرة الملفات المعروضة للدراسة ،نتيجة العدد الهائل من المكلفين الخاضعين للضريبة.
- نقص عدد الموظفين مما يترتب عليه صعوبة الحصر الدقيق للمكلفين والأوعية الضريبية.
- صعوبة تقدير الوعاء الضريبي واعتماد إدارة الضرائب على النظام الجزافي الذي يقدر قيمة الضريبة بأقل أو أكثر من قيمتها الحقيقية.
- ضعف التنظيم على مستوى الإدارة الضريبية والذي يعتبر من أهم الأسباب في انخفاض حصيلة الضرائب.

د- آثار التهرب الضريبي:

1- الآثار المالية: وهي كالتالي (4):

- إضعاف الموارد المالية للدولة وللجماعات المحلية .
- فقدان حصيلة معتبرة من المداخيل المتوقعة من وراء التحصيل الجبائي .
- لجوء البلديات إلى الاقتراض أو طلب المزيد من إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

1 - محمد عبود بودريالة، المرجع السابق ، ص 118.

2 - رضا خلاصي ، المرجع السابق ، ص 158.

3 - حميد بوزيدة ، المرجع السابق ، ص 92.

4 - حميد بوزيدة ، المرجع نفسه ، ص 86.

- زيادة حجم النقد المتاح في أيدي المتهربين من دفع الضرائب.
- زيادة العبء الضريبي ، الأمر الذي يؤدي إلى الإضرار بالمكلفين الأمناء.
- الآثار الاقتصادية : وهي كالتالي (1) :
- إضعاف الاستثمار المحلي .
- كبح روح المنافسة بين المؤسسات الاقتصادية.
- زيادة العبء على غير المتهربين من دفع الضرائب.
- 3- الآثار الاجتماعية : وهي كالتالي (2):
- تدني مستوى معيشة المواطنين على المستوى المحلي .
- النقص في تقديم الخدمات العامة للمواطنين.
- تعميق الفوارق الاجتماعية.

¹ - ناصر مراد ، المرجع السابق، ص 38.

² - محمد عباس محرز ، المرجع السابق ، ص 268.

خلاصة الفصل:

في ظل الوضعية المالية الصعبة للبلديات، لم يعد بإمكانها الاضطلاع بالأعباء والمهام المنوطة بها وبالتالي يشكل العجز المالي لميزانية البلدية عائقا ماليا كبيرا لها.

حيث أن هذا الأمر الذي يدعو إلى إعادة التفكير في سبل أخرى تمكن البلديات من الخروج من حالة الركود المالي وتأدية مهامها على أكمل وجه ممكن.

وعلى ضوء ما سبق سوف نتطرق في الفصل الموالي إلى الآليات الكفيلة بالقضاء على مشكلة العجز المالي لميزانية البلدية

الفصل الثاني

آليات الحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية

الفصل الثاني

آليات الحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية

في ظل الوضعية الراهنة للمالية المحلية لم يعد بإمكان البلديات الاضطلاع بالأعباء والمهام المنوطين بها ، لأن أغلبها تعاني من مشكلة العجز المالي في ميزانيتها ، إذ أصبحت تشكل عائقا ماليا كبيرا لها يدعوا إلى ضرورة التفكير في آليات أخرى تمكن البلديات من الخروج من حالة الركود والجمود التي تعانيها والالتفاف إلى أداء المهام المنوطة بها، والمتمثلة في تلبية الحاجات الأولية للمواطن ، والاضطلاع بشكل طبيعي بالمكانة والدور المحددين لها على ضوء الحالة الراهنة لماليتها، سواء بسبب الظروف أو بسبب نقص ترشيد استعمال وسائلها أو بسبب تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستوى المركزي والمستوى المحلي للدولة⁽¹⁾، وحتى يمكن للبلديات التخلص من مشكلة العجز المالي لميزانيتها، يجب تحقيق الملائمة بين اختصاصاتها والموارد المالية المتاحة لها، و ذلك من خلال تخصيص مورد مالي لكل مهمة موكلة للبلدية وإعطائها اختصاصات تتناسب و قدراتها المالية، كما أنه يجب إعادة الاعتبار للموارد المالية والبشرية للبلدية و ذلك من خلال تثمين مواردها الجبائية و تدعيم ثرواتها وأملاكها المحلية، كما أنه يجب إعادة النظر في النظام الجبائي الحالي و ذلك من خلال مراجعته و مكافحة التهرب الضريبي، بالإضافة إلى تجسيد اللامركزية على مستوى البلديات وصولا إلى تجسيد رقابة الأجهزة و الهيئات المالية التي تحمي المال العام.

و عليه سنتناول في هذا الفصل الآليات المادية للحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية في مبحث أول، وكذلك نتطرق إلى الآليات القانونية للحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية في مبحث ثان.

¹ - محمد محمد بدران، نظم التمويل المحلي في النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، 1983 ص 41.

المبحث الأول: الآليات المادية للحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية.

بغرض الخروج من هذه الوضعية المالية الصعبة يجب العمل على تحقيق الملائمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية واتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة الاعتبار لموارد البلدية. وعليه سنتناول تحقيق الملائمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية في مطلب أول ونتطرق إلى إعادة الاعتبار للموارد المالية لميزانية البلدية في مطلب ثان.

المطلب الأول: تحقيق الملائمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية .

إن الملائمة بين اختصاصات البلديات ومواردها المالية، تسمح بإعادة تنظيم العلاقة بين البلديات والسلطة المركزية، الأمر الذي يسمح ببقاء سلطة الدولة على نطاق كل الأقاليم، دون المساس باستقلالية البلديات، واتخاذ ما يلزم من التدابير في تحصيل وتوزيع الجباية المحلية، فالبرغم من أن قانون البلدية أعطى للبلديات صلاحيات واختصاصات واسعة، إلا أن التشريع الجبائي لم يزود هذه الاختصاصات بالموارد المالية الكافية لممارسة كل اختصاصاتها.⁽¹⁾ وعليه سيتم تناول دراسة هذا الموضوع في هذا المطلب، من خلال ضرورة تحقيق التناسب بين الاختصاصات والموارد المالية، ثم التوفير المتلائم للموارد المالية لكل مهام جديدة.

الفرع الأول : تحقيق التناسب بين الاختصاصات والموارد المالية.

يعد غياب التناسب بين اختصاصات البلديات ومواردها المالية، من أهم أسباب الوضعية المالية الصعبة التي تعاني منها معظم البلديات، وهو ما حاول المشرع تداركه مؤخرا، حيث جاء في المادة 04 فقرة 01 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر ما يلي:

"يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان" أي أن البلديات أصبحت تتمتع باختصاصات ليست من متطلبات التنمية المحلية، وهي في الأصل من اختصاصات الدولة لما تملكه من إمكانيات مالية ومادية ضخمة وموارد بشرية مؤهلة، خاصة في المجالات التي تتعلق بالتجهيزات والهياكل الأساسية، كبناء المدارس والمرافق الصحية والرياضية، في حين أن أغلب بلديات الوطن لا تستطيع تغطية نفقات

¹ - حمدي رشيد، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، بن عكنون، الجزائر، 2002، ص73.

التسيير بما فيها النفقات الإجبارية ، فمن أين لها تمويل نفقات المشاريع التي تتعلق بالتجهيزات والهياكل الأساسية (1).

ومن المعوقات التي تأثر على تسيير شؤون البلدية نجد مصالح تقنية يفترض أنها موضوعة تحت تصرف البلدية، إلا أنها عمليا تابعة لقطاعات أخرى كالبناء والسكن والري والأشغال العمومية وغيرها، وبالتالي أصبحت تشكل عائقا في تسيير ومتابعة وإنجاز المشاريع البلدية، الأمر الذي يتطلب ضرورة إيجاد آليات لتمكين هيئات البلديات سواء المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه من التحكم قانونا وفعلا في هذه المصالح التقنية، وجعلها أداة لتحسين تسيير المرافق العامة والشؤون المحلية بصفة عامة (2)، كما أنه يجب إعادة النظر في الإختصاصات الممنوحة للبلديات، مادامت لا تتوفر على الموارد المالية الكافية، حيث تعاني البلديات من عدم تناسب بين التكاليف الناجمة عن ممارسة إختصاصاتها و الموارد المالية المتوفرة لديها، لذا ينبغي تحقيق الملائمة بين الإختصاصات الموكلة للبلدية و مواردها المالية ، و ذلك لإحداث نوع من التوازن، و الذي يسمح للبلديات الخروج من نطاق الأعباء المالية (3).

وفي هذا الصدد أشار رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، إلى إمكانية تعديل القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ، على الرغم من صدوره حديثا فقط، وهذا خلال الندوة الصحفية التي عقدتها بمناسبة انطلاقة الجلسات الجهوية حول التنمية المحلية، وأكد أنه لا يرى مانعا من مراجعته إن اقتضى الأمر بما يدعم التنمية ، معترفا بوجود تحفظات حوله، وأن التوصيات التي ستخرج بها المشاورات الوضعية حول التنمية المحلية لا بد أن تقوم الحكومة بتففيها (4).

كما أن تحديد اختصاصات البلديات يغلب عليه الطابع اللاتقريبي بمعنى أن المشرع يحملها أعباء إنجاز وصيانة منشآت وهياكل قاعدية ، تكلف موارد مالية ضخمة ، تفوق القدرات المالية للبلديات، وبما أن اتساع اختصاصات البلديات تتأثر بالمعطيات السياسية والاقتصادية

1 - المواد من 97 إلى 100 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى. و المادة 122 من القانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية.

2 - مصطفى درويش ، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول، ديسمبر 2002 ، ص 99 و 100.

3 - بوحميذة عطاء الله، معالجة اللامركزية الإدارية في التشريع و التنظيم، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية و السياسية، الجزء 42، العدد الأول، 2005، ص62.

4 - جريدة الشروق اليومي ، ليوم 04-09-2011، العدد 04-34.

والاجتماعية السائدة في الدولة ، فإن ذلك يمكن أن يفسر لحد ما طبيعة ونوعية الاختصاصات الموكلة لها (1).

الفرع الثاني: التوفير المتلائم للموارد المالية لكل مهام جديدة.

اشترط المشرع على الدولة بأن توفر للبلديات الموارد المالية الضرورية، قبل قيامها بتحويل أية مهام وأعباء جديدة ، وهذا حرصا منه على تجنبها أعباء إضافية قد تتقل كاهلها ، وهذا ما نصت عليه المادة 04 فقرة 2 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر على أنه :

" يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة "

كما ترتبط الملائمة بين الاختصاصات والموارد المالية للبلديات بعدم تكليفها بنفقات لا تدخل ضمن اختصاصاتها(2)، وبالتالي في إعطاء الدولة للبلديات صلاحيات شبه عامة، دون إلحاق ذلك بموارد مالية لازمة يجعلها في وضعية جمود، ويصبح اضطلاعها بهذه الصلاحيات غير ممكن، نتيجة لعدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك، فتحويل الاختصاص دون تحويل الوسائل اللازمة لممارسته ، يعني الاكتفاء بالمفهوم الصوري للامركزية الإدارية(3).

كما أن إعطاء الدولة للبلديات صلاحيات شبه عامة ، أدى إلى حدوث آثار انعكست سلبا في أدائها لمهامها الكثيرة والمختلفة إذ أصبح قيامها بصلاحياتها ومهامها غير ممكن نظرا لعدم توفرها على الوسائل التي تمكنها من ذلك (4)، وبدون أن ننسى أن أغلب بلديات الوطن عاجزة ماليا عن أداء وظائفها واحتياجات مواطنيها، فالملائمة بين الاختصاصات الموكلة للبلديات، ومواردها المالية أصبحت اليوم أكثر من ضرورية، لذلك فإن نجاح البلديات في إنجاز ذلك، هو بمثابة تحدي كبير لها، خاصة وأنها تجد صعوبات كبيرة في القيام بالاختصاصات المسندة لها في ظل محدودية مواردها المالية.

1 - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم ، 2004 ، ص 82.

2- مصطفى درويش ، المرجع السابق ، ص 97.

3- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية 1986 ، ص 189.

4 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2009، ص 147.

المطلب الثاني: إعادة الاعتبار لموارد البلدية.

بالرغم من أن موارد البلديات كثيرة ومختلفة، إلا أنها لا تلقى الاهتمام الكافي لتحصيلها على أكمل وجه، أي أنها غير مأخوذة بعين الاعتبار من طرف مصالح البلديات بالرغم من أهميتها الكبيرة في تمويل ميزانيتها⁽¹⁾ إذ نجد موارد جبائية وموارد غير جبائية متمثلة في عدة رسوم كالرسوم على النشاط المهني والرسوم على القيمة المضافة، بالإضافة إلى موارد غير جبائية كمداخل أملاكها.

