

جامعة البليدة 02 لونيبي علي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

النظام القانوني لميزانية البلدية في الجزائر

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم تخصص القانون العام

إعداد الطالب:

بن سديرة جلول

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا	جامعة البليدة 02	أستاذ	عقاب عبد الصمد
مشرفا ومقررا	جامعة البليدة 02	أستاذة	مسراتي سليمة
مشرفا مساعدا	جامعة البليدة 02	أستاذة	حسين حياة
عضوا مناقشا	جامعة البليدة 02	أستاذ محاضر "أ"	بن بريح ياسين
عضوا مناقشا	جامعة خميس مليانة	أستاذ	بن حاج الطاهر محمد
عضوا مناقشا	جامعة خميس مليانة	أستاذ	رواب جمال
عضوا مناقشا	جامعة عين تموشنت	أستاذ محاضر "أ"	بدير يحي

السنة الجامعية 2025/2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَقُلْ رَبِّي أَدْخَلَنِي مَدْخَلَ صَدَقٍ وَأَخْرَجَنِي مَخْرَجَ
صَدَقٍ وَاجْعَلْ لِي مِنْ لَدُنْكَ سُلْطَانًا نَصِيرًا﴾

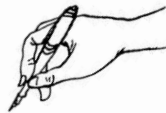
صدق الله العظيم

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما وحفظهما ومتعهما بالصحة والعافية؛
زوجتي التي كانت دائما سندا لي، وبنتي أيممة وآيتة الرحمان، حفظكم الله جميعا؛
إخوتي وأخواتي، وأبنائهم جميعا، عبد الرحيم، عبد الرحمان، آدم، آلاء، ياسين؛
أخي شربالي مواز سائلا الله عز وجل بأن يرفع عنه السقم ويرزقه بالشفاء العاجل...؛
أصدقائي جميعا: شرشال محمد أمين، مداني محمد، بلهوان مروان، حمزة، عبد السلام؛
إلى هؤلاء المتواضعين والطيبين بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة البليدة⁰²؛
إلى هؤلاء الذين أعرفهم حق المعرفة بجامعة البليدة⁰²؛
إلى كل من قدم لي يد العون من قريب أو من بعيد؛
إلى كل شخص يعمل في صمت وبإخلاص لله ولوطنه؛

إليك جميعا أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع.



بن سديرة جلول

شكر وتقدير

مصدقاً لقوله صلى الله عليه وسلم: ﴿من لا يشكر الله لا يفرقه الله﴾

أتوجه بجزيل الشكر لكل من الأستاذتين؛

مسراتي سليمة وحسين حياة على قبولهما الإشراف، وعلى دعمهما...

كما أتوجه بجزيل الشكر إلى أساتذتي الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة أطروحتي، وتصويبها من خلال ملاحظاتهم القيمة...

الأستاذ الدكتور عقاب عبد الصمد؛

الأستاذ الدكتور بن بريح ياسين؛

الأستاذ الدكتور بن حاج الطاهر محمد؛

الأستاذ الدكتور رواب جمال؛

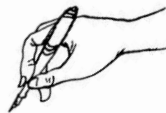
الدكتور بدير يحيى؛

كما أتوجه إلى؛

الأستاذ بومعيزة جابر، والأستاذتين بن عثمان فريدة وعمراني نادية،

على دعمهم المتواصل لي، فلكم كل الشكر والتقدير.

أجدد تشكراتي لكم جميعاً...



بن سديرة جلول

مقدمة

تعد الديمقراطية من الناحية النظرية - بعيداً عن الواقع - نموذجاً مثالياً يقتدى به في تسيير دواليب الحكم، كونها تقوم على مبدأ مهم جداً، وهو "التداول على السلطة"، والذي يعني بأنه لا يمكن لأي فرد أو جماعة معينة أن تستحوذ فيه على السلطة إلا بواسطة أغلبية الشعب¹.

وقد تبنت الدولة الجزائرية كدولة عصرية كاملة السيادة شأنها في ذلك شأن الدول المعاصرة، النموذج الديمقراطي الذي يقوم - كما أسلفنا الذكر - في وجوده وشرعيته على إرادة الشعب، حيث جعلته مبدأً دستورياً من بين المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وهو ما ضَمَّنهُ المؤسس الدستوري لاسيما في آخر تعديل دستوري لسنة 2020² ضمن ديباجته³، وفي العديد من مواده، أهمها ما تضمنته المادة 13 منه، بأن شعار الدولة هو "بالشعب وللشعب"، مما يعني بأن السيادة الوطنية ملك للشعب وحده⁴ في اختيار من يحكمه، ومن يقع عليه الاختيار هو ملزم بمقتضى اليمين الدستورية التي يؤديها بخدمة شعبه، وذلك بالسهر على تطوره وازدهاره⁵، بدءاً من توفير له مستلزمات نبض الحياة الأساسية المتمثلة في، ماء الشرب، الرعاية الصحية، الحصول على سكن⁶، وكذا، الحق في

¹ - بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص.293.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.82.

³ - تضمنت الفقرة الرابعة عشر (14) من ديباجة الدستور المبدأ بنصها كما يلي: "إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق...، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب...، ويكرس التداول الديمقراطي...".

⁴ - المادة 07 من نفس الدستور.

⁵ - نصت المادة 90 من نفس الدستور على أنه: "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين حسب النص الآتي:

بسم الله الرحمن الرحيم،

وفاء للتضحيات الكبرى، وقسم ثورة نوفمبر الخالدة، أقسم بالله العلي العظيم، أن أحترم الدين الإسلامي وأمجده، وأدافع عن الدستور، وأسهر على استمرارية الدولة... وأعمل بدون هوادة من أجل تطور الشعب وازدهاره...".

⁶ - المادة 63 من نفس الدستور.

بيئة سليمة¹، بالإضافة إلى، الحق في التربية والتعليم²، مع، الحق في العمل³، وأيضاً، الحق في الحماية والأمن⁴.

إن تجسيد شعار "بالشعب وللشعب" لاسيما في جوهره الأساسي المتمثل في "خدمة الشعب وحده"، من خلال العمل على توفير حقوقه الدستورية السالفة الذكر، ليس بالأمر السهل واليسير في بلد بحجم قارة يتربع على مساحة إجمالية تقدر بحوالي: 2.382.000 كيلو متر مربع، وبكثافة سكانية بلغت خلال السنوات الأولى من الاستقلال 12.096.347⁵، وهو رقم كبير، يقابله بنفس الرقم العديد من الحقوق لهذا الشعب التي تعبر عن احتياجاته، حيث أن العمل على توفيرها يتطلب وجود مؤسسات وهيئات عمومية، تكون لها القدرة على تحقيق مطالب الشعب وتطلعاته المعيشية عبر أنحاء إقليم الدولة.

من أجل الاضطلاع بهذا الدور بشكل ممنهج أوجد في ظل النظرية العامة للقانون الإداري ما يسمى بـ "العمل الإداري"، الذي يعتبر أقدم مظهر لنشاط الدولة فهو أقدم من التشريع ومن القضاء، فإذا كان بالإمكان على حد قول الفقيه "جيلنيك" تصور دولة بدون تشريع وبلا قضاء، فإنه من المستحيل تصورها بلا إدارة، لأن هذه الأخيرة — أي الإدارة — هي المظهر الحي المكمل لحياة الدولة⁶.

هذا التلازم بين الدولة ونشاطها الإداري كان لابد له من تنظيم مُحكم مدروس بعناية انطلاقاً من تجارب دولية كان لها السبق في هذا الميدان، لاسيما وأن بناء الدولة الجزائرية كان في بدايته، وهو الأمر الذي لم يكن فيه ما من خيار سوى مواصلة تبني

¹ - المادة 64 الفقرة الأولى من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 65 من نفس الدستور.

³ - المادة 66 من نفس الدستور.

⁴ - المادتين 71 و 72 من نفس الدستور.

⁵ - حوصلة إحصائية 1962-2020، ديموغرافيا، الديوان الوطني للإحصائيات، ص.42. <https://www.ons.dz/> شوهده بتاريخ: 22 مارس 2022.

⁶ - نقلا عن مرجع سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1957، ص.09.

التجربة الإدارية الفرنسية¹ بانتهاج تنظيم إداري يقوم على أساس الازدواجية في تسيير الشؤون العمومية من خلال أسلوبين إداريين مكملين لبعضهما البعض، هما "المركزية الإدارية"، و "اللامركزية الإدارية"، بحيث يظهر هذا التكامل بينهما في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، بين كل من مؤسسة رئاسة الجمهورية، والدوائر الوزارية، في العاصمة، وهيئات عدم التركيز التابعة لها، من جهة، وهيئات محلية مستقلة عنها تتوزع عبر أنحاء إقليم الدولة، من جهة أخرى بواسطة مؤسستين دستوريتين عريقتين، الأولى هي، الولاية، أما الثانية فهي البلدية.

من المؤكد أن انتهاج الأسلوبين معاً على النحو السالف الذكر، هو بمثابة الخيار الصائب لاعتبارات عديدة أهمها شاسعة الإقليم وتفاوت أجزائه من منطقة إلى أخرى مما ساهم في توسيع دائرة الحاجيات العمومية، والحل الأمثل هو أن تكون مؤسسات الدولة موجودة بالقرب أكثر من المواطن لرصد حاجياته، لاسيما منها تلك التي لها صفة الاستعجال، وهو ما يتماشى مع أساس اللامركزية الإدارية المتمثل في سرعة إنجاز الأعمال الإدارية واتخاذ القرارات الرشيدة المتلائمة مع المشكلات التي تثور بعيداً عن العاصمة²، وبذلك تصدق في هذا المقام المقولة الشهيرة: "إذا كان بالإمكان الحكم عن بعد، فإنه من المستحيل أن تكون الإدارة إلا عن قرب"³.

إن طبيعة النظام السياسي للدولة الجزائرية المستقلة والتحولت التي حدثت خلال ما يزيد عن ربع قرن طالما أنها لم تمس بالطابع الديمقراطي للدولة، فإن مبدأ اعتماد "نظام اللامركزية في تسيير الشؤون العمومية" بجانب النظام المركزي، لا يزال جاري به العمل، إذ أنه في كل مرة تزداد الحاجة الملحة لاستمرارية العمل به في صورته القائمة على إشراك الشعب في تكوين المجالس المنتخبة (الولاية والبلدية)، بدافع تمكينها من الاضطلاع بكل ما له صلة بـ "تحسين الإطار المعيشي للمواطن"، وذلك من خلال التكفل عن قرب بحاجياته ومشاكله اليومية، فكانت، ولا تزال "البلدية" الشريك الذي يُعول

¹ - Rachid ZOUAÏMIA et Marie Christine ROUAULT, **Droit Administratif**, Berti Editions, Alger, 2009, P.127.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية- مصر، 2012، ص.142.

³ - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص.12.

عليه كثيراً للقيام بهذه المهمة انطلاقاً من كونها الإطار القانوني الوحيد الذي يمثل قوة الشعب الحر، وهو ما جعل المؤسس الدستوري يعترف بمكانتها مُعتبراً إياها "القاعدة"¹ التي يقوم عليها هرم التنظيم الإداري للدولة الجزائرية.

وقد تعززت مكانة البلدية في الجزائر ككيان مؤسساتي أكثر فأكثر، حيث أُفِرِدَ لها في هذا الصدد تشريع خاص بها، من خلال ثلاث (03) قوانين متعاقبة منذ الاستقلال إلى غاية الوقت الحالي، فكان أولها في سنة 1967²، ثم صدر بعده قانون بلدية جديد في سنة 1990³، أما آخرهما هو "القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011⁴، المعدل والمتمم"⁵، حيث أنه بموجبها أُعْتُرِفَ لها - أي البلدية - بـ "الشخصية المعنوية"، و، "الذمة المالية المستقلة"⁶، كركنين أساسيين لاصقين ومتلازمين مع بعضهما البعض، وذلك حتى تضطلع بمهامها وصلاحياتها باستقلالية⁷ في جميع الميادين والمجالات التي خُولَتْ لها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها.

¹ - المادة 17 الفقرة الثانية من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، السابق الإشارة إليه.

² - الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.06.

³ - القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل سنة 1990.

⁴ - القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.37، الصادرة بتاريخ 03 يوليو سنة 2011.

⁵ - تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، تم تعديله على إثر الفترة السابقة لاستدعاء الهيئة الانتخابية بمناسبة انتخابات المجالس الشعبية للبلديات التي أجريت بتاريخ 27 نوفمبر سنة 2021، وذلك بموجب الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2021، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.67، الصادرة بتاريخ 31 غشت سنة 2021.

⁶ - نصت المادة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه على أن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة...".

⁷ - تجدر الإشارة إلى أن هذه الاستقلالية لا تعني في مفهومها الانفصال كليةً بشكل يؤدي إلى إعدام كل علاقة بين هذه الأشخاص والدولة، بل على العكس من ذلك، تبقى العلاقة قائمة بين الهيئة المستقلة (البلدية)، والدولة أو من يمثلها (الولاية) بموجب نظام "الوصاية الإدارية"؛ ينظر في هذا الصدد كل من: سليمان محمد الطماوي، تنظيم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1955،=

ففي، **المجال الاجتماعي**، أصبحت البلدية ملزمة باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير من أجل وضع البرامج ضمن مخططاتها التنموية، والتي تمس مختلف القطاعات الحيوية ذات الأثر المباشر على الإطار المعيشي للمواطن، كالتربية الوطنية، السكن والتهيئة العمرانية، الصحة، التضامن والحماية الاجتماعية، الشباب والرياضة... الخ.

فإذا أخذنا على سبيل المثال، **قطاع التربية الوطنية**، نجد أن البلدية أقحمت في تنفيذ الخريطة المدرسية الوطنية، حيث أسندت لها في هذا الشأن مهام عديدة، فعلى غرار إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وصيانتها، تتولى البلدية عملية إنجاز وتسيير المطاعم المدرسية، كما تسهر أيضا على ضمان توفير وسائل النقل للتلاميذ¹.

أما، **قطاع السكن والتهيئة العمرانية**، فهو الآخر يعد من المهام الرئيسية التي تضطلع بها البلدية، حيث أصبحت تساهم بمساعدة المصالح التقنية للدولة في التخفيف من حدة أزمة السكن عن طريق العمل على توفير السكنات بمختلف صيغها، الاجتماعية، الترقية، والريفية...، كما تقوم في ذات الوقت - أي البلدية - بالمراقبة الدائمة لمدى مطابقة عمليات البناء التي لها علاقة ببرامج التجهيز والسكن، وكذا مكافحة السكنات الهشة غير القانونية، وذلك في إطار المحافظة على الانسجام الهندسي العمراني، كما تعمل أيضا على تهيئة الشوارع وصيانة وترميم المباني والأحياء...، وكل ما يتصل بالتهيئة العمرانية².

أما بالنسبة، **لقطاع الصحة**، فإن البلدية أصبحت ملزمة بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية، ولاسيما في المجالات التي تخص توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف المياه المستعملة، جمع النفايات، مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة...³.

=ص.35-36؛ عمار بوضياف، **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الرابعة، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية-الجزائر، 2017، ص.167.

¹ - المادة 122 الفقرة الأولى من القانون رقم 11-10 **المتعلق بالبلدية**، السابق الإشارة إليه.

² - المواد 115، 116، 119 من نفس القانون.

³ - المادة 123 من نفس القانون.

كما أُسندت للبلدية مهمة الإشراف على إقامة الهياكل الأساسية البسيطة للصحة وتجهيزها¹، والمتمثلة في بناء وتجهيز قاعات العلاج وكذا تهيئة هذه الأخيرة وترميمها.

أما فيما يخص، قطاع التضامن والحماية الاجتماعية، فهو الآخر لا يقل شأنًا وأهميةً عن سابقه، حيث تتولى البلدية عملية حصر الفئات الاجتماعية المحرومة والهشة والمعوزة، لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة، وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة².

أما عن، قطاع الشباب والرياضة، فإن البلدية لها دور كبير في النهوض بهذا القطاع نظراً لأهميته البالغة، حيث أصبحت تساهم في هذا الشأن في حدود إمكانياتها المتوفرة بعملية إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب³، كإقامة ساحات اللعب وإنجاز الملاعب الرياضية الجوارية، إذ تعد هذه الأخيرة بمثابة المتنفس لمختلف شرائح المجتمع، تربوياً، فكرياً، وصحياً، كما أنه من جهة أخرى تعمل البلدية على تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها⁴، ويتعلق الأمر بـ: دور الشباب، المكتبات؛ زيادة على دورها في تقديم المساعدات للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسلية⁵.

أما في، المجال الاقتصادي، فإنه زيادة على الدور الاستشاري للبلدية الذي تقدمه قبل إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليمها لاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة⁶، وكذا دورها في إنشاء المؤسسات العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي

¹ - المرسوم رقم 81-374 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر سنة 1981.

² - المادة 122 الفقرة الثانية (المط 07) من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

³ - المادة 122 الفقرة الثانية (المط 02)، من نفس القانون.

⁴ - المادة 122 الفقرة الثانية (المط 04)، من نفس القانون.

⁵ - المادة 122 الفقرة الثانية (المط 03)، من نفس القانون.

⁶ - المادة 109، من نفس القانون.

أو التجاري¹ ، تتولى البلدية أيضا في حدود طاقاتها وبما يتماشى مع مخططاتها التنموية إمكانية المبادرة بأي إجراء من شأنه بعث تنمية النشاطات الاقتصادية، وقد يمتد دورها ليشمل أدواراً أخرى، إذ بإمكانها - أي البلدية - اتخاذ أي تدبير يهدف إلى تشجيع الاستثمار وترقيته²، ومن ذلك على سبيل المثال منح الأولوية في تخصيص أوعيتها العقارية لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي³، بالإضافة إلى إمكانيتها في المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتواء النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية⁴.

إن الإقرار بسلطة البلدية لممارسة صلاحياتها في القطاعات ذات الصلة بالمجالين "الاجتماعي والاقتصادي" على النحو السالف الذكر، يعكس الثقل الكبير لحجم هذه المهام التي هي كأصل عام على عاتق الدولة، وما إشراك البلدية إلا للتخفيف من هذا العبء، وذلك بحكم قربها من المواطن أين يكون بإمكانها الإنصات له ومحاولة التكفل بحاجياته بأسرع وقت ممكن، وهو ما استتبعه في ذات الوقت الإقرار للبلدية بوجود "ذمة مالية مستقلة"، إذ أنه لا معنى للإقرار الأول المتمثل في مجموعة من المهام بدون الإقرار الثاني المتمثل في امتلاك الأموال، فهما بذلك وجهين لعملة واحدة من خلال تلازمهما كركنين مع بعضهما البعض، وهذا التلازم هو الذي يعطي للبلدية صلاحية التكفل بسلسلة حاجيات ساكنتها من خلال العمل على توفير الأموال الضرورية التي تضمن أدائها لهذه المهمة، وهي العملية التي تتم في هذا الشأن عن طريق وثيقة أساسية تعرف بـ "الميزانية"، كإطار منظم، خصها المشرع بموجب قانون البلدية لسنة 2011، المعدل والمتمم، بفصل مستقل يحتوي على ستة وعشرون (26) مادة، وذلك من المادة 176 إلى غاية المادة 201، بالإضافة إلى مواد أخرى ترتبط بها، سواء منها ما ورد ضمن ذات القانون أو في قوانين ونصوص تنظيمية أخرى، وهو جوهر هذه الدراسة الموسومة بـ "النظام القانوني لميزانية البلدية في الجزائر".

إن أهمية الموضوع كدراسة أكاديمية تتجاوز النظرة المحاسبية التي تحصر مدلول "ميزانية البلدية" على أنها مجرد جدول يتضمن حسابات وأرقام واردة بالعملة الوطنية، إلى مدلول أوسع - دون إهمال الشق المحاسبي - يشمل مجمل العناصر التي تتداخل بطريقة أو بأخرى في صنع مسار "الوجود القانوني لميزانية البلدية"، وذلك من خلال

¹ - المادة 154 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 111 من نفس القانون.

³ - المادة 117 الفقرة الأولى، من نفس القانون.

⁴ - المادة 118 الفقرة الثانية، من نفس القانون.

التحول الذي تعرفه في مختلف مراحلها التحضيرية والتنفيذية – كما سيتم تبين ذلك ضمن مختلف أجزاء هذا البحث – بدءاً من كونها مجرد عمل مادي في شكل "مشروع ميزانية"، إلى عمل قانوني له خصوصية متميزة يمكن أن نصطلح عليه بـ"القرار المالي"، والذي يعد في هذا الإطار كأحد أهم القرارات التي تُتخذ داخل البلديات بواسطة مجالسها المنتخبة، إذ بموجبه يعطى لرؤساء المجالس الشعبية البلدية بعد استكمال إجراء المصادقة عليه من طرف السلطة الوصية "الرخصة المالية" التي تُخول لهم ممارسة "سلطة التنفيذ"، بما يمكنهم من إدارة مداخل البلديات التي يمثلونها وفي ذات الوقت الأمر بصرف نفقاتها، وقد لا يقتصر الأمر على ذلك فحسب، بل يشمل دورهم مسألة أخرى في غاية الأهمية، وهي المتابعة الدائمة لحركية أموال البلديات من خلال الوقوف على التطورات الحاصلة، إذ تعد هذه الأخيرة عامل جوهري في تشخيص الإمكانيات المالية لكل بلدية.

من المؤكد أن حركية أموال البلديات والتطورات التي تطرأ على المصادر المتأتية منها، والتي تختلف من بلدية إلى أخرى من شأنها توجيه مسار مشاريع البرامج التي تعتمدها المجالس الشعبية للبلديات القيام بها خلال عهدها الانتخابية وفي حدود الصلاحيات المخولة لها قانوناً، لاسيما – كما أسلفنا الذكر – في القطاعات ذات الصلة بالمجالين الاجتماعي والاقتصادي، والتي كلها تلتف حول نقطة محورية جوهريّة وهي "تحسين الإطار المعيشي للمواطن"، باعتبار أن ذلك أولوية أعطته الدولة الجزائرية اهتماماً بالغاً في إطار مساعيها الرامية لإرساء ما يصطلح عليه في الفقه الإداري والسياسي والاقتصادي بـ "التنمية المحلية"، والتي يعتبر مجموعها تجسيد للفكرة الأصل المتمثلة في "التنمية الوطنية"¹؛ وهو الأمر الذي جعل المشرع يتدخل لضبط عملية تسيير أموال البلدية بالطرق المشروعة حماية لعدم تغيير وجهتها على نحو غير مشروع، وذلك من خلال تعزيز آليات الرقابة بواسطة مؤسسات وأجهزة الدولة، التي تتمثل مهمتها الأساسية في المحافظة على الأموال العمومية.

¹ – على غرار الكثير من المؤلفات التي تستعمل مصطلح التنمية المحلية، أفضل استعمال مصطلح التنمية الوطنية، كونه الأنسب من وجهة نظري، لأن تنفيذ أي برنامج لمشروع تنموي على مستوى أي بلدية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالإستراتيجية التنموية للدولة، فهي إذن المصدر والمرافق والممول، وهو ما يجعلنا نستنتج أنه لا وجود إلا لتنمية وطنية واحدة، بغض النظر عن الجهة التي أسندت لها مهمة تجسيد المشروع على أرض الواقع، مركزية كانت أو لامركزية.

من هذا المنطلق نطرح الإشكالية التالية: فيما تتمثل أهم المراحل والجوانب التشريعية الأساسية التي تجسد ذلك الإطار المتعلق بدور البلديات الجزائرية في تحسين الإطار المعيشي للمواطن لاسيما من خلال ما يُرصد سنويا ضمن ميزانياتها؟

إن دوافع اختيارنا لهذا الموضوع من باب الأمانة العلمية لم تكن في بداية الأمر بمستوى النضج الذي هو عليه اليوم، والذي كان يتزايد بشكل يومي مع كل مرحلة من مراحل البحث وفي كل جزئية من جزئياته حتى ترسخت القناعة الذاتية والموضوعية، وذلك ليس لمبرر مواجهة الأمر الواقع بأن لا مفر سوى للبحث من أجل البحث، وإنما لقناعة شخصية بالاجتهاد من أجل تقديم إضافة علمية من منطلق الإشكالية المطروحة، التي ترتبط بموضوعين لطالما كانا ولا يزالان يثيران نوع من الحساسية ضمن جوانب مختلفة سياسيا وقانونيا واقتصاديا، بحيث يتعلق الموضوع الأول بكل ما له صلة بتحسين الإطار المعيشي للمواطن أما الموضوع الثاني فيتعلق بتسيير المال العام.

ولمعالجة هذه الإشكالية اعتمدنا بشكل أساسي على منهجين علميين يكمل أحدهما الآخر، وذلك من أجل إثراء الموضوع وفي نفس الوقت للإلمام بمختلف جوانبه الأساسية، وللوصول إلى هذه الغاية اعتمدنا المنهج القانوني التحليلي والمنهج الوصفي.

وبناءً على ذلك، ستركز الدراسة على محورين أساسيين تم إدراجهما ضمن بابين كما يلي:

الباب الأول: ميزانية البلدية من التحضير إلى التنفيذ؛... مرحلة أساسية في صنع القرار المالي للبلديات وأداة قانونية لتنفيذ مخرجاته؛

الباب الثاني: مرحلة ما بعد تنفيذ القرار المالي للبلديات؛... من الإطار الرقابي إلى التشخيص والإصلاح.

الباب الأول

ميزانية البلدية من التحضير إلى التنفيذ؛...مرحلة
أساسية في صنع القرار المالي للبلديات
وأداة قانونية لتنفيذ مخرجاته

تعتبر البلدية الجماعة القاعدية الوحيدة المعترف بها دستوريا في الجزائر¹، حيث يبلغ عددها وفقا للتقسيم الإداري المعمول به حاليا بـ (1541) بلدية موزعة على (58) ولاية؛ تشكل هذه البلديات الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري²، لذا اعترف لها المشرع الجزائري بالاستقلالية المالية³، وذلك حتى تتمكن من ممارسة اختصاصاتها والقيام بصلاحياتها.

ومن هذا المنطلق، تعتمد البلدية مثلها مثل الدولة على وثيقة الميزانية، والتي تخضع في هذا الإطار إلى نظام قانوني خاص بها تبعا لاختصاصاتها وصلاحياتها وهيئاتها وهياكلها الإدارية، حيث يعتبر "نظام المداولات" بمثابة الجزء المهم في إطار هذه العملية، لأنه الأداة القانونية التي تُمكن من اتخاذ ذلك القرار المالي لفائدة البلدية، والذي بموجبه يخول إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الرخصة المالية لتنفيذ مخرجاته.

لذلك، تكتسي عملية التحضير لميزانية البلدية أهمية خاصة، نظراً لتعلقها بقطاعات ومجالات حيوية، وهو ما يجعل هذه المرحلة تتطلب التعاون والتنسيق بين هيئات البلدية وهياكلها، كل ضمن نطاق اختصاصه وصلاحياته، وذلك من أجل ضمان ميزانية واقعية تنسجم مع الإمكانيات المالية للبلدية واحتياجاتها الفعلية، وهي العملية التي تقوم على إتباع إجراءات قانونية خاصة تُراعى فيها جملة من المبادئ الأساسية في علم المالية العمومية، ليعرض مشروع الميزانية البلدية بعد استكمال أعماله التحضيرية على الهيئات التداولية للمناقشة والتصويت ومن ثم المصادقة عليه من طرف جهات الوصاية (الفصل الأول).

باستكمال إجراء المصادقة على مشروع الميزانية، تنتهي المرحلة التحضيرية، لتبدأ بذلك مرحلة جديدة تتمثل في الشروع في تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، وفقا لتلك الأطر القانونية والضوابط والتنظيمية المعمول بها، وهي العملية التي يضطلع بها كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصرف من خلال ممارسة سلطة الميزانية، وأمين خزانة البلدية بصفته محاسباً عمومياً من خلال ممارسة سلطة

¹ - المادة 17 الفقرة الثانية من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، السابق الإشارة إليه

² - المادة 11 الفقرة الأولى من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

³ - المادة الأولى الفقرة الثانية من نفس القانون.

الخزينة، بالنسبة لكل من الإيرادات والنفقات معاً، مع أخذهما بعين الاعتبار في ذلك التطورات المالية الحاصلة، التي تستدعي في هذا الإطار إدراج تلك التعديلات الضرورية من أجل ضبط مسار التنفيذ وضمان استمرارية المرفق البلدي في القيام بمهامه (الفصل الثاني).

الفصل الأول

المرحلة السابقة على اتخاذ القرار المالي للبلدية

يسبق اتخاذ القرار المالي على مستوى البلديات كما هو الشأن بالنسبة لأي عمل إداري يندرج ضمن اختصاصاتها، القيام بمجموعة من المسائل الترتيبية، تتمثل في جوانب فنية وقانونية وتنظيمية، تشارك فيها جميع هيئات البلدية وهياكلها.

ومن أجل ضمان التحضير الجيد لمشروع الميزانية يتولى الأمين العام للبلدية وفقا لاعتبارات قانونية وعملية هذه المهمة، تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتنسيق مع اللجان الدائمة للبلدية المختصة، وكذا مختلف المصالح الإدارية للبلدية، حيث يكون من الضروري خلالها أخذ بعين الاعتبار تلك المبادئ الأساسية ذات الصلة بخصوصية الميزانية، شكلاً ومضموناً، وذلك في أثناء وضع التقديرات الخاصة بالإيرادات والنفقات المزمع إنجازها (المبحث الأول).

مع استكمال المرحلة الأولية في عملية تحضير مشروع الميزانية، يصبح رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزماً بعرض هذا المشروع على أعضاء المجلس الشعبي البلدي من أجل دراسته، وهي العملية التي تأخذ هي الأخرى مسائل وإجراءات ترتيبية، تتعلق باستدعاء المجلس وإشراك الفاعلين من المجتمع المدني للمشاركة، وذلك قبل الشروع في المناقشات.

تعد مرحلة مناقشة مشروع ميزانية البلدية من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي إجراء جوهرياً، كونها تفتح المجال لتدخل جميع الأعضاء المنتخبين الحاضرين من أجل إبداء آرائهم وتقديم مقترحاتهم، فهي بذلك فرصة للتشاور والتحاور حول هذا المشروع، وذلك قبل اللجوء إلى مرحلة التصويت، التي تعتبر إجراء ضرورياً لإقرار هذا العمل قبل إحالته على جهات الوصاية للمصادقة عليه (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مرحلة التحضير لمشروع ميزانية البلدية

تعتبر عملية تحضير مشروع ميزانية البلدية الركيزة الأساسية لاضطلاع أي بلدية بالمهام المخولة لها قانوناً؛ وتجسيد وجود هذه الفكرة من الناحيتين النظرية والعملية لن يكون إلا على أساس واحد، يتمثل في القرار الذي تصدره المجالس الشعبية البلدية مجتمعةً كهيئة مدولة، حيث يعتبر القرار الصادر عنها في هذا الشأن بمثابة أداة الربط القانونية التي تؤدي إلى تحول فكرة مشروع الميزانية البلدية من شكل العمل المادي إلى شكل جديد في صورة – إن صح القول – عمل إداري من نوع خاص، يمكن أن نصطلح عليه بـ "القرار المالي".

يمر هذا العمل بمحطات مهمة، تستدعي أولاً التعرف على هيئات البلديات وهيكلها المكلفة بإعداد وتحضير مشروع ميزانياتها، والترتيبات التي تعتمد فيها على ذلك (المطلب الأول)، ومن ثم جمع مختلف المعلومات الضرورية باعتبارها خطوة جد أساسية لتقدير الموارد المالية المتاحة وضبط الحاجات الإنفاقية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

أساسيات عملية الإعداد والتحضير لمشروع ميزانية البلدية

تشكل أساسيات الإعداد والتحضير لمشروع ميزانية البلدية مدخلا مهما في مسار القرار المالي للبلديات، وهو ما يستدعي في هذا الصدد الغوص في هذه العملية والإحاطة بجميع جوانبها القانونية من خلال البحث في ركائزها الأساسية والتي تكمن في رابطتين أساسيتين متصلتين ببعضهما البعض، بحيث يتمثل الرابط الأول في هيئات وهيكل البلدية المكلفة بعملية التحضير، وهو ما يستدعي منا التعريف بها وإبراز مكانتها ودورها في خضم هذه العملية، انطلاقاً بطبيعة الحال من المصدر الأساسي الذي هو القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية (الفرع الأول)، أما بالنسبة للرابط الثاني فيشكل القواعد والمبادئ الأساسية التي تعتمد عليها في ذات الوقت الهيئات والهياكل البلدية – المشار إليها ضمن الرابط الأول – في عملية التحضير، فهي

الأخرى تحتاج إلى تبيان، وذلك نظراً لأهميتها والتي لا يمكن إغفالها بأي حال من الأحوال (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الهيئات والهيكل المكلفة بعملية تحضير مشروع ميزانية البلدية

تستند بصفة عامة عملية التحضير لمشروع ميزانية البلدية سواءً تعلق الأمر بالميزانية الأولية أو بالميزانية الإضافية إلى هيئات وهيكل مكلفة بها، فمنها من له الدور الأساسي في عملية التحضير، ومنها من له الدور الثانوي، حيث أنه استناداً للقانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية السالف الذكر، تتمثل الهيئات والهيكل البلدية ذات الدور الأساسي في عملية التحضير في كل من رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكذا الأمين العام للبلدية، وهذا الأخير قد خوله ذات القانون صراحة بمهمة القيام بعملية التحضير لمشروع ميزانية البلدية تحت سلطة رئيس البلدية (أولاً)، بينما يضطلع بالدور الثانوي ضمن عملية التحضير أعضاء المجلس الشعبي البلدي المشكلين لما يعرف بلجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار، باعتبارها هيئة فرعية من هيئات البلدية المخولة قانوناً بإبداء رأيها في كل ما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بالجانب المالي (ثانياً).

أولاً – تولي الأمين العام للبلدية مهمة التحضير تحت سلطة رئيس البلدية:

إن المتتبع لمسار العملية التشريعية المتعلقة بمختلف القوانين البلدية التي عرفت الجزائر، وذلك بدءاً من تاريخ أول قانون بلدية إلى غاية صدور آخر قانون بلدية في سنة 2011، يلحظ أن توجه المشرع الجزائري يُسائر إلى حد ما التوجه الذي تتطلبه مقتضيات الديمقراطية على المستوى المحلي، بدليل توفر ركنها الأساسي المتمثل في إعطاء مهام تسيير الشؤون المحلية على مستوى البلديات إلى المنتخبين، وهي المهمة التي يشرف عليها رؤساء المجالس الشعبية البلدية كونهم أصحاب الاختصاص الأصلي المخول لهم باتخاذ وتنفيذ القرارات، وذلك من منطلق المركز القانوني الذي يمتازون به بصفته كأول مسؤول على مستوى البلدية، وهنا بالذات تجدر بنا الإشارة إلى أن هذه القرارات قبل اتخاذها والشروع في عملية تنفيذها تمر بمرحلة تحضيرية يضطلع بها هؤلاء – أي رؤساء المجالس الشعبية البلدية – بمساعدة طاقمهم الإداري الذي ينشطه الأمناء العامون لهذه البلديات، بالإضافة إلى إشراك أعضاء الجهاز التداولي على مستوى

البلدية في صنع القرار من خلال إبداء التشاور والنقاش فيما بينهم قبل الوصول إلى المرحلة النهائية التي تخول فيها السلطة على اتخاذ القرار، والتي يكون من أثارها الترخيص بالتنفيذ الميداني.

من هذا المنطلق تعتبر قرارات البلدية ذات الطابع المالي واحدة من بين أهم القرارات، نظراً لارتباطها الوثيق بكل ما يتعلق بدورة الميزانية البلدية، وما تعرفه من تطورات ومستجدات تطرأ في كل مرة بسبب عدم استقرار الحاجات المتزايدة للسكان، حيث أصبحت البلديات بحكم صلاحيتها المخولة لها بموجب القانون مطالبة بالعمل على التكفل بهذا الحجم وبمرافقة دائمة من طرف الدولة، وهو الأمر الذي يتم عبر مراحل إجرائية؛ إذ تعد في هذا الإطار مرحلة القيام بـ "التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية" من أهمها، باعتبارها الأساس الذي تبنى عليه مختلف المراحل اللاحقة، حيث يكون للمنتخبين دور كبير في هذه العملية، وذلك بحكم - كما أسلفنا الذكر - المركز القانوني الذي يمتاز به رؤساء المجالس الشعبية البلدية، والذي ظل ولا يزال اختصاصاً أصيلاً لهم، إلا أنه بصور القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، أخذ بُعد المشرع توجهاً آخر، حيث أسندت مهمة التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية إلى الأمناء العامين للبلديات، وذلك لاعتبارات أفرزتها الممارسة العملية خصوصاً عندما يتعلق الأمر بتسيير المال العام على مستوى البلديات.

أ- مرحلة ما قبل صدور قانون البلدية لسنة 2011:

وهي المرحلة التي عرفت صدور قانونين للبلدية خلال حقبتين تاريخيتين مختلفتين، أولهما كان في عهد الأحادية الحزبية سنة 1967 بموجب الأمر رقم 24-67، أما الثاني فكان نتيجة تبني المؤسس الدستوري ضمن دستور 1989 التعددية الحزبية¹، وذلك بموجب القانون رقم 90-08²، حيث أسندت خلالهما مهمة القيام بعملية التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية بصريح النص القانوني إلى المنتخبين برئاسة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما ضُمَّهُ الأمر رقم 24-67 السالف الذكر، بموجب المادة: 247 الفقرة الأولى منه بنصها كما يلي: "يقترح الرئيس ميزانية البلدية ويجرى التصويت عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي، وتضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا الأمر"؛

¹ - وهو ما أكدته المادة 40 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، المتعلق بنشر تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس سنة 1989.

² - القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

كما تأكد هذا الدور أيضا حتى بعد إلغاء الأمر رقم 67-24 بموجب القانون رقم 90-08، حيث بقيت مهمة التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية بيد المنتخبين، وهو ما تضمنته كل من المادة: 83 منه كما يلي: "يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية ويتولى تنفيذها"، وأيضا المادة: 152 الفقرة الأولى منه بنصها على أنه: "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية البلدية باقتراح من رئيسه وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون".

إن هذا التوجه بإسناد مهمة التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية للمنتخب المحلي يتماشى كما أسلفنا الذكر مع مقتضيات ممارسة مبادئ الديمقراطية على المستوى المحلي من الناحيتين النظرية والعملية، والتي تقتضي بأن تُعهد للمنتخبين مهمة الاضطلاع بالشأن العمومي على مستوى البلديات التي يمارسون فيها عهدتهم الانتخابية، حيث يتولى بموجب ذلك رئيس البلدية مهام تمثيل وإدارة جميع أعمال البلدية المخولة له قانونا التي تقرها في هذا الشأن الهيئة التداولية، وهو ما أكدته المشرع الجزائري ضمن أحكام الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي بموجب المادة 225 منه بنصها على أنه: "يمثل البلدية في جميع أعمالها المدنية والإدارية رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك ضمن الأوضاع والشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة"، كما أكد على ذلك أيضا قانون البلدية الصادر في سنة 1990 بموجب كل من المادة 03 منه بنصها كما يلي: "يدير البلدية مجلس منتخب، هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية"، بالإضافة إلى ما تضمنته المادة 59 من ذات القانون بنصها على أنه: "يمثل الرئيس، البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفقا للأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

ب - المرحلة السائدة في ظل قانون البلدية لسنة 2011:

بالغاء القانون رقم 90-08 بموجب القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 المتعلقين بالبلدية السالف ذكرهما، ظهرت بعض التطورات ضمن القانون الجديد والتي لم تكن موجودة من قبل لاسيما في المجال المالي، حيث تم الإقرار صراحة ولأول مرة بتولي الأمين العام للبلدية مهمة التحضير لمشروع الميزانية، وهو الأمر الذي تأكد بموجب المادة 180 الفقرة الأولى القانون رقم 11-10 بنصها على أنه: "يتولى الأمين العام للبلدية، تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد مشروع الميزانية".

هذا التوجه قد أثار إلى حد ما لدى جانب من الفقه القانوني نوعا من الاقتضاب معتبرا ذلك أنه محاولة للحد من محدودية دور المنتخبين على مستوى البلديات في العملية وتقزيم لصلاحياتهم، وأن دافع المشرع بإسناد دور مهم كعملية التحضير لمشروع الميزانية إلى الأمين العام للبلدية، ما

الباب الأول: ميزانية البلدية من التحضير إلى التنفيذ...مرحلة أساسية في صنع القرار المالي للبلديات
وأداة قانونية لتنفيذ مخرجاته

هو إلا عبارة عن إجازة ضمنية لتجريد المنتخب المحلي من القيام بهذا الدور¹، وهو ما لا نؤيده لمبررات عملية لم يفصح عنها المشرع صراحة، والتي ستكون في اعتقادنا كفيلة بدحض هذا الرأي.

إن توضيح هذه المسألة يتطلب الفهم الجيد للنصوص القانونية بالاعتماد على التحليل القانوني السليم الذي يمكننا من استقراء النتائج، والتي ستكون إن صح القول بمثابة الشيفرة للولوج إلى معرفة نية المشرع وما يقصده من وراء إعطاء الأمين العام للبلدية مهمة التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية.

بالرجوع إلى القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية لاسيما المادة 180 منه ضمن فقرتها الأولى، السابق الإشارة إليها أعلاه، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المتعلق بالأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية² ضمن المادة 16 المطعة الرابعة عشر منها، يتضح بأن مهمة التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية قد أصبحت من بين المهام التي يتولاها الأمين العام للبلدية، وهو ما قد يفتح الباب إلى نوع من التضارب ما بين النصوص القانونية المؤطرة لهذه العملية، لاسيما منها القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي³ استناداً إلى نص المادة 06 منه الفقرة الثانية، المطعة الثانية، والتي تُخول لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة "الآمر بالصرف الرئيسي"، وهذه الأخيرة وفقاً لذات القانون تجعل منه – أي رئيس البلدية – الشخص المكلف حصرياً بصلاحيات القيام بمهام العمليات الميزانية والمالية للممتلكات⁴، وذلك بمجرد اعتماد مشروع القرار المالي للبلدية أين يتحول إلى وضع قانوني مغاير في شكل "رخصة مالية".

تجدر الإشارة في هذا الإطار، إلى أن أحكام القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر جاءت مُؤكِّدةً للصفة القانونية التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي البلدي "كآمر بالصرف"

¹ - وهيبة برازة، محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية، 2016، ص. 246.

² - المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 73، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر سنة 2016.

³ - القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 25 يونيو سنة 2023.

⁴ - المادة 04 الفقرة الأولى من نفس القانون.

استناداً للمادة 81 منه، وهو ما يعني مسؤوليته الكاملة عن كل التبعات الناجمة عن تنفيذ العمليات المالية المرتبطة بـ"الرخصة المالية على مستوى البلدية".

إن هذا الانسجام والتوافق ما بين القانونين السالف ذكرهما على صفة "الأمر بالصرف لرئيس المجلس الشعبي البلدي"، إذا ما ربطناه مع ما ذكرناه حول دور الأمين العام للبلدية في عملية التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية، والذي أسند له في هذا الإطار بموجب نص قانوني ونص تنظيمي صريحين، قد أظهر وفقاً للرأي المستنتج من طرف ذات الفقه القانوني بأن هنالك "تداخل سلبي" ما بين مهام الأمين العام للبلدية وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في المجال المالي، فمن جهة، يتولى تحضير مشروع القرار المالي للبلدية الأمين العام للبلدية، ومن جهة أخرى، يتحمل رئيس المجلس الشعبي البلدي "كأمر بالصرف" المسؤولية الناجمة عن تنفيذ قرار لم يتم بتحضيره.

إن القراءة السطحية للمعطيات وفق النصوص القانونية التي أسلفنا ذكرها من المؤكد أنها ستؤدي إلى تأييد رأي الفقه القانوني المشار إليه أعلاه بدون أي مجال للشك، أما إذا كانت القراءة المركزة هي الأساس المعتمد وهي المعروفة كأسلوب يركز على التدقيق في المصطلحات، فإنه تبعاً لذلك ستكون النظرة القانونية مغايرة تماماً؛ فبالرجوع مرة أخرى إلى القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية السالف الذكر، من خلال نص المادة 180 الفقرة الأولى منها، وبالتركيز جيداً في مضمونها لاسيما فيما ورد ضمن شطرها الأخير، يتضح بدقة بأن مهمة التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية الذي تم إسناده للأمين العام للبلدية ليست واردة بصيغة مطلقة، وإنما جاءت بصيغة التقييد المشروط بالخضوع لـ "سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي"، مما يجعلنا نستنتج بأن عملية التحضير والإعداد في كل تفاصيل وجزئيات مشروع القرار المالي للبلدية في إطار المرحلة التي يتولاها الأمين العام للبلدية، ما هي إلا عبارة عن مساعدة في شكل عمل مادي لا يرقى إلا صفة العمل القانوني، وهو ما تدل عليه عبارة "تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي"، وهذه السلطة تعني قانوناً خضوع الأمين العام للبلدية إلى أوامر وتوجيهات رئيس البلدية¹، باعتبار ذلك التزام قانوني يفرض على المروءوس في إطار العلاقة الإدارية واجب طاعة رئيسه الإداري، وهو الأمر الذي نراه منطقياً على أساس، أولاً، الوظيفة الإدارية، التي يمارسها رئيس البلدية بحكم المركز القانوني الذي يمتاز به باعتباره المسؤول الأول على مستوى البلدية بمجرد إتمام عملية

¹ - والمقصود بذلك كل الأوامر والتوجيهات المشروعة الصادرة عن رئيس البلدية، وهذا هو الأصل في العمل الإداري إذ يجب أن تكون جميع تصرفاته تستند إلى ما هو مخول إليه من صلاحيات في حدود ما هو منصوص عليه في القانون.

تنصيبه عليها، حيث يكون ملزماً – أي رئيس البلدية – بالقيام بكل الصلاحيات المخولة له لاسيما ما تعلق منها بإدارة مداخل البلدية والأمر بصرف نفقاتها، وكذا متابعتها الدائمة لكل التطورات الحاصلة ذات الصلة بالشأن المالي على مستوى البلدية التي يشرف عليها¹، وثانياً، **بحكم الوظيفة السياسية**، التي يمارسها كمنتخب وما تفرضه عليه وباقي أعضاء المجلس من الاحتكاك بساكنة البلدية من خلال الإنصات لها لرصد احتياجاتها ومتطلباتها.

إن العبرة بممارسة الأمين العام للبلدية لصلاحيته المتعلقة بالتحضير لمشروع القرار المالي للبلدية مقيدة بـ "سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي"، وهو ما يعني أنه تقييد حصري يدل على أن أصل الاختصاص لا يزال لصاحبه المتمثل في رئيس البلدية، وبالتالي لا أساس لصحة الرأي القائل بأن ذلك هو سحب² لاختصاص من اختصاصاته³، لأن الغاية المرجوة التي يقصدها المشرع، تتجاوز هذا التفسير الضيق إلى تفسير آخر له أبعاد عملية تتمثل من وجهة نظرنا في أحد الاحتمالين التاليين:

➤ **الاحتمال الأول:** مرده ثقل حجم الصلاحيات المزدوجة التي خولها القانون إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، فأحياناً، **بصفته ممثلاً للبلدية**، أين يكون ملزماً ليس فقط بالحضور في المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية⁴ وتصريف الأعمال الإدارية للبلدية، وإنما بالقيام بكل الأعمال التي تخص الحياة المدنية⁵ المرتبطة برصد انشغالات الساكنة البلدية، وعلى أساس ذلك يُبرمج الاجتماعات ويعقد دورات المجلس الشعبي البلدي ويرأسها، كما يسهر في ذات الوقت على تنفيذ المخرجات التي يقررها المجلس⁶، ناهيك عن تصرفات وأعمال أخرى يقوم بها؛ وإلى جانب ذلك، يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحيات أخرى في غاية الأهمية، وهذه المرة، **بصفته ممثلاً للدولة**، بحكم المركز القانوني للمنصب الذي يمتاز به أين منحه المشرع ممارسة صلاحيات عديدة منها كضابط للحالة المدنية⁷ من خلال إضفاء الطابع الرسمي على جميع

¹ - المادة 82 الفقرة الثانية، المطة الثانية، من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

² - ولو أنه من وجهة نظرنا لا نحبذ استعمال مصطلح "السحب" كونه يؤدي من الناحية القانونية إلى إعدام سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة كلية في مباشرة اختصاصه المتعلق بعملية التحضير والإعداد لمشروع القرار المالي للبلدية.

³ - وهيبة برازة، **محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية**، المرجع السابق، ص. 246-247.

⁴ - المادة 77 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

⁵ - المادة 78 من نفس القانون.

⁶ - المادتين 79 و 80 من نفس القانون.

⁷ - المادة 86 من نفس القانون.

العقود المتعلقة بالحالة المدنية (الولادة، الوفاة، الزواج...)، كما له أيضا صفة ضابط الشرطة القضائية¹ من خلال صلاحيته في تسخير قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا قصد ممارسة مهامه²، وقد يضاف إلى الصفتين السابقتين صفة أخرى، وهي صفة الضبط الإداري التي تفرض على رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ أي تدبير من شأنه المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات³،... وغيرها.

إن هذا الحجم الكبير من المهام والصلاحيات المزدوجة التي يمتاز بها المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي – كما أسلفنا الذكر – تارةً بصفته ممثلاً للبلدية، وتارةً بصفته ممثلاً للدولة، ما هي إلا دليل على مسؤولياته الكبيرة، فهو في النهاية شخص طبيعي من المستحيل أن يتولى مهمة القيام بكل صغيرة وكبيرة لوحده؛ ومن هذا المنطلق نرى من الصواب بحكم المركز القانوني الذي يمتاز به منصب الأمين العام للبلدية أن تُسند له أعباء التحضير والإعداد لمشروع القرار المالي للبلدية طالما أنه سيرافق هذه المهمة في كل تفاصيلها تحت سلطة رئيس البلدية، وهو ما يحرر هذا الأخير – أي رئيس البلدية – نسبيا بأن يتفرغ للأعباء الأخرى الملقة على عاتقه.

➤ **الاحتمال الثاني:** فهو يستند إلى الممارسة العملية نتيجة لإحدى مساوئ النظام الانتخابي في الجزائر، ويتعلق الأمر بتشكيلة غالبية المجالس الشعبية البلدية، التي أصبحت تضم ضمن عضويتها لاسيما مناصب العضوية الدائمة⁴ أشخاص لا يملكون في بعض الأحيان الدراية والخبرة الكافية في الأمور المرتبطة بأبجديات الإدارة العمومية وخبايا دواليب التسيير الإداري والمالي؛ فإذا أخذنا على سبيل المثال منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنظر إلى المركز القانوني الذي يمتاز به فهو ليس فقط رئيس للهيئة التنفيذية وعضوا من أعضاء هيئة المداولة، بل هو في ذات الوقت المسؤول الأول على مستوى البلدية، وهذا إن دل على مكانة وأهمية منصبه، بالمقابل من زاوية جد مهمة، نرى بأن المشرع لم ينصف هذا المنصب حقه بالقدر الكافي، وذلك استنادا إلى واقع التجربة الانتخابية على مستوى البلديات التي أثبتت في كل عهدة انتخابية عدم أحقية

¹ – المادة 92 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

² – المادة 93 من نفس القانون.

³ – المادة 94 من نفس القانون.

⁴ – يقصد بمناصب العضوية الدائمة تلك المناصب التي تقتضي من العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي التفرغ التام لممارسة العهدة الانتخابية، كمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، وكذا رؤساء اللجان الدائمة... الخ.

الباب الأول: ميزانية البلدية من التحضير إلى التنفيذ...مرحلة أساسية في صنع القرار المالي للبلديات
وأداة قانونية لتنفيذ مخرجاته

المنتخب البلدي بالمنصب الذي لا يزال في الغالب الأعم يفتقد إلى ذلك الشخص المناسب الذي تجتمع فيه الصفتين معاً، "السياسي والإداري" في آن واحد؛ وفي هذا الإطار تشير الكثير من الدراسات عن محدودية المستوى التعليمي وانعدام الكفاءة الإدارية في العديد من رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين مارسوا مهام نيابية على مستوى بلدياتهم، كالتجار والمقاولين¹، وفي بعض الأحيان المتقاعدون ممن لا مؤهل لهم سوى انتمائهم السياسي لحزب ما، وهو الأمر الذي كانت له انعكاسات سلبية تمثلت أساساً في ضعف تسيير الشأن العام المحلي، ولعل أبرز مؤشر على ذلك هو غياب المجلس المنتخب وابتعاده عن ما يهم حياة سكان إقليم البلدية، والسبب في ذلك مرده دوماً غياب الكفاءة والتكوين الجيد في تسيير الشؤون العمومية.

هذا الوضع لم يكن له من مخرج سوى بالاعتماد على الرجل الأول في تنشيط دواليب إدارة البلدية، الذي هو الأمين العام للبلدية باعتباره المؤهل من حيث التكوين للاضطلاع بعملية التحضير والإعداد لمشروع القرار المالي للبلدية تفادياً من جهة، للأخطاء أو حتى التجاوزات التي يمكن أن تحدث، مما يجنب تأخر العمليات اللاحقة لذلك، لاسيما وأنها مرتبطة ببعضها البعض بآجال منصوص عليها قانوناً، ومن جهة أخرى، لتفادي أيضاً الإشكالات العملية التي قد تحدث أثناء عملية تنفيذ مخرجات القرار المالي للبلدية كالوقوع مثلاً في مشكل العجز المالي الناجم عن سوء استهلاك إيرادات البلدية في نفقات غير ضرورية أو في مشاريع لا جدوى منها. وعليه فإن انعدام التأهيل المطلوب في المسؤول الأول المنتخب على رأس الهيئة التنفيذية والتداولية والإدارية للبلدية سيكون من شأنه بدون مبالغة المساهمة في تعقيد التسيير الإداري لاسيما في جانب مهم منه إذا ما تعلق الأمر بحركية الأموال التي تتطلب فطنة أساسها الدراية النظرية بالنصوص القانونية وكذا المعرفة الميدانية بضوابط العمل المالي، وهو ما يعاب على جميع القوانين النازمة للأنظمة الانتخابية في الجزائر² التي لا زالت تركز فقط على مقوم

¹ - جمال الدين مغول، التنمية المحلية (البلدية والولاية)، دار الخلدونية، القبة-الجزائر، 2010، ص.09.

² - تجدر الإشارة إلى أن الجزائر عرفت منذ الاستقلال إلى غاية يومنا هذا خمسة (05) أنظمة انتخابية من خلال القوانين التالية:

- ❖ القانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.44، الصادرة بتاريخ 28 أكتوبر سنة 1980؛
- ❖ الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس سنة 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.12؛
- ❖ القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.01، الصادرة بتاريخ 14 يناير سنة 2012.=

"الأهلية السياسية" الذي تم بلورته في مجموعة من الشروط العامة في نظر المشرع أنها تكفي لممارسة المهام النيابية على مستوى المجالس المنتخبة للبلديات.

إن إسقاط هذه الحقيقة على أرض الواقع لن يكون بالأمر المقبول أمام اتساع دائرة المهام والصلاحيات المسندة للبلديات، إذ من غير المعقول أن يسمح قانوناً لشخص ليس لديه أي مستوى تعليمي بأن يترشح ويفوز برئاسة مجلس شعبي بلدي، في حين أنه لا يمكن قانوناً لذات الشخص بالترشح لمسابقة توظيف لتقلد ربما أدنى رتبة في السلم الإداري على مستوى ذات البلدية، وهو الأمر الذي لا طالما كنا نتمنى أن يتداركه المشرع الجزائري لاسيما بالنسبة لمناصب المسؤولية التي يجب أن تقيد فيها "الأهلية السياسية" بـ "القدرة على تسيير الشأن المحلي" من خلال اشتراط "الكفاءة العلمية والعملية" في المنتخب البلدي، وما تضمنين دور الأمين العام للبلدية كمرافق دائم للمنتخبين في مهامهم وصلاحياتهم لا هو بمثابة اعتراف ضمني منه – أي المشرع – على أنه قد أخذ بالحسبان مشكل عدم كفاءتهم في الاضطلاع بالتسيير الإداري بشكل عام والتسيير المالي بشكل خاص، جاعلا من هذه المرافقة صمام أمان لمشروعية مجمل القرارات التي تقررها الهيئة التداولية وتتخذها الهيئة التنفيذية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يمكن استخلاصه من خلال المركز القانوني الذي يمتاز به منصب الأمين العام للبلدية وفقا للاعتبارات التالية:

• **الاعتبار الأول:** مرده المكانة التي يتمتع بها الأمين العام للبلدية فهو أعلى موظف في السلم الإداري بعد رئيس المجلس الشعبي البلدي، زيادة على ذلك تعتبر وظيفة الأمين العام للبلدية وظيفة عليا أو منصب عالٍ استناداً للمرسوم التنفيذي رقم 16-316 المتعلق بالأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية بموجب المادة 19 منه، والتي نصت في هذا الإطار على أن: "وظيفة الأمين العام للبلدية:

- وظيفة عليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 100.000 نسمة،

- منصب عالٍ في البلديات التي يساوي عدد سكانها 100.000 نسمة أو يقل عنه".

• **الاعتبار الثاني:** قوامه المؤهل العلمي الذي يستشف من الرتبة الإدارية التي يشترطها القانون لتقلد منصب الأمين العام للبلدية، والتي يجب ألا تقل بالنسبة للبلديات التي لا

❖ = القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 28 غشت سنة 2016.

❖ الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17.

يتجاوز عدد سكانها عشرون ألف (20.000) نسمة عن رتبتي متصرف إقليمي رئيسي أو مهندس رئيسي للإدارة الإقليمية، وهاتين الرتبتين يشترط القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية¹ للالتحاق بهما الحياة على مؤهل علمي عالي يتجاوز التكوين الجامعي على مستوى التدرج².

• **الاعتبار الثالث:** يقوم على أساس الخبرة العملية (المهنية)، إذ يتمتع شاغل منصب الأمين العام للبلدية على الأقل في بعض البلديات بخبرة ثلاثة سنوات من الخدمة الفعلية بصفة موظف، وقد تزيد مدة خبرته المهنية عن ذلك إلى أكثر من سبعة (07) سنوات³.

إن الاعتبارات السالفة الذكر بدءاً من مكانة منصب الأمين العام للبلدية كوظيفة عليا أو كمنصب عالي، وكذا مؤهله العلمي وخبرته المهنية ما هي إلا تأكيد على ثقل المركز القانوني للأمين العام للبلدية الذي من شأنه أن يسمح لشاغل هذا المنصب بالاضطلاع بمهمة التسيير الإداري عموماً والتسيير المالي للبلدية خصوصاً، وهو الدور الذي لا يقتصر فقط على المرحلة التحضيرية لقرارات المجلس الشعبي البلدي بل يمتد إلى المرحلة التنفيذية⁴ لذلك من خلال إبداء المشورة والنصح لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حدود ما تقتضيه ضوابط السلطة الرئاسية.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 28 سبتمبر سنة 2011.

² - المقصود بذلك وفقاً لنص المادة 31 من نفس المرسوم التنفيذي أن شاغل منصب الأمين العام للبلدية يحوز على شهادة المدرسة الوطنية للإدارة في إطار نظامها الجديد، والتي تمنح لكل حائز على شهادة الليسانس بعد اجتيازه لمسابقة ومتابعة تكوين متخصص بنجاح؛ كما قد يكون شاغل منصب الأمين العام للبلدية ممن يحوزون على شهادة الماجستير، وهذه الأخيرة تمنح لكل حائز على شهادة الليسانس (نظام قديم) بعد إجراء مسابقة ومتابعة تعليم عالي بنجاح لا تقل مدته عن سنتين بإحدى المؤسسات الجامعية الوطنية.

³ - للمزيد من التفاصيل بخصوص شروط تعيين الأمين العام للبلدية، يُنظر في هذا الإطار المواد من المادة 22 إلى غاية المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، السابق الإشارة إليه.

⁴ - المادتين 15 و16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، السابق الإشارة إليه.

ثانيا - دور لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار في عملية التحضير لمشروع ميزانية البلدية:

لا يكتمل الدور الذي يقوم به الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في عملية التحضير لمشروع ميزانية البلدية ، إلا بالتنسيق مع مختلف اللجان الدائمة على مستوى البلدية، وتعد في هذا الصدد لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار من أهمها. تجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية والنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي¹، كإطار قانوني وتنظيمي، لم يفصلا كثيراً في عمل اللجان البلدية الدائمة بشكل عام ولجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار بشكل خاص، تاركا بذلك فراغا كبيرا لاسيما وأنه من خلال تسميتها تبرز أهميتها الكبيرة التي تدل على أنها تُعنى بالمسائل المالية وليس هذا فحسب بل كل ما له صلة بالاقتصاد والاستثمار على مستوى البلدية، وهو ما يستدعي منا بحكم أهمية هذه اللجنة في إطار مسار صنع القرار المالي للبلدية، لاسيما من خلال نواته الأولى المتمثلة في مرحلة التحضير لمشروع ميزانية البلدية، تبيان طريقة عملها وذلك من حيث كيفية إنشائها وتشكيلتها، ومن ثم إبراز دورها.

أ - **تشكيلة لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار:** بالرجوع إلى القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية لاسيما المادة 31 منه الفقرة الأولى، يتضح لنا بأن تشكيلة لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار تضم ضمن عضويتها منتخبو المجلس الشعبي البلدي، ومن المنطقي أنه بمجرد تنصيب المجلس الجديد يشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي - كما هو الشأن بالنسبة للجان الأخرى - بتقديم مقترحه بخصوص اللجنة، وهي العملية التي تتم وفق النظام القانوني لعمل المجلس على النحو الآتي:

❖ أن تتم عملية تنصيب أعضاء لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي.

❖ أن يراعى في موضوع المداولة المتعلقة بعملية تنصيب أعضاء لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار شرط اكتمال النصاب القانوني، وهو توفر الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس سنة 2013، المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15.

الشعبي البلدي¹، بأن يكون عدد الحاضرين يزيد عن نصف العدد الإجمالي لأعضاء المجلس، ودون أن يأخذ بعين الاعتبار في ذلك الوكالات الممنوحة من طرف الأعضاء الغائبين².

❖ أن يراعى ضمن تشكيلة أعضاء لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار قاعدة التمثيل النسبي بما يعكس التركيبة السياسية للمجلس الشعبي البلدي³.

❖ ضرورة استكمال إجراء المصادقة على المداولة الخاصة بتشكيلة أعضاء لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار من طرف جهة الوصايا سواءً أكانت مصادقة صريحة أو ضمنية⁴.

أما فيما يخص عدد أعضاء لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار والشروط التي يجب أن تتوفر فيهم، تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المشرع لم يتضمن هذا الأمر سوى أن اللجنة تضم أعضاء من المجلس الشعبي البلدي وفق المقترح الذي يتقدم به رئيس المجلس الشعبي البلدي، وماعدا ذلك فلا يوجد فيه أي تفصيل، وهو الأمر الذي فتح المجال لرؤساء البلديات مستغلين هذا الفراغ تحت ذريعة سلطتهم التقديرية في اختيار أعضاء هذه اللجنة بدون أي معايير يستندون عليها سوى المعيار السياسي الذي يعكس تركيبة المجلس المنتخب، وهو ما يؤثر على دور اللجنة في الاضطلاع بمهامها لاسيما في مرحلة صنع القرار المالي للبلدية، كما سيتم تبين ذلك ضمن العنصر الموالي.

ب - مهام لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار في عملية التحضير لمشروع ميزانية البلدية:

يكتسي عمل لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار على مستوى البلدية وفقا لنظامها الداخلي أهمية كبيرة، تشمل مجالات عديدة لها ارتباط مباشر وأحيانا غير مباشر بمشاريع القرارات المالية التي تقررها الهيئات التداولية؛ وهو الأمر الذي يظهر من خلال دورها - أي اللجنة - في أولى المراحل التمهيدية التي تتم فيها عملية التحضير لمشروع ميزانية البلدية حيث تساهم في استكمال أشغالها.

¹ - المادة 38 الفقرة الأولى من نفس المرسوم التنفيذي.

² - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه.

³ - المادة 39 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁴ - المادة 56 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

فبالإضافة إلى دور لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار في التنسيق مع مختلف المديريات والمصالح الإدارية للبلدية، لاسيما منها تلك التي لها علاقة بالمالية والميزانية، وذلك من أجل رسم سياسة مالية سليمة، فهي تعمل - أي اللجنة - على إثراء مشروع الميزانية خلال المرحلة السابقة لعرضه على الهيئة التداولية التي تتم فيها المناقشات والتصويت، وهي المهمة التي تقوم بها في إطار الاجتماعات التي تبرمجها لعقد جلساتها غير العلنية¹، حيث تشرع اللجنة بعد توفر النصاب القانوني لأعضائها القيام بعملية تحليل مشروع الميزانية ومناقشته بشكل دقيق ضمن مختلف جوانبه من حيث الشكل والمضمون.

تجدر الإشارة إلى أن عمل اللجنة لا يرتبط فقط بالفترة التي يُشرع فيها في عملية تحضير مشروع الميزانية، بل عملها يتم بصفة دورية كلما استدعت الضرورة ذلك في حدود المهام والصلاحيات الواردة ضمن قانون البلدية، وتبعاً لذلك يجد أعضاء اللجنة أنفسهم في وضع يسمح لهم بالإحاطة مسبقاً بالعديد من الجوانب المتعلقة بالوضعية المالية للبلدية، المصادر المالية، مجالات الإنفاق، المشاريع التنموية... الخ؛ وهو الأمر الذي يمكنهم من إعداد تقرير في غاية الأهمية من شأنه أن يدعم مشروع الميزانية قيد التحضير.

وفي هذا الإطار نذكر على سبيل المثال بعض المقترحات التي قد يتضمنها تقرير اللجنة، كما يلي:

1 - فيما يخص الجانب المتعلق بالإيرادات: يمكن أن يتضمن التقرير المعد في هذا الشأن من طرف اللجنة المقترحات التالية:

- ❖ اقتراح تدابير عملية لتحسين مردودية وضعية الأملاك المنتجة للمداخيل بما يساهم في زيادة مداخيل البلدية؛
- ❖ اقتراح فسخ عقود إيجار المحلات بالنسبة للمستأجرين المتقاعسين عن دفع مصاريف الإيجار؛
- ❖ تقديم مقترح يتعلق بالإعلان عن إبرام عقود إيجار جديدة تتعلق بالمحلات الشاغرة بعد تسوية وضعيتها القانونية؛

¹ - المادة 40 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه.

❖ اقتراح اللجنة إنشاء مرافق جوارية ذات طابع تجاري في إطار ما يسمى بالمؤسسة العمومية للبلدية.

❖ تقديم مقترح يتعلق بتكثيف العمل الميداني للوقوف على وضعية المشاريع التنموية لاسيما منها تلك التي هي قيد الإنجاز، بما يسمح من تحديد نسبة تقدم الأشغال، وكذا نسبة استهلاك اعتماداتها، والنقائص المسجلة.

❖ تقديم توصيات تتضمن حلول عملية بالنسبة للمشاريع التنموية المتوقفة منذ عدة سنوات.

2 – فيما يخص الجانب المتعلق بالنفقات: يمكن أن يتضمن التقرير المعد في هذا الشأن من طرف اللجنة مقترح أساسي يتعلق بالتسيير العقلاني لنفقات البلدية وترشيدها من خلال النقاط التالية:

❖ إعادة النظر في كفاءات توزيع واستخدام الاعتمادات المالية المرتبطة بنفقات تسيير مختلف مصالح البلدية؛

❖ مراجعة سياسة تمويل المشاريع التنموية من خلال إعطاء الأولوية منها إلى تلك التي لها أثر مباشر على تحسين الإطار المعيشي للمواطن؛

❖ التقليل من النفقات المتعلقة باقتناء التجهيزات والأثاث المكتبي بعدم اللجوء في كل مرة إلى تجديده؛

❖ تجنب النفقات غير الضرورية (تزيين الساحات ومفرقات الطرق، تجديد المعالم التذكارية...الخ)؛

❖ التقليل من النفقات ذات الاستهلاك المتكرر من طرف مستخدمي البلدية (الورق، المطبوعات، الهاتف، الكهرباء...الخ).