فمن خلال هذه الموارد المالية يمكن للبلدية أن تغطي كل النفقات المعهودة إليها⁽²⁾ ودون أن ننسى الموارد البشرية التي تعد المحور الرئيسي في إدارة هذه البلديات، ولا يمكن للبلديات أن تحقق إستقلاليتها المالية إلا من خلال إستغلالها لهذه الموارد المتاحة لها، إذ بواسطتها يمكن للبلديات أن تستغني عن القروض والاعانات المقدمة من الدولة ولا يتأتى لها ذلك إلا من خلال أخذها بعين الاعتبار لمواردها المالية⁽³⁾ وعليه سنتناول الموارد المالية في فرع أول والموارد البشرية نتطرق إليها في فرع ثان.

الفرع الأول : إعادة الاعتبار للموارد المالية .

إن التمويل الذاتي هو أفضل وسيلة لممارسة البلدية لاختصاصاتها وذلك لما يحققه لها من حرية المبادرة واستقرار القرار وسرعة التدخل⁽⁴⁾ .

حيث أصبح تدعيم وسائل تمويل البلديات ضرورة حتمية بالنسبة إليها ،حيث لا يمكن للبلدية أن تقوم بالمهام والأعباء المحلية دون توفرها على وسائل مالية كافية ومنتظمة المداخيل والتحصيل، فبقاء الموارد المالية على وصفها الحالي من شأنه أن يزيد في تعقيد المشاكل المحلية للبلدية والناجمة عن ضعف التمويل المحلي، كما أن تدعيم ثروات وأملاك البلدية من شأنه أن يقدم نتائج في مستوى الامكانيات الحقيقية التي تتمتع بها⁽⁵⁾ ولدراسة هذا الفرع فضلنا تقسيمه إلى جزئين أساسيين:

¹ - الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبه للنشر، 2003، ص68.

² - رايح غضبان، جبابة الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص52.

³ - أعمار يحيواوي، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة والجماعات المحلية، دار هومة، 2004، ص100.

⁴ - بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص67.

⁵ - الشريف رحمانى، المرجع نفسه، ص135.

أولا : تامين الموارد الجبائية .

إن الجباية المحلية لها دور في السياسة الاقتصادية والمالية للدولة وتعتبر محورا لكل سياسة تنموية محلية وأساسا للنهوض بمقومات اللامركزية ، وهو ما يبرر الاعتماد الكبير للبلدية في تمويل نفقاتها على الموارد الجبائية ، إلا أن هذه الأخيرة تبقى غير كافية لمواجهة النفقات الكثيرة للبلديات ، ولزيادة العائدات الجبائية ، لا بد من العمل على تحسين مداخيل الضرائب المحلية ، الأمر الذي يتطلب تحكما جيدا في التحصيل و الوعاء الضريبي (1).

وتتجه الاصلاحات الضريبية الحديثة إلى جعل النظام الضريبي أكثر استقرارا، وتوسيع الأوعية الضريبية وتخفيض معدلات الضرائب، حيث أن إقتصار تامين الموارد الجبائية على مراجعة نسب الضرائب والرسوم لن يحقق النتائج المرجوة ، بل يجب القيام بمراجعة شاملة للمنظومة الجبائية لتحقيق نتائج أفضل ونجاعة أكبر، ولا يمكن تجسيد ذلك إلا من خلال إشراك البلديات في تحديد نسب الضرائب التي تعود لها (2).

كما أن توزيع الضرائب والرسوم من جانب واحد ، يضر بالمالية المحلية نظرا لتفاوت نسب الثراء من منطقة لأخرى وعدم المساواة في توزيع الثروات الوطنية ، خاصة أن ميزانية البلديات تعتمد بالأساس على الموارد الجبائية ، كما أن تحويل الضرائب والرسوم المحلية، يساهم بشكل أساسي في تدعيم مواردها المالية، وذلك إذا صاحب هذا التحويل إعادة النظر في التوزيع ، نظرا لاختلاف النشاطات المحلية والوعاء الضريبي من بلدية لأخرى (3).

ثانيا: تدعيم الثروات والأموال المحلية .

أصبحت البلديات تعتمد على موارد الأملاك ذات الطابع المحلي لتدعيم استقلالها المالي وكضمانة فعلية للابتعاد عن الموارد التي تأتي من الإعانات التي توجه أغلبها للتجهيزات والهياكل

1- الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص82.

2- بن علي بن عزوز، أمحمد الطيب محمدي، دليلك في الاقتصاد، دار الخلدونية، 2008، ص228.

3- محمد عبدوا بودريالة، الاصلاح الضريبي، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، جوان، 2003، ص107.

القاعدية غير المنتجة للثروة ، فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للجماعات المحلية ، كلما قل اعتمادها على إعانات الدولة (1).

ولهذا أصبحت البلديات وأمام ضعف مواردها مجبرة على تثمين أملاكها ومواردها والاعتماد على الموارد ذات الطابع المحلي وجعلها مصدر دخل مستقر ، والمقصود بتثمين الضرائب الرفع من مردوديتها وليس الرفع من معدلاتها ، وذلك لأن الضريبة تقتل الضريبة (2)، ويكون تدعيم الثروات والأملاك المحلية عن طريق :

أ- تحسين موارد الأملاك المحلية:

تساهم الأملاك المحلية في توفير موارد مالية مستقرة للجماعات المحلية، فهي بمثابة وسيلة

مهمة

لتنمية الموارد المالية الذاتية، إلى جانب الضرائب والرسوم، فكلما ازداد حجم أملاك البلديات وتنوعت أصنافها ومصادرها ، كلما أمكن استغلال ذلك في الاستثمارات المحلية ، وتحديث البنية التحتية والمرافق العمومية المحلية (3).

ولتحسين موارد أملاك البلديات يتعين إعادة تثمين المجالات التالية :

1-إعادة تثمين الأملاك المحلية:

بما أن موارد الأملاك المحلية تتميز بضعف مردوديتها، وجب إعادة تثمينها من خلال مراجعة القوانين والعمليات المتحكمة في نمط تسييرها ، فالبلديات تتوفر على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة، يمكن أن تشكل مقادرا معتبرا لتمويلها، إذا تم فعلا استغلالها بشكل أفضل (4)

¹- زيد الخير ميلود، رضاني لعلا ، مداخلة بعنوان إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية ، الملتقى الوطني الرابع بعنوان تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها ، جامعة يحي فارس بالمدينة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير ، المنعقد يومي 10 و 11 مارس 2010 ، ص 9.

²- بدوا شعيب ، موقع الجباية المحلية من المالية المحلية وكيفية استغلالها لمواجهة العجز المالي ، مذكرة تربص السنة الرابعة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، سنة 2000 ، الدفعة 34 ، ص 30.

³- زيد الخير الميلود ، رضاني لعلا ، المرجع السابق ، ص 06.

⁴- موسى رحمانى، وسيلة السبتى، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وآفاق التنمية المحلية، ملتقى باتنة الدولي، المنعقد في 01 و 02 ديسمبر 2004، ص 56.

وإدراكا من المشرع لأهمية موارد الأملاك ، نص في المادة 163 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية بأنه:

" يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية"

كما أن تثمين ممتلكات البلدية ، من شأنه أن يساهم في تحقيق توازن أفضل في ميزانيتها ، وبالتالي يحد من العجز المزمن الذي تعاني منه البلديات ، خاصة مع الإمكانيات الكبيرة التي تتمتع بها، والقابلية للتطور لا سيما في المجالات التالية⁽¹⁾ :

- الأملاك العقارية.
- ترقية الأنشطة المحلية.
- تنظيم التسيير الحضري.
- برامج انجاز مئة محل مهني بلدي.

2- ترقية التعاون المشترك بين البلديات :

يسمح التعاون المشترك بتقوية العلاقة بين البلديات وتطوير الإدارة المحلية والنهوض بالتنمية المحلية وتكريس الشفافية في التسيير ، وتدعيم القدرات التخطيطية والتنفيذية للإطارات المحلية، من خلال تبادل الخبرات التي تتشكل عن طريق العمل المشترك.

كما تناول القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، في المادة 215 منه التعاون المشترك بين البلديات بقولها: " يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر، أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لإقليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات ، ويسمح التعاون المشترك بين البلديات بتعاقد وسائلها وإنشاء مصالح ومؤسسات عمومية مشتركة".

وأضافت المادة 217 من نفس القانون الإطار العام لهذا التعاون ، وذلك بنصها :
"يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء الشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات".

¹- أحمد سريقي ، وسائل تدخل الجماعات المحلية لتنفيذ برنامجها التنموي، الملتقى الوطني الرابع حول تحديات الجماعات المحلية وتطوير أساليب تمويلها"، الملتقى الوطني المنعقد يومي 10 و 11 مارس 2010 ، جامعة يحي فارس بالمدينة ، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، ص 3.

ان أول ما يلاحظ على هاتين المادتين، أن المشرع لم يمنح الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، للمؤسسات أو المصالح العمومية المشتركة، التي يتم إنشاؤها في إطار التعاون المشترك بين البلديات خلافا لما كان عليه الأمر في التشريع الملغى⁽¹⁾.

وهذا بالإضافة إلى التقليل من مجال التعاون المشترك بين البلديات وتحديد نطاق التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها، أو تسيير مرافق عمومية جوارية، وكان بإمكان المشرع جعل هذا التعاون يشمل كل المصالح ذات النفع المشترك بينهما.

أما بالنسبة للأساس القانوني للأعمال المنجزة في إطار التعاون المشترك بين البلديات، فقد نصت عليه المادة 1/216 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر، بأنه :

" تتجز الأعمال المسجلة في إطار التعاون المشترك ما بين البلديات بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات "

كما أكد المشرع على أن المجلس الشعبي البلدي لا بد أن يدير برامجه في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية ، على أن يتولى بنفسه اختيار العمليات التي تتجز في إطار المخطط البلدي للتنمية⁽²⁾، خلافا لما كان عليه القانون رقم 08-90 الملغى أو المرسوم رقم 81-380 المؤرخ في 26-12-1981 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع التخطيط والتهيئة العمرانية⁽³⁾، حيث كان دورها يقتصر على مجرد تقديم الاقتراحات .

ب- تشجيع الاستثمار المحلي:

يعد الاستثمار المحلي من أهم دعائم التنمية المحلية ، لذلك يتعين على الجماعات المحلية الاهتمام أكثر بتدعيم وترقية الاستثمار في إطار سياسة تنموية شاملة⁽⁴⁾.

1 - أنظر المادة 1 من القانون الملغى رقم 90 - 08 المتعلق بالبلدية.

2 - المادة 107 من القانون رقم 11 - 10.

3- حمدي رشيد، المرجع السابق، ص99.

4- سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009، ص296.

وتكمن أهمية الاستثمار المحلي في أنه يؤدي إلى تراكم الثروات ، وخلق المزيد من حب العمل، ويؤدي كذلك إلى الرفع من مردودية الموارد الجبائية المخصصة للبلديات، مما ينعكس بشكل إيجابي على مواردها المالية، وهو ما سيتم تناوله في العناصر التالية:

1- تدعيم الاستثمار في البلديات ذات الموارد المحدودة :

إن التركيز على زيادة حجم ومردودية الموارد المالية المحلية سيحل وحده مشكل نقص هذه الموارد، في ظل غياب استثمارات محلية منتجة للموارد المالية، خاصة أمام محدودية الأوعية الجبائية للبلديات، نتيجة التفاوت الكبير في الإمكانيات الاقتصادية، وان تتبع مسار التنمية في جميع مجالات البلدية، يؤكد على أن التركيز كان بالدرجة الأولى على المناطق الحضرية الكبرى على حساب غيرها من المناطق(1).

لهذا أولت الدولة في العشرية الماضية اهتماما كبيرا بالاستثمار المحلي ، إدراكا منها لدور البلديات في الدفع بالتنمية في مختلف المجالات، حيث أطلقت الدولة عددا من المشاريع التنموية أهمها برنامج الإنعاش الاقتصادي (2001- 2004) وبرنامج دعم النمو (2005- 2009)، حيث جعلت من الإحتياجات التنموية للبلديات منطلقا في تنفيذ هذه البرامج(2).

وانطلاقا من التجارب التنموية السابقة، أدركت الدولة مدى ضرورة ربط حاجات السكان ومتطلبات التنمية المحلية ، بإيجاد أقطاب تنموية قادرة على الدفع بالنمو الاقتصادي وتحسين الوضع الاجتماعي للمواطن وترقية الاستثمار المحلي(3)، عن طريق الاهتمام بإنجاز الهياكل والمنشآت القاعدية، من أجل جذب أكبر قدر من الاستثمارات الوطنية وحتى الدولية، فغالبا ما يتحجج المستثمرون الخواص والأجانب بضعف التجهيزات والمرافق الأساسية(4).

1- سعاد طيبي ، المرجع نفسه، ص 298.

2 - سعاد طيبي ، المرجع السابق، ص 25.

3 - مالك عليان، الدعوى الضريبية في النظام القانوني الجزائري ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر، 2011، ص 295.