تجدر الإشارة إلى أن قيمة المقترحات التي قد يتضمنها التقرير المعد تبقى مرتبطة بتشكيلة اللجنة، فكلما كان أعضاؤها مؤهلين علميا وبملكون التكوين الميداني والخبرة الفنية، من المؤكد أن المقترحات المقدمة ضمن التقرير الذي تعده اللجنة سيكون لها دور بالغ الأهمية ضمن مشروع الميزانية، لاسيما خلال الجلسات التي تعقدها الهيئات التداولية على مستوى البلدية من أجل ضبط الخيارات المالية؛ أما في حالة ما إذا كان أعضاء اللجنة غير مؤهلين لا من حيث المستوى التعليمي ولا من حيث الخبرة، فإن عمل اللجنة في الأساس سيكون لا محالة معذور لا يرجى منه أي فائدة، وهو الأمر الذي كان من الضروري على المشرع الانتباه له من خلال توسيع تشكيلة اللجنة لتضم إلى جانب المنتخبين تعيين البعض من

إطارات البلدية كمديري أو رؤساء المصالح من أجل الاستعانة بخبراتهم، كما فعل على سبيل المثال المشرع الأردني ضمن قانون البلديات، حيث نص على ضرورة أن تضم كل لجان البلدية ضمن تشكيلتها إلى جانب المنتخبين، أعضاء مُعينين من مختلف المصالح الإدارية للبلدية¹.

إن عدم الاستعانة بمديري ورؤساء المصالح الإدارية للبلدية ضمن تشكيلة لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار قد يطرح إشكال آخر، لاسيما وأن المشرع الجزائري سواءً ضمن قانون البلدية أو النظام الداخلي النموذجي للبلدية لم يتضمن إلى جانب الشروط السالفة الذكر شروط خاصة، تتعلق بمدى كفاءة أعضاء اللجنة للقيام فعلياً بمهامها.

بناءً على ما سبق ذكره نخلص إلى تقييم دور لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار في عملية التحضير لمشروع ميزانية البلدية من خلال إبداء بعض الملاحظات ضمن النقاط التالية:

• **النقطة الأولى:** تتعلق بغياب شرط الاختصاص الفني كمعيار يُعتمد عليه في تشكيل عضوية اللجان البلدية الدائمة بشكل عام ولجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار بشكل خاص، وهو ما يعاب على المشرع الجزائري؛ **فمن جهة**، كيف يعقل أن تضم اللجنة ضمن عضويتها أشخاص لا تتوفر فيهم في بعض الأحيان أدنى المؤهلات للاضطلاع بالشؤون المالية؛ **ومن جهة أخرى**، ربط اقتراح أعضائها بالسلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا الأخير دون أدنى شك سينحاز لأن يختار أعضائها من بين قائمته الفائزة أو من بين القوائم الأخرى التي تم التحالف معها للفوز برئاسة المجلس، لاسيما وأن هنالك صراع حاد بين المنتخبين حول تولي رئاسة اللجنة بسبب الرغبة في الحصول على نظام تعويضي عالي²، وبالتالي يكون الاعتبار الغالب في اختيار أعضاء اللجنة منصّباً بالدرجة الأولى حول النظام التعويضي الذي سيستفيد منه المنتخب أكثر منه على مدى كفاءته وخبرته للاضطلاع بمهام اللجنة؛ لذا نرى أنه كان من الأجدر أن يقيد المشرع سلطة اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة لأعضاء لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار، وحتى اللجان الدائمة الأخرى،

¹ محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013، ص. 192-193.

² يُنظر في هذا الصدد الفصل الثاني المتعلق بالعلوات الممنوحة للمنتخبين المحليين الوارد ضمن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 13-91 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2013، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 27 فبراير سنة 2013.

بالإلزامية الأخذ بعين الاعتبار مدى كفاءة الأعضاء وخبرتهم، لاسيما رؤساء اللجان باعتبارهم العقل المدبر والمنسق ما بين جميع أعضائها ومختلف مديريات أو مصالح البلدية.

- **النقطة الثانية:** وهي إقصاء مديري ورؤساء المصالح الإدارية على مستوى البلدية من العضوية ضمن تشكيلة لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار، وهو ما يعاب مرة أخرى على المشرع الجزائري، إذ كان من الأجدر أن تضم اللجنة ضمن عضويتها هؤلاء الكوادر على أساس كفاءتهم التي يتمتعون بها وخبرتهم التي يملكونها، مما يضمن بفضل هذه التركيبة المزدوجة اضطلاع اللجنة بمهامها على أكمل وجه.

- **النقطة الثالثة:** تتعلق بمخرجات الاجتماعات التي تعقدها لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار من خلال التقارير التي تعدها في هذا الشأن، حيث أن غياب الإطار التنظيمي بخصوصها يجعلها مجرد عمل مادي ليس له أي قيمة قانونية ما لم تقر الهيئات التداولية بذلك؛ وهو ما يعاب على المشرع، فكيف لعمل تطلب إعداد مدة طويلة ومجهوداً كبيراً أن يذهب أدراج الرياح، لاسيما إذا كان عملاً قيماً أُعدَّ من طرف منتخبين مؤهلين ذوي خبرة ودراية في المجالات ذات الصلة بمهام اللجنة؛ وعلى هذا الأساس نرى بأن تخول للجنة آليات تكفل تقدير عملها من خلال النص على إلزامية إرفاق التقرير الذي تعده في هذا الشأن مع مشروع القرار المالي الذي أقره المجلس عند إحالته إلى السلطة الوصية للمصادقة عليه، أو النص على إعطاء اللجنة الحق في إخطار السلطة الوصية بنسخة من التقرير الذي أعدته، وهو ما يجعل الهيئات التداولية ملزمة بتقييم عمل اللجنة والأخذ بمخرجاته وتوصياته، طالما أن السلطة الوصية ستكون على دراية بهذا العمل.

الفرع الثاني

المبادئ الأساسية في عملية تحضير مشروع ميزانية البلدية

تخضع البلدية باعتبارها كجماعة إقليمية قاعدية للدولة في المجال المالي إلى ذات المبادئ المقررة في علم المالية العمومية، حيث يتعين على هيكلها وهيئاتها المكلفة بعملية التحضير لمشروع الميزانية، سواءً تعلق الأمر بالميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية، أن تأخذ بعين الاعتبار في ذلك مجموعة من المبادئ الأساسية، والتي لا يمكن بأي حال من الأحوال إغفالها نظراً لأهميتها البالغة في مسار استكمال عملية صنع القرار المالي البلدي، إذ بواسطتها يمكن للجهات المختصة من الاضطلاع بمهامها الرقابية وفق الأطر القانونية والتنظيمية المحددة؛ تشمل هذه المبادئ نوعين رئيسيين، نوع أول يضم ثلاثة مبادئ ترتبط

بالجانب الشكلي لمشروع الميزانية ومدة تنفيذها، وهي، الوحدة، والشمولية، والسنوية (أولاً)، أما النوع الثاني فيضم مبدئين يرتبطان بمضمون مشروع الميزانية وهما عدم تخصيص الإيرادات، والتوازن (ثانياً).

أولاً - المبادئ المتعلقة بالجانب الشكلي لمشروع الميزانية:

يرتبط تحضير مشروع ميزانية البلدية كما أسلفنا الذكر من حيث الجانب الشكلي بثلاثة مبادئ أساسية هدفها الضبط الجيد لعملية تقديرات الإيرادات والنفقات تسهيلاً لعمل الهيئات التداولية؛ أولها ما يعرف بـ"الوحدة"، كمبدأ مهم يركز على أن تكون جميع التقديرات ضمن وثيقة واحدة، أما المبدأ الثاني فهو "الشمولية"، الذي يركز على أن تظهر المبالغ الخاصة بالتقديرات في وضعها الخام، أما المبدأ الثالث فهو "السنوية"، الذي يركز على أن توضع التقديرات المالية في حدود المجال الزمني المعمول به.

أ - مبدأ الوحدة: يعني هذا المبدأ أن تُجمع وتُفيد الإيرادات والنفقات الخاصة بأي شخص عمومي ضمن وثيقة واحدة¹، ومن هذا المنطلق يتعين على هيئات وهياكل البلدية المكلّفة بتحضير مشروع القرار المالي مراعاة هذا المبدأ، وذلك بأن يتضمن مشروع ميزانية البلدية جميع الإيرادات والنفقات ضمن وثيقة واحدة وفق شكلٍ محدد قانوناً، يتضمن مجموعة من البنود موزعة على أبواب وفصول ومواد، وهو الأمر الذي يسمح بتبسيط خطوات العمل.

إن مراعاة مبدأ الوحدة يهدف في حد ذاته إلى تحقيق هدفين أساسيين، أولهما ذو "طابع قانوني"، فزيادة على تمكين الهيئة التداولية من التعرف بشكل عام على الوضعية المالية للبلدية، يمكنها المبدأ في ذات الوقت - أي الهيئة التداولية - من القيام بدورها الرقابي حول حركية أموال البلدية على أساس نص المادة 82 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، طالما أن جميع الإيرادات والنفقات ضمن وثيقة واحدة؛ أما بالنسبة للهدف الثاني فهو ذو "طابع تقني" يركز على الجانب المحاسبي الذي يُسهل من عملية إجراء المقارنة بين مجموع الإيرادات والنفقات المتوقعة، وتبيان فيما إذا كان هنالك تعادل بينهما، وهو ما يحول في نفس الوقت دون إخفاء العجز المالي.

إلا أنه ما ينبغي التنويه إليه في هذا الصدد أن تعدد الوثائق المرتبطة بمشروع القرار المالي للبلدية، والتي تكون في العادة عبارة عن مجموعة من الملاحق المرفقة، لا يعني على

¹ - بشير يلس شاوش، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص.80.

الإطلاق أن هنالك مخالفة لمبدأ الوحدة، طالما أن المناقشات والاقتراحات التي تتم خلال الاجتماعات والجلسات التي تعقدها الهيئة التداولية تكون بصورة كلية للمشروع كوثيقة واحدة بجميع الملاحق المرفقة، والتي يتبين من خلالها أن تقديرات الإيرادات المتوقعة هي مخصصة لتغطية جميع تقديرات النفقات المتوقعة.

ب - مبدأ الشمولية: تحتوي ميزانية البلدية على قسمين أساسيين، "قسم التسيير"، وفي ذات الوقت على "قسم التجهيز والاستثمار"، وكلاهما ينقسمان إلى قسم خاص بـ "الإيرادات"، وقسم خاص بـ "النفقات"¹، وعلى هذا الأساس فإن تطبيق مبدأ الشمولية يقتضي بأن يظهر كل قسم ككتلة واحدة دون أن يكون هنالك ربط بينهما حتى يظهر الفرق جلياً بينهما².

وبعبارة أخرى أن جميع الإيرادات والنفقات سواءً تعلق الأمر بقسم التسيير أو بقسم التجهيز والاستثمار يجب أن تُسجل في حالتها الخام دون الناتج الصافي أو حتى دون إجراء أي مقاصة بينهما، وهو ما يسمح من الناحية المحاسبية وفقاً لمبدأ الشمولية من مراقبة العمليات المالية لكل من إيرادات ونفقات البلدية بصورة كاملة³.

تجدر الإشارة إلى أن تطبيق مبدأ الشمولية وفق المفهوم السالف الذكر يرد عليه استثناء وحيد يتعلق بـ "الميزانيات المستقلة" التي تمنحها البلديات لتسيير بعض مصالحها العمومية المستغلة مباشرة⁴، أين يظهر ضمن مشروع ميزانية البلدية سوى الأرصدة الدائنة أو المدينة.

ج - مبدأ السنوية: يُعبر المبدأ عن المدة الزمنية التي تعطى من أجلها الرخصة لاستعمال الأموال العمومية⁵، وذلك في حدود ما يعرف باصطلاح "السنة المالية" التي تتوافق كقاعدة عامة مع السنة المدنية المقدرة باثني عشر (12) شهراً من الفاتح يناير إلى غاية الواحد والثلاثون من شهر ديسمبر من نفس السنة، وهو المبدأ الذي تؤكد النص عليه بشكل صريح

¹ - المادة 179 الففرتين الأولى والثانية من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

² - Brahim BOULIFA, **Organisation Gestion & Finances De La COMMUNE**, Berti Editions, Alger, 2018, p.152.

³ -Ibid. p.153.

⁴ - المادة 152 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

⁵ - يحي دنيدي، **المالية العمومية**، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع-الجزائر، 2014، ص.71.

في جميع القوانين المتعلقة بالبلدية في الجزائر¹، حيث يتضح ذلك جليا من خلال استعمال المشرع لمصطلح "السنوات"، وفي هذا الإطار نصت المادة 176 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على أن: "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية...".

إن ما يبرر مبدأ السوية له العديد من الاعتبارات العملية المتمثلة على وجه الخصوص في عدم استقرار الطلب الاجتماعي الذي ظل في تزايد مستمر، وكذا تذبذب الموارد المالية نتيجة ارتباطها، من جهة، بالتحصيل الفعلي لاسيما منها الضرائب العائدة للبلديات بصفة كلية أو جزئية، ومن جهة أخرى، الارتباط بقوانين المالية في إطار سياسة الدعم المالي من طرف الدولة، حيث تكون مدة السنة إلى حد ما معقولة لوضع الخيارات المالية بناءً على التطورات الحاصلة، مما يجعل التقديرات التي تم رصدها ضمن مشروع الميزانية أكثر دقة بحيث تطابق أو على الأقل تقارب الأرقام التي يجري تحصيلها وإنفاقها بالفعل²، وهو الأمر الذي حرص المشرع عليه من خلال تقصير المدة بين تحضير مشروع الميزانية وبداية السنة المالية، وفي هذا الإطار نصت المادة 181 الفقرة الثانية من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه: "يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها".

تجدر الإشارة إلى أن تطبيق مبدأ السوية وفق المفهوم السالف الذكر يرد عليه ثلاثة استثناءات، الأول، عندما يتعلق الأمر بنفقات التجهيز والاستثمار التي أحيانا بحكم حجمها ومدة إنجازها تتجاوز الإمكانيات المالية السنوية لبعض البلديات، ولا سبيل في ذلك للهيئات التداولية سوى أن تقوم ببرمجتها ضمن إطار عملي متعدد السنوات يتماشى والأهداف المراد تحقيقها³؛ أما بالنسبة للاستثناء الثاني، فهو يتعلق بحالة تأجيل الاعتمادات المالية المفتوحة غير المستعملة في تلك السنة المالية، إذ يمتد الترخيص القانوني لاستعمالها بدون

¹ - نصت المادة 244 الفقرة الأولى من الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، السابق الإشارة إليه على ما يلي: "إن ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة بمداخيلها ونفقاتها السنوية"؛ أما بالنسبة للقانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه فقد نصت المادة 149 منه ضمن فقرتها الأولى على أن: "ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية...".

² - علي زغود، المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص.77.

³ - الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية (الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير)، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003، ص.21.

أي إشكال إلى سنوات أخرى، وذلك بهدف استبعاد تبذيرها في نفقات أخرى غير ضرورية¹؛ أما بالنسبة للاستثناء الثالث، فهو يخص حالة العمل بالميزانية الشهرية المؤقتة² بسبب عدم ضبط مشروع ميزانية البلدية في الآجال المطلوبة، حيث يُستمر في العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة ضمن السنة المالية السابقة على أن يكون الالتزام بالنفقات وصرفها في حدود جزء من إثني عشر ($\frac{1}{12}$) من الاعتمادات إلى غاية المصادقة على ميزانية البلدية الجديدة³، وذلك بهدف المحافظة على صيرورة دواليب النشاط الإداري على مستوى البلدية بما يمكنها من تصريف أعمالها بانتظام واطراد.

ثانيا - المبادئ المتعلقة بمضمون مشروع الميزانية:

يضاف إلى المبادئ السالفة الذكر المتعلقة بالجانب الشكلي التي يجب أن تراعى ضمن مسار عملية صنع القرار المالي للبلدية في إطار مرحلته التحضيرية التي تخص إعداد مشروع الميزانية البلدية، مبدئين آخرين يتعلقان بمضمون هذا المشروع؛ بحيث يقتضي، أحدهما، بأن ترصد جميع الإيرادات لتغطية جميع النفقات دون إجراء أي تخصيص، وهو المبدأ المعروف بـ "عدم تخصيص الإيرادات"، أما بالنسبة، للمبدأ الآخر، فيقتضي أن تكون جميع التقديرات المالية الواردة بلغة الأرقام متساوية إجمالاً لكل من مجموع الإيرادات ومجموع النفقات، ودون أن يزيد أحدهما عن الآخر ضمن ما يعرف بـ "مبدأ التوازن".

أ - مبدأ عدم تخصيص الإيرادات: يقتضي هذا المبدأ كقاعدة عامة بعدم جواز تخصيص إيراد معين من الإيرادات لتغطية نفقة معينة⁴، كأن تخصص على سبيل المثال تقديرات المداخل الخاصة بالرسوم على رخص العقارات الناتجة عن البناء أو الهدم أو المطابقة التي يُتوقع تحصيلها لفائدة البلدية، وذلك من أجل تغطية نفقات أخرى تتعلق مثلاً بصيانة الأموال المنقولة والعقارية للبلدية؛ بل يقتضي الأمر وفقاً لهذا المبدأ بأن يتم تحصيل جميع الإيرادات مهما كان شكلها وأياً كان مصدرها لتغطية جميع النفقات، وهو ما يمكن استخلاصه ضمناً وفقاً لنص المادة 182 الفقرة الثانية والثالثة من القانون رقم 10-11

¹ - يحي دنيدي، المالية العمومية، المرجع السابق، ص.71.

² - علي زغود، المالية العامة، المرجع السابق، ص.82.

³ - المادة 185 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

⁴ - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1999، ص.79.

المتعلق بالبلدية، وذلك من خلال منح الهيئات التداولية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية كقاعدة عامة السلطة التقديرية في إجراء التحويلات.

إن مبدأ عدم تخصيص الإيرادات له مبرره العملي المتمثل في تجنب الوقوع في سياسة المبالغة المفرطة في وضع التقديرات، فهو بذلك كالسيف ذو حدين، فمن جهة يساهم تطبيق المبدأ في الحد من عملية الإسراف المالي لاسيما إذا كان مبلغ الإيراد المخصص لتغطية النفقة المعينة يفوق بكثير المبلغ الذي تم تقديره، مما يعني وجود فائض من شأنه أن يحرم نفقات المصالح الأخرى للبلدية من الاستفادة منه، ومن جهة أخرى، يؤدي الالتزام بالمبدأ إلى تجنب الوقوع في العجز المالي بسبب عدم كفاية تقديرات الإيراد المخصصة لتغطية النفقة المعينة، مما يؤدي إلى عدم تنفيذ العمليات المالية المرتبطة بهذه النفقة، لأن التحصيل بالنسبة للإيراد المخصص لم يتم وفق ما تم تقديره¹.

ومن هنا تظهر أهمية مبدأ عدم التخصيص في كونه لا يجعل النفقة مرتبطة بمستوى التحصيل، وإنما يعطي للنفقة ضمانا مالية لتنفيذها مستقلة بغض النظر عن تحصيل أو عدم تحصيل هذا الإيراد أو ذاك، طالما أن الإيرادات في النهاية هي عبارة عن مجرد تقديرات تقريبية ترصد لتغطية جميع النفقات، إلا أنه ومع ذلك يرد على تطبيق المبدأ استثناء لاسيما عندما يتعلق الأمر بـ "النفقات المحددة"، كما هو الشأن على سبيل المثال بالنسبة للمنح المخصصة للمكفوفين وكذا المساعدات المقدمة لكبار السن وحقوق الحفلات والهبات المحملة بتخصيصات خاصة، والتي لا يستطيع رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف تغيير وجهتها²، إذ تظل مرتبطة بقوة القانون بمصدر النفقة التي تم رصد الاعتمادات من أجلها³.

ب - مبدأ التوازن: يعد هذا المبدأ قاعدة جوهرية في مرحلة إعداد مشروع ميزانية البلدية، فهو يعني ضرورة أن يكون هنالك تساوي في التقديرات المرصودة ما بين مجموع الإيرادات ومجموع النفقات، ودون أن يزيد أحدهما عن الآخر، حيث تظهر في الأخير المبالغ المالية في كلا الجانبين بلغة أرقام واحدة، ومن هنا يظهر الارتباط ما بين مبدأ التوازن ومبدأ الوحدة، إذ يحول هذا الأخير - كما أسلفنا الذكر - دون إخفاء عدم التوازن.

¹ - حسين مصطفى حسين، المالية العامة، المرجع السابق، ص.80.

² - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص.55-56.

³ - المادة 182 الفقرة الرابعة (الأخيرة) من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى مسألة في غاية الأهمية وهي أن تطبيق مبدأ التوازن في إطار إعداد مشروع ميزانية البلدية يجب أن يكون فعلياً يقترب إلى حد ما إلى الحقيقة المعبر عنه في الفقه المالي بمصطلح "التوازن التنفيذي"، وفي هذا الإطار نصت المادة 179 الفقرة الثانية من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على أنه: "تحتوي ميزانية البلدية على قسمين... وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازنة وجوبا"، كما ألح ذات القانون بموجب المادة 183 الفقرة الأولى على أنه: "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة...".

إن الالتزام بمبدأ التوازن له هدف رئيسي يتمثل في المحافظة على التسيير المستقبلي للبلدية الذي لن يكون أمراً في غاية السهولة ما لم يتم العمل على الأخذ بعين الاعتبار كل المشاكل والعراقيل المالية التي قد تعترض ذلك، إذ ينبغي أن يكون تقديم الميزانية في إطار الالتزام بهذا المبدأ موجهاً بحس الانشغال بالواقع، وفي ذات الوقت بروح الصرامة، وذلك من خلال استبعاد أي نقص أو زيادة، وكل تقدير للإيرادات والنفقات مُبالغ فيه¹.

المطلب الثاني

جمع المعلومات المتعلقة بمشروع الميزانية؛

خطوة أساسية لتقدير الموارد والاحتياجات

تعتبر هذه المرحلة حلقة مهمة في مسار استكمال صنع القرار المالي للبلديات كونها تركز على تجميع وإحصاء كل المعلومات الضرورية التي يجب أن يحتويها مشروع الميزانية، أين تشكل فيها الموارد المالية البوابة الرئيسية لتحديد مخرجات الحاجات الإنفاقية المزمع القيام بها على مدار اثني عشر (12) شهراً في إطار مبدأ السنوية السالف ذكره؛ وهي العملية التي يُعتمد فيها على صيغة قانونية محاسبية تتمثل في "أسلوب التقدير"² الذي بمقتضاه تُترجم المعلومات المتحصل عليها إلى لغة الأرقام في شكل مبالغ مالية يراعى فيها الإطار القانوني العام لميزانية البلدية وتقسيماته الرئيسية، المتمثلة في كل من "قسم التسيير" الذي يضم مختلف العمليات المالية العادية لسير المرفق البلدي، وإلى جانبه "قسم التجهيز والاستثمار" الذي يضم عمليات مالية غير عادية ترتبط ببرامج البلديات

¹ - الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية...، المرجع السابق، ص. 23.

² - نصت المادة 176 الفقرة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على أن: "ميزانية البلدية هي جدول تقديرات...".

التنمية، وهنا نشير إلى أن كلا القسمين يضمنان أقسام فرعية تضم مختلف مصادر الموارد المالية (الإيرادات) المتوقع أن تتحصل عليها البلديات، لتغطية مختلف أعبائها المالية (النفقات).

من هذا المنطلق تشرع هيئات البلدية وهيكلها المكلفة بتحضير مشروع الميزانية في عملية وضع التقديرات المالية الخاصة بكل قسم من أقسام الميزانية ومحتواه، بدءاً برصد الإيرادات ثم النفقات، وذلك إعمالاً لمبدأ "الإيرادات تحدد النفقات"، حيث يسمح المبدأ برصد كل الأموال التي قد تتحصل عليها البلديات من مختلف مواردها (الفرع الأول)، وعلى أساس ذلك ترصد الأموال التي تغطي الحاجات الإنفاقية للبلديات في إطار الاضطلاع بالمهام المخولة لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تقدير الإيرادات

لقد أسلفنا الذكر بأن عملية وضع التقديرات المالية الخاصة بمشروع ميزانية البلدية ترتكز على مبدأ مهم، وهو أن "الإيرادات تحدد النفقات"، إذ يعد المبدأ كأحد الأبجديات المتعارف عليها والأكثر تطبيقاً ليس فقط في مجال المالية العمومية بل حتى في حياتنا اليومية كأفراد طبيعيين ضمن مختلف تعاملاتنا التي تمس بالسلب ذمتنا المالية، حيث يتوجب علينا قبل أن نضع قائمة المصاريف الخاصة باحتياجاتنا أن نضع في الحسبان ما هو متوفر أو ما سيتوفر لدينا من أموال، وذلك حتى لا نُكلف بمصاريف زائدة تفوق قدراتنا المالية؛ وهو المبدأ ذاته الذي تنتهجه الأشخاص المعنوية العامة حيث تعتبر في هذا الإطار البلدية كنموذج حي على ذلك، إذ يتوجب على القائمين بالتحضير قبل الشروع في تقدير الاحتياجات السنوية المزمع التكفل بها ضمن ميزانية البلدية للسنة المالية الجديدة ضرورة حصر مُدخرات مصادر الموارد المالية التي توجد في خزينة البلدية أو التي يحتمل أن تتوفر خلال نفس الفترة، وذلك حتى يسهل عليهم فيما بعد التقدير بشكل جيد لمختلف احتياجات البلدية الناجمة عن مختلف الأعباء والمهام المخولة لها قانوناً.

ونظراً لأهمية مبدأ الأولوية في تقدير الإيرادات قبل النفقات، فقد حرص المشرع على تضمينه كمبدأ قانوني من المبادئ الأساسية ضمن القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية في الباب الأول الوارد في القسم الأول من خلال المادة 04 الفقرة الأولى، والتي نصت في هذا الشأن

على أنه: "يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان".

تشمل التقديرات الخاصة بالإيرادات التي تدرج ضمن مشروع ميزانية البلدية وفقا لنص المادة 195 من القانون رقم 11-10 موارد مالية عديدة موزعة على مجموعتين؛ بحيث تضم المجموعة الأولى الموارد الخاصة بقسم التسيير (أولا)، بينما تحتوي المجموعة الثانية على الموارد الخاصة بقسم التجهيز والاستثمار (ثانيا).

أولا - التقديرات الخاصة بإيرادات قسم التسيير:

تضم التقديرات الخاصة بإيرادات قسم التسيير مختلف المداخل ذات المصدر الجبائي المتأتية من مختلف الضرائب والرسوم العائدة للبلديات، بالإضافة إلى مداخل أخرى ذات المصدر غير الجبائي لاسيما منها تلك المتعلقة بأملاك البلديات المنتجة للمداخل.

أ - تقدير المداخل الجبائية: تعتبر الجباية المحلية أهم مورد مالي يمول ميزانية البلدية لاسيما في البلديات الحضرية الواقعة في المدن الكبرى، إذ تغطي نسبة هامة من أعبائها، وهي تشمل في هذا الإطار مختلف الضرائب والرسوم، جزء منها يعود بصفة كلية للبلدية وحدها، أما الجزء الآخر فتستفيد البلدية بجزء منها فقط.

1 - الإيرادات الجبائية العائدة بصفة كلية لفائدة البلديات: تضم الضرائب والرسوم التي تعود مداخلها لفائدة البلديات بنسبة 100%، والمتمثلة في مختلف الرسوم المباشرة وغير المباشرة.

1-1 - الرسوم المباشرة: وتشمل فقط نوعين أساسيين وهما، الرسم العقاري، ورسم التطهير.
1-1-1 - الرسم العقاري: تأسس هذا الرسم بموجب قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة¹، حيث أنه بصور قانون المالية لسنة 1992² أصبح يُفرض سنويا ليشمل كل الملكيات العقارية

¹ - المادة 243 من الأمر رقم 76-101 المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 102، الصادرة بتاريخ 22 ديسمبر سنة 1976.

² - المادة 43 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1991، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 65.

الباب الأول: ميزانية البلدية من التحضير إلى التنفيذ...مرحلة أساسية في صنع القرار المالي للبلديات
وأداة قانونية لتنفيذ مخرجاته

المبنية¹ وغير المبنية² على مستوى إقليم البلدية، وبناءً على ذلك تدرج التقديرات الناجمة عن تحصيل هذا الرسم ضمن مشروع ميزانية البلدية وفق القيمة الإيجارية الجبائية المحددة بالمتر المربع على أساس المنطقة والمناطق الفرعية عندما يتعلق الأمر بالملكيات العقارية المبنية³، أو على أساس الهكتار الواحد بالنسبة للملكيات العقارية غير المبنية⁴.

2-1-1 - رسم التطهير: ويشمل رسم وحيد⁵ يتعلق برفع القمامة المنزلية⁶، يُفرض سنوياً على الملاك أو المستأجرين للممتلكات المبنية الخاضعة للرسم العقاري، حيث تستفيد البلدية وفقاً لقانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة مقابل رفع القمامات المنزلية من مبالغ مالية تتراوح بين 1.000 دينار و1.500 دينار بالنسبة للمحلات السكنية، وما بين 3.000 دينار و12.000 دينار بالنسبة للمحلات التجارية أو الحرفية أو غير التجارية، وما بين 8.000 دينار و23.000 دينار بالنسبة لكل أرض مهيأة للتخميم والمقطورات، وما بين 20.000 دينار و130.000 دينار بالنسبة لكل محل تجاري أو صناعي أو حرفي ينتج كمية كبيرة من النفايات تفوق بكثير الأصناف السابق الإشارة إليها⁷.

¹ - المادة 04 من الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 40.

² - المادة 261-د من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

³ - المادة 11 من الأمر رقم 15-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، السابق الإشارة إليه.

⁴ - المادة 261-ز من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

⁵ - تجدر الإشارة إلى أن رسم التطهير كان سابقاً يضم إلى جانب رسم رفع القمامات المنزلية ما يعرف بـ "رسم تصريف المياه في المجاري"، والذي كان يفرض على كل الملكيات المبنية المجهزة بشبكة للقنوات؛ يُنظر في هذا الإطار المادة 264 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدلة بموجب المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 يناير سنة 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04، الصادرة بتاريخ 20 يناير سنة 1993.

⁶ - تم إلغاء رسم تصريف المياه في المجاري بموجب المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 88، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 1993.

⁷ - المادة 263 مكرر 02 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدلة بموجب المادة 21 من الأمر رقم 15-01 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، السابق الإشارة إليهما.

1-2 - الرسوم غير المباشرة: وتشمل الرسوم الخاصة بالإقامة، الحفلات، والإعلانات والصفائح المهنية، بالإضافة إلى رخص العقارات.

1-2-1 - رسم الإقامة: أصبح هذا الرسم يحصل بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2008¹، لفائدة جميع البلديات دون استثناء²، بالنسبة للأشخاص غير المقيمين الذين لا يملكون إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري، وذلك وفقا للمبالغ المنصوص عليها ضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 كما يلي³:

- ما بين خمسون (50) دينار، وستون (60) دينار على الشخص لليوم الواحد، دون أن يتجاوز هذا الرسم مبلغ مائة (100) دينار على العائلة الواحدة.
- بالنسبة للمؤسسات الفندقية ذات ثلاث نجوم أو أكثر، تحدد تعريفه الرسم على الإقامة على الشخص لليوم الواحد، بمائتي (200) دينار إلى غاية ستمائة (600) دينار عندما يتعلق الأمر بالإقامة في فندق خمس نجوم.

يدفع الرسم على الإقامة لدى أمين خزانة البلدية من طرف مؤجري الغرف المفروشة وأصحاب الفنادق، وكذا مالكي المقرات المستعملة لإسكان السياح المقيمين في البلدية⁴.

1-2-2 - رسم الحفلات: تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1966⁵، يفرض بمناسبة طلب الحصول على رخصة من أجل إقامة الأفراح العائلية، حيث يتراوح مبلغ هذا الرسم ما بين

¹ - المادة 26 من الأمر رقم 02-08 المؤرخ في 24 يوليو سنة 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 27 يوليو سنة 2008.

² - تجدر الإشارة إلى أنه قبل صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2008، السابق الإشارة إليه، كان يستفيد من تحصيل رسم الإقامة فقط البلديات المصنفة كمناطق سياحية أو حموية، وذلك طبقا للمواد 59 إلى غاية 62 من القانون رقم 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 89.

³ - المادة 63 المعدلة بموجب المادة 26 من الأمر رقم 02-08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، السابق الإشارة إليه.

⁴ - المادة 65 المعدلة بموجب المادة 26 من نفس الأمر.

⁵ - تجدر الإشارة إلى أن فرض هذا الرسم يرتبط بما يسمى بحق الأعياد والأفراح ضمن المواد 105، 106، 107 من الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1965، المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 108.

خمسمائة (500) إلى ثمانمائة (800) دينار لليوم الواحد بالنسبة للأفراح التي لا تتجاوز مدة إقامتها الساعة السابعة مساءً، ويرتفع مبلغ الرسم في حال تجاوز هذه المدة ما بين ألف (1.000) إلى (1.500) دينار لليوم الواحد¹.

3-2-1 – الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية: تم تأسيس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2000²، إذ يطبق على مختلف الإعلانات والصفائح المهنية المعروضة على طرقات البلدية وشوارعها، حيث تتحدد قيمتها وفق معيار العدد والحجم والمساحة، وذلك من مبلغ عشرون (20) إلى غاية مائة وخمسون (150) ديناراً، كما قد يزيد المبلغ عن ذلك إلى مائتي (200) دينار بالنسبة للإعلانات المضئية، وأحياناً ما بين مبلغ خمسمائة (500) إلى سبعمائة وخمسون (750) ديناراً بالنسبة للصفائح المهنية³.