4 - سعاد طيبي ، المرجع نفسه ، ص 298.

هذا بالإضافة إلى برمجة إنجاز المشاريع الاستثمارية، وفقا لأولويات تراعي الفوارق المعتمدة في توزيع الثروات عبر مختلف أقاليم البلاد، مع مراعاة الخصوصيات الطبيعية والاقتصادية لكل هذه الأقاليم، وهذا في إطار تفعيل التعاون والتضامن المحلي وفق ما نص عليه قانون البلدية .

2- تشجيع المؤسسات المالية على الاستثمار المحلي:

إن الاستثمار يرتبط بشكل وثيق بمدى توفر القروض، ولذلك لا بد من إعادة النظر ومراجعة عملية الاقتراض بالنسبة للجماعات المحلية، وأن تكون لها نظرة واضحة عن وضعيتها المالية، وتقدير للمشاريع التي تريد الاستثمار فيها، إذ يعد نظام الاقتراض نظاما معقدا من حيث طبيعته وآلياته، حيث أن البنوك وجميع المؤسسات المالية لا تقرض إلا لمن له وضعية مالية تسمح له بتسديد القروض، ولذلك يجب أن تستعين بمستشارين ماليين لتحسين المعارف المالية للمنتخبين المحليين (1).

كما يجب الاستعانة كذلك بمكاتب دراسات لمساعدتها في اتخاذ القرار الملائم، وتحسين القرض بأفضل الطرق الممكنة، وهذا لمحدودية تجاربها في هذا المجال، فالاستقلال المالي والجبائي يتطلب تحسين وتكوين المنتخبين خاصة في المجال المالي (2).

ويتم الاقتراض في مرحلة أولى لعدم توفر الموارد المالية الذاتية اللازمة، ثم في مرحلة ثانية وخاصة عند استهلاك القرض، لا بد من إيجاد الموارد المالية الكافية لتسديد أصل القرض وفوائده، لذلك لا بد من حسن سير عملية الاقتراض، مما يسمح للبلديات بتجنب المخاطر التي يمكن أن يسببها التسابق المفرط إلى تمويل التجهيزات، أو الرغبة في إنجاز مرافق عملاقة مكلفة جدا (3).

وعليه فإن التحليل المالي، يصبح في هذا المجال أكثر من ضروري، حيث يتعين على المؤسسات المالية والمشاركين الماليين للبلديات، أن يوفروا نظاما للتحليل المالي الذي يعتمد أساسا

1 - رايح غضبان، المرجع السابق، ص 93.

2 - رايح غضبان، المرجع نفسه، ص 92.

3 - سعاد طيبي، المرجع السابق، ص 302.

على تحليل سابق ومستقل للوضع المالي للبلديات ، انطلاقاً من عدة مؤشرات مثل مؤشر المديونية بالنسبة للفرد ، أو معيار تطور النفقات المالية بالنسبة للجماعات المحلية (1).

3- تفعيل آليات الاستثمار المحلي:

نتيجة للعراقيل التي واجهت المستثمرين في ظل المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5-10-1993 المتعلق بترقية الاستثمار ، والمتمثلة أساساً في العراقيل الإدارية والمالية والعقارية، وتداخل الصلاحيات بين الوكالة (APSI)، ومركزية اتخاذ القرارات وعدم وجود الانسجام بين الهيئات المكلفة بتشجيع وترقية الاستثمار (2)، جاء الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20-08-2001 المتعلق بتطوير الاستثمار ، لتجاوز هذه العراقيل وتطوير الاستثمار.

ومن التدابير الجديدة التي جاء بها الأمر رقم 01-03 إنشاء المجلس الوطني للاستثمار، وذلك لتخفيف العبء عن الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار (ANDI) التي عوضت وكالة (APSI)، حيث كان هذا المجلس يفصل في الامتيازات الممنوحة للمستثمرين وتحديد المناطق التي يمكن أن تستفيد من النظام الاستثنائي، وذلك باقتراح تدابير تحفيزية للاستثمارات ، كتقليص مدة الرد على ملفات المستثمرين من ستين يوماً كأجل أقصى ، ابتداءً من تاريخ طلب الامتياز إلى 30 يوماً فقط (3).

وعلى خلاف المرسوم التشريعي رقم 93-12 السالف الذكر ، الذي منح امتيازات و ضمانات معتبرة للمستثمرين، فقد منح الأمر رقم 01 - 03 إعفاءات جبائية للمستثمرين ومنها أنه بعد أن يتم معاينة إنطلاق الاستغلال، يستفيد المستثمرون من إعفاء لمدة 10 سنوات من النشاط الفعلي من الضريبة على أرباح الشركات، والضريبة على الدخل الإجمالي ، وكذلك من كل من الدفع الجزافي والرسم على النشاط المهني، والرسم العقاري على الملكيات العقارية التي تدخل في إطار الاستثمار (4).

1 - رايح غضبان ، المرجع السابق، ص 93.

2 حمدي رشيد ، المرجع السابق، ص 102.

3 - المادة 07 من الأمر 01-03.

4 - المادة 19 من الأمر رقم 01-03.

كما يتعين معاملة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الأجانب بنفس معاملة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الجزائريين في مجال الحقوق والواجبات المتعلقة بالاستثمار⁽¹⁾.

الفرع الثاني: اعادة الاعتبار للموارد البشرية.

إن التقسيم الإقليمي لسنة 1984 ضاعف عدد البلديات مما استلزم زيادة عدد الموظفين ، غير أن إنشاء جماعات محلية جديدة تمت عشية الأزمة المالية لسنة 1986 أي عند تدهور أسعار المحروقات، الأمر الذي نتج عنه تخفيضات في الموارد المالية، وصعوبات في سياسة التوظيف⁽²⁾.

وفي إطار المناخ الاقتصادي الجديد للبلاد ، فإنه يجب أن تلقى الإطار الإداري إهتماما خاصا من طرف الدولة والجماعات المحلية ، لاسيما أن قيمة المؤسسات تقاس بقيمة الرجال الذين يسيرونها⁽³⁾، وبناءا على هذا فإن البلدية مطالبة بالاعتناء بكيفيات وأساليب التوظيف والتكفل بالتكوين، وعصرنة الوسائل المادية والتقنية اللازمة لتأهيل الموظفين.

ولدراسة هذا الفرع اعتمدنا تقسيمه إلى عنصرين أساسيين :

نتطرق في العنصر الأول إلى كيفية تكوين ورسكلة إطارات البلدية ، أما العنصر الثاني نتناول فيه عصرنة الوسائل المادية والتقنية .

أولا : تكوين ورسكلة إطارات البلدية.

الملتفت للانتباه بالنسبة للبلديات في إطار التكوين ، أنه رغم كون قانون البلدية لسنة 1990 قد نص على حق عمال المصالح والمؤسسات البلدية في التكوين⁽⁴⁾، إلا أنه وفي الواقع التطبيقي ظهر عكس ذلك.

ولهذا ينبغي تنفيذ برنامج للتكوين ، وتحسين المستوى، يتم إعداده وفقا لمنهجية عقلانية تتمحور حول تقديم الحاجات وعلى قائمة مكيفة حسب مقتضيات اقتصاد السوق .

1 - المادة 14 من الأمر رقم 01 - 03.

2 - محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1995 ، ص 68 و 69.

3 - محمد أمين بوسماح ، المرجع نفسه ، ص 67.

4 - أنظر المادة 13 من القانون رقم 90-08 الملغى.

إن حسن نية الأعوان غير كافية، بل تحتاج البلديات إلى كفاءات بشرية، إذ يعتبر تأهيل المستخدمين شرطاً حتمياً، لتحسين أداء الهيئات المحلية⁽¹⁾.

وفي نفس الإطار أظهرت دراسة قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، حول تأطير الولاية والدائرة والبلدية سنة 2008، أن نسبة الذين لا يعرفون القراءة والكتابة على مستوى هذه الأخيرة يمثل 38.99%، حيث أن نسبة الموظفين ذوي المستوى الابتدائي يصل إلى 26.86% بينما لا يتعدى نسبة الموظفين ذوي مستوى اللسانس 1.58%⁽²⁾.

بل أكثر من ذلك، حيث تؤكد مرة أخرى نفس الدراسة السابقة الذكر، أن الموظفين الذين لا يتوفرون على مستوى تأهيلي داخل الجماعات المحلية وصل خلال سنة 2009 إلى نسبة 37.49% وذوي المستوى الابتدائي إلى نسبة 27.54% ومستوى التعليم المتوسط إلى 17.71%⁽³⁾.

وفي نفس الإطار ينبغي أن يشمل التكوين كل فئات الموظفين، سواء تعلق الأمر بفئة الإطارات أو فئة أعوان الإقتان والتنفيذ، فبالنسبة لفئة الإطارات ينبغي أن يعطى لهم التكوين اللازم سواء، كان طويل الأمد (أكثر من سنة) أو تكوين من أجل الإقتان، أو من أجل الرسكلة التي تمتد على مدى أسابيع أو حتى شهور وذلك وفقاً للبرامج المسطرة.

إضافة للتكوين، ينبغي أن يكون هنالك تنظيم، فكل عملية تكوين مآلها الفشل إذا لم تدعم بنظام محفز، أما فئة أعوان الإقتان والتنفيذ فعادة ما تتكفل بهم وزارة الداخلية وذلك عن طريق مراكز التكوين الإداري⁽⁴⁾.

وفيما يخص مؤسسة التكوين، فالمجهودات المبذولة في هذا الإطار تمحورت في إنشاء قواعد وهيكل لهذا الغرض كمرافق التكوين والملاحق التكوينية الأخرى، إلى جانب المؤسسات المتخصصة كالمدرسة الوطنية للإدارة التي تبقى المدرسة الوحيدة المتخصصة بعد توقف المدارس

1 - حمدي رشيد، المرجع السابق، ص 103.

2 - المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، دراسة حول تأطير الولاية والدائرة والبلدية، جويلية، 2010، ص 28.

3 - المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط، المرجع نفسه، ص 28.

4 - حمدي رشيد، المرجع السابق، ص 104.

الوطنية الأخرى عن النشاط، حيث تختص هذه المدرسة في تكوين الإطارات المحلية من خلال فرع "إدارة محلية".

ثانيا - عصنة الوسائل المادية والتقنية:

إن الإدارة المحلية في حاجة إلى إعادة تنظيم نفسها للإطلاع بمهامها الجديدة، وذلك بإيجاد ميكانيزمات حديثة تتماشى ومقتضيات الإدارة العصرية⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار، يعتبر الإعلام الآلي ضرورة أساسية في حياة المؤسسات مهما كان نوعها بل يتعدى الأمر ذلك، إذا أصبح مقياسا ومؤشرا لدرجة التحضر والتطور، والإعلام الآلي باعتباره العمود الفقري للإدارة، فهو يخضع لتطورات هامة في حد ذاته، مما يجعله يساير حاجيات الإدارة وبالتالي تحسين الخدمات وتلبية حاجيات الموظفين.

وعلى هذا الأساس، وإدراكا للأهمية البالغة لهذا العنصر، شرعت الدولة في القيام بعدة عمليات على مستوى إمداد وتوفير الوسائل المادية الكفيلة بتحسين سير الإدارة و تكوين الإطارات في ميادين الإعلام الآلي، و يبقى فقط تعميم فائدة هذا الجهاز على كل بلديات الوطن دون تمييز⁽²⁾.

ومن خلال ما سبق ذكره، يمكن القول أن الوسائل الخاصة بالبلديات تتسم بالضعف ، لعدم كفاية مواردها المالية، ولانعدام وسائل الدخل الاقتصادي، بالإضافة إلى ضعف المستوى التأهيلي للموظفين، كلها عوامل ساهمت في تردي الوضع المالي لميزانية البلدية⁽³⁾.

¹ - السعيد مقدم، واقع ومقتضيات تنمية الإدارة العمومية في الجزائر، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد الثالث العدد الثاني ، 1993 ، ص 15.

² - رشيد حمدي ، المرجع السابق ، ص 105.

³ -السعيد مقدم، المرجع نفسه، ص 15.

المبحث الثاني: الآليات القانونية للحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية.

إن البلديات لا يمكن لها الاضطلاع بشكل طبيعي بالمكانة والدور المحددين لها على ضوء الحالة الراهنة لماليتها، سواء بسبب النقص في ترشيد استعمال وسائلها أو بسبب تنظيم وتوزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة ومن ثم يصبح التكفل وإعادة التنظيم أمراً حتمياً لمواجهة هذه العوامل .

كما أنها تخضع في تصرفاتها المالية لمختلف أنواع الرقابة السابقة واللاحقة، وهو ما يبين المركزية الكبيرة الممارسة عليها، ومن ثم يجب تفعيلها بجعلها رقابة ترمي إلى تحرير المبادرات وليس لعرقلة التسيير المحلي، وإعطاء دور أكبر للهيئات اللامركزية في تسيير المالية المحلية .