4-2-1 – الرسم على رخص العقارات: تأسس هذا الرسم هو الآخر بموجب أحكام قانون المالية لسنة 2000⁴، حيث تستفيد البلدية في هذا الشأن من جميع عوائده الناجمة عن مختلف الرخص العقارية التي تمنحها، والمتعلقة بـ: "البناء"، "تقسيم الأراضي"، "الهدم"، "المطابقة"، "التجزئة"، "التعمير"، وأخيراً "شهادة قابلية الاستغلال".

تجدر بنا الإشارة إلى أن تحديد تعريف الرسم على رخص العقارات يستند إلى مجموعة من المعايير، تشمل وفقاً لآخر تعديل للمادة 55 من قانون المالية لسنة 2000⁵، ثلاثة أقسام؛ يتعلق القسم الأول بنوع البناية (العقار) الذي هو محل طلب الرخصة، وذلك من حيث كونها للاحتياج الشخصي أو أنها تتعلق بترقية عقارية ذات طابع تجاري أو لكونها بناية صناعية أو سياحية أو تجارية، أما بالنسبة للقسم الثاني فهو يتعلق بالمساحة الطابقية التراكمية بالمتر المربع، أما القسم الثالث فيتعلق بالقيمة المحددة بالدينار الجزائري، أما فيما يخص رخص

¹ – المادة 36 من القانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 80، الصادرة بتاريخ 24 ديسمبر سنة 2000.

² – المادة 56 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر سنة 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 92، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر سنة 1999.

³ – المادة 56 من القانون رقم 99-11 المتضمن قانون المالية السنوي لسنة 2000، السابق الإشارة إليه.

⁴ – المادة 55 من نفس القانون.

⁵ – تجدر بنا الإشارة في هذا الشأن إلى أن المادة 55 من نفس القانون، قد تم تعديلها للمرة الثانية بموجب أحكام المادة 127 من القانون رقم 24-08 المؤرخ في 24 نوفمبر سنة 2024، المتضمن قانون المالية لسنة 2025، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84، الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر سنة 2024.

العقارات المتعلقة بالحصول على شهادة التجزئة وشهادة التعمير فهي ثابتة بألفين (2000) دينار¹.

2 - الإيرادات الجبائية العائدة بصفة جزئية لفائدة البلديات: في هذا النوع لا تستفيد البلدية سوى على نسبة معينة من المداخل العائدة من تحصيلها، بينما يعود الباقي للدولة أو للولاية أو لجهات أخرى حددها القانون، وما يهمنا في هذا الإطار هو الحصة التي تعود لصالح البلدية، حيث تشمل صنفين رئيسيين، الأول يضم كل من الضرائب والرسوم المباشرة، أما بالنسبة للصنف الثاني فهو يقتصر فقط على الرسوم غير المباشرة.

1-2 - الضرائب والرسوم المباشرة: وتشمل أنواع عديدة، وهي الضريبة على الدخل الإجمالي، الضريبة الجزافية الوحيدة، بالإضافة إلى رسوم أخرى تتعلق بكل من النشاط المهني، الأملاك، البيئة.

1-1-2 - الضريبة على الدخل الإجمالي (الريوع العقارية): تتحصل البلديات في هذا النوع على نسبة (50%)²، يفرض على الدخل الصافي الإجمالي للأشخاص الطبيعيين المكلفين بالضريبة³ من الإيرادات المحققة من المداخل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو في أجزاء منها، وكذا عوائد المداخل الناتجة عن إيجار المحلات التجارية والصناعية غير المجهزة بالعتاد، بالإضافة إلى المداخل الناتجة عن إيجار الأملاك غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية، كما يضاف إليها عوائد المداخل المتأتية عن الإيجار المدني بالنسبة للأملاك العقارية ذات الاستعمال السكني⁴.

¹ - المادة 25 من الأمر رقم 02-08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 02 من الأمر رقم 02-08 من نفس القانون.

³ - المادة الأولى من الأمر رقم 101-76 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

⁴ - المادة 42 من نفس الأمر.

2-1-2 – الضريبة الجزافية الوحيدة: تأسست هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 2007¹، حيث تستفيد البلديات بنسبة (40,25)² من إجمالي العائدات المحصلة من طرف الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو حرفياً لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي مبلغ ثلاثون مليون (30.000,00) دينار³، كما يدخل في ذلك أيضاً العائدات المحصلة من طرف المستثمرين الذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع في إطار الاستفادة من الدعم المقدم من طرف الصناديق الوطنية المتعلقة بتشغيل الشباب أو القرض المصغر أو التأمين عن البطالة⁴.

3-1-2 – الرسم على النشاط المهني: تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996⁵، يطبق على جميع النشاطات المهنية ذات الطابع التجاري، المهن الحرة، والنشاطات المهنية ذات الطابع الصناعي، التي تمارسها الأشخاص الطبيعية والمعنوية فوق إقليم البلدية، حيث تستفيد هذه الأخيرة بحصة من العوائد الناتجة عن تحصيل هذا الرسم بنسبة (66%)⁶.

4-1-2 – الرسم على الأملاك: تم تضمين هذا الرسم بموجب أحكام قانون المالية لسنة 1993⁷ لفائدة البلديات من العوائد الناتجة عن تحصيله بنسبة (20%)⁸ المفروضة على الأشخاص الطبيعية المتواجدة أملاكها في الداخل أو خارج الجزائر⁹.

¹ – القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 85، الصادرة بتاريخ 27 ديسمبر سنة 2006.

² – المادة 13 من القانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2014، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 78، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر سنة 2014.

³ – المادة 13 من نفس القانون.

⁴ – المادة 13 من نفس القانون.

⁵ – المادة 21 من الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر سنة 1995.

⁶ – المادة 11 من القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر سنة 2017.

⁷ – المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993، السابق الإشارة إليه.

⁸ – المادة 32 من نفس المرسوم التشريعي.

⁹ – المادة 274 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

5-1-2 - الرسوم المتعلقة بالمحافظة على البيئة: ترتبط هذه الرسوم ارتباطا وثيقا بالبيئة، وهي عديدة ومتنوعة يمكن تصنيفها إلى نوعين أساسيين؛ النوع الأول، وهي "الرسوم التكميلية" التي تضم مختلف الرسوم التي لها علاقة بالتلوث البيئي¹، والمياه المستعملة² ذات المصدر الصناعي، حيث تستفيد البلديات بنسبة (25%)³ إلى غاية (50%)⁴ من العوائد الناتجة عن مداخيلها، بينما يشمل النوع الثاني "الرسوم التحفيزية" التي تضم هي الأخرى مختلف الرسوم التي لها علاقة بعدم تخزين النفايات، حيث تقدر حصة البلديات بنسبة (25%)⁵ من مداخيلها.

2-2 - الرسوم غير المباشرة: وهي الأخرى متعددة ومتنوعة يمكن حصرها كما يلي:

1-2-2 - الرسم على القيمة المضافة: تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1991⁶، فهو يطبق على عمليات البيع والأعمال العقارية والخدمات من غير تلك الخاضعة للرسوم الخاصة، والتي تكتسي في هذا الشأن طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا المنجزة في الجزائر بصفة اعتيادية أو عرضية، حيث تستفيد البلديات بحصة من عوائد هذا الرسم بنسبة (10%)⁷.

2-2-2 - الرسم الصحي على اللحوم: تأسس هذا الرسم بموجب قانون الضرائب غير المباشرة⁸، فهو يطبق بمناسبة ذبح الحيوانات كالأبقار، الأغنام، الماعز، الإبل، الخيول، كما يشمل أيضا

¹ - المادة 46 من القانون رقم 08-02 المتضمن لقانون المالية التكميلي لسنة 2008، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 94 من القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 86، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر سنة 2003.

³ - المادة 205 من نفس القانون.

⁴ - المادة 46 من القانون رقم 08-02 المتضمن لقانون المالية التكميلي لسنة 2008، السابق الإشارة إليه.

⁵ - المادة 46 من نفس القانون.

⁶ - المادة 65 من القانون رقم 90-36 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1990، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 57.

⁷ - المادة 37 من القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2017، المتضمن قانون المالية لسنة 2018، السابق الإشارة إليه.

⁸ - المادة 446 من الأمر رقم 76-104 المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، المتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 70، الصادرة بتاريخ 02 أكتوبر سنة 1977.

اللحوم المستوردة، حيث تستفيد البلدية بحصة من عوائد هذا الرسم بنسبة (85%) على أساس الوزن بمعدل (10) دينار للكيلوغرام¹.

3-2-2 - الرسم على الأطر المطاطية الجديدة: أسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2006²، فهو يطبق على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنعة محليا، حيث تستفيد البلدية بحصة من العوائد الناتجة عن مداخله على أساس الوزن بنسبة (25%)³.

4-2-2 - الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم: تأسس هذا الرسم هو الآخر بموجب قانون المالية لسنة 2006، حيث يعود للبلدية بحصة من عوائده بنسبة (34%) على أساس الوزن بالنسبة للزيوت والشحوم وتحضير الشحوم المستوردة أو المصنعة في التراب الوطني، والتي ينجم عن استعمالها زيوت مستعملة⁴.

أ - تقدير المداخل غير الجبائية: تعتبر المداخل غير الجبائية هي الأخرى موارد مالية لا تقل أهمية عن المداخل الجبائية لاسيما إذا ما تم استغلالها على أحسن ما يرام، حيث تشمل في هذا الإطار المداخل التالية:

1 - ناتج الاستغلال: يشمل موارد عديدة نذكر منها على سبيل المثال مبيعات المنتجات أو الخدمات التي تقدمها البلدية عن استعمال موازينها ومقاييسها، وكذا حقوق الدخول إلى الملاعب وزيارة المتاحف والمعالم الأثرية، بالإضافة إلى حقوق الزيارة والدمغ والأتاوى التابعة للمذابح...الخ.

2 - أملاك البلدية: للبلدية أملاك عديدة مقسمة إلى قسمين أساسيين، حيث يضم القسم الأول الأملاك العمومية للبلدية الطبيعية والاصطناعية المحددة كما هي محددة ضمن قانون الأملاك

¹ - المادة 21 من الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 26 يوليو سنة 2009.

² - المادة 60 من القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 85.

³ - المادة 60 الفقرة الثالثة، المطة 03، من نفس القانون.

⁴ - المادة 61 من نفس القانون.

الوطنية¹، أما بالنسبة للقسم الثاني فهو يضم الأملاك الخاصة للبلدية التي ورد النص عليها ضمن القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية².

ونظرا لأهمية مداخل أملاك البلدية كموارد مالية ضمن الميزانية ألزم المشرع البلديات بإحصاء أملاكها، وهي المهمة التي تسهر عليها الهيئات التداولية تحت مسؤولية رؤساء البلديات، حيث تساعد سجلات الجرد المحينة في معرفة الصيغة القانونية لكل ملك من أملاك البلدية (بيع، إيجار، حقوق...)، وهو الأمر الذي يسمح بدقة في تحديد التقديرات المالية الممكنة.

ثانيا - التقديرات الخاصة بإيرادات قسم التجهيز والاستثمار:

على خلاف إيرادات قسم التسيير التي تمتاز مواردها المالية كقاعدة عامة بالثبات لاسيما منها تلك المتأتية من الجباية المحلية (الضرائب والرسوم)³، فإن ما يميز الشق المتعلق بإيرادات قسم التجهيز والاستثمار هو قلة مصادر موارده المالية، فباستثناء الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير تمتاز مصادر الموارد المالية الأخرى الواردة ضمن المادة 195 الفقرة الثانية من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية السالف الذكر، بعدم الثبات لاسيما منها الإعانات الممنوحة من طرف الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والولاية، أما باقي التعداد لمختلف مصادر الموارد المالية المخصصة لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار الواردة في ذات المادة السابقة، فهي شبه معدومة على أرض الواقع بالنسبة لغالبية البلديات، وهو ما يجعلها مجرد إيرادات مؤقتة أو ظرفية.

¹ - القانون رقم 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر سنة 1990؛ المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 03 غشت سنة 2008.

² - يُنظر في هذا الصدد أحكام الفصل الخامس الوارد بعنوان "الأملاك البلدية" في المواد: 157 وما يليها ضمن الباب الثاني، القسم الثالث من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

³ - استثناءً على ذلك قد يطرأ على بعض الموارد المالية المتأتية من الجباية المحلية بعض التغييرات، وهو ما يؤثر على قاعدة ثبات إيرادات قسم التسيير، لاسيما عندما يتعلق الأمر بوجود تخفيضات أو إعفاءات جبائية استنادا إلى مقتضيات المادة 05 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

بناءً على ما سبق ذكره، سيكون تعرضنا إلى مسألة التقديرات الخاصة بإيرادات قسم التجهيز والاستثمار وفق تقسيم ثنائي، بحيث يتعلق القسم الأول بالتقديرات المتعلقة بالإيرادات الدائمة، أما بالنسبة للتقسيم الثاني فسيتم تخصيصه إلى التقديرات المتعلقة بالإيرادات المؤقتة.

أ - **التقديرات المتعلقة بإيرادات البلدية الدائمة:** يضم هذا القسم إلى جانب الاقتطاع من إيرادات التسيير، الإعانات المقدمة من طرف الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والولاية، وأحياناً ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية، كما يضاف إليها الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري.

1 - **الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير:** وهو ما يصطلح عليه بـ "التمويل الذاتي"¹، فهو كما تدل عليه تسميته عبارة عن اقتطاع من إيرادات قسم التسيير لصالح قسم التجهيز والاستثمار، وذلك استناداً إلى القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية بموجب المادة 195 الفقرة الثانية بنصها على أنه: "يخصص لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار... الاقتطاع من إيرادات التسيير المنصوص عليها في المادة 198...". وهنا تجدر الإشارة إلى أن هذا الاقتطاع ليس بالعملية الاختيارية بل هي عملية إجبارية معمول بها منذ سنة 1967²، والتي أصبحت تخضع في الوقت الحالي إلى توجيهات الإدارة المركزية، بناءً على قرار وزاري مشترك يصدر سنوياً³ عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية، حيث تشترط فيه حد أدنى لنسبة هذا الاقتطاع بأن لا يقل عن 10%⁴، غير أنه يمكن للبلديات تخصيص تقديرات مالية أكبر إذا كانت موارد الميزانية تسمح بذلك.

2 - **الإعانات المقدمة من طرف الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والولاية:** تشمل مختلف الإعانات التي يتم تخصيصها لفائدة البلديات ضمن كل من الميزانية العامة

¹ - بشير يلس شاوش، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، المرجع السابق، ص. 194.

² - المرسوم رقم 67-145 المؤرخ في 31 يوليو سنة 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، الصادرة بتاريخ 31 غشت سنة 1967.

³ - نذكر على سبيل المثال في هذا الصدد: القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 14 فبراير سنة 2022، المحدد لنسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير من ميزانيات البلديات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 21، الصادرة بتاريخ 27 مارس سنة 2022.

⁴ - المادة الأولى من نفس القرار الوزاري المشترك.

للدولة وكذا ميزانية صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، حيث ترخص في هذا الشأن الوزارة الوصية إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية بأن تسجل تقديرات مالية أولية لهذه الإعانات ضمن مشروع ميزانياتها وفق نسب بيانية محددة على أساس المبالغ المالية المستفاد منها خلال السنة المالية الحالية¹.

3 - ناتج الاستغلال لامتياز المرافق العمومية البلدية: إن إدراج التقديرات الخاصة بهذا النوع من الإيرادات، يرتبط بوجوده بما يصطلح عليه في الفقه القانوني بـ "عقد الامتياز البلدي"²، الذي بمقتضاه تمنح البلدية باعتبارها صاحبة الملك شخص طبيعي أو معنوي يسمى صاحب الامتياز، حق استغلال ملحق الملك العمومي الطبيعي لمدة معينة، وفي مقابل ذلك يلتزم صاحب الامتياز بدفع إتاوة سنوية تحصل لفائدة البلدية³.

4 - الفائض المحقق عن المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري: في إطار ضمان السير الحسن للمصالح العمومية للبلدية لاسيما منها تلك التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها، أعطى قانون البلدية رؤساء المجالس الشعبية للبلديات إلى جانب إمكانياتهم في إنشاء مؤسسات عمومية بلدية ذات طابع إداري⁴ صلاحيتهم في إنشاء مؤسسات

¹ - نذكر على سبيل المثال ما تضمنته المذكرة التأطيرية رقم 08 المؤرخة في 16 أكتوبر 2022، المحددة لكيفيات إعداد وتمويل الميزانيات الأولية للولايات والبلديات للسنة المالية 2023، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ص.03.

² - عمر غول، عقد الامتياز البلدي في القانون الجزائري، النشر الجامعي الجديد، تلمسان، الجزائر، 2020، ص.10.

³ - نصت المادة 64 مكرر 1 الفقرة الأولى من القانون رقم 08-14 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، السابق الإشارة إليه على أنه: "ينتج عن منح الامتياز دفع صاحب الامتياز إتاوة سنوية على أساس القيمة الإيجارية لملحق الملك العمومي الممنوح له و/أو نتائج استغلال هذا الملحق، تحصل لفائدة الجماعة العمومية المالكة".

⁴ - بالرغم من تقوم به المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الإداري من خدمات عمومية بمقابل نظير رسوم يدفعها المنفعون من خدماتها، إلا أنها في حقيقة الأمر لا تحقق سوى مداخيل ضئيلة قد لا تكفيها حتى لتغطية نفقاتها التي تعتبر مجرد مبالغ رمزية لا تتناسب مع تكلفة الخدمة المنتفع بها، وبالتالي يستبعد تماما أن تحقق الفائض المطلوب؛ يُنظر في هذا الصدد: وحيدة قدومة، المؤسسة العمومية المحلية، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013-2014، ص.127.

عمومية بلدية ذات طابع صناعي أو تجاري¹ تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها²، نظرا لما يمكن أن تحققه من مداخيل كبيرة تكفيها لتغطية نفقاتها وزيادة أو أكثر من ذلك، وهذه الزيادة تتحقق من خلال تفوق إنجازات الإيرادات على إنجازات النفقات، وبذلك يتحقق الفائض المطلوب وفقا لنص المادة 195 الفقرة الثانية (المطبة الثالثة) من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، الذي يعود في هذه الحالة جزء منه لصالح البلدية التي أنشأتها.

أ - **التقديرات المتعلقة بإيرادات البلدية المؤقتة:** على عكس التقديرات المالية المتعلقة بإيرادات البلدية التي يكون مصدرها الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير والإعانات المقدمة من طرف الدولة وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أين تدرج ضمن مشروع الميزانية بصفة دائمة، فإن إدراج التقديرات المالية المتعلقة بإيرادات البلدية المؤقتة يختلف تماما عن ذلك لارتباطها في الأساس بوجود مصدرها، وفي غيابه يكون من المتعذر على هيئات وهياكل البلدية المكلفة بتحضير مشروع الميزانية إدراجها وإلا أصبحت مجرد تقديرات وهمية لا أساس لها.

تشمل التقديرات المتعلقة بإيرادات البلدية المؤقتة وفقا لنص المادة 195 الفقرة الثانية من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، الإيرادات التالية:

1 - ناتج المساهمات في رأس المال: تشمل الفوائد والأرباح المحققة من أموال البلدية المستثمرة في سوق الأسهم والسندات³، لاسيما وأنه لا يوجد ما يمنع البلديات في أن تمتلك أسهما في المؤسسات العمومية أو الخاصة من أجل تحسين مواردها⁴.

2 - ناتج التمليك: تجدر الإشارة بداية إلى أن عملية التمليك التي تقوم بها البلدية، وُجدت لمجابهة استحالة قانونية تتمثل في عدم إمكانية قيامها - أي البلدية - بعمليات البيع التي تخص أملاكها العقارية الخاصة، لاعتبارات تتعلق بالطبيعة القانونية للمرفق البلدي من حيث كونه شخص معنوي عام يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وعليه يكون اللجوء إلى "التمليك"

¹ - المادة 154 الفقرة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 153 من نفس القانون.

³ - آمال بودادة، **ميزانية البلدية والتنمية المحلية في ولاية قسنطينة (1998-2004)**، مذكرة ماجستير في التهيئة الإقليمية، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011-2012، ص.280.

⁴ - Chérif RAHMANI, **Les finances des communes algériennes (Insincérité, déficits et bonne gouvernance)**, Casbah Editions, Alger, 2009, P.79.

كآلية بديلة عن البيع، ومن ذلك على سبيل المثال ما جاء به القانون رقم 08-15 المتعلق بقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها¹، لاسيما نص المادة 40 منه، التي أجازت البلدية اللجوء إلى التنازل بالتراضي لصالح الغير الذي قام بتشييد بناية على أرض تدخل ضمن أملاكها العقارية الخاصة، فهي بهذا الإجراء تُملك الطرف المتنازل له في مقابل سعر يحسب على أساس القيمة التجارية للملك المتنازل عنه، وهو ما يمكن اعتباره كإيراد مالي لصالح البلدية.

3 - الهبات والوصايا المقبولة: لقد خول القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية صلاحية قبول الهبات والوصايا²، وفق شروط تتعلق باعتبارات المصلحة العامة وسيادة الدولة عندما يتعلق الأمر بالهبات والوصايا المتأتية من خارج الوطن³، حيث تشكل في هذا الإطار مورداً مالياً قد تستفيد منه البلديات ضمن ميزانياتها.

4 - ناتج القروض: تعتبر القروض مورداً مالياً لميزانيات البلديات⁴، تلجأ إليها لتمويل مشاريعها الكبرى⁵؛ حيث تتم في هذا الإطار في شكل استدانة مالية تُقدم من أحد البنوك إلى البلديات مع تعهد هذه الأخيرة برد مبلغ القرض بفوائده إلى الهيئة المُقرضة⁶.

غير أن الجدير بالملاحظة في هذا الإطار أن المشرع قد جعل من إمكانية لجوء البلديات إلى القروض مشروطاً بإنجاز مشاريع منتجة للمداخل⁷ وما عدا ذلك لن يكون ممكناً، وهو ما

¹ - القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44، الصادرة بتاريخ 03 غشت سنة 2008.

² - نصت المادة 82 الفقرة الثانية (المطمة الثالثة) من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية، بجميع التصرفات... ويجب عليه على وجه الخصوص، القيام بما يأتي:... قبول الهبات والوصايا".

³ - جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع (دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11)، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص. 64-65.

⁴ - المادة 170 الفقرة الأولى (المطمة السادسة) من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

⁵ - Jean-FRANÇOIS LACHAUME, *La Commune*, 3^e édition, Librairie Général de Droit et de la Jurisprudence, Paris-France, 2002, P.187.

⁶ - عادل بوعمران، *البلدية في التشريع الجزائري*، المرجع السابق، ص. 65-66.

⁷ - نصت المادة 173 الفقرة الأولى من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أنه: "يمكن البلدية اللجوء إلى القرض لإنجاز مشاريع منتجة للمداخل".

نعهه مسلكا إيجابيا، فمن جهة، لتفادي ضياع الأموال المُقْتَرَضَة في مشاريع غير منتجة لمداخيل، الأمر الذي قد ينجم عنه أعباء مالية ترهق كاهل البلديات المُقْتَرَضَة لعدة سنوات بسبب عدم قدرتها على رد مبلغ القرض وفوائده، ومن جهة أخرى، تعد مشاريع البلديات المنتجة للمداخيل المُمَوَّل إنجازها في إطار القروض الممنوحة من طرف البنوك في حد ذاتها بمثابة "ضمان" على القدرة المالية للبلديات المُقْتَرَضَة، الأمر الذي يمكنها من إرجاع مبالغ القروض وفوائدها.

الفرع الثاني

تقدير النفقات

تكتسي عملية تقدير النفقات أهمية بالغة كونها تبين الحاجات الإنفاقية الممكن للبلديات التكفل بها على ضوء قدراتها المالية، والتي أسفرت عنها في هذا الإطار عملية تقديرات الإيرادات المتوقع الحصول عليها من مختلف مصادر الموارد المالية للبلديات السالفة الذكر (الجبائية وغير الجبائية)، وهو ما يبين الارتباط الوثيق ما بين العمليتين وأهميتهما في مسار استكمال صنع القرار المالي للبلديات.

فإذا كانت عملية وضع تقديرات الإيرادات لا تطرح صعوبة كبيرة في التعرف على حجم أموال البلديات ومؤشراتها بلغة الأرقام لاسيما في ظل وجود إحصائيات دقيقة تستند إلى مؤشرات واقعية، فإن وضع تقديرات النفقات يختلف تماما عن ذلك، حيث يكون من الصعب على القائمين بتحضير مشروع الميزانية رصد التقديرات المالية لكل النفقات نظرا لارتباطها كما أسلفنا الذكر بعتبة التقديرات المالية للإيرادات المتوقع الحصول عليها، وما يزيد عن ذلك فهي مجرد تقديرات لأرقام مغلوبة يستحيل أن تتحقق على أرض الواقع.

هذه الصعوبة في تقدير النفقات لم يكن لها سوى طريقة واحدة وهي التمييز بين نوعين من النفقات على أساس ضرورة النفقة وأولويتها، حيث يشمل النوع الأول مختلف الحاجات الإنفاقية ذات الطابع الإجباري (أولا)، وما يخرج عنها يصنف ضمن النوع الثاني إذ يعتبر ذلك من قبيل الحاجات الإنفاقية ذات الطابع الاختياري (ثانيا).

أولا - تقدير النفقات الإجبارية:

تأخذ النفقة الإجبارية أولوية قصوى وأهمية كبيرة في دائرة التكفل بالحاجات الإنفاقية للبلديات، نظراً لارتباطها الدائم والدوري بصيرورة الوظيفة الإدارية وديناميكية البرامج

التنموية، بحيث لا يمكن للقائمين بتحضير مشروع الميزانية المفاضلة بينها وبين نفقات أخرى غير ضرورية أو حتى إغفال إدراجها بحجة عدم كفاية الموارد المالية.

يستند الطابع الإجباري للحاجات الإنفاقية على مستوى البلديات كقاعدة عامة على ما تقرره النصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل، وهو ما أكدته في هذا الشأن المادة 199 الفقرة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية بنصها على أنه: "لا تعد إجبارية بالنسبة للبلدية إلا النفقات الملقة على عاتقها بموجب التشريع والتنظيم المعمول بهما..."; وبيربط مضمون هذه المادة مع ورد في المادة 198 من ذات القانون يجعلنا نستنتج مبدئياً أن الحاجات الإنفاقية الواردة فيها هي من قبيل النفقات الإجبارية طالما أن قانون البلدية في النهاية هو في حد ذاته عبارة عن تشريع.

وعليه سيكون نطاق تعرضنا لتقدير النفقات الإجبارية من منطلق التقسيم الذي جاءت به المادة 198 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، بدءاً بالتقديرات المتعلقة بنفقات قسم التسيير، ثم التقديرات الخاصة بنفقات التجهيز والاستثمار.

أ - **التقديرات الخاصة بنفقات قسم التسيير:** تقسم الحاجات الإنفاقية للبلديات ذات الطابع الإجباري المرتبطة بقسم التسيير إلى نوعين منها تلك النفقات التي تكون بصفة دائمة، ومنها النفقات التي تكون دورياً من الحين لآخر في إطار ما تقتضيه الضرورة أحياناً.

1 - **نفقات التسيير ذات الطابع الدائم:** وتشمل مختلف الأعباء العادية التي تتكرر في كل سنة مالية نظراً لضرورتها وارتباطها الدائم بالسير الحسن للمصالح الإدارية للبلديات، وهي عديدة نستعرضها كما يلي:

1-1 - **النفقات المتعلقة بأجور وأعباء مستخدمي البلدية:** تستعين البلديات في أداء وظيفتها بطاقم إداري مكون من عنصر بشري يضم مستخدميها وهم الموظفون الدائمون والعمال المتعاقدون، ومن الطبيعي أن يقابل أداء هؤلاء لمهامهم في إطار الوظائف التي يشغلونها الحصول على مستحقات مالية، وهو الحق

الباب الأول: ميزانية البلدية من التحضير إلى التنفيذ...مرحلة أساسية في صنع القرار المالي للبلديات
وأداة قانونية لتنفيذ مخرجاته

المكفول لهم قانوناً¹، وذلك في شكل رواتب يتقاضونها نظير جهودهم المبذولة²، وليس هذا فحسب، حيث يُضاف إلى رواتبهم وأجورهم مختلف العلاوات والتعويضات³ والمنح العائلية⁴، بما في تلك الزيادات الناتجة عن مختلف الترقّيات في الدرجة أو الرتبة⁵ التي يستفيدون منها خلال مسارهم المهني، إذ كلها تعد بمثابة نفقات إجبارية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار أثناء عملية التحضير لمشروع الميزانية، وذلك من خلال إعداد كشف سنوي يتضمن التقديرات الإجمالية لجميع رواتب مستخدمي البلدية، كما يضاف إلى ذلك مختلف الأعباء الاجتماعية المنصوص عليها في القوانين الجاري بها العمل، والمتمثلة في التأمين على حوادث العمل والأمراض المهنية⁶.

¹ - ونخص بالذكر في هذا الصدد أحكام الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو سنة 2006.

² - نصت المادة 32 من نفس الأمر على أنه: "للموظف الحق، بعد أداء الخدمة، في راتب"؛ وأيضاً ما تضمنته المادة 120 من نفس الأمر بأن: "يتقاضى الموظف، مهما تكن رتبته، راتبه من المؤسسة أو الإدارة العمومية التي يمارس مهامه فيها فعلياً".

³ - تجدر الإشارة بالنسبة للتعويضات إلى أن مصالح البلديات المكلفة بأجور ورواتب المستخدمين تراعي أحكام المرسوم التنفيذي رقم 11-338 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 2011، المؤسس للنظام التعويضي لموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 28 سبتمبر سنة 2011.

⁴ - تجدر الإشارة بخصوص المنح العائلية أن مصالح البلديات المكلفة برواتب المستخدمين تراعي أحكام المرسوم رقم 65-75 المؤرخ في 23 مارس سنة 1965، المتعلق بالتعويضات ذات الصبغة العائلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 26 مارس سنة 1965؛ المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-292 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 2007، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 62، الصادرة بتاريخ 03 أكتوبر سنة 2007.

⁵ - تجدر الإشارة إلا أنه بخصوص الترقية في الدرجة والرتبة بالنسبة لموظفي البلدية يعتمد في الصدد على أحكام المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر سنة 2007؛ المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 23-54 المؤرخ في 16 جانفي سنة 2023، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03، الصادرة بتاريخ 17 جانفي سنة 2023.

⁶ - القانون رقم 11-08 المؤرخ في 05 يونيو سنة 2011، يعدل ويتم القانون رقم 83-11 المؤرخ في 02 يوليو سنة 2011، والمتعلق بالتأمينات الاجتماعية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32، الصادرة بتاريخ 08 يونيو سنة 2011.

2-1 – النفقات الخاصة بالتعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية: وتشمل في هذا الإطار النفقات التي يتقاضها الأعضاء المنتخبون على مستوى المجالس الشعبية البلدية في إطار ممارسة عهدهم الانتخابية تقديراً لمجهوداتهم في شكل تعويضات مالية، وذلك استناداً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 13-91 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم¹.

3-1 – النفقات المتعلقة بالمساهمات المقررة على الأملاك ومداخل البلدية بموجب القوانين: وهي تلك النفقات الإجبارية التي يكون مصدرها التشريعي الجبائي، كقانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، قانون الضرائب غير المباشرة، قانون الرسوم على رقم الأعمال، قانون التسجيل...الخ، وكعينة على هذا النوع من النفقات نذكر على سبيل المثال الضريبة المفروضة على أملاك البلدية (العقارات والمنقولات)، الدفع الجزافي المفروض على رواتب وأجور مستخدمي البلدية...الخ².

4-1 – النفقات المتعلقة بمساهمات البلدية والأقساط المترتبة عليها: وهي نفقات عديدة يمكن تقسيمها إلى نوعين؛ يتعلق النوع الأول بمساهمات البلديات في بعض الصناديق، أما بالنسبة للنوع الثاني فهو يتعلق بالأقساط المترتبة على عاتق البلديات.

1-4-1 – مساهمات البلديات في بعض الصناديق: تشمل هذه النفقات مساهمات البلديات المخصصة لكل من صندوق الضمان، والصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب والممارسة الرياضية.

❖ **مساهمة البلديات في صندوق الضمان:** تجد هذه المساهمة أساسها القانوني في المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن

¹ – لتفاصيل أكثر ينظر في هذا الصدد: المرسوم التنفيذي رقم 13-91 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2013، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، السابق الإشارة إليه.

² – فؤاد مجبور، مسألة الرخصة المالية على المستوى المحلي، مذكرة ماجستير في القانون العام تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01- بن عكنون، 2012-2013، ص.171.

الباب الأول: ميزانية البلدية من التحضير إلى التنفيذ...مرحلة أساسية في صنع القرار المالي للبلديات
وأداة قانونية لتنفيذ مخرجاته

والضمان للجماعات المحلية¹، حيث أنه طبقا لنص المادة 19 منه تعتبر هذه المساهمات بمثابة نفقات إجبارية تدفعها البلديات – إلى جانب الولايات – من أجل تمويل صندوق الضمان للجماعات المحلية².

تحدد مساهمة البلديات في صندوق الضمان بموجب قرار وزاري مشترك بين كل من وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية³ بنسبة سنوية تقدر في الغالب بـ (2%)⁴ من مجموع تقديرات الإيرادات الجبائية المباشرة وغير المباشرة التي تحتوي عليها بطاقة الحساب الواردة عن مصالح الضرائب الولائية⁵.

❖ **مساهمة البلديات في الصندوق الولائي لدعم مبادرات الشباب والرياضة:** في إطار صلاحيات البلديات الواردة ضمن القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في مجال الشباب والرياضة⁶، تجدر الإشارة إلى أنه وفقا للقانون رقم 13-05 المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها⁷، تعتبر المساهمة في الصندوق الولائي لدعم مبادرات الشباب والرياضة

¹ – المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 19، الصادرة بتاريخ 02 أبريل سنة 2014.