وعلى هذا الأساس اعتمدنا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين:

نتناول في المطلب الأول إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي الحالي، أما في المطلب الثاني نتطرق فيه إلى تجسيد اللامركزية، أما في المطلب الثالث نتناول رقابة الأجهزة والهيئات المالية .

المطلب الأول: إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي الحالي.

إن المنظومة الجبائية الحالية معقدة، إذ تصب فيها كل من الضرائب المحلية وضرائب الدولة المركزية ، مما يعيب الجباية المحلية، وبالتالي ينجم عنها نظام جبائي مختلط تتعايش فيه جباية محلية وجباية وطنية يعاد توزيعها على الميزانيات المحلية (1).

وعليه فإن الحل المقترح للقضاء على تعقيد المنظومة الجبائية المحلية، لا يكمن في التعديلات السطحية، بل في إستراتيجية شاملة وموضوعية، بحيث يجب إعادة النظر فيها ، ويتسنى ذلك بمراجعة النظام الجبائي الحالي والذي سنتطرق إليه في فرع أول، والعمل على مكافحة التهرب والغش الضريبي والذي نتناوله في فرع ثان.

¹ - ناصر مراد ، الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992-2003 ، منشورات بغداددي ، 2003 ، ص 84.

الفرع الأول: مراجعة النظام الجبائي الحالي.

يرى العديد من الفقهاء وعلى رأسهم آدم سميث (Adam Smith) ، أنه حتى يكون النظام الجبائي فعال، يجب أن يتميز بالمرونة والعدل والبساطة⁽¹⁾، وأن أي ابتعاد عن هذه المبادئ يؤدي حتما إلى منظومة جبائية ضعيفة وقليلة المردودية.

وفي نفس هذا الإطار، عرفت الجباية المحلية في فرنسا أزمة كبيرة مست الخاضعين أو المكلفين بدفع الضريبة من جهة، والجماعات المحلية التي تحصلها والدولة التي تسيروها من جهة أخرى⁽²⁾ كما عرفت الجزائر بدورها ومنذ الاستقلال جباية معقدة وغير منتجة، انعكست آثارها على ماليتها المحلية بشكل كبير .

لقد سبق لنا وأن أبرزنا أهم الإختلالات التي يعاني منها النظام الجبائي الحالي والآثار السلبية المترتبة عنها، والمؤدية إلى تفاقم العجز المالي، وعليه نرى أنه من المستحسن القيام ببعض الإجراءات لمحاربة هذه الوضعية، وهذا ما سنتطرق له من خلال العنصرين التاليين .

نتناول في العنصر الأول إشراك البلدية في الجباية المحلية، أما الثاني نتطرق فيه إلى الابتعاد عن التوزيع التمييزي لمنتوج الضرائب.

أولاً: إشراك البلدية في الجباية المحلية.

لقد أصبحت السلطة التشريعية عائقاً أمام الاعتراف بالسلطة الجبائية الحقيقية للبلديات، وهذا بسبب الصلاحيات المعترف بها للمشرع لتحديث القواعد المتعلقة بالضريبة، إذ ليس للبلدية سلطة إنشاء ضرائب محلية غير محددة في القانون، فإنشاء الضريبة من اختصاص الدولة دون غيرها⁽³⁾. إذ أن النظام الجبائي يقوم على مبدأ "عدم استقلالية الضريبة"، ذلك أن غرض الضريبة هو مسألة وطنية تختص بها الدولة، أما المجالس المحلية فتقتصر سلطتها على تقدير المبلغ الإجمالي المتوقع لأساس الضريبة المحلية⁽⁴⁾.

¹ - حبيبة دريس، عوامل نقص المردودية الجبائية، مذكرة شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000، ص 82.

² - كيراد خيراني، الجباية المحلية في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة لنيل الدراسات العليا في المالية، المعهد الوطني للمالية القليعة، 1996، ص 34.

³ - كيراد خيراني، المرجع السابق، ص 33.

⁴ - براهيم محمد، الجباية المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005، ص 19.

كما اتضح من الممارسة العملية وكنتيجة للطبيعة المركزية للنظام الجبائي وآثارها السلبية على المالية المحلية، ضرورة إشراك البلديات في تحديد نسب الضرائب، لأنها الأكثر علما بالخصائص المحلية، لذلك يتعين أن تسند للبلديات مسؤولية التصويت على معدلات فرض الرسوم المحلية (الرسم على النشاط المهني، رسم التطهير، الرسم على السكن، الرسم على الذبح) في حدود المقادير المحددة بموجب القانون (1).

وفي هذا الإطار، ظهرت عدة أبحاث متخصصة تختص بتطوير الضرائب المحلية، مع منع أي اشتراك في توزيع منتج الضريبة بين الدولة والجماعات المحلية وتقتصر هذه الدراسات (2):
أ. أن يحول ناتج الرسم على القيمة المضافة (a, v, t) بكامله لصالح البلدية.

ب. وفي مقابل الفكرة الأولى رفع قيمة الرسم على النشاط المهني من 4 % إلى 12.55% ويكون توزيع هذا الرسم على النحو التالي (3):

المجموع	حق الصندوق المشترك للجماعات المحلية	حق البلدية	حق الولاية	الرسم على النشاط المهني
4 %	1.00 %	2.20 %	0.80 %	النسبة الكلية
100 %	25 %	55 %	20 %	الحق في النسبة المئوية

وحتى تستطيع الإدارة الجبائية تفادي انخفاض الرسم على القيمة المضافة (A, v, T) ، تتصح هذه الدراسة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتجنب ارتفاع العبء الجبائي، نتيجة لارتفاع الرسم على النشاط المهني (P, A, T) المقترح.

1 - رايح غضبان، المرجع السابق ، ص 28.

2 - تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ، سنة 2000، ص 18.

3 - المادة 06 من قانون رقم 01-12، المؤرخ في 2001/07/19، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 صادر في الجريدة الرسمية، العدد 38 بتاريخ 21/07/2001.

وزيادة على ذلك فإنه تم تأييد التوجه الذي يرى أنه على الدولة أن تتنازل عن بعض الضرائب ذات الطابع المحلي للبلديات، كما هو الحال بالنسبة للضريبة على الرواتب والأجور⁽¹⁾، حيث تصبح هذه الضريبة سهلة التحديد، بحيث يمكن تحويلها لصالح البلديات دون أي صعوبة تذكر . وعليه فإنه لا يكون للسلطة الجبائية للبلديات أي معنى، إذا لم تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل فئة من البلديات (بلدية ريفية، حضرية، جديدة، قديمة) وكذا القدرة الشرائية للمواطنين، وهذا حتى لا تلقى الضريبة الرفض منهم.

ثانيا : الابتعاد عن التوزيع التمييزي لمنتوج الضرائب .

إن مشكل عدم المساواة في الموارد بين الجماعات المحلية ، يطرح بحدة وخاصة بالنسبة للمجهدات، المطلوب من البلديات بذلها في مجال إنجاز التجهيزات الجماعية ، كما أن البلديات التي توجد بها نشاطات صناعية وتجارية ، تكون أكثر انتفاعا ، كما تكون أكثر حظا البلديات التي يتواجد بها المكلفون بالضرائب نظرا لوجود مدا خيل مرتفعة⁽²⁾.

غير أن عبء الديون يرغم البلديات على رفع نسب الضرائب بشكل محسوس ، وبذلك تكون البلديات الفقيرة في حلقة مفرغة ، حيث تضطر إما إلى رفع نسب الضرائب بشكل مرهق وإما أن تكون عاجزة عن الاستثمار⁽³⁾.

والملفت للانتباه هو أن بلديات ولاية الجزائر ، قد استفادت من مبالغ مهمة جدا من خلال منتوج الدفع الجزافي، المقدر بـ: 30% وهذا لكون الوزارات والمؤسسات الكبرى، تقع مقراتها المركزية على مستوى بلديات ولاية الجزائر، ويخضع للدفع الجزافي الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة في الجزائر وتمارس نشاطها فيها ، وتدفع مرتبات وأجور وتعويضات ومعاشات وريوع عمرية وعلاوات ، بما في ذلك الامتيازات العينية، ويبقى الدفع الجزافي على الدوام على عائق المستخدم ، ويحسب بتطبيق معدل نسبي ، دون الأخذ بعين الاعتبار لوضعية كل أجير⁽⁴⁾.

1 - حبيبة دريس، المرجع السابق ، ص 89.

2 - حميد بوزيدة، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية 2010، ص150.

3- نفسه، ص155.

4- المادة 1/108 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

وللتقليل من التفاوت في القدرات الجبائية للبلديات ، نعتقد أنه من الضروري مساعدة البلديات على تطوير وسائلها، قصد تحسين مستوى تحصيل الضرائب ومحاربة الغش والتهرب الجبائيين ، وبالتالي زيادة مواردها المالية وتشجيع البلديات على المشاركة في رأسمال المؤسسات والشركات الجديدة⁽¹⁾.

الفرع الثاني : مكافحة التهرب الضريبي .

إن من أهم أسباب ضعف الموارد الجبائية للبلديات ، هو عدم قدرتها على تحصيل الضرائب والرسوم ، وذلك نظرا للتهرب الضريبي ونقص الكفاءة ، بالإضافة إلى وجود ثغرات في التشريع الضريبي ، فكل هذه العوامل قلصت من الفعالية الجبائية للتمويل المحلي⁽²⁾.

ويعد التهرب الضريبي من العوامل الأساسية في خفض العائد الجبائي المحلي ، وبالتالي التخفيض من قدرة البلديات على أداء مهامها وهو الأمر الذي يتطلب ضرورة الإسراع في مكافحة وإيجاد حلول له، فمكافحة التهرب الجبائي يعد عاملا أساسيا في دعم العدالة الجبائية ودعم الموارد المالية ، من خلال تفعيل آليات الرقابة وفرض عقوبات صارمة على التهرب الجبائي ، الأمر الذي من شأنه التقليل من استفحال هذه الظاهرة ، أو على الأقل الحد من خطورتها، ذلك أن معرفة الأسباب التي تؤدي إلى التهرب الجبائي، تبقى غير كافية، في ظل غياب التحرك الصارم للإدارة الجبائية للحد من هذه الظاهرة⁽³⁾.

وللحد من هذه الظاهرة يجب إتباع إجراءات كفيلة بردها، والتي سنتناولها في جزئين اثنين ، نتناول تدعيم الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة في جزء أول، ثم نتطرق إلى فرض عقوبات صارمة على التهرب الضريبي في جزء ثان.

أولا: تدعيم الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة.

إن التصريح هو العملية الأساسية التي تحدد وفقا لها قيمة المبلغ الواجب تسديده ، ومن خلاله يتم التهرب جبائيا، باعتباره أحسن وسيلة لذلك، وخاصة إذا تعلق الأمر بقيمة الممتلكات خاصة منها العقارية وكذا مقدار الائتمان، وهذه الظاهرة ما زالت مستفحلة رغم الإجراءات التي قامت بها

¹ - رضا خلاصي، النظام الجبائي الجزائري الحديث، دار هومه ، الجزء الأول ، ص116.

² - خالد الخطيب، التهرب الضريبي، مجلة دمشق، كلية الاقتصاد، المجلة 16، العدد الثاني، 2000، ص170.

³ - ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، ص35.

الإدارة المركزية في هذا الاتجاه ، والمتمثلة أساسا في التخفيضات الهامة التي جاءت بها بعض قوانين المالية ومنها على سبيل المثال ما قد نص عليه قانون المالية لسنة 2000⁽¹⁾:

- تخفيض نسبة ضريبة الشهر العقاري من 2 % إلى 1 % .
 - تخفيض حقوق نقل الملكية الخاصة من 8 % إلى 5 % .
 - تخفيض حقوق عقود نقل الملكية بالنسبة للعقارات الموجودة بالدول الأجنبية من 5 % إلى 3 %
- وفي هذا الإطار أصبح من الضروري تفعيل دور الرقابة ، وذلك عن طريق تدعيم مصالح الضرائب بالوسائل الحديثة والإطارات اللازمة ، وكذا إعطاء صلاحيات محلية في ميدان الرقابة، أي على مستوى البلدية نفسها ، كونها أدري بقيمة المعاملات التجارية التي تتم على إقليمها ، كما يمكن تقسيم الإقليم إلى مراكز تجارية مختلفة من حيث قوة النشاط وتحديد قيمة نظرية دنيا لرقم الأعمال الخاصة بكل منطقة⁽²⁾.

كما تعتبر الرقابة الجبائية من أهم الوسائل الناجعة لمكافحة التهرب الضريبي ، بحيث يمكن بواسطتها وضع حد لظاهرة التهرب الضريبي وهي من اختصاص الإدارة الجبائية ، كما أن للرقابة الجبائية أشكالاً وطرقاً عديدة يتوجب استعمالها في الوقت المناسب⁽³⁾، ومن أشكال هذه الرقابة نجد:

- **الرقابة في عين المكان**: تتم هذه الرقابة خارج مكاتب الإدارة الجبائية، على خلاف كل من الرقابة الشكلية والرقابة على الوثائق، إذ تمارس كل منهما داخل مكاتب الإدارة الجبائية.
- وتمارس الرقابة في عين المكان من خلال التدخلات التي يقوم بها الأعوان المحققون، وذلك في الأمكنة التي يزاول فيها المكلفون بالضريبة لنشاطاتهم.
- **الرقابة الشكلية** : والتي تخص الأخطاء التي يرتكبها المكلفون أثناء كتابة التصريحات ، كالتحقق من الهوية وعنوان المكلف بالضريبة.

¹ - القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23/12/1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 80 بتاريخ 24/12/2000 المادة 06 منه.

² - حمدي رشيد، المرجع السابق ، ص 97.

³ - حمدي رشيد ، المرجع نفسه ، ص 97.

ج - الرقابة على الوثائق: تتمثل في إجراء فحص نقدي وشامل على التصريحات الجبائية المكتتبة من خلال مقارنتها بالوثائق التي تحوزها الإدارة عن الوضعية الحقيقية لكل مكلف .

ثانيا : فرض عقوبات على التهرب الجبائي.

تتمثل في فرض غرامات مالية على المخالفين، وقد جاءت التشريعات بعقوبات مالية كما هو الحال بالنسبة لنص المواد 113 و 116 من القانون التجاري رقم 05-217 المؤرخ في 1975 /12/25 المعدل والمتمم⁽¹⁾، والتي تنصان على أنه في حالة إثبات أن الشخص لم يسدد مستحقات للخرينة تفرض عليه غرامة قدرها 4 مرات قيمة الرسم المتهرب منه.

وللغرامة الجبائية ثلاثة صور هي كالتالي:

- الغرامة بسبب عدم التصريح السنوي.
- الغرامة بسبب التأخير في تقديم التصريح.
- الغرامة بسبب النقص في التصريح.

المطلب الثاني: تجسيد اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية البلدية.

إن التصور السليم للامركزية يهدف إلى بناء وتعزيز إطار التسيير المحلي ، بالاعتماد على آليات مؤسساتية وتقنية ومالية جد محكمة تكون فيها حقوق المتدخل وواجباته منسجمة وتحظى توازناته بعناية مستمرة.

كما أن التفعيل الحقيقي للامركزية يرمي إلى إشراك المواطن في إدارة وتسيير شؤونه المحلية، انطلاقا من كون هذه الأخيرة تساعد على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة⁽²⁾، هذا من جهة كما أن اللامركزية التي تتعلق بالبرامج البلدية والبرامج القطاعية تعتبرلا مركزية جزئية، لأنها تنحصر في أعمال التسيير، وتستنثي بعض العمليات ذات التأثير المباشر على التنمية المحلية من جهة أخرى.

وعليه سنخصص لهذا المطلب فرعين أساسيين :

¹ - الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 1975/12/25 المتضمن القانون التجاري الصادر في الجريدة الرسمية ،العدد رقم 101 ،بتاريخ 1975/12/19.

² - علي زغود ، الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب ،الطبعة الثانية، 1984 ، ص23.

نتناول تجسيد ديمقراطية المشاركة في فرع أول، ثم نتطرق إلى إقامة برامج لا مركزية أكثر نجاعة في فرع ثان.

الفرع الأول: تجسيد ديمقراطية المشاركة .

إذا كان المشرع الجزائري قد منح اختصاصات للمجلس الشعبي البلدي، فإن هذا يدل على أنه يريد أن يخص مواطني البلديات بالمشاركة الفعلية في إدارة شؤونهم ، لأنهم أعلم بها من غيرهم⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار نصت المادة 16 من الدستور على ما يلي : " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "⁽²⁾.

فالنجاعة في التسيير المحلي ، لا يمكن تحقيقها في إطار تسيير منغلق على نفسه لا يأخذ بعين الاعتبار إلا الجوانب التقنية البحتة، لأن تسيير الشؤون المحلية يتطلب الإصغاء إلى انشغالات السكان، فشرعية المؤسسات المحلية تتوقف في نهاية الأمر في قدرتها على تلبية حاجات مواطنيها.

وانطلاقا من ذلك ، فان اللامركزية المحلية لا تتجسد إلا بفضل المواطنين الذين يطبقونها في الواقع اليومي المعاش⁽³⁾.

ويقصد بالمشاركة (la participation) في النظام المحلي " إسهام المواطنين بطريقة أو بأخرى ، في التصميم والإشراف على تنفيذ السياسات المحلية، سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع

¹ - أحمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب ، مطبعة جريدة الوحدة ، الجزائر ، 1989 ، ص 334.

² - تنص المادة 84 من القانون رقم 90-80 الملغى على أن: " المجلس الشعبي البلدي هو مجال التعبير المحلي وقاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ".

³ - Lahcene Seriak, décentralisation et animation des collectivités locales, ENAG Edition, année 1998, p 43.

المؤسسات الحكومية المركزية المحلية⁽¹⁾، فالمشاركة ترقى إلى مستوى يمكن اعتبارها فيه، بمثابة عقيدة للتنمية المحلية⁽²⁾.

ومن ايجابيات استشارة السكان مباشرة نجد⁽³⁾:

أ- تكريس التشاور حول جميع العمليات التي تتعلق بمواطني البلدية، إذ يمكن تطبيق بعضها في ميدان التهيئة العمرانية والقضاء على السكن الذي لا تتوفر فيه الشروط الصحية للتنمية الاجتماعية للأحياء .

ب- تقديم حسابات عن استعمال الأموال العمومية، إذ أن شفافية الحسابات من شأنها أن تسترجع الثقة والمصادقية اللتين تعتبران من موجبات المشاركة الفعلية للمواطنين.

ج- من شأن ترقية مشاركة المجتمع أن يرسخ الحس المدني أكثر، وتمكين المواطنين من معرفة الصعوبات الواجب تحملها، وبالتالي التقليل من حدة الاستياء و تحسين التكفل بشؤونهم على مستوى الأحياء والقرى، أو على مستوى بعض الفئات الاجتماعية لاسيما فئة الشباب، وأن تبرز في الأخير بشكل أكبر روح التضامن التي يتحلى بها مجتمعنا .

د- إعادة المصالحة بين الإدارة والمرتفق من خلال ضبط إستراتيجية فعالة للحوار ، تقوم بالأساس على مد قنوات اتصال ايجابي يساعد على امتصاص الضغط الاجتماعي.

وفي سياق دعم مشاركة المواطنين في التكفل بالشؤون المحلية نرى بأن للبلديات دور كبير في ذلك، إذ يتعين عليها القيام به في إطار التكفل بتسيير الشؤون المحلية وذلك في ظل احترام المهام المسندة إلى الإدارة وإلى المنتخبين⁽⁴⁾.

وفي الأخير يمكن القول أن استشارة المواطنين بصفة دورية حول الأولويات والاختيارات الاقتصادية الكبرى من شأنها أن تساهم في بروز ديمقراطية المشاركة على مستوى البلديات ، لذا يستحسن مراجعة القوانين المتعلقة بالجمعيات ، وغيرها من القوانين التي تحكم الحياة العامة⁽⁵⁾.

1 - أحمد رشيد، التنمية المحلية ، دار النهضة العربية ، بدون طبعة، 1986، ص 42.

2 - نفسه ، ص 151.

3 - شريف بن ناجي ،العلاقة بين الإدارة ومرتفقيها في القانون الجزائري ،مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ،المجلة العاشرة ،العدد الأول ،2000،ص189.

4 - شريف بن ناجي ،المرجع نفسه ، ص 192.

5- أحمد بوضياف،المرجع السابق،ص381.

الفرع الثاني : إقامة برامج لا مركزية أكثر نجاعة .

لقد سعت الجزائر منذ الاستقلال إلى تجهيز الجماعات المحلية ببرامج تسمح لها بالقيام بمهامها بواسطة وسائل وإمكانيات معتبرة ، إذ لا بد من تجميع مختلف الأنشطة ضمن برامج موحدة، الأمر الذي يؤدي إلى تنسيق أمثل وأفضل في برمجة المشاريع.

إن اللامركزية التي تتعلق بالبرامج البلدية والبرامج القطاعية، تعتبر لا مركزية جزئية لانحصارها في أعمال التسيير ولأنها تستثني بعض العمليات ذات التأثير المباشر على التنمية المحلية وفي هذا الإطار ينبغي بشكل خاص (1):

- مراجعة مجال تدخل البرامج القطاعية اللامركزية بالتحديد الدقيق لمحتوى البرامج الذي يجب أن يطابق الخدمة العمومية القاعدية التي تتكفل بالخصوصيات المحلية .
 - توضيح مسؤوليات المتدخلين في عمليات اتخاذ القرار، من خلال رد الاعتبار إلى المستوى المركزي لمهام التصور والتحليل والتقدير والتقييم والرقابة على حساب صلاحيات التسيير، التي تشكل حاليا القسط الأوفر من نشاطاتهم.
 - إنشاء هيئة جهوية استثمارية تكلف بتأطير الجماعات المحلية في مجال الدراسات الخاصة بالمقاييس، والحث على التضامن بين البلديات والولايات وتنسيق مخططات التهيئة الإقليمية وتمويلها.
 - وضع إطار مرجعي متعدد السنوات، يتمحور حول تحقيق النتائج من أجل تنفيذ السياسات القطاعية والتنمية المحلية المنبثقة عن السياسة المالية العمومية.
 - تحديد النفقات المتكررة عن برمجة المشاريع.
 - تحويل البرامج القطاعية اللامركزية والبرامج البلدية للتنمية، إلى برنامج وحيد .
- وفي الأخير نصل إلى أن للبلدية السلطة والصلاحيات في تعريف المشاريع الخاصة بها وتقييمها ومقارنتها بالموارد المالية، ثم النظر إلى مردودية المشروع من الناحية الاقتصادية ومنفعته من الناحية الاجتماعية ، وذلك حسب نوعيته من حيث أنه مشروع منتج وغير منتج(2).

1 - تقرير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي لسنة 2001 ، ص 70 .

2 - بلس شاول بشير، مبادئ المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر، ص 282.

المطلب الثالث : رقابة الأجهزة والهيئات المالية .

تعتبر رقابة الأجهزة والهيئات المالية، رقابة مستقلة بشكل كامل عن الطابع اللامركزي للجماعات المحلية، حيث تتضمن مجموع أنواع الرقابة المالية المطبقة على جميع المؤسسات العمومية، وإذا كان قانون البلدية قد اعترف بالاستقلال المالي للبلديات، إلا أن هذا الأمر لا يعني حرمتها المطلقة في تسيير ماليتها المحلية، فكما أنها تخضع لرقابة وصائية فهي كذلك وعلى غرار جميع المؤسسات العمومية، ملزمة بفتح حساباتها للهيئات و الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية، و تنقسم رقابة الأجهزة و الهيآت المالية إلى رقابة سابقة عن تنفيذ الميزانية، وتمارس من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي، و رقابة لاحقة عن تنفيذها تقوم بها المفتشية العامة للمالية و مجلس المحاسبة .

وعليه سنتناول في هذا المطلب الرقابة المالية السابقة عن تنفيذ ميزانية البلدية في فرع أول، وسنتطرق إلى الرقابة المالية اللاحقة عن تنفيذ ميزانية البلدية في فرع ثان.

الفرع الأول: الرقابة السابقة عن تنفيذ ميزانية البلدية.

تعتبر المرحلة الأهم في الرقابة المالية، وتعني قيام هيئات الرقابة بمراقبة الأعمال والتصرفات المالية للهيئات الإدارية قبل وقوعها، و تعد الرقابة الإدارية رقابة ذاتية، تمارسها السلطة التنفيذية على نفسها بواسطة الأجهزة التابعة لها، وهي رقابة تتناول الإنفاق أكثر مما تتناول تحصيل الإيرادات.

كما تمارس الرقابة الإدارية بواسطة أجهزة أخرى متخصصة وهي كالتالي:

- المراقب المالي.
- لجان الصفقات العمومية.
- المفتشية العامة للمالية.

فتعد الرقابة التي يمارسها كل من المراقب المالي ولجان الصفقات رقابة قبلية (*contrôle a priori*) أي أنها تمارس قبل إتمام التنفيذ و صرف النفقة ، أما رقابة كل من المفتشية العامة للمالية

ومجلس المحاسبة فإنها تصنف ضمن الرقابة اللاحقة (controle a posteriori) ، على اعتبار أنها تجرى بعد إتمام عمليات التنفيذ⁽¹⁾.

أولاً: المراقب المالي .

يعين الوزير المكلف بالمالية مراقبين ماليين للاضطلاع بمهمة الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها من طرف الإدارات العمومية وتعتبر رقابة خاصة بالنفقات ، فهي تهدف إلى احترام شرعية النفقات الملتزم بها ، وبذلك تستبعد جميع الإيرادات من مجال تطبيق هذه الرقابة ، خلافاً لرقابة المحاسب العمومي .