² – نصت المادة 214 الفقرة الأولى من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يمول صندوق الجماعات المحلية للضمان المنصوص عليه في المادة 211 أعلاه بالمساهمات الإجبارية للجماعات المحلية...".

³ – المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره، السابق الإشارة إليه.

⁴ – يُنظر في هذا الصدد على سبيل المثال المادة الأولى من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 20 جانفي سنة 2019، المحدد لنسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 22، الصادرة بتاريخ 07 أبريل سنة 2019.

⁵ – المادة 02 من نفس القرار الوزاري المشترك.

⁶ – المادة 122 الفقرة الثانية (المطبة الثالثة) من القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية، السابق الإشارة إليه.

⁷ – القانون رقم 13-05 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2013، المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة بتاريخ 31 يوليو سنة 2013.

كنفقة إجبارية على عاتق البلديات، حيث تساهم هذه الأخيرة إلى جانب الولايات بنسبة محددة من ميزانياتها في تمويل الصندوق الولائي لدعم مبادرات الشباب والرياضة¹.

تقدر مساهمة البلديات في الصندوق الولائي لدعم مبادرات الشباب والرياضة استنادا إلى القانون رقم 01-12 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001² بنسبة (4%) من إيراداتها الجبائية³.

1-4-2 – الأقساط المترتبة على عاتق البلديات: تشمل هذه الأقساط نفقات عديدة، ومن ذلك على سبيل المثال حقوق الاشتراك في الجرائد الرسمية كالنشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي من أجل متابعة الإعلانات الخاصة بالصفقات العمومية التي تبرمها البلدية، كما يدخل ضمن هذه الأقساط مختلف الأداءات المتعلقة بالتأمينات الخاصة بأمولاك البلدية العقارية والمنقولة⁴.

1-5 – الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار: إذا كان الاقتطاع من قسم التسيير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار المنصوص عليه بموجب المادتين 179 الفقرة الثالثة و195 الفقرة الثانية من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، يعد – كما أسلفنا الذكر – في إطار سياسة التمويل الذاتي للبلديات كإيراد مهم من إيراداتها التي تخصص لتغطية نفقاتها ذات الصلة بالتجهيز والاستثمار، فإن هذا الاقتطاع في ذات الوقت له طبيعة قانونية ثانية تتمثل في كونه نفقة إجبارية من نفقات قسم التسيير ضمن ميزانية البلدية استنادا لنص المادة 198 الفقرة الأولى (المطبة السابعة) من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

¹ – نصت المادة 173 الفقرة الأولى من القانون رقم 13-05 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2013، المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يمول الصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية من ميزانيات الولايات والبلديات، تحدد طبيعتها ومبلغها عن طريق التنظيم".

² – القانون رقم 01-12 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2001، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 38، الصادرة بتاريخ 21 يوليو سنة 2001.

³ – المادة 17 من نفس القانون.

⁴ – **Instruction C1 sur les opérations financière des communes, l'Article 635 Assurances meubles et immeubles: "Assurances contre l'incendie des bâtiments communaux, de leurs mobiliers..."**.

ومن هذا المنطلق يجب أن ترصد التقديرات المالية لهذا الاقتطاع في الباب المتعلق بالنفقات الإلزامية لقسم التسيير بنفس المبلغ الوارد في الباب المتعلق بإيرادات التجهيز والاستثمار ضمن مشروع الميزانية، أي في حدود نسبة (10%) على الأقل.

إن هذا التقدير المزدوج لذات المصدر المالي له في حقيقة الأمر هدف أساسي يتمثل في المحافظة على "التوازن الحسابي" ما بين قسم الإيرادات وقسم النفقات.

1-6 - النفقات المتعلقة بحفظ الأرشيف البلدي وتسييره وحمايته: يقع على عاتق البلدية مسؤولية حماية أرشيفها والمحافظة عليه لما له من أهمية بالغة من حيث كونه مرجعا مهما لمختلف الوثائق الإدارية الرسمية، حيث تشكل في هذا الإطار مختلف الأعباء المالية الناجمة عن القيام بهذه المهمة نفقات ذات طابع إجباري، وهو ما أكدته المادة 139 الفقرة الثالثة (الأخيرة) من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية بنصها على أنه: "تشكل أعباء حفظ أرشيف البلدية وتسييره وحمايته نفقات إجبارية"؛ كما يدخل ضمن النفقات المتعلقة بحفظ الأرشيف البلدي استنادا للتعليمات الوزارية المشتركة¹، أعباء النفقات المتعلقة بتأمين الأرشيف البلدي ضد الحرائق².

1-7 - النفقات المتعلقة بمصاريف تسيير المصالح البلدية: وهي عبارة عن نفقات ضرورية لسير مختلف المصالح العمومية للبلدية، لاسيما منها تلك التي لها علاقة باستهلاك الغاز والكهرباء واقتناء الأدوات والآلات الصغيرة³.

2 - نفقات التسيير ذات الطابع الظرفي: يرتبط هذا النوع من النفقات بوجود أعباء ظرفية ثابتة تتكرر من الحين لآخر عندما يكون ذلك ضروريا، وهي عديدة نوردتها على النحو الآتي:

2-1 - النفقات المتعلقة بصيانة الأملاك المنقولة والعقارية للبلدية: وتشمل في هذا الإطار كل أعمال الصيانة الضرورية المتمثلة في مختلف التوصيلات الضرورية التي تقوم بها

¹ - **Instruction C1 sur les opérations financière des communes**, ministère de l'intérieur, et ministère des finances, mise à jour au 01 juillet 1971.

²- **Article 635, Assurances meubles et immeubles;** Assurances contre l'incendie des bâtiments communaux, de leurs mobiliers, des archives,...etc.

³ - Chérif RAHMANI, **Les finances des communes algériennes (Insincérité, déficits et bonne gouvernance**, Op.cit, P.91.

البلديات من أجل المحافظة على أملاكها، سواءً المنقولة كما هو الشأن بالنسبة لعتاد الحظيرة أو العقارية كصيانة المحلات والمساكن، المدارس الابتدائية، المكتبات، المعالم التاريخية... الخ.

2- 2 – النفقات المتعلقة بصيانة طرق البلدية: وهي الأخرى تشمل كل أعمال الصيانة التي تتم على مستوى شبكات الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية، لاسيما عندما يتطلب الأمر ذلك، كالقيام بأشغال الطلاء بالنسبة لحواف الطرق، وضع الممهلات داخل التجمعات السكنية، صيانة إشارات المرور، وغير ذلك.

2- 3 – النفقات المتعلقة بالأقساط المترتبة على عاتق البلديات: تشمل هذه الأقساط النفقات المتعلقة بمختلف الأداءات المرتبطة بالمسؤولية المدنية الناجمة عن الحوادث الضارة التي تطرأ لرئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه والمندوبين البلديين والمنتخبين والمستخدمين البلديين أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبة¹.

2- 4 – فوائد القروض: إذا كانت القروض بالمفهوم السالف ذكره تشكل مورداً مالياً يدعم فقط إنجاز مشاريع البلديات المنتجة للمداخيل، فإن هذا الحصر في حقيقة الأمر لهدف واحد يُستنتج ضمناً من خلال رغبة المشرع في إعطاء الهيئة المُقرضة الحق في الحصول على "الضمان" المتمثل في القدرة على تسديد الفوائد الناجمة عن القرض، حيث تدرج في هذا الإطار كديون (الفوائد فقط) على عاتق قسم التسيير ضمن مشروع ميزانية البلدية.

2- 5 – النفقات المتعلقة بأعباء التسيير المرتبطة باستغلال التجهيزات الجديدة: يتعلق هذا النوع من النفقات بالمسائل التقنية اللازمة أحياناً لاستغلال التجهيزات الجديدة في إطار عصنة الخدمات العمومية البلدية، كاللجوء إلى اقتناء تكنولوجيات متطورة تتطلب يد عاملة متخصصة لا تملكها البلديات، وما من طريقة لضمان حسن استغلالها سوى باللجوء إلى خدمات خبراء ومستشارين عن طريق التعاقد² من أجل وضعها حيز الخدمة.

¹ - المادة 148 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، السابق الإشارة إليه؛ وأيضاً:

Instruction C1 sur les opérations financière des communes, l'Article 668 Assurances et responsabilité civile: "Cet article est relatif aux assurances obligatoires concernant ;

- le Président de l'A.P.C. et les membres de l'exécutif communal (responsabilité civile).

- Le personnel communal. (Responsabilité civile)..."

² - المادة 132 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، السابق الإشارة إليه.

ب - التقديرات الخاصة بنفقات قسم التجهيز والاستثمار: يشمل قسم التجهيز والاستثمار في باب النفقات وفقاً للمادة 198 الفقرة الثانية من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية أعباء عديدة تختلف عن تلك التي يتضمنها قسم التسيير؛ فإذا كان هذا الأخير يضم - كما أسلفنا الذكر - غالبية النفقات المرتبطة بالوظيفة الإدارية للبلديات أين تعود فيها حصة الأسد للنفقات المتعلقة بأجور المستخدمين والتعويضات والأعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية، وكذا المصاريف الضرورية لتسيير المصالح الإدارية؛ فإن قسم التجهيز والاستثمار يضم نفقات غير متكررة ترتبط بالوظيفة التنموية للبلديات، حيث تعود فيها حصة الأسد للنفقات المتعلقة بإنجاز البرامج المتعدد السنوات المقترحة من طرف الهيئات التداولية، والتي لها علاقة مباشرة بتحسين الإطار المعيشي للمواطن.

1 - نفقات التجهيز العمومي: يحكم نفقات التجهيز العمومي المرسوم التنفيذي رقم 98-221 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز المعدل والمتمم¹، حيث أنه استناداً إلى المادة 21 الفقرة الثانية منه يشمل بالنسبة للبلديات كل ما له علاقة بالعمليات التنموية المقترحة، وذلك في إطار برامج تتعلق على وجه الخصوص بكل ما له علاقة بتزويد المواطنين بالماء الصالح للشرب، والتطهير من خلال إنجاز قنوات الصرف الصحي، وكذا إنجاز الطرق والشبكات لفك العزلة عن المواطنين...الخ.

2 - نفقات المساهمة في رأس المال بعنوان الاستثمار: تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية قد خول بموجب المادة 153 منه إلى رؤساء المجالس الشعبية للبلدية إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، يُعهد لها بتسيير أي مصلحة من مصالحها الوارد النص عليها ضمن المادة 149 من ذات القانون، حيث تعد في هذا الإطار المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي أو التجاري بمثابة النموذج النظري لتطبيق الاستثمار المحلي طالما أن نشاطها مستهدف لتحقيق الأرباح، وتبعاً لذلك فإنه من الطبيعي أن تتحمل البلديات التي ستنشئها أو

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 يوليو سنة 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، الصادرة بتاريخ 15 يوليو سنة 1998؛ والمعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 02 مايو سنة 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 03 مايو سنة 2009.

أنشأتها إلى غاية أن تصبح لها القدرة على تغطية نفقاتها لوحدها جزء من نفقاتها كتمويل لها، مادام أن ذلك سيعود في النهاية بمدايل لصالحها.

3 - تسديد رأسمال القروض: إذا كان طريق اللجوء إلى الاقتراض من المؤسسات المالية يشكل مورد مالي تكميلي - كما أسلفنا الذكر - لاضطلاع البلديات بدورها التنموي في صورته المتمثلة في إقامة المشاريع المنتجة للمدايل، فإنه في ذات الوقت يعتبر ذلك بمثابة عبء مالي يفرض عليها الالتزام برد مبلغ هذا القرض وفوائده إلى الجهة المقرضة، لاسيما وأن المشرع ضمن القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية قد خص تسديد القروض التي هي على عاتق البلديات بأولوية من أولويات الإنفاق معتبرا إياها في هذا الإطار كنفقات إجبارية، وهو ما أكدته في هذا الشأن المادة 199 منه ضمن الفقرة الأولى بنصها على أنه: "لا تعد إجبارية بالنسبة للبلدية إلا... النفقات المتعلقة بتسديد الديون الواجبة الأداء في إطار القرض".

ومن هذا المنطلق يجب أن ترصد التقديرات المالية لهذه القروض في الباب المتعلق بالنفقات الإجبارية لقسم التجهيز والاستثمار بنفس المبلغ الوارد في الباب المتعلق بإيرادات التجهيز والاستثمار ضمن مشروع الميزانية، على أن يتحمل قسم التسيير - كما أسلفنا الذكر - العبء المالي بالنسبة للفوائد الناجمة عن ذلك.

إن هذا التقدير المزدوج لذات المصدر المالي له في حقيقة الأمر هدف أساسي يتمثل في المحافظة على "التوازن الحسابي" ما بين قسم الإيرادات وقسم النفقات.

4 - نفقات إعادة تهيئة المنشآت البلدية: والمقصود بها تلك النفقات المتعلقة بعمليات التحسين التي تمس مختلف المنشآت البلدية بهدف المحافظة على ديمومتها¹، وكما هو الشأن بالنسبة لأي نفقة من نفقات قسم التجهيز والاستثمار، يتم التكفل بهذه النفقات من طرف البلديات في إطار التنمية المحلية استجابة لحاجيات وأنشغالات المواطنين في مختلف المجالات، حيث تطل هذه النفقات عمليات مختلفة كتحسين وتوسيع مقرات البلديات لاسيما فيما يتعلق بترقية أماكن الاستقبال على مستوى مختلف مصالحها، إعادة تهيئة الهياكل

¹ - خيضر خنفري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2010-2011، ص.88.

الثقافية للبلدية كالمكتبات، وكذا المرافق الرياضية من خلال إعادة تهيئة الملاعب الجوارية للبلدية، بالإضافة إلى تحسين المحيط الخارجي من خلال إعادة تهيئة الطرقات والأرصفة في الأحياء...الخ.

ثانيا - تقدير النفقات الاختيارية:

تجدر الإشارة بداية إلى أن هذا النوع من النفقات يقتصر طابعها الاختياري ضمن مجال ضيق، فعلى عكس النفقات الإجبارية بنوعيتها الدائمة والظرفية حيث يكون فيها القائمون بالعملية التحضيرية مقيدون بإدراجها ضمن مشروع الميزانية، فإن النفقات الاختيارية يتمتع فيها القائمون بالعملية التحضيرية بهامش من الحرية لاسيما عندما يتعلق الأمر بمدى إمكانية إدراجها أو عدم إدراجها ضمن مشروع الميزانية، وما عدا ذلك فهو كله محدد ضمن إطار تنظيمي يتضمن شكل ميزانية البلدية ومضمونها¹، مما يجعل سلطة المبادرة بإدراج أي نفقة ضمن قسم التسيير غير واردة ضمن هذا الإطار التنظيمي مستحيلة التطبيق، والقول بخلاف ذلك لا أساس له من الصحة²، لاسيما إذا ما أخذنا بعين الاعتبار في ذلك اتساع حجم النفقات الإجبارية من جهة ومحدودية الموارد المالية بالنسبة لبعض البلديات من جهة أخرى، وهو ما يتعين على القائمين بتحضير مشروع الميزانية الالتزام بالحذر في التعامل مع هذا النوع من النفقات وعدم المبالغة في إدراجها طالما أنها لا تؤثر في النهاية على صيرورة المصالح البلدية.

تشمل النفقات الاختيارية في العادة الإعانات المالية الإضافية التي تمنحها البلديات إلى الجمعيات غير تلك المنصوص عليها قانونا، وكذا المصاريف الخاصة بتنظيم الاحتفالات بالأعياد الوطنية، وتقديم الجوائز، بالإضافة إلى مصاريف أخرى ذات طابع رفاهي، كتجديد أثاث المكاتب وغير ذلك.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 غشت سنة 2012، المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 09 سبتمبر سنة 2012.

² - خوخة خير الدين، حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات والإيرادات في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2018، ص.481.

المبحث الثاني

اعتماد مشروع ميزانية البلدية؛...مرحلة أساسية لتأكيد الاقتراحات المالية

بانتها العمل التحضيري لمشروع الميزانية البلدية وفقاً للمبادئ الأساسية المعمول بها كما أسلفنا الذكر في مجال المالية العمومية سواءً من حيث الشكل أو من حيث المضمون، وذلك بوضع كل التقديرات المالية في باب الإيرادات وفي باب النفقات، بناءً على الإمكانيات المالية الممكنة والاحتياجات الحقيقية المزمع إنجازها خلال السنة المالية الجديدة، ووفقاً للأطر القانونية والتنظيمية المعمول بها، يمكن القول أن أصعب مرحلة في مسار صنع القرار المالي للبلدية قد انتهت، لتبدأ بذلك مرحلة جديدة ذات أهمية بالغة، وهي اعتماد مشروع الميزانية باعتبار ذلك عمل ضروري من أجل ضبط وتأكيد الاقتراحات المالية تمهيداً لاستصدار الرخصة المالية كآلية قانونية تسمح لرؤساء المجالس الشعبية للبلديات بتنفيذ المخرجات المالية التي أقرتها الهيئات التداولية لاسيما بعد الحصول على موافقة رسمية من طرف الجهة الوصية عليها.

ومن هنا كان لزاماً علينا أن نتطرق ضمن هذا المبحث إلى نقطتين مهمتين، الأولى تتعلق بالزامية عرض مشروع الميزانية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهو الأمر الذي يقتضي كمرحلة أولية ضرورة توفر مجموعة من الشروط تعد كقواعد عامة لصحة عمل الهيئات التداولية (المطلب الأول)، أما بالنسبة للنقطة الثانية فتتعلق بالزامية "إقرار" مشروع الميزانية من طرف هيئة المداولة للبلدية، كخطوة أساسية تمهيداً لاستكمال إجراء "المصادقة" من طرف الجهة الوصية المخولة بذلك قانوناً (المطلب الثاني).

المطلب الأول

عرض مشروع الميزانية على الهيئات التداولية

يخضع عمل المجالس الشعبية للبلديات ضمن المجالات التي تدخل في نطاق اختصاصاته إلى نظام قانوني غير عادي، حيث تتخذ فيه القرارات بصفة جماعية، إذ لا مجال للإنفراد بسلطة اتخاذ القرار إلا في إطار جماعي، وهي الصيغة القانونية التي تتم عن طريق ما اصطلح عليه المشرع الجزائري بـ "نظام المداولات"¹، وذلك تحت طائلة بطلان أي عمل يقوم به المجلس الشعبي البلدي خارج هذا النظام؛ ومن هذا المنطلق كان لا بد أن يخضع مشروع ميزانية البلدية هو الآخر إلى ذات النظام من أجل ضبط وتأكيد الاقتراحات المالية، وهو الأمر الذي يتم في هذا الإطار وفق ضوابط قانونية، يمكن أن نقسمها إلى نوعين رئيسيين؛ النوع الأول منها يتعلق بتلك الشروط السابقة الواجب توفرها لإجراء المداولة (الفرع الأول)، أما بالنسبة للنوع الثاني فيشمل الشروط الواجب توفرها أثناء المداولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الشروط الواجب توفرها لإجراء المداولة على مشروع الميزانية

لقد أفرد المشرع الجزائري ضوابط خاصة قبل إجراء المداولات يتعين على المجالس الشعبية للبلديات الالتزام بها تحت طائلة البطلان بأي عمل يخالفها؛ ويتعلق الأمر في هذا الإطار بتلك القواعد العامة الواردة ضمن القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، وذلك من المادة 52 إلى غاية المادة 61 منه، بالإضافة إلى ما ورد منها بشيء من التفصيل ضمن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، وعلى أساس ذلك يكون من الضروري توجيه استدعاء لجميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي لعقد دورة عادية أو غير عادية (أولا)، وهو ما يقتضي شرطا أساسيا يتمثل في ضرورة توفر

¹ - نصت المادة 52 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات".

النصاب القانوني المطلوب بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي قبل الشروع في معالجة مشروع الميزانية (ثانياً).

أولاً – استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

يتم استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي وفقاً لجدول الأعمال المصادق عليه، وذلك كإجراء سابق تمهيداً لعقد اجتماع المجلس كهيئة مداولة من أجل دراسة مشروع ميزانية البلدية، على أن تراعى في ذلك الشروط الآتية:

1. يجب أن ترسل الاستدعاءات إلى كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي دون سواه.
2. يجب أن تتضمن الاستدعاءات الموجهة إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي محتوى جدول أعمال الدورة، الذي يجب أن يتضمن دراسة مشروع ميزانية البلدية، بالتاريخ والساعة.
3. ينبغي أن تسلم الاستدعاءات لكل عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي بمقر سكنهم، بواسطة ظرف محمول.
4. كما يتعين تأكيد وصول الاستدعاءات المرسلة إلى كل أعضاء المجلس الشعبي البلدي بموجب وصل استلام يثبت ذلك.
5. يجب أن تأخذ بعين الاعتبار في إرسال الاستدعاءات الآجال القانونية المنصوص عليها، بما فيها حالة الاستعجال لاسيما عندما يتطلب دراسة مشروع الميزانية البلدية ذلك¹، وهي المهمة التي تتطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل التدابير اللازمة

¹ – تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، استناداً لنص المادة 21 منه ضمن فقرتها الثانية قد نصت على ضرورة أن تسلم الاستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي خلال أجل لا يقل عن عشرة (10) أيام من التاريخ المبرمج لافتتاح الدورة؛ غير أنه عندما يكون الأمر مستعجلاً فإن الآجال السابقة تقلص إلى يوم واحد، وهو الأمر الذي أشارت إليه المادة السالفة الذكر ضمن فقرتها الثالثة.

من أجل ضمان انعقاد المجلس في التاريخ المحدد، بإرسال الاستدعاءات عن طريق البريد العادي، أو عن طريق البريد الإلكتروني¹.

6. لا يقبل المساس بمضمون الاستدعاءات المرسلة إلى أعضاء المجلس الشعبي البلدي، تحت طائلة بطلان المداولة فيما بعد².

ثانياً — توفر النصاب القانوني:

إذا تم التقيد بالضوابط المتعلقة باستدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي وفق ما أسلفنا ذكره، يصبح المجلس مهياً للانعقاد بمجرد توفر النصاب القانوني، والذي يعتبر في هذا الإطار شرطاً جوهرياً قبل الشروع في دراسة مشروع ميزانية البلدية، وذلك استناداً إلى أحكام كل من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، إذ يجب أن تتوفر كقاعدة عامة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي عند أول استدعاء، وفي حالة عدم تحقق ذلك يسقط هذا الشرط، إذ يتم الاكتفاء فقط بعدد أعضاء المجلس الشعبي الحاضرين عند إجراء الاستدعاء الثاني.

أ — ضرورة توفر الأغلبية المطلقة عند الاستدعاء الأول: وهو ما تضمنه قانون البلدية رقم 10-11 بموجب المادة 23 منه في فقرتها الأولى، حيث نصت في هذا الإطار على أنه: "لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين"، وهي الأغلبية التي تم التأكيد عليها مرة أخرى من قبل المشرع الجزائري صراحةً عند إجراء الاستدعاء الأول لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، ضمن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، بموجب المادة 09 منه ضمن فقرتها الأولى، بالنص على أنه: "لا تصح مداولات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين، ويشترط هذا النصاب عند الاستدعاء الأول للمجلس الشعبي البلدي".

¹ - نصت المادة 08 الفقرة الثالثة (الأخيرة) من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه، على ما يلي: "ويمكن إرسالها (أي الاستدعاءات)، بصفة إضافية، عن طريق الوسيلة الإلكترونية بناء على طلب صريح من أعضاء المجلس".

² - نصت المادة 08 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه.

وعليه حتى تتحقق الأغلبية المطلقة يجب أن يكون عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين فعلياً يفوق نصف عدد الأعضاء، دون الأخذ بعين الاعتبار في ذلك الوكالات التي يمنحها الأعضاء الغائبون لزملائهم عند احتساب هذا النصاب.

ومن البديهي أن الأغلبية المطلقة المطلوبة لانعقاد المجلس الشعبي البلدي ليست ثابتة، فهي تتغير من بلدية إلى أخرى تبعاً لعدد أعضاء المجلس وفق الكثافة السكانية الناتجة عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، حيث تتراوح هذه الأغلبية ما بين سبعة (07) أعضاء بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عشرة آلاف (10.000) نسمة، إلى اثنان وعشرون (22) عضواً، وذلك بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها مائتي ألف وواحد (200.001) نسمة أو يفوقه¹.

ب - إجراء استدعاء ثانٍ لعدم توفر الأغلبية المطلقة: قد لا تكتمل الأغلبية المطلقة لعقد اجتماع المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة من أجل دراسة مشروع الميزانية، وذلك لأسباب معينة عند إجراء الاستدعاء الأول، وهو الأمر الذي عالجه المشرع الجزائري في القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر، بموجب المادة 23 منه ضمن فقرتها الثانية، والتي نصت على أنه: "إذا لم يجتمع المجلس الشعبي البلدي بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني، تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل، صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين"، كما تم التأكيد على ذلك مرة أخرى ضمن المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي بموجب الفقرة الثانية من المادة 09 منه وذلك بنصها على أنه: "وإذا لم تكتمل الأغلبية المطلقة، يرسل استدعاء ثانٍ بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل ويجتمع المجلس وتصح مداولاته حينئذٍ مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين".

وعليه فإنه باستقراء نص المادتين السالفتين الذكر يتضح لنا بأن المشرع الجزائري قد أخذ بالحسبان إشكالية عدم توفر النصاب القانوني، وذلك بإسقاط شرط الأغلبية المطلقة، عند إجراء الاستدعاء الثاني لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهو ما نراه أمراً منطقياً لاستبعاد أي

¹ - نصت المادة 187 من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق الإشارة إليه، على ما يلي: "يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية حسب تغير عدد السكان الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير، وضمن الشروط الآتية:..."

تأخير من شأنه أن يؤثر بالسلب على صيرورة أداء المرفق البلدي لاختصاصاته وصلاحياته، وفي ذات الوقت إعطاء أشغال الجلسة أهمية بالغة لاسيما وأنها تتعلق بدراسة مشروع الميزانية البلدية، والدليل على ذلك أنه - أي المشرع الجزائري - ألزم في مثل هذه الحالات رؤساء المجالس الشعبية للبلديات بضرورة التعجيل عند استدعاء المجلس للمرة الثانية، وهو ما يمكن استخلاصه من خلال تقليص مدة الاستدعاء لعقد المجلس إلى خمسة (05) أيام، يتم احتسابها من تاريخ تأجيل الدورة لعدم اكتمال النصاب القانوني المطلوب، مع الأخذ بعين الاعتبار في ذلك ذات الشروط الشكلية السالف ذكرها عند إجراء الاستدعاء الأول؛ كما يضاف إلى ذلك مسألة أخرى وهي أن المشرع الجزائري لم يشترط عند إجراء الاستدعاء الثاني ضرورة توفر الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين مثلما اشترط ذلك عند إجراء الاستدعاء الأول، بل أبعد من ذلك أقر صراحةً بصحة القرار الذي تتخذه هيئة التداول بغض النظر عن عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين، وهو ما يدل مرة أخرى على أهمية عمل الهيئات التداولية، لاسيما وأنه كما أسلفنا الذكر يتعلق بدراسة مشروع ميزانية البلدية باعتباره عمل ضروري يعبر وبلغة الأرقام عن ما يمكن إنجازه خلال مدة اثني عشر (12) شهرا، وذلك في إطار المهام والصلاحيات المخولة لرؤساء المجالس الشعبية البلدية.

كخلاصة يمكن القول أن مسألة انعقاد المجلس الشعبي البلدي لدراسة مشروع ميزانية البلدية تخضع لإطار قانوني وتنظيمي لا يمكن مخالفته كما هو الشأن بالنسبة لمختلف مشاريع الأعمال التي يقوم بها المجلس، حيث يقتضي هذا الإطار كقاعدة عامة عند إجراء الاستدعاء الأول ضرورة حضور الأغلبية المطلقة وفقا للتركيبة القانونية للمجلس، واستثناءً لا يعتد بشرط النصاب القانوني السالف الذكر عند إجراء الاستدعاء الثاني، إذ يصح عقد الدورة لدراسة مشروع الميزانية مهما كان عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين¹، وهو الأمر الذي نؤيده من عدة جوانب تتعلق بأهمية الأعمال التي تقوم بها

¹ - تجدر الإشارة إلى في هذا الصدد أن مسألة انعقاد المجلس الشعبي البلدي عند الاستدعاء الثاني كوضعية استثنائية هي مسألة مستبعدة بنسبة كبيرة جداً، نظراً لكون أن المشرع الجزائري تدخل للحد من ظاهرة الغيابات المتكررة على مستوى المجالس الشعبية للبلديات بإجراء أشد قسوة، قد يصل إلى حد الإقصاء من ممارسة العهدة الانتخابية، وذلك بالنسبة لكل عضو منتخب يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، وهو ما تضمنته في هذا الشأن أحكام القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية استناداً لنص المادة 45 منه، بخلاف الأمر في ظل قانوني البلدية السابقين اللذان لم يتضمنا هذا الإجراء، وهو ما=

الهيئات التداولية ضماناً لاستمرارية أداء المرفق البلدي لمهامه وصلاحياته، بالإضافة إلى ذلك ارتباط مشروع ميزانية البلدية بأجال قانونية محددة لا يجوز مخالفتها تحت أي ذريعة كانت، لتبقى بذلك مسألة سير الجلسة وضوابطها مسألة أخرى في غاية الأهمية، وهو ما سيتم تفصيله ضمن العنصر الموالي.

الفرع الثاني

الشروط الواجب توفرها أثناء إجراء المداولة

إذا أصبح اجتماع هيئة المداولة للبلدية من الناحية القانونية مستوفياً للشروط المنصوص عليها - كما أسلفنا الذكر-، سواءً كان ذلك عند الاستدعاء الأول بحضور أكثر من نصف عدد الأعضاء (أي الأغلبية المطلقة)، أو عند الاستدعاء الثاني بغض النظر عن عدد الأعضاء الحاضرين، يصبح عندئذٍ لأعضاء الهيئة الحاضرين الشروع في معالجة جدول أعمال الدورة المتضمنة لمشروع ميزانية البلدية.

غير أنه نظراً لخصوصيات النظام القانوني لعقد دورات وجلسات المجلس الشعبي البلدي، فقد أوجب المشرع إن صح القول في هذا الصدد بروتوكولاً رسمياً، يتمثل في مجموعة من الشروط، شق منها يتعلق بالشروط المادية لانعقاد الدورة (أولاً)، أما بالنسبة للشق الثاني فهو يتعلق بالشروط الخاصة بفتح الجلسة للجمهور (ثانياً)، ومن ثمة الشروع في ضبط المناقشات وعمليات التصويت على مشروع الميزانية البلدية (ثالثاً).

=نعه من وجهة نظرنا مسلكاً إيجابياً للحد من ظاهرة الغيابات غير المبررة لأعضاء المجالس الشعبية للبلديات.

أولاً — الشروط المادية لانعقاد الدورة:

تجدر الإشارة إلى أن دورات المجلس الشعبي البلدي المبرمجة للانعقاد كهيئة مداولة تكتسي طابعاً تشريعياً¹، وهو ما يدل على القيمة القانونية لعملها، وبناءً على ذلك، وجب أن تراعى في ذلك الشروط التالية:

1. أن تتم أشغال الدورة بمقر البلدية، ما لم تحدث ظروف استثنائية تستدعي وجوباً عقدها في مكان آخر سواءً داخل إقليم البلدية أو خارجه وفق ما يقرره الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي بالنسبة للبلدية المعنية².
2. أن تتم أشغال الدورة في إطار احترام مقومات الدولة ورموزها المنصوص عليها والمكرسة دستورياً³.
3. أن يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي أو من يستخلفه طبقاً لما هو مقرر في القانون، رئاسة المجلس، استناداً للصلاحيات المخولة إليه قانوناً بصفته ممثلاً للبلدية⁴.

¹ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه.

² - نصت المادة 19 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على ما يلي: "يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية.
إلا أنه في حالة قوة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية.

كما يمكن المجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في مكان آخر، خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي".

³ - نصت المادة 11 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "تكتسي دورات المجلس الشعبي البلدي... وتجرى في إطار احترام مقومات الدولة ورموزها المكرسة دستورياً".

⁴ - نصت المادة 03 الفقرة الأولى من نفس المرسوم التنفيذي على ما يلي: "يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي رئاسة المجلس ويمارس سلطاته بصفته ممثلاً للبلدية تحت رقابة المجلس".

4. يتعين على رئيس الجلسة الالتزام بالشكليات المتعلقة بتوقيت افتتاح الجلسة، مع الأخذ بعين الاعتبار في ذلك الحالات الخاصة التي تستدعي منه التأخير أو التأجيل بسبب وجود قوة القاهرة¹.

5. يجب أن تتوفر قاعة المداولات على مستوى مقر البلدية على جميع المتطلبات الضرورية بما يضمن حسن سير الأشغال².

6. يتعين على العضو الذي يتولى رئاسة الجلسة بمساعدة الموظف القائم بدور أمين الجلسة³، التأكد بأن كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين في الجلسة بحوزتهم جميع الوثائق⁴ الضرورية الملحقة ذات الصلة بمشروع الميزانية، لاسيما منها دفتر الملاحظات الذي يكتسي أهمية بالغة نظراً لما يحتويه من معلومات مهمة واردة بشكل مرتب ومفصل لكل إيراد ومصدره، وكذا كل نفقة وطبيعتها ومبرراتها.

¹ - نصت المادة 11 الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يشرف رئيس الجلسة على افتتاح جلسات المجلس بعد ربع ساعة على الأكثر من التوقيت المحدد في الاستدعاء باستثناء الحالات التي تملئها القوة القاهرة".

² - نصت المادة 12 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، على أنه: "يجب أن تتوفر قاعة المداولات وقاعات اللجان على كل المتطلبات الضرورية لحسن سير الأشغال...".

³ - نصت المادة 20 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يتولى الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة، وإذا تعذر ذلك يتولى الأمانة موظف يعينه رئيس المجلس الشعبي البلدي".