أ- مجال اختصاص المراقب المالي :

اقتصرت الرقابة المسبقة للنفقات الملتزم بها في بداية تطبيقها فيما يخص الجماعات المحلية، على ميزانية الولايات دون البلديات ، حيث استبعدت من مجال تطبيق هذه الرقابة ، وهذا بموجب المرسوم

التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14-11-1992 المتعلق برقابة النفقات الملتزم بها . لا أنه ويصدر المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16-11-2009 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 السالف الذكر، فقد أصبحت ميزانية البلديات هي كذلك تمارس عليها هذه الرقابة ، وهذا حسب نص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 السالف الذكر، على أنه يتم حسب نفس المادة ، تنفيذ إجراء توسيع الرقابة المسبقة على البلديات تدريجياً، وفقاً لبرنامج تحدّد من طرف كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير المالية⁽²⁾.

وتطبيقاً لذلك ، صدر القرار الوزاري المشترك ، المؤرخ في 09-05-2010 يحدّد برنامج تنفيذ الرقابة المسبقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات ، حيث حددت المادة الثانية منه خضوع ميزانيات البلديات للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها بصفة تدريجية وفقاً للبرنامج التالي :

- ابتداءً من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذا البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة ولاية منتدبين .

¹ - بلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 282.

² - المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414.

- إبتداء من السنة المالية 1012 بالنسبة لكافة البلديات .

ب - مهام المراقب المالي:

لا يمكن للمراقب المالي تسليم التأشيرة إلا بعد فحصه لعناصر النفقة الملتزم بها ، والتأكد من صحة الالتزام بالنفقة يستوجب على المراقب المالي فحص العناصر التالية من الالتزام⁽¹⁾:

- صفة الأمر بالصرف كما ورد تحديده في القانون والتنظيم .

- مطابقة النفقة الملتزم بها للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

- توفير الإعتمادات و المناصب المالية .

- التخصيص القانوني للنفقة .

- مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة.

- وجود التأشير أو الآراء المسبقة عندما يشترطها التنظيم المعمول به ، كتأشيرة لجنة الصفقات المختصة.

وتنتهي المراقبة إما بالتأشير على النفقة الملتزم بها أو برفضها، على أن يكون ذلك في المواعيد القانونية .

ويجب على المراقب المالي أن يضع تأشيرته على استمارة الالتزام عندما تتوفر في هذا الالتزام جميع الشروط القانونية ، وتعتبر التأشيرة في حالة صحة النفقة واجبة على المراقب المالي ، في حين يعد رفضها تعسفا في استخدام السلطة وعرقلة للتسيير و يعرض صاحبها للمساءلة أمام مجلس المحاسبة⁽²⁾.

وإذا تبين للمراقب المالي أن الالتزام بالنفقة المفروض عليه غير قانوني أو غير مطابق للتنظيم المعمول به وجب عليه رفض التأشير ، ويكون هذا الرفض إما مؤقتا وإما نهائيا⁽³⁾.

و يكون الرفض مؤقتا في الحالات التالية:

- اقتراح الالتزام مشوب بمخالفة للتنظيم قابلة للتصحيح .

- انعدام أو نقصان الوثائق الثبوتية المطلوبة .

¹ -المادة 09،من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

² -المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جوان 1995،يتعلق بمجلس المحاسبة ،صادر في الجريدة الرسمية عدد 39 بتاريخ 23-07-1995.

³ -المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374،المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414.

- نسيان بيان هام في الوثائق .

أما الرفض النهائي للتأشيرة يكون في الحالات التالية:

- عدم مطابقة اقتراح الالتزام للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

- عدم توافر الاعتمادات أو المناصب المالية.

- عدم احترام الأمر بالصرف لملاحظات المراقب المالي المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

يجب على المراقب المالي أن يطلع الأمر بالصرف بكل أسباب الرفض المؤقت أو النهائي⁽¹⁾.

أما فيما يخص آجال ممارسة الرقابة المسبقة على النفقات الملتزم بها ، فيجب على المراقب المالي أن يدرس ملفات الالتزام بالنفقة المفروضة عليه من طرف الأمر بالصرف في أجل عشرة(10) أيام ، ويمكن تمديد هذا الأجل إلى عشرين (20) يوما من تاريخ استلام مصالح الرقابة المالية لاستمارة الالتزام عندما يكون المراقب المالي أمام ملفات معقدة تتطلب دراسة معمقة⁽²⁾، ويترتب عن الرفض المؤقت الصريح والمعدل للتأشير إيقاف سريان الأجل .

ويتعين على المراقب المالي ، أن يرسل إلى وزير المالية الوضعيات الدورية بمناسبة قيامه بمهامه، وذلك قصد إعلام المصالح المختصة بتطوير النفقات وبالتعداد الميزاني⁽³⁾.

كما يرسل في نهاية كل سنة مالية إلى وزير المالية ، تقريرا مفصلا على سبيل العرض يتضمن ما يلي⁽⁴⁾:

- ظروف تنفيذ النفقات العمومية .

- الصعوبات المحتملة التي واجهته في تطبيق التشريع والتنظيم .

- النقائص الملاحظة في تسيير الأموال العمومية .

- كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية .

وبناء على التقارير السنوية، تعد المصالح المختصة لوزارة المالية تقريرا و ملخصا عاما

يحتوي على كل ما تقدم به المراقب المالي⁽⁵⁾.

1- المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

2- المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414.

3- المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

4- المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

5- المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374.

ج) - التفاوض.

في حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقة و لتمكين الأمر بالصرف من مواصلة مهامه و إدارة المرافق التابعة له بانتظام و بدون انقطاع ، أوجد التنظيم إجراء يمكنه من التصدي لهذا الرفض حتى و لو كان قانونيا ، ألا وهو إجراء التفاوض .

ففي حالة الرفض النهائي للالتزام بالنفقات يمكن للأمر بالصرف أن يتغاضى عن ذلك تحت مسؤوليته بمقرر معلل ، يعلم به الوزير المكلف بالميزانية ، غير أنه لا يمكن اللجوء إلى إجراء التفاوض في حالة ما إذا كان سبب الرفض النهائي يرجع إلى ما يلي:

- صفة الأمر بالصرف .

- عدم توافر الإعتمادات.

- انعدام التأشيرات أو الآراء المسبقة المنصوص عليها في التنظيم .

- انعدام الوثائق الثبوتية المتعلقة بالالتزام .

- التخصيص غير القانوني للالتزام بهدف إخفاء أو تجاوز الإعتمادات أو تعديلها ، أو تجاوز المساعدات المالية للميزانية .

وفي غير هذه الحالات يرسل الأمر بالصرف للالتزام مرفقا بمقرر التفاوض إلى المراقب المالي ليضع عليه تأشيرة الأخذ بالحسبان ، ثم يرسل نسخة من ملف الالتزام إلى الوزير المكلف بالميزانية قصد إعلامه ، و يقوم هذا الأخير بإرسال الملف إلى المؤسسات المختصة في الرقابة (1).

ثانيا: رقابة المحاسب العمومي.

يتولى تنفيذ ميزانية البلدية ، كل من الأمر بالصرف بالنسبة للمرحلة الإدارية والمحاسب العمومي بالنسبة للمرحلة الحسابية ، وهو بذلك يقوم بدور أساسي في عملية تنفيذ ميزانية البلديات، حيث يتولى بشكل أساسي دفع النفقات وتحصيل الإيرادات .

ويعد محاسبا عموميا وفقا للمادة 18 و 22 و 33 من القانون رقم 90 - 21 المؤرخ في 15

08- 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، كل شخص يعين للقيام بالعمليات التالية :

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات.

- ضمان دراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو الموارد المكلف بها وحفظها .

¹ - بلس شاولش بشير، المرجع السابق، ص.286.

- تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد.

- حركة حسابات الموجودات .

ويتم تعيينه من طرف وزير المالية ، الذي يخضع لسلطته جميع المحاسبين العموميين ، كما يمكن

اعتماد محاسبين عموميين آخرين ، على أن تحدد كفاءات تعيين المحاسبين العموميين عن طريق التنظيم⁽¹⁾ ويتعين على المحاسب العمومي أن يكتب تأمينا على مسؤوليته المالية، قبل مباشرة وظيفته⁽²⁾.

ولم يميز القانون رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية السالف الذكر بين فئات المحاسبين العموميين، حيث أنه وخلافا للأمرين بالصرف فقد نصت المادة 25 منه على أنه :
"يكون الآمرون بالصرف ابتدائيين أو أساسيين ، وإما آمرين بالصرف ثانويين".

وهو الأمر الذي تداركه المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07-09-1991 الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكفاءاتها ومحتواها حيث جاء في نص المادة 9 منه على أنه :

" يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتعرفون بصفة مخصص، أو مفوض⁽³⁾ و حددت المادة 10 من نفس المرسوم فئة المحاسبون الرئيسيون بنصها".
"المحاسبون الرئيسيون هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية التي تجرى في إطار المادة 26 من القانون رقم 90 - 21 المذكور أعلاه ."

أما فئة المحاسبون الثانويون فحددها المادة 11 من نفس المرسوم بأنهم:

"المحاسبين الثانويين الذين يتولون تجميع عملياتهم محاسب رئيسي".⁽⁴⁾

¹ - المادة 34 من القانون رقم 90-21.

² - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 .

³ - المادة 12 و 13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313.

⁴ - عبد الكريم طيار، الرقابة المصرفية، دار النهضة، بيروت، 1988، ص 123.

وعليه فإن المحاسب العمومي الرئيسي، هو الشخص الذي يقدم حساباته مباشرة للتصفية والمراجعة للأجهزة المكلفة بذلك قانوناً، أما المحاسب العمومي الثانوي، فهو الذي تركز حساباته وعملياته على محاسب عمومي رئيسي".

ويعتبر أمين الخزينة المحاسب الرئيسي لميزانية البلدية⁽¹⁾، وبصفته تلك، يعد حساباً للتسيير عند قفل السنة المالية، يشمل فترة تنفيذ الميزانية التي تمتد حتى 31 مارس من السنة الموالية.

- ثالثاً - مبدأ التنافي بين وظيفتي الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

لقد كرست المادة 55 من القانون رقم 90 - 21 المذكور آنفاً بنصها على أنه :

" تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي".

فمبدأ التنافي، يظهر أن هناك نوعين من الأشخاص يتدخلان لتنفيذ ميزانية الجماعات المحلية وهم الأمرين بالصرف أو الإداريين، والمحاسبين العموميين، إذ يتولى الأمر بالصرف تنفيذ العمليات ذات الطابع الإداري⁽²⁾، أما المحاسب العمومي فينفذ العمليات ذات الطابع المحاسبي، وهو ما ينتج عنه ازدواجية في المحاسبة، التي يتم من خلالها متابعة عملية تنفيذ ميزانية البلدية⁽³⁾.

إن مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي يمكن أن يختزل في تناقض كل من وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، وكذلك في الاستقلالية والمراقبة المتبادلة المعبر عنها من طرف الأشخاص المكلفين بكلتا الوظيفتين⁽⁴⁾، والتي تعد من أهم مبررات هذا المبدأ، ورغم صرامته إلا أنه يسمح بتسهيل عملية الرقابة، بحيث يصبح كل عون من الأعوان المكلفين بتنفيذ العمليات المالية مراقباً للآخر، وهو الأمر الذي يمكن أن يعطي ضماناً حقيقية لحماية المال العام.

¹ - المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313.

² - الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص 99.

³ - عبد الفتاح الصحن، الرقابة المالية، بدون دار نشر، الطبعة الأولى 1979، ص 158.

⁴ - محمد سعيد أحمد، الرقابة المالية، سلسلة الفكر الإداري المعاصر، الأردن 1977، ص 44.

الفرع الثاني : الرقابة المالية اللاحقة عن تنفيذ ميزانية البلدية.

تتم هذه الرقابة المالية اللاحقة بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرار بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، ولا تكون إلا بعد القيام بالإجراءات القانونية اللازمة ، وتمارس من طرف المفتشية العامة للمالية ، ومجلس المحاسبة .

أولاً: رقابة المفتشية العامة للمالية.

أنشئت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80 - 53 المؤرخ في 01-03-1980، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، و الذي ألغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 78-92 المؤرخ في 22-02-1992 المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، والذي ألغي بدوره بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06-09-2008 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.

تعمل المفتشية العامة للمالية تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية وبديرها رئيس، وهي تتشكل من هياكل مركزية للرقابة والتقويم، وتمارس مهامها على نشاط الإدارات والمصالح المركزية، ولهذه الهياكل امتداد على المستوى المحلي تتمثل في المفتشيات الجهوية التي تتكفل بمراقبة المصالح المحلية.