⁴ - نصت نفس المادة الفقرة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مستخلفه على توفير الوثائق الضرورية لمعالجة النقاط المدرجة في جدول الأعمال ويتأكد من تسلمها من كل عضو"؛ كما نصت المادة 20 الفقرة الثانية، المطبة الثالثة من نفس المرسوم التنفيذي على ما يلي: "تكلف أمانة الجلسة، تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، بما يأتي: - مساعدة رئيس الجلسة في تقديم مختلف الوثائق وتوزيعها على الأعضاء...".

ثانيا - شروط فتح الجلسة للجمهور لحضور أشغال دراسة مشروع الميزانية:

القاعدة العامة التي تحكم نظام جلسات المجلس الشعبي البلدي أنها تتم بشكل علني¹، واستثناءً على ذلك تتم في شكل جلسات مغلقة² عندما يتعلق الأمر فقط بدراسة الحالات التأديبية للمنتخبين والمسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، وهو ما يعني أن مسألة دراسة مشروع ميزانية البلدية تسري عليه أحكام القاعدة العامة، وذلك من خلال علنية الجلسة التي تعني السماح لساكنة البلدية حضور فعاليات أشغال الجلسة، وهو الأمر الذي قيده المشرع الجزائري بضوابط قانونية نوجزها كما يلي:

1. أن يكون حضور الجمهور من ساكنة البلدية ضمن الفضاء المخصص لهم فقط، وفي حدود الأماكن المتوفرة على مستوى قاعة المداولات³، على أن تبقى الأماكن المخصصة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي والأمين العام للبلدية، وكذا الموظفين المفوضين قانوناً لحضور الجلسة، محجوزة لهؤلاء⁴.
2. أن ينصب حضور الجمهور من مواطني البلدية الجلسة المخصصة لدراسة مشروع ميزانية البلدية فقط على تتبع مجريات سير المناقشات لا غير⁵.
3. يتعين على ممثلي المجتمع المدني من ساكنة البلدية الحاضرين ضمن الجلسة المخصصة لدراسة مشروع الميزانية التقيد التام بقواعد السير الحسن لأشغال

¹ - نصت المادة 26 الفقرة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على أنه: "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية...".

² - المادة 26 الفقرة الثانية من نفس القانون.

³ - نصت المادة 14 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يحضر الجمهور جلسات المجلس في الفضاء المخصص له على مستوى قاعة المداولات في حدود الأماكن المتوفرة".

⁴ - نصت نفس المادة الفقرتين الثانية والثالثة (الأخيرة) من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "... لا يمكن أي شخص غير عضو في المجلس الشعبي البلدي دخول الفضاء المخصص للأعضاء... ولا يمكن أي شخص غير عضو في المجلس الشعبي البلدي الجلوس في المقاعد المخصصة لأعضاء المجلس".

⁵ - نصت المادة 15 الفقرة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "ولا يمكن أي شخص من الجمهور، بأي حال من الأحوال، المشاركة في المناقشات...".

المجلس، وذلك من خلال الالتزام بالصمت طيلة مدة الجلسة¹، تحت طائلة لجوء رئيس الجلسة إلى الطرد من القاعة في حال عدم الالتزام بذلك².

المطلب الثاني

دراسة مشروع ميزانية البلدية

بعد أن تتوفر كل الشروط الضرورية لدراسة مشروع ميزانية البلدية، سواءً تعلق الأمر بالشروط المادية لانعقاد الدورة أو الشروط الخاصة بفتح جلسة المجلس لحضور الجمهور من مواطني البلدية، وفق ما أسلفنا ذكره، يمكن حينئذ لأعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين الشروع في دراسة مشروع الميزانية، أين تكون البداية بفتح باب "المناقشات" حول جميع المسائل المالية التي تضمنها المشروع، وهي العملية التي تستمر إلى غاية عرض كل أعضاء الهيئة التداولية لتدخلاتهم، وبانتهائها يصبح باب المناقشات غير ممكناً، حيث يكون اللجوء إلى "التصويت" إجراءً جوهرياً من أجل إقرار مشروع الميزانية (الفرع الأول)، وباستكمال الإجراءات معاً، يتم إحالة قرار الهيئة التداولية المتضمن إقرار مشروع ميزانية البلدية على السلطة الوصية المخولة قانوناً بذلك لإبداء موافقتها عن طريق إجراء "المصادقة" بعد القيام بالتدقيقات اللازمة (الفرع الثاني).

¹ - نصت المادة 15 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يلتزم الجمهور الصمت طيلة مدة الجلسة".

² - نصت المادة 27 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على أن: "ضبط الجلسة منوط برئيسها، ويمكنه طرد أي شخص غير منتخب بالمجلس، يخل بحسن سير الجلسة بعد إنذاره"؛ وهي المسألة التي تناولتها أيضاً أحكام المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه، استناداً إلى المادة 15 منه في فقرتها الثانية بالنص على أنه: "ولا يمكن أي شخص من الجمهور، بأي حال من الأحوال، المشاركة في المناقشات أو تعكيرها أو القيام بأي إشارة من شأنها المساس بالسير الحسن لأشغال المجلس، تحت طائلة الطرد من قاعة المداولات والفضاءات المحيطة بها".

الفرع الأول

إقرار مشروع ميزانية البلدية

تجدر الإشارة إلى أنه بمجرد انطلاق أشغال الدورة تشرع الهيئات التداولية على مستوى البلدية في دراسة جميع المسائل المدرجة ضمن جدول أعمالها، وما ينصب عليه اهتمامنا بالذات في هذا الصدد هو الموضوع الخاص بمشروع ميزانية البلدية، حيث تكون البداية بأول إجراء يتمثل في فتح باب المناقشات ما بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي حول المشروع (أولاً)، وبعد الانتهاء من ذلك يصبح اللجوء إلى التصويت إجراءً جوهرياً من أجل إقرار مشروع ميزانية البلدية (ثانياً).

أولاً – مناقشة مشروع الميزانية:

تعتبر المناقشة إجراءً جوهرياً لصحة أي عمل تقوم به الهيئات التداولية على مستوى البلديات، وهو أمر بديهي، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار في ذلك تركيبة المجالس الشعبية البلدية التي تستدعي إجبارياً فتح المجال لكل الأعضاء المنتخبين داخل المجلس والحاضرين للتدخل من أجل الإطلاع وإبداء آرائهم حول مختلف الجوانب المتعلقة بمشروع ميزانية البلدية، وهي العملية التي يشرف عليها في هذا الصدد رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيساً للجلسة أو من يستخلفه في ذلك¹، بمساعدة الأمين العام للبلدية الذي يتولى في الغالب مهمة أمانة الجلسة.

تكون مناقشات أعضاء المجلس الشعبي البلدي بشكل معمق تتركز بالدرجة الأولى على مختلف الجوانب الاجتماعية والاقتصادية² ذات الصلة بمهام وصلاحيات البلدية، بحيث تعطى

¹ - نصت المادة 17 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مستخلفه المعين وفقاً للقانون، جلسات المجلس".

² - جمال يرقى، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002، ص.103.

الباب الأول: ميزانية البلدية من التحضير إلى التنفيذ...مرحلة أساسية في صنع القرار المالي للبلديات
وأداة قانونية لتنفيذ مخرجاته

الكلمة لكل عضو من الأعضاء الحاضرين في الجلسة وفق القائمة المعدة مسبقاً¹، والتي تضم أسماء جميع الأعضاء المتدخلين، الواحد تلو الآخر لعرض تدخلاتهم، فيما يخص الإيرادات أو النفقات المسجلة أو كلاهما معاً بعنوان مشروع ميزانية البلدية المقترح والمقدم في هذا الإطار، خصوصاً عندما يتعلق الأمر بالإشارة إلى وجود موارد مالية أخرى لم تأخذ بعين الاعتبار ضمن المشروع، أو الإشارة إلى وجود بعض النفقات ذات الطابع الاختياري أين يكون بالإمكان الاستغناء عنها، أو تقديم اقتراحات حول إعادة النظر في ترتيب الأولويات المتعلقة بالتكفل بمشاريع التجهيز والاستثمار لاسيما منها تلك المنتجة للمداخل، وغير ذلك.

والجدير بالذكر هنا أنه يجب أن تنصب تدخلات الأعضاء أثناء المناقشات فقط في حدود ما يسمح به القانون، وفي ذات الوقت في إطار ما له صلة بمشروع ميزانية البلدية²، لأن الخروج عن ذلك يستدعي من رئيس الجلسة التدخل شفويًا للتذكير بنظام الجلسات³، الذي يفرض عدم الخروج على موضوع أشغال الجلسة.

وبعد استنفاد قائمة الأعضاء المتدخلين في حدود الوقت المخصص لمعالجة مختلف المسائل المتعلقة بمشروع الميزانية، يمنح رئيس الجلسة مرة أخرى الكلمة لأي عضو يطلبها⁴، لإبداء رأيه إما بإضافة مسألة معينة لم يتم التطرق إليها أو تقديم ملاحظات على بعض

¹ - نصت المادة 17 الفقرة الثانية، من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يدير رئيس الجلسة المناقشات ويمنح الكلمة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي وفق قائمة المتدخلين التي يعدها مسبقاً...".

² - نصت المادة 18 الفقرة الأولى من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "يتولى رئيس الجلسة ضبط المناقشات، ويذكر بالنظام أعضاء المجلس الذين يقومون بتدخلات خارج جدول الأعمال...".

³ - زيادة على ذلك نصت نفس المادة الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "ويقوم (أي رئيس الجلسة) بهذا الصدد، بما يأتي:

- التذكير الشفوي بالنظام،
- التذكير بالنظام مع تسجيله في محضر الجلسة من كل عضو كان محل تذكير شفوي بالنظام خلال نفس الجلسة".

⁴ - نصت المادة 17 الفقرة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "...وبعد استنفاد هذه القائمة (المتدخلين) وفي حدود الوقت المخصص لمختلف نقاط جدول الأعمال، يمنح الكلمة لمن يطلبها من الأعضاء".

التدخلات التي تقدم بها زملاؤه، كما تجدر الإشارة في ذات السياق إلى أن تدخلات المنتخبين البلديين يجب أن تكون في جو يسوده الاحترام والتفاهم والتعاون، لأن كل عضو من الأعضاء حتى وإن كانت هنالك اختلافات في وجهات النظر حول بعض المسائل المالية، إلا أنه في النهاية الهدف واحد، وهو الاتفاق على ما يضمن أداء المرفق البلدي لمهامه وصلاحياته بانتظام واطراد، وتحقيق ذلك، يبقى مرتبط بالدور الذي يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال ما يجري أثناء المناقشات التي تدور حول مشروع ميزانية البلدية، وبالتالي فهل هو مُطالب بالتدخل في النقاش وإبداء رأيه شأنه في ذلك شأن أعضاء المجلس، أم أن دوره توجيهي يقتصر فقط على ترأس الجلسة؟

إن مسألة تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي في المناقشات بخصوص أي مشروع تتم معالجته بصفة عامة، ومشروع ميزانية البلدية بصفة خاصة أثناء عقد جلسات المداولات، لم يشر إليها المشرع الجزائري صراحة لا في القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية أو ضمن المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، سوى أن هذا الأخير قد ركز على دور رئيس المجلس الشعبي البلدي كرئيس للجلسة من خلال افتتاح الجلسة ومنح الكلمة للأعضاء الحاضرين لعرض تدخلاتهم، بالإضافة إلى إسناد إليه مهمة ضبط المناقشات، وذلك في حدود ما هو مبرمج ضمن جدول أعمال الجلسة، والتذكير بقواعد نظام الجلسات والجزاءات المترتبة عن مخالفتها كسحب الكلمة من أي عضو أو توقيف الجلسة أو رفعها عندما يتطلب الأمر ذلك، بالإضافة إلى مسألة ترجيح صوته في حالة تساوي الأصوات؛ ومن هذه المنطلقات يمكننا القول أن جميع هذه الصلاحيات التي أسندت إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته رئيساً للجلسة أثناء مناقشة مشروع ميزانية البلدية أو حتى بالنسبة لمشاريع الأعمال الأخرى، تتركز على الطابع الإشرافي لا غير، وهو الأمر الذي يحد من دوره في التدخل أثناء المناقشات، في حين يُفترض فيه عكس ذلك، لأنه أكثر عضو ينبغي أن يتدخل في المناقشات، إذ عليه أن يقدم الجواب عن أي استفسار يُقدم في هذا الشأن، وأن يوضح ويبين إن اقتضى الأمر ذلك، لأن المشروع هو من اقتراحه، وعليه أن يناقشه جزئية بجزئية حتى النهاية.

لذلك فإن دور رئيس البلدية لا ينبغي أن يقتصر على الإشراف على جلسة المناقشات، بل يجب عليه أن يساهم بفعالية كبيرة في مجريات المناقشات¹، بأن يوضح ويقدم أي معلومة ضرورية لها صلة بمشروع الميزانية، وهو المشروع الذي تعتبر عملية تحضيره من الناحية القانونية قد تمت تحت سلطته، مما يعني أنه على دراية تامة بكل تفاصيله، وبالتالي فهو يطمح للموافقة عليه من طرف أغلبية أعضاء المجلس، وهنا قد تتداخل مسألة ضرورة تدخل رئيس المجلس الشعبي البلدي في المناقشات مع مسألة أخرى كنا قد أشرنا إليها في مرحلة التحضير لمشروع الميزانية، ويتعلق الأمر بمدى قدرة رئيس المجلس الشعبي البلدي على المساهمة في هذه المناقشات، وهذه القدرة مرتبطة بطبيعة الحال بتوفر الكفاءة العلمية والعملية، فإذا وجدت فإنه يكون من السهل على رئيس البلدية المساهمة في مجريات هذه المناقشات وبكل أريحية، وهو ما لا يثير أي إشكال في هذه الحالة، بقدر ما يثيره في حال عدم توفرها، وهو الأمر الذي سيجعل تدخله وخوضه في النقاش صعبا إن لم نقل مستحيلا، إذ كيف يمكنه أن يخوض في نقاش وهو يجهل ربما أبسط المسائل المالية، والكارثة الكبرى إذا كانت تشكيلة الهيئة التداولية هي الأخرى تضم أعضاء ليس لهم من الكفاءة العلمية والعملية ما يؤهلهم للمساهمة في إثراء المناقشات، وهو الأمر الذي يُعَدُّ جوهر المشروع لاسيما في جوانبه التنموية، ويجعل منه من موضوع بالغ الأهمية إلى موضوع لا أهمية له، وهو ما يبرهن مرة أخرى على أن مسلك المشرع الجزائري كان إيجابياً عندما أسند مهمة التحضير لمشروع ميزانية البلدية إلى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس البلدية كانت في محلها، أولا لدرايته الواسعة بدواليب التسيير الإداري بشكل عام، وثانيا آخذاً بعين الاعتبار في ذلك واقع تشكيلة غالبية المجالس الشعبية البلدية، التي أصبحت تضم منتخبين ليس لهم من الكفاءة ما يؤهلهم للاضطلاع بالشأن العمومي المحلي.

بناءً على ما سبق، نخلص إلى القول أن المناقشات التي يبديها أعضاء المجلس الشعبي البلدي حول مشروع ميزانية البلدية، هي مسألة في غاية الأهمية، كونها تتيح الفرصة لكل عضو من الأعضاء الحاضرين الحق في طلب استفسارات من أجل توضيح أمر معين، أو التدخل من خلال تقديم اقتراحات هامة، وعلى ضوء ذلك وذلك، يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة الأمين العام للبلدية تدارك ما يجب تداركه من خلال القيام

¹ - بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، دار الحكمة للنشر، الجزائر، 2017، ص.202.

بالتعديلات المناسبة، وهو ما يهيئ في الأخير أعضاء الهيئة التداولية على اتخاذ القرار الجماعي السليم.

ثانياً – التصويت على مشروع الميزانية:

بعد استكمال هيئة المداولة على مستوى البلدية مجريات المناقشات حول مختلف المسائل المالية التي تضمنها مشروع ميزانية البلدية من طرف جميع المنتخبين البلديين الحاضرين، تأتي مرحلة إقرار هذا المشروع من خلال اللجوء إلى التصويت، وهو الإجراء الذي يتم في هذا الإطار وفق ضوابط قانونية محددة¹، يمكن أن نقسمها إلى قسمين، قسم يتعلق بسير عملية التصويت وكيفيات إجرائه، أما القسم الثاني فهو يتعلق بتحديد نتائج عملية التصويت حول المشروع.

أ – الضوابط المتعلقة بسير وكيفيات التصويت على مشروع الميزانية: تتم عمليات التصويت على مشروع ميزانية البلدية كقاعدة عامة طبقاً لمبدأ علنية الجلسات²، وهنا تجدر الإشارة إلى أنه بمجرد شروع أعضاء المجلس الشعبي البلدي المجتمعين كهيئة مداولة في إجراء التصويت على المشروع يقفل باب المناقشات نهائياً³.

تتم عمليات التصويت من طرف الأعضاء برفع الأيدي⁴ إما للدلالة على الموافقة أو بعدم الموافقة، وإما بالامتناع نهائياً عن التصويت بعدم رفع الأيدي، أما بالنسبة للحالات المتعلقة بالتصويت عن طريق الوكالة، فإنه يجب أن يوضح الأعضاء الموكلين من طرف زملائهم

¹ - نصت المادة 181 الفقرة الثانية من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية وتضبط وفقاً للشروط المنصوص عليها في هذا القانون".

² - يمكن استثناء أن يكون إجراء التصويت على مشروع ميزانية البلدية طبقاً لمبدأ سرية الجلسات في حالة طلب ذلك من ثلثي (3/2) أعضاء هيئة المداولة استناداً لنص المادة 25 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه.

³ - نصت المادة 17 الفقرة الثالثة من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "لا يمكن أخذ الكلمة خلال عمليات التصويت".

⁴ - نصت المادة 24 الفقرة الأولى من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: " يصادق المجلس الشعبي البلدي على مداولاته برفع اليد كقاعدة عامة".

الأعضاء الغائبين شفها وبصوت عال مدلول التصويت باسم موكلهم¹ حول مشروع ميزانية البلدية.

تجدر الإشارة إلى أن مدلول عمليات التصويت التي يقوم بها أعضاء هيئة المداولة حول مشروع ميزانية البلدية تركز على نقطتين أساسيتين:

1. النقطة الأولى: تتعلق بالتقديرات المرصودة ضمن مشروع الميزانية، إذ يجب أن تتم عملية التصويت عليها بشكل تفصيلي على أساس التقسيم القانوني للإيرادات والنفقات الذي يُراعى فيه شكل ميزانية البلدية ومضمونها، بابا بابا ومادة مادة²، وذلك بحسب المصالح والبرامج الواردة.

2. النقطة الثانية: تتعلق بالزامية احترام أعضاء هيئة المداولة أثناء عمليات التصويت لمبدأ التوازن ما بين الإيرادات والنفقات، وذلك نظرا لأهميته البالغة في استكمال إجراء المصادقة من طرف الجهة الوصية.

ب - الضوابط المتعلقة بتحديد نتائج عمليات التصويت على مشروع الميزانية: بعد استكمال أعضاء هيئة المداولة على مستوى البلدية إجراءات عمليات التصويت على مشروع ميزانية البلدية، وفق الاعتمادات المرصودة لكل قسم وما يحتويه من أبواب ومواد، وبدون إهمال مبدأ التوازن، يشرع مباشرة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة الموظف الذي يتولى أمانة الجلسة بحساب عدد أصوات الأعضاء الحاضرين عند التصويت، وذلك من أجل تحديد عدد الأعضاء الموافقين والأعضاء غير الموافقين، وكذا عدد الأعضاء الممتنعين عن التصويت³، وتبعاً لذلك تتحدد نتائج عمليات التصويت، إما بالموافقة على مشروع ميزانية البلدية، أو بعدم الموافقة عليه.

¹ - المادة 24 الفقرة الثالثة (الأخيرة) من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه.

² - نصت المادة 182 الفقرة الأولى من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يصوت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة".

³ - نصت المادة 24 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "ويقوم رئيس الجلسة بمساعدة أمينها بعدد أصوات الأعضاء الحاضرين عند التصويت بتحديد الموافقين وغير الموافقين والممتنعين".

1. **حالة الموافقة على مشروع ميزانية البلدية:** إذا أسفرت نتائج عمليات التصويت بعد إجراء الحساب بتفوق عدد أصوات الأعضاء الموافقين على عدد أصوات الأعضاء غير الموافقين، فإنه يتم بذلك إقرار مشروع ميزانية البلدية.
 2. **حالة عدم الموافقة على مشروع ميزانية البلدية:** وهي الحالة التي يحدث فيها العكس تماما، حيث تسفر فيها نتائج عمليات التصويت بعد إجراء الحساب بأن عدد أصوات الأعضاء الموافقين أقل من عدد أصوات الأعضاء غير الموافقين، مما يعني عدم الموافقة على مشروع ميزانية البلدية، وهي المسألة التي أخذها المشرع الجزائري بالحسبان ضمن حالة وحيدة عالجاها في قانون البلدية رقم 11-10 عندما يتعلق بوقوع اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي استنادا لنص المادة 186 منه ضمن فقرتها الأولى، وهو ما يستوجب في هذه الحالة على الجهة الوصية التدخل لحسم هذا الموضوع بصفة نهائية.
- إلا أنه ما ينبغي الإشارة إليه في هذا الصدد أن مسألة عدم إقرار مشروع ميزانية البلدية كاحتمال وارد قد لا يحدث في الكثير من الأحيان، وذلك لسبب بسيط وهو هيمنة سلطة رئيس البلدية على تركيبة هيئة المداولة، لاسيما منهم الأعضاء الذين يتمتعون بصفة الديمومة حيث يتم اختيارهم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي يجعلهم مرتبطين بالرئيس ويكونون له الولاء، وبالتالي استبعاد أي اختلال قد يقع في هذا الشأن، وهو ما يعني أن تمرير المشروع على مستوى المجلس سيتم بدون أية مشاكل، لتبقى بذلك مسألة وحيدة وهي الحصول على المصادقة، كإجراء نهائي تقوم به الجهة الوصية استكمالا لمسار صنع القرار المالي للبلدية، وهو ما سيتم التطرق إليه ضمن الفرع الموالي.

الفرع الثاني

المصادقة على مشروع الميزانية

بعد استكمال عمليات التصويت على مشروع الميزانية البلدية بإقراره من طرف أغلبية أعضاء الهيئة التداولية، يُرسل المشروع إلى السلطة الوصية من أجل المصادقة عليه، حيث يعد هذا الإجراء كنوع من أشكال الرقابة الإدارية¹، يمارس قبل تنفيذ ميزانية البلدية من أجل التأكيد

¹ - يحي دنيدي، المالية العمومية، المرجع السابق، ص.150.

من أن قرار المجلس الشعبي البلدي حول المشروع، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة، فإذا كان وفقا لهذا الأساس وجب حينئذ الموافقة على تنفيذه¹ (أولا)، غير أن إجراء المصادقة على مشروع الميزانية قد لا يتم وفقا للظروف العادية المألوفة بسبب عدم استكمال عمليات التصويت عليه من أساسها، وهو ما يفسره الاختلالات التي تحدث داخل المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي يستدعي من الناحية القانونية تدخل السلطة الوصية لحل هذا الإشكال من أجل إتمام إجراء المصادقة (ثانيا).

أولا - الطريق العادي:

قيد المشرع الجزائري رؤساء المجالس الشعبية للبلديات بعدم إمكانية تنفيذ أي قرار تتخذه الهيئات التداولية، إلا بعد استكمال إجراء المصادقة عليه من طرف الجهات الوصية المخولة بذلك قانونا، حيث يختص في هذا الإطار الولاية على مستوى كل ولاية بهذا الإجراء بالنسبة للبلديات التابعة لهم، كما قد يتم تفويض ممارسة هذه الصلاحية من طرف الولاية إلى رؤساء الدوائر عندما يتعلق الأمر بالبلديات التي لا يتجاوز عدد سكانها خمسون ألف (50.000) نسمة².

وعليه تباشر الإجراءات الممهدة خلال مرحلة المصادقة بمجرد إيداع رئيس المجلس الشعبي البلدي لمشروع ميزانية البلدية على مستوى المصالح الإدارية للولاية أو الدائرة، مع الأخذ بعين الاعتبار في ذلك الآجال المنصوص عليها قانونا³، حيث يرفق المشروع بوثائق أساسية، لاسيما منها مداولة المجلس المتعلقة بمشروع الميزانية، بطاقة الحساب السنوية

¹ - عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1973، ص.169.

² - ينظر في هذا الصدد كل من:

المادة 05 من المرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23 يناير سنة 1982، المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.04، الصادرة بتاريخ 26 يناير سنة 1982.

المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.48، الصادرة بتاريخ 27 يوليو سنة 1994.

³ - نصت المادة 55 الفقرة الثانية من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أنه: "...ويودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل ثمانية (8) أيام لدى الوالي مقابل وصل استلام".

المرسلة من إدارة الضرائب والمتضمنة الناتج الجبائي الصافي للبلدية، دفتر الملاحظات، جدول تعداد مستخدمي البلدية، سجل أملاك البلدية، بالإضافة إلى كل وثيقة ضرورية.

تجدر الإشارة إلى أن رقابة السلطة الوصية على مشروع ميزانية البلدية تتركز في جانب كبير منها على رقابة الشرعية المتعلقة بمدى احترام النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها ذات الصلة بالمشروع، وهي تشمل في هذا الإطار جانبين مهمين، أحدهما يتعلق بالشق الشكلي والثاني يخص مضمون المشروع، فبالنسبة **للجانب الشكلي**، نجده يتركز على مدى احترام رؤساء المجالس الشعبية للبلديات لإجراءات ومبادئ تحضير الميزانية، وآجال استدعاء المجلس والنياب القانوني، وكذا إجراءات التصويت...الخ؛ أما بالنسبة **للجانب المتعلق بالمضمون**، فهو يتركز على أن تكون عمليات التصويت على مشروع الميزانية بشكل متوازن، والتحقق من ذلك يرتبط بجوانب فرعية كثيرة حسب أقسام الميزانية الرئيسية، حيث يشمل بالنسبة للقسم المتعلق بالإيرادات مدى "صدق التقديرات" سواءً تلك المتوقع تحصيلها أو الحصول عليها من مختلف المصادر المالية للبلدية، أما بالنسبة للقسم المتعلق بالنفقات فيشمل هو الآخر مدى "صحة التقديرات" بهدف التأكد من شرعية النفقات المسجلة، وذلك من خلال مقارنة التخصيصات الواردة ضمن كل باب مع التقديرات المالية الخاصة بآخر سنة مالية، بالإضافة إلى التأكد من تسجيل النفقات الإلزامية بما في ذلك النسب المتعلقة بمختلف الاقتطاعات، زيادة على التحقق من دقة طلبات مقترحات الاعتمادات المسجلة...الخ.

بعد قيام المصالح الإدارية على مستوى الجهة الوصية بدورها الرقابي يصبح حينئذ للوالي أو الشخص القانوني المفوض (رئيس الدائرة) من طرفه، بناءً على التقرير المعد في هذا الشأن من طرف مصالحه الإدارية مهياً لاتخاذ قراره، إما بالمصادقة على مشروع ميزانية البلدية أو رفض المصادقة.

أ - المصادقة على مشروع الميزانية: بالرجوع إلى القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، لاسيما نص المادتين 75 و 58 منه، يتضح لنا أن موافقة السلطة الوصية إجراء المصادقة على مشروع ميزانية البلدية، قد تكون صراحةً أو ضمناً.

1. المصادقة الصريحة: بعد تأكد المصالح الإدارية للسلطة الوصية بأن مشروع ميزانية البلدية قد استوفى جميع الضوابط التي يتطلبها القانون والتنظيم المعمول بهما، وذلك من حيث الشكل والمضمون كما أسلفنا الذكر، لاسيما منها تلك المتعلقة بمدى احترام الإجراءات وصدق التقديرات المالية المبنية على أساس التوازن القائم ما بين الإيرادات والنفقات، يُصدّر الوالي

خلال مدة ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ إيداع مشروع ميزانية البلدية على مستوى الولاية أو الدائرة حسب الحالة، موافقته بالمصادقة على المشروع.

وهنا بالذات تجدر الإشارة إلى نقطة في غاية الأهمية بخصوص هذه المصادقة الصريحة، حيث يرى جانب من الفقه القانوني أنه يجب أن تكون بصفة كلية وليس بصفة جزئية، وإلا اعتبر ذلك تعديلاً للمشروع وهو الاختصاص الذي لا تملكه السلطة الوصية¹، إذ نتفق مع هذا الرأي لكون أن المصادقة الجزئية لا أساس لها من الصحة من الناحية القانونية، كما أن أي تعديل في مضمون مشروع الميزانية لا يعد من وجهة نظرنا سوى أنه بمثابة رفض للمصادقة، إذ لا يعقل أن تتم المصادقة في بعض العناصر الأساسية أو الثانوية لمضمون المشروع دون الأخرى حتى ولو كان ذلك في أبسط الجزئيات، طالما أن المصالح الإدارية للوالي ستقدم أسباب هذا الرفض.

2. المصادقة الضمنية: الأصل أن تتم المصادقة على مشروع ميزانية البلدية من طرف الوالي بشكل صريح استناداً لنص المادة 57 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، وهي العملية التي تتم في إطار الآجال القانونية المنصوص عليها، وبانقضاء هذه الآجال دون أن يُصدر الوالي أي قرار بذلك، يكتسب مشروع الميزانية ضمناً الصفة القانونية بالمصادقة².

إن مسألة المصادقة الضمنية بالرغم من أن مدلولها الظاهري يرمي وفقاً لغالبية الفقه القانوني على أنها بمثابة ضمان لاستمرارية أداء البلدية لمهامها المخولة لها قانوناً من خلال تجنب أي تعطيل قد يحدث في هذا الشأن³، وهو الأمر الذي نؤيده أيضاً، إلا أننا في ذات الوقت

¹ - ينظر في هذا الصدد كل من:

- صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، الطبعة الأولى، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2016، ص.285؛
- محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1985، ص.15.

² - نصت المادة 58 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على ما يلي: "عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقة عليها".

³ - هشام بن ورزق، تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر: دراسة في إطار قوانين البلدية، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد.13، العدد.22، جامعة محمد لمين دباغين سطيف2، 2016، ص.17.

نُغْلِبُ عليه مدلول آخر يتمثل في رغبة المشرع في تقييد سلطة الوالي بإعطاء موضوع مشروع ميزانية البلدية أولوية خاصة، وذلك من خلال الالتزام بدراسة المشروع في الآجال القانونية وبضرورة إعلان قراره صراحة إما بالمصادقة أو بعدم المصادقة.

كما أننا في ذات السياق ننوه إلى مسألة أخرى في غاية الأهمية تتعلق بالمصادقة الضمنية على المداولات التي تتخذها المجالس الشعبية للبلديات، حيث أن مسألة تطبيقها معدومة من الناحية العملية، إذ لا يتجرأ رؤساء المجالس الشعبية للبلديات على الإقدام بتنفيذ أي مداولات رغم اكتسابها ضمناً الصيغة القانونية بالمصادقة، حيث يفضلون في الكثير من الأحيان - وهو الأمر الغالب - الانتظار إلى غاية الحصول على المصادقة الصريحة من الوالي أو الشخص القانوني المفوض له للقيام بهذه الصلاحية، وذلك لاعتبارات عديدة، قد تكون في بعض الأحيان شخصية مردها وفقاً لجانب من الفقه القانوني هو التخوف الدائم لرؤساء البلديات من المضايقات التي قد يكونون عرضةً لها من طرف السلطة الوصية¹، وأحياناً قد يرتبط ذلك وفقاً لجانب آخر من الفقه القانوني بما تقتضيه الممارسة العملية لاسيما عندما يتعلق الأمر باشتراط أمناء خزائن البلديات بصفتهم كمحاسبين عموميين إلزامية وجود تأشيرة السلطة الوصية قبل كل تحصيل أو صرف للأموال، وذلك على أساس أن المداولات الخاصة بالميزانية المزمع تنفيذها لا تحمل تأشيرة المصادقة من طرف الجهة الوصية، وهو ما لا يتعارض وفقاً لذات الرأي الفقهي مع القوانين السارية المفعول المتعلقة بالمالية العمومية²، وهما الاعتبارين اللذان نؤيدهما، كونهما يستندان حقيقةً إلى مسألتين واقعتين تحدثان كثيراً أثناء مرحلة تنفيذ العمليات المالية المرتبطة بالميزانية؛ وما بين هاذين الاعتبارين قد يتداخل اعتبار آخر يحول دون عدم العمل بالمصادقة الضمنية لاسيما عندما يقرر الوالي استعمال سلطته بالإلغاء استناداً إلى نص المادة 59 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

ب - عدم المصادقة على مشروع الميزانية: إن مسألة المصادقة من طرف السلطة الوصية على المداولات المتعلقة بمشروع الميزانية، تهدف كما أسلفنا الذكر إلى التأكد من مدى احترام هيئات البلدية التنفيذية والتداولية للضوابط القانونية المتعلقة بالمسائل المالية والإدارية، شكلاً ومضموناً، والجدير بالملاحظة أن المشرع الجزائري قد ركز في إطار العمل

¹ - بلعباس بلعباس، دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، المرجع السابق، ص.222.

² - هشام بن ورزق، تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر:....، المرجع السابق، ص.18.