وعليه فالبلديات تخضع للرقابة المالية للمفتشية العامة للمالية، التي تمارس مهامها تحت سلطة وزير المالية، ويشمل مجال رقابتها كل ما يتعلق بأعمال التسيير المالي والمحاسبي، الذي يقوم به

أعوان الدولة والجماعات المحلية⁽¹⁾.

تتمثل تدخلات المفتشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق أو الخبرة خصوصا على ما يلي⁽²⁾:

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي .
- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك .
- إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها .

¹- يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص286.

²- يلس شاوش بشير، المرجع نفسه، ص299.

- دقة المحاسبة وصدقها وانتظامها .
 - شروط تعبئة الموارد .
 - تسيير اعتمادات الميزانية .
 - شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات العمومية .
 - تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة بطلب الهيئات العمومية .
- تجرى تدخلات المفتشية العامة للمالية طبقا للمادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 272 إما على الوثائق أو في عين المكان وتكون الفحوص والتحقيقات فجائية .
- ولتمكينها من إنجاز مهامها على أحسن وجه ، منحها التنظيم عدة صلاحيات نذكر منها على الخصوص حق الإطلاع على جميع العمليات المالية التي قام بها المحاسبون العموميون ، كما يحق لها دعوة واستجواب كل مسؤول أو موظف ترى فيه ضرورة الاستماع إلى شهادته⁽¹⁾.
- وأوجب على مسؤولي المصالح المراقبة تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم، ومدهم بكل السجلات والأوراق والإثباتات الخاصة بذلك ، كما يجب عليهم الاستجابة إلى مطالب المفتشين ولا يجوز لهم أن يتخلصوا من هذه الالتزامات بدافع احترام الطريق السلمي والسر المهني أو الطابع السري للوثائق المطلوب الإطلاع عليها⁽²⁾.
- وفي إطار التحقيق يمكن لوحدات المفتشية العامة للمالية أن تطلب من مسؤولي الإدارات والهيئات العمومية ، وكذا الأعوان الموضوعين تحت سلطتهم ، الإطلاع على كل المستندات والمعلومات المتعلقة بموضوع الرقابة⁽³⁾، ويكون كل رفض لتلبية طلبات المفتشين موضوع إعدار، تعلم به أعلى سلطة في السلم الإداري أو تعلم به السلطة الوصية على العون المهني ، وإذا لم ينتج عن هذا الإعدار أي أثر في غضون الثمانية أيام الموالية لتاريخ الإعدار، يحرر المفتش محضرا بعدم الوجود و يبلغ ذلك إلى السلطة التي تملك حق التأديب⁽⁴⁾

¹ - المادة 15، من المرسوم التنفيذي رقم 08-282.

² - رابح غضبان، المرجع السابق، ص79.

³ - عبد الفتاح الصحن، المرجع السابق، ص180.

⁴ - محمد سعيد أحمد، المرجع السابق، ص79.

وبمجرد انتهاء أعمالها ،تحرر المفتشية تقريراً تسجل فيه الملاحظات والمعائنات التي توصلت إليها بشأن فعالية تسيير المصلحة أو الهيئة المراقبة ، تبلغ فيه التقرير لمصالح المراقبة التي يجب عليها أن تجيب في أجل أقصاه شهران، عن المعائنات والملاحظات الواردة في هذا التقرير، وبعد الجواب تعد المفتشية التقرير النهائي الذي يبلغ للسلطة الوصية أو السلمية (1) إذ تنحصر نتيجة المراقبة بالنسبة للمفتشية العامة للمالية في تحرير المحضر الذي تدون فيه معائناتها ، وبالتالي فهي ليست مؤهلة لاتخاذ أي قرار ، وهو العنصر الجوهرى الذي يميزها عن مجلس المحاسبة .

ثانياً: رقابة مجلس المحاسبة .

يعد مجلس المحاسبة مؤسسة للرقابة المالية اللاحقة،وعرف منذ إنشائه العديد من التعديلات والتغيرات،وهو ما يبين الأهمية الكبيرة التي يحظى بها و الدور الهام الذي يقوم به في مجال حماية المال العام،وتم إحداثه لأول مرة بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01-03-1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة،ثم تمت مراجعته بموجب القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04-12-1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره،والذي تمت مراجعته هو الآخر بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، قبل أن يتم تعديله مؤخراً بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26-08-2010 الذي يعدل ويتم الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17-07-1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة.

تعتبر رقابة مجلس المحاسبة أكثر ملائمة للاستقلال المالي للبلديات ، لأنها تشمل كل من رقابة المشروعية و رقابة الملائمة ، الأمر الذي من شأنه تحسين التسيير المالي للبلديات ، كما تسمح هذه الرقابة من الاطلاع على كل الوثائق التي تسهل عمليات الرقابة وتسيير المصالح الخاضعة لمجلس المحاسبة وكذا الاطلاع على المسائل التي تم انجازها من خلال الاتصال بجميع الأدوات والمؤسسات العمومية التي لها علاقة بعملية الرقابة، بالإضافة إلى مراجعة الحسابات المنجزة من طرف المحاسبين العموميين ، وإصدار أحكام بشأنها ، أي يدقق مجلس المحاسبة في العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون ومدى مطابقتها للأحكام التشريعية والتنظيمية(2).

¹ - عبد الكريم طيار، المرجع السابق، ص160.

² - يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص301.

في حال ما إذا لم يتم تسجيل أية مخالفات بخصوص التسيير على مسؤولية المحاسب العمومي فإن مجلس المحاسبة يمنح للمحاسب العمومي الإبراء بقرار نهائي، أو يجعله مدينا إذا سجل على ذمته نقص في مبلغ أو إيرادات غير محصلة أو صرف نفقات غير قانونية أو ليست مبررة .

ويمكن لمجلس المحاسبة أن يحمل كامل المسؤولية لمن يرتكب المخالفات ،المخلة بقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية .

وفي الأخير يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقارير ، تتضمن معایناته وملاحظاته والتقييمات المنجزة من طرفه ، ويرسلها إلى مسؤولي المصالح المعنية وإلى سلطاتهم الوصية وذلك لتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم ، وبعد ذلك يقوم بضبط تقييمه النهائي⁽¹⁾.

كما يصدر كل التوصيات والاقتراحات لتحسين فعالية تسيير المصالح والهيئات المراقبة ويقوم بإرسالها إلى السلطات الإدارية المعنية .

ثالثا: أهداف رقابة مجلس المحاسبة.

لقد تحددت أهداف الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة في المادة 02 من الأمر 95- 20 المتعلق بمجلس المحاسبة ، وهي كالتالي :

- يدقق في شروط استعمال الهيئات والوسائل المادية والأموال العمومية التي تدخل في نطاق اختصاصه.

- يقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها .

وتهدف هذه الرقابة من خلال النتائج التي يتوصل إليها وذلك إلى :

- تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية .

- ترقية إجبارية تقديم الحسابات .

- تطوير شفافية تسيير المالية العمومية .

- كما يساهم في تعزيز الرقابة ومكافحة جميع أشكال الغش والممارسات الغير قانونية أو غير الشرعية الضارة بالأموال العمومية⁽²⁾.

¹- يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص307.

²- يلس شاوش بشير، المرجع نفسه، ص301.

الخاتمة

خاتمة:

سمحت لنا هذه الدراسة التي تمحورت حول موضوع العجز المالي لميزانية البلدية إلى معرفة أهم الأسباب المؤدية إلى ذلك بالإضافة إلى إعطاء آليات كفيلة للحد من هذه الظاهرة التي تعاني منها أغلب البلديات ، حيث يتضح لنا أن مالية البلديات ليست جامدة، ويستحق تطويرها عناية دائمة، الأمر الذي يعد من أكبر التحديات التي تواجهها البلديات لدفع عجلة التنمية.

وتحت تأثير الدولة أصبح الإقليم حيزا للسياسة التنموية بعدما كان مجرد مجال لتنفيذها، حيث أصبحت الإستراتيجيات التنموية تنطلق من خصوصيات كل إقليم في إطار ما يسمى بالتنمية المستدامة، وذلك من أجل ضمان تحقيق الإصلاحات الضرورية للجماعات المحلية.

وفي الجزائر وعلى الرغم من وجود دافع لإحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحولت الاقتصادية والاجتماعية الكبرى، إلا أن الإدارة المحلية ما زالت تعتمد في تعاملها على الإرث الإداري والتنظيمي الموروث عن النظام البيروقراطي الاستعماري، حيث انعكس هذا الأمر سلبا على الجانب المالي للبلديات.

وإدراكا من السلطات الجزائرية بأن تفعيل نظام اللامركزية أصبح ضرورة لا غنى عنها فقد منحت للجماعات المحلية نوع من الاستقلالية وصنفتها كهيئات إدارية لا مركزية، إلا أنه فيما يخص البلديات فإن هذه الحرية في التصرف هي عديمة الجدوى، ذلك أن الاستقلالية في التسيير تقتضي استقلالية مالية، وهو الأمر الذي لم يتحقق، فأغلبية البلديات عاجزة عن القيام بالمهام والمسؤوليات التي أوكلت إليها.

كما أن العجز المالي الذي تعاني منه أغلب بلديات الوطن هو نتيجة حتمية لعدم كفاية الموارد المالية للبلدية، وذلك لتغطية الخدمات العمومية، التي من المفروض أن تقدمها البلدية، والذي تترجم في انخفاض إيرادات ميزانية البلدية، وفي المقابل زيادة نفقاتها.

وإذا كانت هذه الظاهرة المالية متواجدة منذ ثلاثة عقود فإنها وصلت إلى مستويات لا يمكن في أي حال من الأحوال التغاضي عنها باعتبار أن البلدية هي عصب التنمية المحلية التي تعتمد عليها الدولة بشكل أساسي لتنفيذ سياستها التنموية في مختلف المجالات.

وتعتبر اللامركزية رهانا على المبادرة والمسؤولية، لأنها تسمح بتوظيف الطاقات المحلية في خدمة التنمية وتحسين إطار المعيشة، وعليه يجب الحد من العجز المالي لميزانية البلدية لتمكينها من مواجهة تحديات اقتصاد السوق وعالم المنافسة.

وفي هذا الإطار يلزم على طريقة المعالجة السليمة لهذه الظاهرة أن تخضع لمجموعة من الآليات والمبادئ والشروط التي من شأنها أن تحد من الآثار السلبية الناتجة عن وجود ميزانيات عاجزة، والتي تصل أحيانا إلى عدم قدرتها عن تغطية نفقات التسيير.

ومن خلال ما سبق ارتأينا أن نعطي مجموعة من الاقتراحات والتوصيات التي من شأنها معالجة العجز المالي الواقع في ميزانية البلديات، أو على الأقل الحد والتخفيف من حدة هذه الظاهرة المالية في عدة نقاط أساسية تضاف إليها الإرادة والحزم والوعي العام لتجسيدها، وهي كالتالي:

- تحقيق الرشادة في إنفاق أموال البلدية.
 - إحداث موارد مالية جديدة كترقية الاستثمارات المحلية
 - إدخال وتعميم التقنيات الحديثة في مجال الميزانية قصد تحقيق فعالية أكبر في تسيير المالية المحلية.
 - إعادة النظر في شروط الترشح للمجالس الشعبية البلدية وإعطاء دورات تكوينية في مجال تسيير مالية البلدية.
 - فرض رقابة فعالة في مجال تسيير الأموال العمومية وفي الآجال القانونية وتجسيدها على أرض الواقع بالكيفيات و الشروط المتفق عليها.
 - إشراك المجتمع المدني وتحقيق الشفافية.
 - الاهتمام بالموارد البشرية وتفعيل أدائها.
 - التقليل من مهام البلدية، وحصرها فيما يناسب مواردها المالية.
 - مراجعة التوزيع غير العادل للموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية.
- وفي الأخير نأمل أن يتم تجسيد هذه الحلول على أرض الواقع، وذلك للحد والتحكم في ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية و تحقيق استقلاليتها المالية.

قائمة المراجع والمصادر

المراجع والمصادر

- المراجع باللغة العربية:

1- الكتب العامة :

- زين العابدين بن ناصر، علم المالية العامة، دار النهضة العربية، بدون طبعة و بدون سنة .
- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- ناشد عدلي سوزي، المالية العامة ، الدار الجامعية للنشر، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، بدون طبعة و بدون سنة.
- محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2003.
- محمد إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
- عناية غازي، المالية العامة و التشريع الضريبي، دار البيرة، عمان الأردن، الطبعة الأولى، 1998.
- لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
- عطوي فوزي ، المالية العامة ، منشورات الحلبي ، بيروت ، 2003.
- فوزي فرحات ، المالية العامة ، منشورات الحلبي ، بيروت ، 2001.
- عبد المولى السيد ، أساسيات المالية العامة ، بدون دار النشر ، وبدون طبعة ، و بدون سنة .
- العلي فليح عادل ، أساسيات المالية العامة ، دار حمد للنشر و التوزيع ، عمان، 2003.
- السويسي فاطمة ، المالية العامة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس ، لبنان ، 2005.
- أحمد حشيش عادل ، أساسيات المالية العامة ، دار النهضة العربية للطباعة و النشر ، بيروت ، 1992 ،
- قاسم إبراهيم ، المحاسبة العمومية و الميزانية العامة للدولة ، مؤسسة الأوراق ، عمان ، 1999.
- عبد الحميد محمد القاضي ، مبادئ المالية العامة ، دراسة في الاقتصاد العام ، دار الجامعات المصرية ، 1975.
- لعمارة جمال ، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، دار الفجر للنشر و التوزيع ، الجزائر 2004.