الرقابي الذي تقوم به المصالح الإدارية للسلطة الوصية على مسألتين أساسيتين يؤدي عدم احترامهما إلى رفض إجراء المصادقة على مشروع الميزانية، بحيث تتمثل **المسألة الأولى**، في انعدام التوازن المطلوب ما بين أقسام الميزانية الرئيسية، لاسيما ضمن صورته السلبية التي يظهر فيها حسابيا التفوق لصالح النفقات على الإيرادات، أما بالنسبة **للمسألة الثانية**، فهي تتعلق بإهمال إدراج بعض النفقات خصوصاً منها تلك التي تكتسي طابعاً إجبارياً؛ ومن هذا المنطلق يجب أن يكون رفض المصادقة من طرف السلطة الوصية على مشروع الميزانية مُعللاً وفقاً لهذا الأساس، وذلك بتضمينه مختلف الملاحظات الضرورية من أجل تمكين هيئات البلدية التنفيذية والتداولية من استدراكها خلال الآجال القانونية المنصوص عليها، وهي العملية التي تتم في هذا الإطار وفقاً لذات الضوابط السالف ذكرها المتعلقة بإعادة استدعاء المجلس وتوفير النصاب القانوني، وكذا ما يتعلق بإجراء المناقشات وعمليات التصويت، والجدير بالملاحظة أن هذه العملية قد تعرف تأخراً يمكن أن يستمر إلى غاية استدراك جميع الملاحظات المسجلة، لاسيما بعد رفض السلطة الوصية إجراء المصادقة للمرة الثالثة، وهو الأمر الذي أخذه المشرع الجزائري بالحسبان مانحاً بذلك الفرصة لهيئات البلدية التنفيذية والتداولية القيام بالتعديلات المناسبة، وهي الصلاحية التي لا تملكها السلطة الوصية من الناحية القانونية إلا بعد استنفاد المراحل الثلاث، أين يكون بإمكان الوالي حينها التدخل بشكل نهائي من أجل ضبط مشروع الميزانية¹.

ثانياً - الطريق غير العادي: وفي هذه الحالة يتم إجراء المصادقة على مشروع ميزانية البلدية وفقاً لإجراءات استثنائية غير تلك التي تتم ضمن الإطار العادي، وذلك نظراً لعدم إمكانية إقرار المشروع خلال الآجال القانونية، والسبب في ذلك يرجع إلى وقوع اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، مما يستتبع معه عدم إتمام إجراءات المناقشات أو عمليات التصويت (التصويت السلبي أو الامتناع عن التصويت)، والملاحظ أن المشرع الجزائري قد أخذ بالحسبان هذه المسألة في سابقة لأول مرة، وذلك لما لها من تأثير سلبي على أداء المرفق البلدي لصلاحيته، إذ أعطى في هذه الحالة للوالي صلاحية **"الحلول المالي"** من أجل وضع حد للاختلال الحاصل وبشكل نهائي لإتمام إجراء المصادقة على مشروع الميزانية.

¹ - المادة 183 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن ممارسة الوالي صلاحيته في "الحلول المالي" لمعالجة الاختلال الحاصل داخل المجلس الشعبي البلدي قد قيدها المشرع الجزائي بأمرين أساسيين، الأول، يتمثل في إلزامية انقضاء الآجال المنصوص عليها، وهي بعد تاريخ كل من 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية، و15 جوان من السنة المالية التي تُنفذ فيها عندما يتعلق الأمر بالميزانية الإضافية، وهو ما يعني من خلال الاستنتاج بمفهوم المخالفة بأنه لا يمكن للوالي ممارسة صلاحية "الحلول المالي" ما لم تنتهي الآجال القانونية السالفة الذكر، وهو ما نعتبره من وجهة نظرنا مسكاً إيجابياً، فمن جهة يهدف المشرع إلى الحد من سلطة الوالي في التدخل في الشأن المالي للبلدية، وإلا اعتبر تدخله تعدياً على اختصاص لا يملكه طالما أن الاختلال لم يثبت بعد، ومن جهة أخرى يهدف المشرع إلى إعطاء فرصة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي لضبط مسألة مشروع الميزانية مُستبعداً بذلك أي اختلال قد يقع، خاصة إذا كانت أسباب عدم إجراء المناقشات أو عدم التصويت، ترجع لمسائل بسيطة يمكن الاتفاق بشأنها، طالما أن ذلك لا يزال ممكناً؛ أما بالنسبة للأمر الثاني، فهو ليس كقيد بقدر ما هو ضمان لأداء مصالح البلدية لاختصاصاتها ومهامها المخولة لها قانوناً بشكل عادي، تحسباً لتفاقم الاختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يمكن استخلاصه من الأحكام الواردة ضمن القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية استناداً إلى نص المادة 186 منه الفقرة الثانية، بنصها على أنه: "غير أنه، لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية"؛ وبالرجوع إلى نص المادة 185 من نفس القانون، نجد أن المشرع قد سمح للبلدية في مثل هذا الوضع، بناءً على "رخصة استثنائية شهرية" بمواصلة العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة، وذلك إلى غاية استكمال عملية المصادقة على مشروع الميزانية للسنة المالية الجديدة، وهو ما أكدته الفقرة الثانية من نفس المادة بنصها على أنه: "غير أنه، لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من إثني عشر (1/12) في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة"، ومن هذا المنطلق يلتزم الوالي باعتباره السلطة الوصية بضمان منح التسهيلات الضرورية لإدارة البلدية من أجل تمكينها من الحصول على هذه الرخصة المالية المؤقتة، وهو ما نعتبره من وجهة نظرنا مسكاً جدياً إيجابياً، خاصة وأن عملية ضبط مشروع ميزانية البلدية تتطلب جهداً ووقتاً من أجل القيام بالتدقيقات اللازمة، وقد يُضاف إلى ذلك تعدد مهام المصالح الإدارية للوالي، والتي كلها عوامل من شأنها أن تكون سبباً في

تأخر عملية المصادقة على المشروع، وهو الأمر الذي أخذه المشرع في الحسبان حتى لا تتعطل الخدمات العمومية التي تقدمها البلديات في إطار الصلاحيات المخولة لها قانوناً.

يتضح مما سبق أن عملية المصادقة التي تقوم بها جهات الوصاية (سواء الوالي أو من يفوضه) على مختلف مشاريع القرارات التي تتخذها الهيئات التداولية على مستوى البلديات بما فيها تلك المشاريع المتعلقة بميزانياتها، تعد إجراءً قانونياً ذو بُعد رقابي، الهدف منه حقيقة هو تقييد المنتخبين البلديين، وهذا التقييد ينبغي أن لا يُنظر إليه من منظور سلبي بسبب ظروف معينة أدت دون قصد إلى تعطيل هذه العملية، كون أن الشق الإيجابي في عملية المصادقة، وهو الأصل، يتمثل في المرافقة الدائمة للسلطة الوصية للمنتخبين البلديين التي تستدعي توجيههم بما يضمن أداء البلديات لمهامها في أحسن الظروف، وهي العملية التي تشمل كما أسلفنا الذكر في إطار مشروع ميزانية البلدية جوانب قانونية عديدة (تقنية وفنية) تتعلق بالشكل والمضمون في آن واحد، حيث يكون من الضروري التدقيق بعناية في كل الإيرادات والنفقات من خلال الحسابات والأرقام المسجلة تفادياً لإدراج أي إيراد أو نفقة غير قانونية، الأمر الذي يتطلب من المصالح الإدارية للجهات الوصية أخذ الوقت الكافي من أجل إتمام مهمتها.

كخلاصة يمكن القول أنه باستكمال إجراء المصادقة من طرف السلطة الوصية على المدولة الخاصة بمشروع ميزانية البلدية، تنتج المصادقة آثارها القانونية بداية بزوال صفة المشروع عن الميزانية، أين تتحول فيه المدخلات النظرية إلى مخرجات ميدانية قابلة للتنفيذ على أرض الواقع بواسطة صيغة قانونية أقل ما يقال عنها أنها ذات طبيعة خاصة في إطار ما يمكن أن نصطلح عليها بـ "الرخصة المالية للبلدية"، حيث يكون بموجبها لرؤساء المجالس الشعبية البلدية ممارسة سلطة الأمر بتحصيل الإيرادات المتوقعة التي تمكنهم في ذات الوقت من الالتزام بصرف النفقات المسجلة، وهي العملية التي يحكمها القيد الزمني حيث تكون صالحة كقاعدة عامة لمدة اثني عشرة (12) شهراً وفقاً لمبدأ سنوية الميزانية، وهو ما سيتم التطرق إليه في الفصل الموالي.

الفصل الثاني

مسألة تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية

باستكمال إجراء المصادقة على مشروع ميزانية البلدية من طرف السلطة الوصية وفقاً للأشكال والأوضاع المقررة في القانون والتنظيم المعمول بهما، تنتهي المرحلة التحضيرية وبذلك تزول معها صفة "المشروع" عن "الميزانية" أين تتحول مدخلاتها من مجرد اقتراحات مالية إلى مخرجات مالية قابلة للتنفيذ في إطار قرار مالي يأخذ شكل "الرخصة المالية"، بمقتضاها تُقَرُّ الهيئة التداولية (المجلس الشعبي البلدي) بـ "سلطة التنفيذ" لرئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل مباشرة واتخاذ مختلف التصرفات القانونية ذات الأثر المالي المرتبطة باختصاصات وصلاحيات البلدية.

إن مجال ممارسة رئيس البلدية لـ "سلطة التنفيذ" في إطار "الرخصة المالية" التي أقرها له المجلس الشعبي البلدي ليست بالعملية اليسيرة لاعتبارات تتعلق بطبيعة وخصوصية تسيير الأموال العمومية، حيث تكون فيها الدقة والصرامة مطلوبة في تنفيذ مختلف العمليات المالية سواءً تعلق الأمر بالجانب الذي يخص عملية صرف هذه الأموال أو بالجانب الذي يخص عملية تحصيلها.

من أجل ذلك، وضعت الأطر القانونية التي تنظم عملية تسيير أموال البلديات شأنها في ذلك شأن الهيئات العمومية الأخرى، وذلك عن طريق القانون الإطار، المتمثل في "قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي"¹، كتشريع يضم المبادئ والقواعد الإجرائية لتنفيذ العمليات المالية، وكذا صلاحيات الأعوان المكلفين بالتنفيذ ومسؤولياتهم (المبحث الأول)، كما يشمل الجانب المتعلق بتنفيذ "الرخصة المالية" على مستوى البلديات، جانب آخر ذو أهمية كبيرة، وهو المستجدات التي تطرأ أثناء مباشرة مختلف العمليات المالية حيث يكون من الضروري جداً على رؤساء المجالس الشعبية للبلديات الوقوف على هذا الأمر من خلال إجراء التعديلات المناسبة وفقاً للتطورات الحاصلة (المبحث الثاني).

¹ - القانون رقم 07-23 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه.

المبحث الأول

الأسس العامة في عملية تنفيذ الرخصة المالية على مستوى البلدية

لقد أسلفنا الذكر بأن تنفيذ الرخصة المالية على مستوى البلدية يرتبط بتلك الأحكام المقررة ضمن "القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي"، حيث جاءت في هذا الإطار المادة الأولى منه مُتضمنةً النص صراحةً على ذلك، وليس هذا فحسب، بل جاءت أيضاً المادة 03 الفقرة الثانية من ذات القانون مؤكدةً على ضرورة أن: "... تُعد ميزانيات الجماعات المحلية وتُضبط ويُصوت عليها وتُنفذ طبقاً لأحكام القوانين التي تنظمها وكذا لأحكام هذا القانون".

من هذا المنطلق استنبطت أهم المبادئ التي تركز عليها مرحلة تنفيذ مختلف العمليات المالية بالنسبة للهيئات العمومية بوجه عام والبلديات على وجه الخصوص، حيث أصبحت تشكل - أي هذه المبادئ - أساساً عملياً من أجل ضمان التحكم بدقة في دواليب تسيير الأموال العمومية وأهدافه (المطلب الأول)، وبأنه لا مناص لتحقيق هذه المهمة سوى بإسنادها وحصرها على أشخاص معينة ومستقلة في ذات الوقت هيكلياً، وهو الدور الذي تم إسناد شق منه إلى رؤساء المجالس الشعبية للبلديات بإعطائهم صفة "الآمرين بالصرف"، أما بالنسبة للشق الثاني فقد تم إسناده إلى أمناء الخزائن للبلديات بإعطائهم صفة "المحاسبين العموميين"، وبموجب هاتين الصفتين فإنه يقع على كل منهما في إطار تلك المهام والصلاحيات المسندة إليهما مجموعة من الالتزامات (المطلب الثاني)، وذلك لتسهيل المهمة الملقاة على عاتقهما بما يُحقق ذلك التكامل بينهما في أثناء تنفيذ مختلف العمليات المالية المرتبطة بالرخصة المالية الممنوحة للبلدية، وهو الدور الذي يظهر عملياً من خلال مباشرة مجموعة من الإجراءات الضرورية سواءً تعلق الأمر بتحصيل الإيرادات أو بصرف النفقات (المطلب الثالث).

المطلب الأول

المبادئ الأساسية المرتبطة بتنفيذ الرخصة المالية للبلدية

يرتبط تنفيذ الرخصة المالية على مستوى البلدية كما هو الشأن بالنسبة لمختلف الهيئات العمومية الأخرى بمبدأين أساسيين هما، مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي (الفرع الأول)، وإلى جانبه مبدأ التمييز بين المشروعية والملائمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي

يعد مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي كما أسلفنا الذكر مبدأً أساسياً ضمن القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، أين عبر عنه المشرع الجزائري بمصطلح "التنافي" بموجب نص المادة 32 منه مؤكداً من خلالها على أنه: "تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي"، وبالتالي فإنه استناداً إلى المادة السالفة الذكر يقتضي المبدأ أن تُباشر مهام تنفيذ العمليات المالية في شقيها المتعلقين بالإيرادات والنفقات على مرحلتين، مرحلة إدارية تختص بها أشخاص محددة خولها ذات القانون صفة "الأمر بالصرف"، ومرحلة محاسبية يختص بها أعوان عموميون يتمتعون أيضاً وفقاً لذات القانون بصفة "المحاسب العمومي"، وهو ما يعني استحالة إسناد مهام المرحلتين إلى أحدهما.

كما أن هذا الفصل بين المرحلتين من خلال وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي في أثناء تنفيذ مختلف العمليات المالية المرتبطة بالرخصة المالية للهيئة العمومية المعنية كما هو الشأن بالنسبة للبلديات التي تعتبر كنموذج يطبق عليها المبدأ، لا يعني مجرد حظر شخصي يمنع كما أسلفنا الذكر قيام نفس الشخص لوحده بالمرحلتين معاً، بل له مدلول أوسع يصل إلى حد إعدام أي علاقة أو تبعية رئاسية بين الشخص القائم بوظيفة الأمر بالصرف والعون المكلف بوظيفة المحاسب العمومي، وهو ما أكدته المشرع الجزائري ضمن ذات القانون المشار إليه أعلاه بموجب المادة 33 منه بنصها على أنه: "لا يمكن، بأي

حال من الأحوال، للأزواج والآباء والأبناء والإخوة من الدرجة الأولى للآمرين بالصرف أن يكونوا محاسبين عموميين مختصين لهم".

إن هذا الفصل أو التنافي بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي لم يكن عشوائياً، وإنما فرضته مبررات عملية أساسها نقطة محورية واحدة، وهي إقامة تنظيم عقلاني متوازن وفعال للمهام والوظائف المالية بدون أن يكون هنالك أي مساس بوحدة تكامل وانسجام النشاط الإداري¹ (أولاً)، غير أنه في بعض الأحيان يقبل المبدأ بعض الاستثناءات التي لا تعد خروجاً عن مضمون القاعدة العامة بقدر ما هي ضرورة عملية، وذلك من أجل تفادي أي تعطيل قد يمس بصيرورة النشاط الإداري للهيئات العمومية (ثانياً).

أولاً – مبررات مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:

يرتبط الإقرار بتطبيق مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي بمبررات استخلصت من واقع التجربة والممارسة العملية، مُمَثَّلَةً في العمل على تحقيق التعاون ما بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي وتجسيده من خلال تقسيم العمل بينهما، الأمر الذي يُمكن من الوقوف على الهفوات التي قد تقع في أوانها عن طريق الرقابة المتبادلة بينهما، وليس هذا فحسب، بل من المؤكد أن هذه الرقابة سوف تكون صمام أمان لإحباط أي محاولة تستهدف الغش أو التلاعب بتسيير الأموال العمومية، مما يضمن توفر السيولة اللازمة تحسباً لدفع النفقات في إطار وحدة الصندوق، وهي المهمة الملقة حصراً على عاتق المحاسب العمومي.

أ – **تقسيم العمل:** يتضمن تنفيذ الرخصة المالية على مستوى البلديات كما هو الشأن بالنسبة للهيئات العمومية الأخرى الارتباط بنوعين من العمليات المالية؛ نوعٌ أول يشمل كل ما له علاقة بالتحصيل، ونوعٌ ثانٍ يشمل العمليات المالية المتعلقة بالإنفاق، وهنا تجدر بنا الإشارة إلى أن آلية العمل الميداني التي تجسد هاتين العمليتين (أي التحصيل والإنفاق معاً)، ليست بتلك العملية الإدارية العادية، أين يكون فيها بالإمكان الإنفراد بسلطة التصرف من خلال اتخاذ القرار وتنفيذه في آن واحد من طرف ذات الشخص، بل هي عملية إدارية

¹ – Ali BISSAD, *Comptabilité publique (Budgets, Agents et Comptes)*, 1^{ère} édition, Ecole Nationale des Impôts, Février 2001, p.08.

مركبة لها جوانب فنية وتقنية معقدة تتطلب الإتقان والتخصص في العمل بناءً على مؤهلات مختلفة من المستحيل أن يتحمل عبئها شخص واحد.

من هذا المنطلق كان لابد من التخفيف من هذا العبء من خلال إحداث توازن وظيفي متكامل يقوم على أساس تقسيم مهام عمليتي التحصيل والإنفاق معاً؛ فمن جهة، يتولى رؤساء المجالس الشعبية على مستوى البلديات "سلطة الأمر" التي تخول لهم صلاحية القيام بكل التصرفات الإدارية التي من شأنها إنشاء أو الكشف عن مصدر أي دين لصالح أو على عاتق هذه البلديات التي يباشرون مهامهم وصلاحياتهم باسمها ولحسابها، ومن جهة أخرى، كان من الضروري بالموازاة مع ذلك أن تُسند "سلطة التنفيذ" إلى موظفين متميزين عن الأشخاص الأولى¹ (الأميرين بالصرف على مستوى البلديات) من أجل تمكينهم في حدود الصلاحيات التي خولهم إياها القانون من القيام بكل التصرفات الحسابية التي من شأنها أن تضع حداً لطبيعة الدين القائم إما بتحصيله كإيراد لخزينة البلدية أو بدفعه كنفقة لمستحقها، وهو ما يسمح في النهاية لكلا العونين من التحكم في تسيير أموال البلديات.

ب - تسهيل الرقابة: إذا كان تقسيم العمل في إطار مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي على النحو السالف الذكر يهدف إلى التحكم في تسيير أموال البلديات، فإن تجسيد ذلك منوط في حقيقة الأمر بالدور الرقابي الذي يجب أن يقوم به كل واحد منهما على الآخر، أي كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، حيث تسمح المراقبة المزدوجة لكل منهما من الوقوف على مكامن الخلل التي يمكن أن تكتشف فيما بعد لاسيما عند إجراء المقارنة بين الحساب الإداري الذي سيقوم بإعداده الأمر بالصرف وحساب التسيير الذي سيقوم بإعداده المحاسب العمومي، وهو ما يجعل كل عون حريصاً على حسن التنفيذ لمختلف العمليات المالية سواءً تعلق الأمر بالتحصيل أو بالإنفاق، الذي يجب أن يكون في إطار الرخصة المالية الممنوحة.

ج - الحد من الممارسات غير المشروعة: إلى جانب تقسيم العمل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي الذي يُسهّل من إجراء الرقابة المتبادلة بينهما، يمنع مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي من وقوع الغش والتلاعب بالأموال العمومية من خلال تقييد كل عون باختصاص وصلاحيات لا يملكها الآخر، وفي نفس

¹ - بشير يلس شاوش، المالية العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص. 216.

الوقت تقييد كل منهما باحترام الرخصة المالية الممنوحة؛ وتبعاً لذلك فإنه من غير الممكن أن يقوم الأمر بالصرف بنفسه بإجرائي الدفع والتحصيل لأي نفقة أو لأي إيراد، مهما كانت طبيعتهما، لأنه ليس له صلاحية قانونية بذلك، وبالتوازي مع ذلك لا يستطيع المحاسب العمومي هو الآخر القيام بالتحصيل لأي إيراد أو الدفع لأي نفقة بدون أن يستلم الأمر بذلك من طرف الأمر بالصرف، كما يُستبعد أيضاً في هذا الصدد أي محاولة قد يقوم بها أي عون لاسيما في مجال صرف النفقات بأن يتجاوزا المبالغ المحددة في إطار الرخصة المالية الممنوحة.

وبالنتيجة مما سبق ذكره، يتضح بأنه من الصعب أن يكون هنالك اختلاس أو سرقة الأموال العمومية طالما أن كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي مقيدان بممارسة اختصاصاتهما وصلاحياتهما المخولة لهما، وبأن يتصرفا في حدود الرخصة المالية الممنوحة.

د - وحدة الصندوق: يعتبر مبدأ مهماً في إطار تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلديات، فهو يعني تجميع كل الموارد المالية العمومية في حساب واحد يسمى بحساب الخزينة، الذي يشمل جميع حسابات المحاسبين العموميين، وذلك بهدف تمكين الخزينة العمومية من تمويل مجمل النفقات العمومية باستخدام مجموع الموارد العمومية¹.

لذلك فالخزينة العمومية ككيان مالي يمثل الدولة ترتبط بخزائن عديدة، حيث تعد في هذا الإطار خزائن البلديات واحدة من بين أهمها، وذلك نظراً لاضطلاعها بمهمة أساسية دائمة تتمثل في ضمان توفير السيولة اللازمة تحسباً لمواجهة دفع نفقات البلديات، وهي المهمة التي يتولاها في هذا الصدد المحاسبين العموميين لوحدهم باعتبارهم الأعوان المؤهلين للقيام بمهام تسيير وتداول الأموال العمومية في إطار ما يصطلح عليه بـ "وحدة الصندوق"²، وهو الأمر الذي يترتب عنه نتائج مهمة كما يلي:

¹ - « Le principe d'unité de caisse conduit à centraliser quotidiennement sur un compte unique du Trésor...l'ensemble des comptes des comptables publics, il permet ainsi à l'ensemble des dépenses publiques... »; Voir: Frank Mord ACQ, Les finances publiques, Troisième édition, Imprimerie Houma, Alger, 2017, P.98.

² - نصت المادة 72 من القانون رقم 07-23 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "تتم حيازة وتسيير الأموال العمومية مهما كانت طبيعتها أو مصدرها من قبل المحاسبين العموميين وفقاً لمبدأ وحدة الصندوق".

- يخضع المحاسبين العموميين لسلطة واحدة يمارسها عليهم وزير المالية، وذلك على خلاف الأمر بالنسبة للأمريين بالصرف الذين نجدهم يخضعون لسلطات تنفيذية مختلفة.
- يُمكنُ حساب الصندوق وزير المالية من الإطلاع على مختلف العمليات المالية والمحاسبية المتعلقة بالهيئة العمومية المعنية، وفي أي مرحلة كانت.
- لا يملك الأمر بالصرف حساب الصندوق وهو الأمر الذي لا يمكنه من تداول الأموال العمومية إلا في حالات استثنائية تتطلب ترخيص من طرف وزارة المالية عندما يتعلق الأمر بإنشاء الوكالات المالية¹.

ثانيا - الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي:
إذا كان مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي له مبرراته العملية المتمثلة كما أسلفنا الذكر في تقسيم العمل وتسهيل الرقابة وكذا الحد من الممارسات غير المشروعة بالإضافة إلى وحدة الصندوق، إلا أن ذلك كله لم يمنع من وجود بعض الاستثناءات المحدودة جدا، والتي لا تعد خرقا للمبدأ بقدر ما هي ضرورة عملية من أجل ضمان السير الحسن للنشاط الإداري للهيئات العمومية، أين يكون بالإمكان حينها لأحد العونين الممارس لوظيفته حسب الحالة سواء الأمر بالصرف أو المحاسب العمومي عدم الانتظار إلى غاية الحصول على موافقة العون الآخر الذي يتولى الوظيفة الأخرى؛ وفي هذا الإطار تعتبر وكالات الإيرادات أو النفقات أو كلاهما معا بمثابة الإجراء الاستثنائي لتنفيذ صنف من الإيرادات أو النفقات نظرا لطابعها الاستعجالي²، الأمر الذي يتعذر معه إمكانية عدم الالتزام بالآجال العادية لتنفيذ الإيرادات والنفقات مع الأخذ بعين الاعتبار في ذلك مسألة إجرائي التسوية وفقا لأحكام المادتين 38 الفقرة الثانية و 55 الفقرتين الثانية والثالثة من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي.

أ - الاستثناءات الواردة على المبدأ لفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في مجال تحصيل الإيرادات: تشمل هذه الاستثناءات حالتين، أولهما عندما يتعلق الأمر بالإيرادات المقبوضة عن طريق "التحصيل الفوري"، وذلك عن طريق قيام المدين بتسديد المبلغ

¹ - زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2013-2014، ص.119.

² - المادة 22 القانون رقم 07-23 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه.

المالي الذي يدين به من تلقاء نفسه¹، أما بالنسبة للحالة الثانية، فتتعلق بـ "وكالات الإيرادات"² التي تنشئها الهيئات العمومية حيث يكون بإمكان أحد أعوان الهيئة العمومية المعنية الذي تُسند له مهمة وكيل الإيرادات والمعتمد لدى المحاسب العمومي القيام بتحصيل الإيرادات، وبمجرد إتمام عملية التحصيل يقوم الوكيل بإجراء تحويل للمبالغ المالية المحصلة إلى المحاسب العمومي، وفي كلتا الحالتين ينبغي على المحاسب العمومي تبليغ الأمر بالصرف حول ضرورة إصداره لسند التحصيل بالمبلغ أو المبالغ المالية المستلمة من طرفه، وليثبت فيه بعد التأكد من صحة التصفية بأن الإيرادات المحصلة قد تم تحويلها بصفة كلية³.

ب - الاستثناءات الواردة على مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في مجال صرف النفقات: وهي الأخرى تشمل كما هو الشأن بالنسبة للإيرادات حالتين استثنائيتين نصت عليهما المادة 55 الفقرة 02 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، بحيث تتعلق الحالة الأولى بـ "الأمر بالصرف المسبق" بينما تتعلق الحالة الثانية بدفع النفقات "دون أمر بالصرف"، وهنا تجدر الإشارة إلى أن تحديد هذه الأصناف بالنسبة لكلتا الحالتين الاستثنائيتين يبقى مرتبط بما تقرره قوانين المالية⁴، وتعتبر في هذا الصدد المادة 153 من قانون المالية لسنة 1993⁵، بمثابة المثال التقليدي على ذلك.

¹ - Ali BISSAD, Comptabilité publique (Budgets, Agents et Comptes), Op.cit, P.12.

² - وهو الأمر الذي تضمنته المادة 34 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه، بنصها على أنه: "لا يمكن أن يحتج بحالة التنافي المذكورة في المادة 33 أعلاه، أمام المحاسبين العموميين للوكالات المالية عند تحصيلهم بعض الإيرادات المترتبة على عاتقهم".

³ - زهير شلال، نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة وآفاق إصلاحه، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص.29.

⁴ - المادة 55 الفقرة الأخيرة من القانون رقم 07-23 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه.

⁵ - نصت المادة 153 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 يناير سنة 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993، السابق الإشارة إليه، على أنه: "بغض النظر عن التراخيص التشريعية الممنوحة للوزير المكلف بالمالية لتنفيذ عمليات الخزينة، وطبقا لأحكام المادة 30 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 غشت سنة 1990 والمتعلق بالمحاسبة العمومية، تدفع:

(أ) - بدون أمر بالصرف مسبق، النفقات التالية: =

بناءً على ما سبق، يمكن القول بأن المنطلقات النظرية لتطبيق مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي على أساس المبررات وكذا الاستثناءات الواردة وفق ما أسلفنا ذكره، ما هي إلا تأكيد مرة أخرى على أهمية المبدأ البالغة، ولا دليل في ذات الوقت على أن الهدف هو التحكم في استعمال وتسيير المال العام، الذي لن تجسده سوى مخرجات تطبيق المبدأ، وذلك من خلال تجسيد العمل الميداني ما بين الأعوان العموميين (الأمر بالصرف والمحاسب العمومي) بطريقة عقلانية متوازنة وفعالة للمهام والوظائف المالية وبدون أن يكون هنالك أي مساس بوحدة تكامل وانسجام النشاط الإداري، الذي يفرض أحياناً على العون العمومي القائم بوظيفة الأمر بالصرف أعمال سلطته التقديرية تحت غطاء ما يسمى بمبدأ الملائمة في صرف النفقات العمومية، وذلك في حدود ما يقتضيه التشريع والتنظيم المعمول بهما، وهو الأمر الذي سيتم التطرق إليه ضمن الفرع الموالي.

الفرع الثاني

مبدأ التمييز بين مجال المشروعات ومجال الملائمة

يرتبط التسيير المالي على مستوى البلديات كما هو الشأن بالنسبة لسائر الهيئات العمومية الأخرى بقواعد قانونية صارمة، حيث تشكل فيها - كما أسلفنا الذكر - أحكام القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي الإطار المرجعي لمختلف التصرفات التي تطرأ أثناء تنفيذ الرخصة المالية للبلدية، ومن المناسب التذكير في هذا الشأن بأن هذه القواعد الصارمة على الرغم من تعدد أهدافها إلا أن الهاجس الرئيسي للمشرع يبقى دوماً هو ضمان الحماية اللازمة للأموال العمومية من أشكال التلاعب بها وسوء استخدامها، لاسيما عندما يقرر الأمر بالصرف اللجوء إلى أعمال سلطته التقديرية، وذلك في إطار ما يراه

=- المدفوعات التي تتم عن طريق صندوق التسبيقات،

- الدين الأصلي والفوائد الواجبة الدفع بعنوان ديون الدولة وأيضاً خسائر الصرف على رأس المال الأصلي،
- النفقات ذات الطابع النهائي التي نفذت بعنوان عمليات التجهيز العمومي التي استفادت من تمويلات خارجية،

(ب) - بدون أمر بالصرف، النفقات التالية:

- معاشات المجاهدين ومعاشات التقاعد المدفوعة من ميزانية الدولة،
- المرتبات المدفوعة لأعضاء القيادة السياسية وأعضاء الحكومة،
- المصاريف والأموال الخاصة".

مناسباً تحت ذريعة ما يصطلح عليه بـ"مجال الملائمة" كصلاحية قانونية يتمتع بها أحياناً وعند الضرورة في تقرير بعض الاختيارات المالية (أولاً)، غير أن إقرار هذه الصلاحية للأمر بالصرف ليست بذلك الامتياز الذي يجعله بمنأى إن صح القول عن مجهر الرقابة، إذ يبقى "مجال المشروعية" هو الأساس للتحقق من فعالية الاختيارات المالية لتقرير مسؤوليته من عدمها (ثانياً)، ومن خلال هاذين المجالين يبرز جليا التكامل ما بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في تنفيذ العمليات المالية المرتبطة بالرخصة المالية الممنوحة للبلدية، وذلك من خلال التزام كل عون بصلاحياته (ثالثاً).

أولاً – مجال الملائمة:

تجدر الإشارة إلى أن الحديث عن مجال المشروعية ومجال الملائمة ضمن نطاق الوظيفة المالية للهيئات العمومية بشكل عام، ما هو إلا عبارة عن جانب من الجوانب التطبيقية التي طالما كانت ولا تزال نتاج أحد أهم الاجتهادات التي أبـدع فيها الفقه القانوني، وذلك في إطار النظرية الكلاسيكية للقانون الإداري المعروفة في هذا الشأن بـ "السلطة المقيدة والسلطة التقديرية"¹؛ وتحليل هذه الفكرة أكثر في إطار الوظيفة المالية لاسيما عندما يتعلق الأمر بممارسة الأمر بالصرف على مستوى الهيئة العمومية المعنية المتمثلة ضمن نطاق دراستنا في البلدية سلطة اتخاذ قرار الإنفاق، يمكن القول أن أعمال ذلك مرتبط بمدى إمكانية اللجوء

¹ - لمزيد من التفاصيل حول السلطة المقيدة والسلطة التقديرية في القانون الإداري، يُنظر على سبيل المثال لا الحصر كل من:

- زروق العربي، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 44، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2007، ص. 149-160؛

- كمال جعلاب، السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 06، العدد 02، جامعة الجلفة، 2013، ص. 07-19؛

- ياقوتة عليوات، السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، المجلد 29، العدد الأول، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2015، ص. 437-458؛

- عبد القادر نابي، حدود التشابه والاختلاف بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة، دفاتر السياسة والقانون، المجلد 07، العدد 13، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015، ص. 353-360.

إلى "مبدأ المفاضلة" وفق للخيارات أو الحلول المتاحة¹، وتبعاً لذلك فإنه إذا كان الأمر بالصرف باستطاعته أن يُفاضل بين ما يتوفر لديه من اختيارات حسب تقديره الخاص، فإن طبيعة التصرف القانوني الذي يتخذه في هذا الشأن سواء كان بصفة انفرادية (قرار إداري) أو بصفة اتفاقية (عقد إداري) والمنشئ للالتزام المالي، يندرج في هذه الحالة ضمن مجال الملائمة، ولعل أبرز تصرف قانوني إنفرادي يمكن أن يُضرب به المثل في هذا الإطار، القرار المتعلق بتعيين موظف في منصب عالي، فعلى الرغم من توفر الشروط القانونية في الموظف والتي تكون في الغالب الأعم مرتبطة بالرتبة والخبرة، إلا أن اتخاذ هذا النوع من القرارات يبقى مرتبط بالسلطة التقديرية للأمر بالصرف، وذلك على أساس الخيارات التي يملكها، ولتكن مثلاً الأقدمية والكفاءة وغير ذلك، كإحدى المعايير التي يعتمد عليها في اتخاذ التصرف القانوني المتمثل في قرار التعيين في المنصب العالي المنشئ للالتزام المالي²، أما إذا تعلق الأمر بالتصرفات القانونية التي يكون مصدرها توافق إرادتين أو أكثر، ولتكن مثلاً صفقة عمومية تتعلق محلها باقتناء مجموعة لوازم تتمثل في عتاد أو أجهزة لفائدة المصالح الإدارية للبلدية، فإن ما يتعلق بمواصفاتها الفنية من حيث الجودة والنوعية للأمر بالصرف السلطة التقديرية في اختيار ما يراه مناسباً، أما إذا كانت الخيارات غير ممكنة فإن طبيعة التصرف القانوني الذي يتخذه الأمر بالصرف والمنشئ للالتزام المالي هو من قبيل مجال المشروعية، وهو ما سيتم توضيحه ضمن العنصر الموالي.