- صالح الرويلي ، اقتصاديات المالية العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الرابعة ، الجزائر ، 2006.
- الشريف رحمانى ، أموال البلديات الجزائرية ، الاعتلال العجز و التحكم الجيد في التسيير ، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003.
- - - - حميد بوزيدة ، التقنيات الجبائية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010.
- رضا خلاصي ، النظام الجبائي الجزائري الحديث ، دارهومة للطباعة و النشر ، الطبعة الثانية الجزائر ، 2006.
- ناصر مراد ، الإصلاح الضريبي في الجزائر ، منشورات بغدادى ، الجزائر، 2003.
- محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم ، الجزائر ، 2004.
- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ربحانة للنشر ، الجزائر ، 2000.
- بن علي بن عزوز ، أحمد الطيب محمدي ، دليلك في الاقتصاد ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2008 .
- محمد أمين بوسماح ، المرفق العام في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1995.
- علي زغدود ، الإدارة اللامركزية في الجمهورية الجزائرية ، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، الجزائر، 1984.
- أحمد بوضياف، الهيآت الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، مطبعة جريدة الوحدة، الجزائر، 1989.
- أحمد رشيد، التنمية المحلية، دار النهضة العربية، بدون طبعة، 1986.
- محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الاشتراكية ، سلسلة القانون و المجتمع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- يلس شاوش بشير، مبادئ المالية العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، بدون طبعة و بدون سنة .
- عبد الكريم طيار ، الرقابة المصرفية ، دار النهضة ، بيروت ، 1988.
- عبد الفتاح الصحن ، الرقابة المالية ، بدون دار نشر، الطبعة الأولى ، 1979.
- محمد سعيد أحمد، الرقابة المالية، سلسلة الفكر الإداري المعاصر، الأردن، 1977.

قائمة المراجع

- عبد القادر الشبخلي، نظرية الإدارة المحلية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، الطبعة الأولى، 1983.

2- الكتب الخاصة

عبد المطلب عبد الحميد التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001 .

- العمري بوحيط، البلدية، إصلاحات مهام وأساليب، شركة زاعياش للطباعة و النشر، الجزائر، 1997.

أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، بدون طبعة وبدون سنة.
مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على النظام البلدي و الولائي في الجزائر
ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986.

محمد حسن البهلول ، الاستثمار و إشكالية التوازن الجهوي (مثال الجزائر) ، المؤسسة الوطنية
للكتاب ، الجزائر ، 1990.

جعفر أنس قاسم ، التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية
الجزائر ، 1998.

- محمد محمديدران ، نظم التمويل المحلي في النظرية و التطبيق ، دار النهضة العربية ، الأردن
1993.

-أعمر يحيوي ، الوجيز في الأموال الخاصة التابعة للدولة و الجماعات المحلية ، دار هومة
الجزائر ، 2004.

- الرسائل:

- مالك عليان، الدعوى الضريبية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام
كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2011.

- سعاد طيبي، المالية المحلية و دورها في عملية التنمية ، رسالة دكتوراه في القانون العام ، كلية
الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009.

-المذكرات:

- عمراني بهية، ميزانية البلدية و مدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة ماجستير في الإدارة
والمالية، بن عكنون، الجزائر، 1990.

قائمة المراجع

- محمد زغود، دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية، مذكرة ماجستير في القانون العام جامعة قسنطينة، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، 1985.
- رشيد حمدي، ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة و مالية، بن عكنون الجزائر، 2002.
- محمد بن مالك، ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1995.
- رابح غضبان، جباية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الإدارة و المالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2002.
- حبيبة دريس ، عوامل نقص المردودية الجبائية ، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000.
- براهيم محمد، الجباية المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2005.
- بدوا شعيب، موقع الجباية المحلية من المالية المحلية و كيفية استغلالها لمواجهة العجز المالي ، مذكرة تربص السنة الرابعة، المدرسة الوطنية للإدارة، الدفعة الرابعة و الثلاثين، سنة 2000.
- كيراد خيراني، الجباية المحلية في الجزائر، مذكرة نهاية الدراسة لنيل الدراسة العليا في المالية المعهد الوطني للمالية،القليعة، 1996.
- جمال يريقي، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2002.
- الوثائق و الدراسات:**
- دراسة المركز الوطني للدراسات و التحاليل الخاصة بالتخطيط حول تأطير الولاية و الدائرة والبلدية ، جويلية ، 2010.
- تقرير المجلس الوطني الاقتصادي لسنة 2000.
- تقرير المجلس الوطني الاقتصادي لسنة 2001.
- القاموس الجديد للطالب، معجم عربي، طبع بمصنع الكتاب للشركة التونسية، قرطاج، تونس ،جويلية ، 1999.

-المجلات:

- C.E.N.E.A.P..1996- مجلة الفكر للمركز الوطني للدراسات و التحليل الخاصة بالتخطيط
- مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثالث ، جوان ، 2003.
- مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، ديسمبر 2002.
- مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلد الثالث ، العدد الثاني ، 1993.
- مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، المجلة العاشرة ، العدد الأول ، 2000.
- مجلة دمشق لكلية الاقتصاد ، المجلة السادسة عشر ، العدد الثاني ، 2000.

-الجرائد اليومية:

- جريدة الشروق اليومي.

-الملتقيات:

- زيد الخير ميلود ، رمضان لعلاء ، مداخلة بعنوان إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية ، الملتقى الوطني الرابع ، بعنوان تحديات الجماعات المحلية و تطوير أساليب تمويلها ، جامعة يحي فارس بالمدينة ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير ، المنعقدة يومي 10 و 11 مارس 2010.
- موسى رحماني ، وسيلة السبتي ، واقع الجماعات المحلية ، في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التنمية المحلية ، ملتقى باتنة الدولي ، المنعقد يومي 1 و 2 ديسمبر 2004.

-الديساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

-النصوص التشريعية:

- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 ، يتضمن قانون البلدية ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 60 بتاريخ 18-12-1967.
-القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07-04-1990 ، المتعلق بالبلدية ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 11-04-1990.
-القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22-06-2011 ، المتعلق بالبلدية ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 37 بتاريخ 03-07-2011.

قائمة المراجع

- الأمر رقم 95-20 مؤرخ في 17-06-1995 ، يتعلق بمجلس المحاسبة ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 39 بتاريخ 23-07-1995.
- القانون رقم 90-21 مؤرخ في 15-08-1990 يتعلق بالمحاسبة العمومية ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 35 بتاريخ 15-08-1990.
- الأمر رقم 75-59 مؤرخ في 25-12-1975 ، يتضمن القانون التجاري ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 101 بتاريخ 19-12-1975.
- القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04-02-1984 ، يتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد صادر في الجريدة الرسمية العدد 06 بتاريخ 07-02-1984.
- الأمر رقم 67-53 مؤرخ في 01-06-1967 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967 ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 54 بتاريخ 01-08-1967.
- القانون رقم 80-12 مؤرخ في 31-12-1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 54 بتاريخ 31-12-1980.
- قانون رقم 93-01 المؤرخ 19-01-1993 ، المتضمن قانون المالية لسنة 1993 صادر في الجريدة الرسمية العدد 04 بتاريخ 10-01-1993.
- الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30-12-1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 82 بتاريخ 31-12-1995.
- القانون رقم 97-02 المؤرخ في 31-12-1997 ، المتضمن قانون المالية لسنة 1998 ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 89 بتاريخ 31-12-1997.
- القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23-12-1999 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2000 صادر في الجريدة الرسمية العدد 92 بتاريخ 23-12-1999.
- القانون رقم 01-12 المؤرخ في 19-07-2001 ، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 38 بتاريخ 21-07-2001.
- مراسيم رئاسية:-
- المرسوم رقم 67-145 المؤرخ في 31-07-1967 ، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 71 بتاريخ 31-08-1967.

قائمة المراجع

- المرسوم رقم 53-80 المؤرخ في 01-03-1980 ، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 10 بتاريخ 04-03-1980.

- المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04-11-1986 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشتركة و عمله ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 19 بتاريخ 01-05-1986.

مراسيم تنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07-09-1991 ، يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون و كفاءاتها ومحتوياتها ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 43 بتاريخ 18-09-1991.

- المرسوم التنفيذي رقم 92-78، مؤرخ في 22-02-1992 ، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية ، صادر في الجريدة الرسمية العدد 15 بتاريخ 26-02-1992.

- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 مؤرخ في 16-11-2009 ، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 92-414 ، المؤرخ في 14-11-1992 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون، صادر في الجريدة الرسمية العدد 43 بتاريخ 18-09-1991.

- المراجع باللغة الفرنسية:

-jean cluzel ،Finances publiques et pouvoir local – librairie de droit et de juris-prudence ,paris Année 1980.

- Louis Trotabas , Finances Publiques –DALLOZ- 2 eme edition ,année -1998 .

- Lahcen eSeriak, décentralisation et animation des collectivités locales, ENAG Edition, année1998.

فهرس المحتويات

الفهرس

الصفحة	العناوين
	البسمة
	شكر و عرفان
	إهداء
01	مقدمة :
06	الفصل الأول : الاطار المفاهيمي للعجز المالي لميزانية البلدية.....
07	المبحث الأول : ميزانية البلدية والمبادئ التي تحكمها.....
07	المطلب الأول : مفهوم ميزانية البلدية.....
08	الفرع الأول: المفهوم الاقتصادي لميزانية البلدية.....
09	الفرع الثاني: المفهوم الاجتماعي لميزانية البلدية.....
10	الفرع الثالث : المفهوم الديناميكي لميزانية البلدية.....
11	الفرع الرابع : المفهوم القانوني لميزانية البلدية.....
14	المطلب الثاني :القواعد التي تحكم ميزانية البلدية.....
14	الفرع الأول : قاعدة سنوية ميزانية البلدية.....
15	الفرع الثاني : قاعدة وحدة ميزانية البلدية.....
18	الفرع الثالث : قاعدة شمولية ميزانية البلدية.....
19	الفرع الرابع : قاعدة توازن ميزانية البلدية.....
20	الفرع الخامس : قاعدة تخصيص إيرادات ميزانية البلدية.....
22	المبحث الثاني : أسباب العجز المالي لميزانية البلدية.....
22	المطلب الأول : الأسباب الداخلية أو الذاتية للعجز المالي في ميزانية البلدية.....
23	الفرع الأول: عدم توازن نفقات ميزانية البلدية مع إيراداتها.....
25	الفرع الثاني : ضعف مستوى التنظيم والتسيير البلدي.....
27	المطلب الثاني : الأسباب الخارجية أو الموضوعية للعجز المالي في ميزانية البلدية.....
27	الفرع الأول : التقسيم الإقليمي الإداري لسنة 1984.....

29	الفرع الثاني : اختلالات النظام الجبائي الحالي.....
42	الفصل الثاني : آليات الحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية
43	المبحث الأول : الآليات المادية للحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية.....
43	المطلب الأول : تحقيق الملائمة بين اختصاصات البلدية ومواردها المالية.....
43	الفرع الأول : تحقيق التناسب بين الاختصاصات والموارد المالية.....
45	الفرع الثاني : التوفير المتلائم للموارد المالية لكل مهام جديدة
46	المطلب الثاني : إعادة الاعتبار لموارد البلدية
46	الفرع الأول : إعادة الاعتبار للموارد المالية.....
54	الفرع الثاني : إعادة الاعتبار للموارد البشرية
56	المبحث الثاني : الآليات القانونية للحد من ظاهرة العجز المالي لميزانية البلدية
57	المطلب الأول : إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي الحالي
57	الفرع الأول : مراجعة النظام الجبائي الحالي
61	الفرع الثاني : مكافحة التهرب الضريبي
63	المطلب الثاني : تجسيد اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية البلدية
64	الفرع الأول : تجسيد ديمقراطية المشاركة
66	الفرع الثاني : إقامة برامج لا مركزية أكثر نجاعة.....
67	المطلب الثالث : رقابة الأجهزة والهيئات المالية
67	الفرع الأول : الرقابة المالية السابقة عن تنفيذ ميزانية البلدية.....
74	الفرع الثاني : الرقابة المالية اللاحقة عن تنفيذ ميزانية البلدية
79	خاتمة.....

قائمة المراجع