ثانياً - مجال المشروعية:

إذا كانت سلطة اتخاذ قرار الإنفاق في إطار مجال الملائمة على النحو السالف الذكر ترتبط بما للأمر بالصرف من حرية التصرف، وذلك على أساس الخيارات التي يملكها ووفق ما يراه مناسباً، فإن هذه الحرية تكون معدومة أحياناً أخرى، الأمر الذي يجعل من التصرف القانوني الذي يتخذه الأمر بالصرف والمنشئ للالتزام المالي مقيداً على النحو المحدد، وبذلك

¹ - محمد العربي بوعمران، المحاسبة العمومية (دروس وتطبيقات محلولة)، Pages Bleues Editions، باب الزوار، الجزائر، 2017، ص.19.

² - تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هذا الالتزام المالي الناشئ يتمثل في تلك التبعات المالية الناجمة عن قرار التعيين في منصب عالي، والتي تكون في شكل زيادة استدلالية محددة بموجب القانون والتنظيم المعمول بهما، حيث يستفيد في هذا الإطار شاغلي المناصب العليا كرؤساء المصالح ومديري المصالح والأمين العام إلى جانب الراتب الذي يتقاضونه من زيادة استدلالية بعنوان المنصب العالي.

يرتسم مجال المشروعية، إذ يجب أن يكون هذا التصرف مطابقاً تماماً مع تلك الأطر القانونية والتنظيمية السارية المفعول، ولعل الأمثلة على ذلك في نطاق التصرفات القانونية المعروفة كثيرة وعديدة؛ فإذا تعلق الأمر بالتصرفات القانونية الانفرادية، فإن أبرز مثال يمكن تقديمه ضمن مجال المشروعية هي تلك القرارات المتعلقة بالترقية في الدرجة¹ بالنسبة للموظفين الذين يشغلون مناصب إدارية عليا²، حيث يكون الأمر بالصرف ملزماً باتخاذ قرار الترقية في الدرجة لهؤلاء في المدة الدنيا بقوة القانون³؛ كما يجد مجال المشروعية تطبيقاً واسعاً في نطاق التصرفات القانونية الاتفاقية، ولعل أبسط مثال يمكن إسقاطه ضمن هذا الإطار هو التزام الأمر بالصرف في دائرة الصفقات العمومية المتعلقة بالأشغال التي يبرمها لصالح المصلحة المتعاقدة التي يمثلها بالوفاء كلياً بالحقوق المالية للمتعاملين المتعاقدين، طالما أنه تم إتمام هذه المشاريع وفق المواصفات والآجال الواردة ضمن دفاتر شروطها.

ثالثاً - التداخل بين مجال الملائمة ومجال المشروعية؛ أساس التكامل في القيام بالوظيفة المالية:

إن مبدأ التمييز بين مجال الملائمة ومجال المشروعية بشكل عام في إطار تنفيذ العمليات المالية المرخص بها، لاسيما عندما يتعلق الأمر بالنفقات باعتبارها المجال الخصب لتطبيق المبدأ، لا يقل هو الآخر أهمية عن مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي، وذلك نظراً لكون أن كلا المبدأين يجمعهما قاسم مشترك يتمثل في رسم معالم

¹ - تتمثل الترقية في الدرجات استناداً إلى نص المادة 106 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، السابق الإشارة إليه، في: "...الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم".

² - تجدر الإشارة بخصوص المناصب الإدارية العليا إلى أن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، السابق الإشارة إليه، قد تضمنت العديد من المناصب العليا الخاصة بمستخدمي البلديات، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، مساعدو المندوب البلدي (المادة 92)، مسؤولو رقمنة الحالة المدنية (المادة 177)، منسقي الأشغال (المادة 270)، رؤساء فرق النظافة والنقاوة العمومية (المادة 322)...الخ.

³ - نصت المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يستفيد الموظف صاحب منصب عالٍ... من الترقية في الدرجة بقوة القانون حسب المدة الدنيا، خارج النسب المنصوص عليها في المادة 12 أعلاه".

حدود الاختصاص في ممارسة الوظيفة المالية بين أعوان التنفيذ (أي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي)، وكذا مسؤوليتهما في ذلك، غير أن ما يستأثر به مبدأ التمييز بين مجال الملائمة ومجال المشروعية لوحده عن مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي في كونه يهدف إلى إضفاء نوع من المرونة على ممارسة الوظيفة المالية من طرف الأمر بالصرف على مستوى الهيئة العمومية المعنية التي يمثلها، وذلك بإعطائه دور مزدوج للتصرف ضمن المجالين معاً؛ ويربط مضمون هذه الفكرة مع مسألة تنفيذ النفقات المرخص بها في إطار الرخصة المالية الممنوحة على مستوى البلدية، نستنتج أن "رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته الأمر بالصرف" يلجأ أحياناً إلى مجال الملائمة عندما يكون من المناسب له أعمال سلطته التقديرية لإحداث التصرف القانوني المنشئ للالتزام المالي، وفي أحيان أخرى لا مناص له سوى إتباع مسلك مجال المشروعية عندما تكون سلطته مقيدة على نحو معين، وتبعاً لذلك يكون ملزماً باتخاذ التصرف القانوني المطلوب المنشئ للالتزام المالي؛ أما بالنسبة إلى "أمين خزانة البلدية بصفته المحاسب العمومي" فإن دوره في إطار الوظيفة المالية التي يمارسها، يركز على رقابة التصرفات القانونية المنشئة للالتزامات المالية من حيث مدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، ومن الضروري في هذا الصدد التنويه إلا أن هذه الرقابة قد تكون في بعض الأحيان ضمن حدود ضيقة جداً، لاسيما عندما تتطلب مقتضيات التسيير من الأمر بالصرف على مستوى البلدية بأن يتخذ تصرفاً قانونياً في إطار مجال الملائمة، فإنه في هذه الحالة ينبغي أن ينصب الدور الرقابي الذي سيقوم به أمين خزانة البلدية على الالتزام المالي الناشئ من حيث فقط الشكل الذي أُفرغ فيه دون أن يكون له الحق في التطرق لموضوع هذا التصرف القانوني، وذلك من حيث ملائمة أو عدم ملائمة لمقتضيات التسيير؛ وبإسقاط هذه المنطلقات النظرية بالجانب العملي من خلال إحدى الأمثلة التي سبق لنا استعراضها، ولتكن الصفقة المتعلقة باقتناء مجموعة لوازم عتاد لفائدة المصالح الإدارية للبلدية مثلاً أكثر واقعية على التصرفات القانونية الاتفاقية المنشئة للالتزامات المالية الدائرة في مجال الملائمة، فإن ما يتعلق بالمواصفات الفنية التي يختارها الأمر بالصرف على مستوى البلدية ضمن بنود الصفقة من حيث جودة ونوعية العتاد المطلوب اقتناؤه، ليس من صلاحيات أمين خزانة البلدية التطرق لمحل الصفقة، لأن ذلك هو من صميم المهام الإدارية التي ترتبط حصراً بصلاحيات الأمر بالصرف، وبالتالي فهو مُطالب في هذه الحالة بالتحقق من الشروط الشكلية التي يتطلبها القانون المتعلقة بإبرام هذه الصفقة.

على ضوء ما سبق يمكن القول بأن معالم تطبيق المجالين معاً (الملائمة والمشروعية)، لاسيما مع وجود سلطتين منفصلتين عضويا يمارسهما عونين مختلفين، الأمر بالصرف من جهة والمحاسب العمومي من جهة أخرى، قد أصبحت إلى حد ما أكثر وضوحاً؛ "فمجال المشروعية"، لا لبس فيه، لأن التصرفات القانونية المنشئة للالتزامات المالية مصدرها مقيد دائماً بما هو محدد بموجب القانون سواء من حيث الموضوع أو من حيث الشكل، فالأمر بالصرف ضمن هذا المجال ملزم باتخاذ التصرف القانوني الذي سينشأ عنه الالتزام المالي على النحو الذي يتطلبه القانون مضموناً وشكلاً، ومن ثم يأتي الدور الرقابي للمحاسب العمومي للتحقق من ذلك؛ أما بالنسبة، "لمجال الملائمة"، فهو يرتبط بما يتوفر للأمر بالصرف من معطيات أو خيارات، تمكنه من إعمال سلطته التقديرية في اتخاذ التصرف القانوني المناسب من حيث مضمونه، وبمجرد تقرير ذلك فإنه من الطبيعي أن يكون الالتزام المالي الناشئ في إطار الشكل الذي يتطلبه القانون، وبذلك فإن دور المحاسب العمومي ضمن هذا المجال ينبغي أن ينصب "فقط" على التحقق من الشكل الذي أُفْرِغَ فيه التصرف القانوني المنشئ للالتزام المالي.

كخلاصة فإنه من المناسب الإشارة في هذا الصدد إلى أن الفقه المالي قد استخلص مجموعة من النتائج الهامة، تعد مبررات عملية لتطبيق مبدأ التمييز بين مجال الملائمة ومجال المشروعية، كما أنها تبين في ذات الوقت الارتباط الوثيق للمجالين بمبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي، والتي سنحاول أن نوجزها ضمن النقاط التالية:

- الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ينشط كل منهما في نطاق مجالين منفصلين عضوياً، ولكنهما متكاملين وظيفياً، فالملائمة تفرضها مقتضيات التسيير الإداري، وهو ما يجعلها من صميم المهام التي يضطلع بها الأمر بالصرف، أما بالنسبة للمحاسب العمومي فإن ما يهتم به أكثر هو مجال المشروعية، الأمر الذي يغنيه عن تحمل أعباء فحص الملائمة التي لا تتوفر لديه أصلاً معطياتها¹.
- تقوم مسؤولية المحاسب العمومي على أساس المشروعية، وهو الأمر الذي يجعله في العادة لا يهتم بمعرفة ملائمة اختيارات الأمر بالصرف طالما أنه في النهاية غير مسؤول عنها².

- إن إشراك المحاسب العمومي في مجال الملائمة من شأنه أن يجعل من الفصل الوظيفي القائم بينه وبين الأمر بالصرف لا معنى له، وبالتالي فإن أي تصرف يقوم به

¹ - Ali BISSAD, *Comptabilité publique (Budgets, Agents et Comptes)*, Op.cit, P.27.

² - Ibid, P.28

- المحاسب العمومي لفحص الملائمة هو بمثابة توسيع لصلاحياته، كما أنه في نفس الوقت تضيق من مجال تحرك الأمر بالصرف.
- يقوم الدور الرقابي الذي يمارسه المحاسب العمومي على أساس الوثائق الثبوتية¹، الأمر الذي لا يتيح له ظروف تقرير اختيارات الأمر بالصرف، وذلك نظراً لمحدودية المعلومات بشأنها².
- ترتبط الملائمة بنتائج يطمح الأمر بالصرف لأن تتحقق، وكذا بمدى مردوديتها، فهناك حالتين، إما النجاح أو الإخفاق، وذلك على عكس المحاسب العمومي الذي لا يهتم ذلك بقدر ما يهتم أن تكون التصرفات القانونية التي نشأ عنها التزامات مالية مطابقة للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل، فهو الآخر أمام حالتين، إما أن يكون عمله مطابقاً لهذه الأطر القانونية والتنظيمية أو مخالفاً لها³.
- إن الإقرار بالمسؤولية في نطاق المشروعية مسألة واقعة لا مفر منها إذا ثبت الإخلال، حيث يكون من السهل الحكم على مدى عدم قانونية التصرف القانوني الذي نشأ عنه الالتزام المالي، وذلك لوجود قوانين تحدد إطار العمل، أما بالنسبة لمجال الملائمة فإن الإقرار بالمسؤولية هي مسألة مستبعدة بنسبة كبيرة طالما أن الأمر بالصرف يستطيع في كل الأحوال أن يدرأ المسؤولية عنه تحت ذريعة مقتضيات التسيير الإداري⁴.

المطلب الثاني

الأعوان العموميون المكلفون بتنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية

كما هو الشأن بالنسبة للهيئات العمومية الأخرى، تستند مهمة تنفيذ الرخصة المالية على مستوى البلدية على مبدأ أساسي مقرر ضمن قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، والمتمثل في "مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي"، والذي فرضته كما أسلفنا الذكر مجموعة من الاعتبارات العملية، تتعلق أساساً

¹ - زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، المرجع السابق، ص.111.

² - Ali BISSAD, *Comptabilité publique (Budgets, Agents et Comptes)*, Op.cit, P.29.

³ - محمد بن مالك، النظام المالي للبلديات بالجزائر، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2011-2012، ص.158.

⁴ - المرجع نفسه، ص.159.

بتقسيم العمل وتوزيع المهام، والرقابة المتبادلة ومحاربة الغش وسوء استخدام الأموال العمومية، وهو ما يعني استحالة قيام نفس الشخص بالوظيفتين معاً في آن واحد بسبب خصوصية العمليات التي تتطلبها كل وظيفة؛ وحتى تتحقق هذه الاعتبارات كان لابد من وجود سلطتين مستقلتين عن بعضهما البعض، والمتمثلتين فيما اصطلح عليهما في الفقه المالي بـ "سلطة الميزانية وسلطة الخزينة"¹، بحيث يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي "سلطة الميزانية" التي تخول له صلاحية الاضطلاع بالشق الإداري الذي يمكنه من تقرير الاختيارات المالية المرخص بها، وذلك بصفته آمراً بالصرف (الفرع الأول)، بينما يتولى أمين خزانة البلدية "سلطة الخزينة" التي تخول له صلاحية الاضطلاع بالشق الإداري التقني (المحاسبي)، وذلك بصفته محاسباً عمومياً، مما يمكنه من حفظ وتسيير الأرصدة ومتابعة دخول الأموال وكذا خروجها من الخزينة وفق ما تقتضيه ضوابط التشريع المالي الجاري بها العمل (الفرع الثاني).

الفرع الأول

دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلدية

يُعد رئيس المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون عون عمومي يؤدي وظيفة تسيير مرفق عمومي، ومن المناسب التذكير بأن هذه الوظيفة ليست بالأمر اليسير نظراً لتعدد المهام والصلاحيات الملقاة على عاتقه، تارةً بصفته ممثلاً للبلدية وتارةً أخرى بصفته ممثلاً للدولة، وفي كلا الصفتين التي يتمتع بهما يتضح جلياً مدى حجم الصلاحيات الواسعة المسندة إليه، وبأنه لا سبيل لتجسيد هذا الدور ميدانياً إلا من خلال تمكينه - أي رئيس المجلس الشعبي البلدي - من الاضطلاع بـ "سلطة اتخاذ التصرف القانوني"، والتي ترتبط في هذا الإطار بجانبين مهمين؛ أولهما، يتعلق بمختلف الأعمال اللازمة لإدارة مصالح البلدية، أما بالنسبة للجانب الثاني، فهو يتعلق بتلك الأعمال المرتبطة بالطلب العمومي حيث يكون مرجعها المخرجات التي يقرها أعضاء المجلس الشعبي البلدي المجتمعين كهيئة مداولة، والتي تأتي في هذا الإطار استجابة لحاجيات وانشغالات ساكنة البلدية.

¹ - Ali BISSAD, Comptabilité publique (Budgets, Agents et Comptes), Op.cit, P.09.

ومن هذا المنطلق، فإن سلطة اتخاذ التصرفات القانونية ذات الصلة بأحد الجانبين أو كلاهما معا وفق ما أسلفنا ذكره، هي من تعطي لرئيس المجلس الشعبي البلدي بحكم المركز القانوني الذي يمتاز به كأعلى مسؤول على مستوى البلدية التي يمثلها ما يصطلح عليه بصفة الأمر بالصرف (أولاً)، الأمر الذي يمكنه بموجب هذه الصفة من الاضطلاع في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، ممارسة صلاحيات مالية تتعلق أساساً بتلك الإيرادات المطلوب تحصيلها بمجرد ثبوت الحق في ذلك، وإلى جانبها أيضاً تلك النفقات المقرر صرفها باعتبارها أعباء مالية مفروضة على عاتق البلدية نتيجة لالتزاماتها الناشئة لصالح الغير، ومن أجل أداء هذه المهمة على أحسن وجه يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي مراعاة تلك الضوابط المؤطرة لمختلف العمليات التي يقوم بها في إطار صلاحياته كأمر بالصرف (ثانياً).

أولاً – رئيس المجلس الشعبي البلدي آمراً بالصرف:

تجدر بنا الإشارة في البداية إلى أن جُلّ التعريفات الفقهية تتفق على أن مصطلح الأمر بالصرف بشكل عام، صفة يمنحها القانون لكل عون عمومي مباشر "وظيفة إدارية" على مستوى هيئة عمومية، وذلك من منطلق المركز القانوني الذي يمتاز به، إما باعتباره "رئيساً إدارياً" لها، أو لكونه "مكلفاً" أو "مستخلفاً"، ويستوي في ذلك أن يكون معيناً أو منتخباً، حيث تخول له صفة الأمر بالصرف صلاحية "التصرف القانوني" في الحقوق المالية للهيئة العمومية التي يمثلها، سواءً منها تلك التي تكون لصالحها عندما يتعلق الأمر بـ"التحصيل"، أو تلك التي تنشأ على عاتقها لصالح الغير، وذلك عندما يتعلق الأمر بـ"صرف الأموال"، كما تشمل صلاحياته مسائل مالية أخرى لها علاقة بممتلكات الهيئة العمومية التي يمثلها؛ وهو ما يتطابق إلى حد ما مع أورده المشرع الجزائري ضمن أحكام القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، لاسيما المادة 04 منه التي جاءت مؤكدةً بنصها على أنه: "يعتبر آمراً بالصرف، في مفهوم هذا القانون، كل شخص معين أو منتخب أو مكلف يخول بتنفيذ العمليات الميزانية والمالية والممتلكات للأشخاص المعنوية المذكورة في المادة الأولى من هذا القانون...".

وبتحليل هذا المفهوم وربطه مع المادتين الأولى والثانية من ذات القانون السالف الذكر، يمكن القول بأن جوهر صفة الأمر بالصرف يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمركز القانوني الذي يمتاز به العون العمومي، وذلك من حيث موقعه في السلم الإداري داخل الهيئة العمومية التي يتبعها، فقد تكون صفة الأمر بالصرف ملازمة أصلاً له باعتباره رئيساً إدارياً على مستوى هذه الهيئة

العمومية، وذلك بمجرد تعيينه أو انتخابه لشغل هذا المنصب، فهي بذلك تعتبر كإحدى الصلاحيات التي يتمتع بها في إطار الوظيفة الإدارية التي يشغلها، وهو ما يعرف في هذه الحالة بـ"الأمر بالصرف الرئيسي"، كما قد تكون صفة الأمر بالصرف غير ملازمة للمنصب الذي يشغله العون العمومي، حيث تعهد إليه ممارسة هذه الصلاحية ضمن إطار معين، قد يكون مردها التفويض الإداري الذي يتلقاه من الأمر بالصرف الرئيسي، وهو ما يعرف في هذه الحالة بـ"الأمر بالصرف الثانوي"¹، كما قد تكون ممارسة صلاحية الأمر بالصرف بناءً على تكليف وفي حالات أخرى يكون مصدرها التفويض أو الاستخلاف المؤقتين نتيجة وجود أسباب طارئة، تتعلق بغياب أو حصول مانع أو شغور لمنصب العون العمومي المعهود له بصلاحية الأمر بالصرف الرئيسي.

وبربط هذه المنطلقات المفاهيمية مع مسألة تنفيذ الرخصة المالية على مستوى البلدية، يتضح بأن صفة الأمر بالصرف هي صلاحية معهودة حصراً إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو أمر منطقي مرده المركز القانوني الذي يمتاز به المنصب الذي يشغله شأنه في ذلك شأن أي رئيس إداري مُخول بممارسة صلاحيات إدارية، حيث تعتبر في هذا الإطار صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف في تنفيذ ميزانية البلدية واحدة من بين أهم الصلاحيات التي يمارسها بصفته ممثلاً للبلدية التي تم انتخابه وتنصيبه على رأسها، وهو ما تضمنته في هذا الشأن أحكام القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في المادة 81 منه بنصها على أنه: "ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف"؛

كما أنه إضافة إلى ذلك يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين أصناف الأمرين بالصرف الرئيسيين، استناداً لأحكام القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، لاسيما المادة 06 منه، والتي جاءت مؤكدةً على ذلك بنصها على أنه: "الأمرون بالصرف الرئيسيون هم: ... بالنسبة لميزانية الجماعات المحلية... رؤساء المجالس الشعبية البلدية...".

¹ - المادة 05 الفقرة الأولى (المطة الثانية) من القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه.

ثانيا - التزامات رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف:

إن تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي كما أسلفنا الذكر بصفة الأمر بالصرف ما هو إلا امتداد للوظيفة الإدارية التي يشغلها وجزء لا يتجزأ منها، حيث يظهر ذلك جلياً من خلال ارتباط صفة الأمر بالصرف بسير عمل هيئات البلدية وهياكلها الإدارية، وهي مسألة طبيعية تستند على أساس واحد يتمثل في المركز القانوني الذي يمتاز به رئيس المجلس الشعبي البلدي من حيث كونه المسؤول الأول على مستوى الهرم الإداري للبلدية التي تم انتخابه وتنصيبه على رأسها؛ ومن المناسب الإشارة في هذا الصدد إلى أن صلاحية رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف في إطار تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة، تعد عمل مهم جداً، لأنها الحلقة الأساسية في الجانب القانوني لإدارة العمليات المالية المتعلقة بمداخل البلدية والأمر بالصرف لنفقاتها كما سيتم تبين ذلك في أوانه، وهو الدور الذي تحكمه ضوابط تنظيمية¹ حيث يكون فيه رئيس المجلس الشعبي البلدي كغيره من الأمرين بالصرف مُطالباً بأخذها بعين الاعتبار، وذلك من أجل تنظيم المعلومات المالية بالاعتماد على المعطيات الدقيقة التي تكفلها في هذا الشأن محاسبتين مقررتين ضمن قواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، هما "المحاسبة الميزانية"، و "محاسبة تحليل التكاليف"².

أ - المحاسبة الميزانية: يمسك رئيس المجلس الشعبي البلدي كآمر بالصرف في إطار مبدأ سنوية تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، "محاسبة ميزانية"، تهدف إلى تسجيل عمليات تنفيذ ميزانية البلدية للإيرادات والنفقات، طبقاً لمدونة الميزانية³، وهو ما يسمح ويضمن له (أي الأمر بالصرف على مستوى البلدية) في نفس الوقت من متابعة العمليات المالية المنجزة وغير المنجزة بالنسبة لكل من الإيرادات والنفقات معاً، لاسيما من خلال المسك الجيد لمجموعة من الوثائق الأساسية، والمتمثلة في أربعة دفاتر⁴ نذكرها كما يلي:

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 24-90 المؤرخ في 22 فبراير سنة 2024، المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 29 فبراير سنة 2024.

² - المادة 03 من نفس المرسوم التنفيذي.

³ - المادة 08 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁴ - المادة 11 من نفس المرسوم التنفيذي.

1 - دفتر إيرادات الميزانية: يوضح هذا الدفتر كل العمليات المالية التي يقوم بها الأمر بالصرف المتعلقة بالإيرادات، وذلك من حيث إثباتها وتصفياتها والأوامر الصادرة بتحصيلها بما في ذلك المبالغ المالية المحصلة عنها، بالإضافة إلى التخفيضات أو الإلغاءات التي قد تمس ببعض الإيرادات.

2 - دفتر الالتزامات بالنفقات: يحدد هذا الدفتر المبالغ المالية المتعلقة بالالتزامات المتعهد بها من قبل الأمر بالصرف، طبقاً لتراخيص الالتزام أو اعتمادات الدفع والأرصدة المتاحة.

3 - دفتر أوامر الدفع أو حوالات الدفع: يُمكن هذا الدفتر الأمر بالصرف من معرفة الاعتمادات المفتوحة والمفوضة، كما يبين له الدفتر حركة هذه الاعتمادات والمبالغ المالية لأوامر أو حوالات الدفع التي يصدرها، وكذا الاعتمادات المتاحة.

4 - دفتر تفويض اعتمادات الدفع: يبين هذا الدفتر المبالغ المالية الخاصة باعتمادات الدفع المفوضة والمستهلكة من قبل كل أمر بالصرف ثانوي.

ب - محاسبة تحليل التكاليف: يمسك رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف إلى جانب المحاسبة الميزانية محاسبة أخرى تدعى بـ "محاسبة تحليل التكاليف"؛ وهو ما يمكنه بواسطتها من معرفة مختلف عناصر التكلفة بالنسبة للأنشطة الملتمزم بها في إطار برامج تنفيذ السياسات العمومية للدولة¹، كما تسمح له أيضاً من تبرير الاعتمادات الضرورية المرتبطة بتسيير الأنشطة وتسلط الضوء على العناصر الأساسية لبلوغ النجاح على مستوى البرامج²؛ وعليه فإنه إذا كان مسك المحاسبة الميزانية يهدف كما أسلفنا الذكر إلى تمكين الأمر بالصرف على مستوى البلدية من متابعة تلك العمليات المالية المنجزة وغير المنجزة بالنسبة لكل من الإيرادات والنفقات معاً، فإن مسك محاسبة تحليل التكاليف له هو الآخر في إطار تنفيذ الرخصة المالية للبلدية هدف أساسي، يتمثل في إظهار المقاربة بين الوسائل المُؤفَّرة لإنجاز أنشطة البرامج والنتائج المتحصل عليها³؛ ومن الضروري الإشارة في هذا الصدد إلى أن محاسبة تحليل التكاليف التي يمسكها الأمر بالصرف على مستوى البلدية تعتمد على تلك

¹ - المادة 49 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 24-90 المؤرخ في 22 فبراير سنة 2024، **المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية**، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 49 الفقرة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي.

³ - المادة 51 من نفس المرسوم التنفيذي.

المعطيات التي يكون مصدرها "المحاسبة العامة"، حيث تعتبر هذه الأخيرة من صميم التزامات أمين خزانة البلدية بصفته محاسباً عمومياً، وهو ما سيتم تبينه من خلال دوره في إطار تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية ضمن الفرع الموالي.

الفرع الثاني

دور أمين خزانة البلدية في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلدية

ترتبط مسألة تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية إلى جانب الدور الذي يقوم به رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف، تدخل عون عمومي آخر معهود له قانوناً بصفة المحاسب العمومي، وهو الدور الذي يتولاه على مستوى البلدية أمين خزانة البلدية (أولاً)، حيث قيده المشرع هو الآخر شأنه في ذلك شأن الأمر بالصرف على مستوى البلدية بضرورة الالتزام بتلك الضوابط المؤطرة لمختلف العمليات التي يقوم بها في إطار صلاحياته كمحاسب عمومي (ثانياً).

أولاً – أمين خزانة البلدية محاسباً عمومياً:

تجدر بنا الإشارة في البداية إلى أن معظم التعريفات الفقهية تتفق على أن مصطلح المحاسب العمومي بشكل عام، صفة يمنحها القانون لكل "موظف" معين أو معتمد من طرف وزير المالية للقيام بمهام محددة في إطار التسيير المالي على مستوى إحدى الهيئات العمومية، حيث تعتبر مهمة تحصيل الإيرادات المأمور بتحصيلها ودفع النفقات المأمور بدفعها واحدة من بين أهم المهام التي يقوم بها؛ أما بالنسبة لتعريف المحاسب العمومي ضمن أحكام القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، فالجدير بالملاحظة

أنه لم يرد بشكل جامع مانع إلا من خلال أجزاء متفرقة ضمن نصوصه، ونخص في هذا الإطار المواد 15، 16، 24 منه؛ وباستقراء هذه المواد نستطيع القول بأن "المحاسب العمومي هو ذلك العون العمومي المعين أو المعتمد من قبل الوزير المكلف بالمالية، الذي يتولى القيام بمهام رئيسية تتمثل في تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، إلى جانب مهام أخرى تتعلق بحراسة وحفظ الأموال والسندات والقيم وتداولها...".

وفي نطاق دراستنا لمسألة تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلديات تجدر بنا الإشارة بداية إلى أن مهمة المحاسب العمومي كان يتولاها "قابض البلدية"، والذي شاعت تسميته آنذاك بـ "Receveur Communal" كتسمية مأخوذة من النصوص القانونية الواردة باللغة

الفرنسية لاسيما ضمن قانوني البلدية لسنة 1967¹ ولسنة 1990²، ثم تغيرت هذه التسمية في سنة 2003 على إثر إجراء تغيير هيكلي ضمن المصالح الخارجية للخرينة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19 يناير سنة 2003³، حيث استحدثت بموجبه لأول مرة ما يسمى بخزائن البلديات⁴، وتبعاً لذلك استحدثت معه منصب "أمين خزانة البلدية" كمحاسب عمومي على مستوى البلدية، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-42 المؤرخ في 19 يناير سنة 2003⁵، وفي هذا الإطار نصت المادة 54 منه الفقرة الأولى على أنه: "أمين خزانة البلدية هو المحاسب الرئيسي لميزانية البلدية"، وهو الأمر الذي واكبه المشرع ضمن أحكام القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية في المادة 205 منه، والتي جاءت مؤكدة على أنه: "يمارس مهام أمين خزانة البلدية محاسب عمومي معين طبقاً للتنظيم"، وليس هذا فحسب، إذ جاءت الإصلاحات التنظيمية الجديدة المتعلقة بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي هي الأخرى متضمنة ذلك، وهو ما أكدته في هذا الشأن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 24-90 المحدد لمحتوى وكيفيات تطبيق المحاسبة العمومية، السالف الذكر، استناداً للمادة 07 منه، والتي جاء مضمونها كما يلي: "يكتسب صفة المحاسب العمومي... أمناء خزائن البلديات..."; أما بخصوص كيفية تعيين أمين خزانة البلدية، فإنه من الضروري الإشارة إلى أن هذه العملية قد أصبحت في الوقت الحالي تخضع لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 24-343

¹ - Article 272 du Ordonnance n° 67-24 portant code communal, référence précédâmes, stipule: « les fonctions de receveur communal sont exercées par un comptable public, nomme selon les dispositions vigueur ».

² - Article 172 du Loi n° 90-08 portant relative à la commune, référence précédâmes, stipule: « les fonctions de receveur communal sont exercées par un comptable public nommé à la réglementation en vigueur ».

³ - المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19 يناير سنة 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 11 مايو سنة 1991، المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخرينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04، الصادرة بتاريخ 22 يناير سنة 2003.

⁴ - نصت المادة 02 من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "تتألف المصالح الخارجية للخرينة، تحت سلطة المدير العام للمحاسبة، مما يأتي: ... خزائن البلديات...".

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 03-42 المؤرخ في 19 يناير سنة 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991، المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04، الصادرة بتاريخ 22 يناير سنة 2003.

**الباب الأول: ميزانية البلدية من التحضير إلى التنفيذ...مرحلة أساسية في صنع القرار المالي للبلديات
وأداة قانونية لتنفيذ مخرجاته**

المحدد لكيفيات تعيين واعتماد المحاسبين العموميين¹، حيث يكون وزير المالية كما أسلفنا الذكر هو الشخص القانوني المخول حصراً بممارسة سلطة تعيين المحاسبين العموميين².

وعليه فإنه من خلال هذا الإطار المفاهيمي يظهر جوهر الاختلاف ما بين رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصرف وأمين خزانة البلدية، وذلك في كون أن الأول يمارس صلاحياته الإدارية في المجال المالي كصلاحية مرتبطة بالمنصب الذي يشغله بصفته منتخبا ومسؤولاً أول على رأس البلدية، وذلك على عكس أمين خزانة البلدية فهو موظف يمارس مهامه بصفته محاسباً عمومياً كصلاحية أصلية مرتبطة بالوظيفة التي تم تعيينه فيها على مستوى البلدية أو البلديات المكلف بتنفيذ ميزانياتها.

ثانيا - التزامات أمين خزانة البلدية كمحاسب عمومي:

إن طبيعة المهام المسندة إلى أمين خزانة البلدية المتعلقة بعملية تنفيذ ميزانية البلدية في إطار الرخصة المالية الممنوحة، ليست مجرد تحويلات لعمليات مالية بسيطة لتلك الإيرادات المأمور بتحصيلها أو لتلك النفقات المأمور بدفعها، فهي ترتبط كما هو الشأن بالنسبة للأمر بالصرف على مستوى البلدية بأطر منهجية محددة، الهدف منها هو إضفاء نوع من المرونة على الدور المسند إلى أمين خزانة البلدية، الأمر الذي يُسهّل عليه التحكم في الجانب المحاسبي وفي ذات الوقت بدوره الرقابي الذي يتطلب منه كما سنرى ذلك في حينه التدقيق في تلك الشروط والإجراءات القانونية قبل قبول أي أمر صادر إليه من الأمر بالصرف، حيث تتمثل هذه الأطر المنهجية في التزامه (أي أمين خزانة البلدية) بمسك محاسبية ميزانياتية خاصة به، بالإضافة إلى مسك مختلف الوثائق المحاسبية في إطار ما يسمى بـ"المحاسبية العامة".

أ - المحاسبية الميزانياتية: كما هو الشأن بالنسبة للأمر بالصرف على مستوى البلدية يخضع أمين خزانة البلدية هو الآخر في إطار مبدأ سنوية تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، إلى ذات الالتزامات المقررة ضمن قواعد المحاسبية العمومية والتسيير المالي، والمتمثلة

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 24-343 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، المحدد لكيفيات تعيين واعتماد المحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، الصادرة بتاريخ 22 أكتوبر سنة 2024.

² - المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي.

الباب الأول: ميزانية البلدية من التحضير إلى التنفيذ...مرحلة أساسية في صنع القرار المالي للبلديات
وأداة قانونية لتنفيذ مخرجاته

أساساً في ذلك الجانب المحاسبي الذي يركز على مسك "محاسبة ميزانياتية"، تهدف كما أسلفنا الذكر إلى تسجيل عمليات تنفيذ ميزانية البلدية للإيرادات والنفقات، طبقاً لمدونة الميزانية¹، وهو ما يُمكن أمين خزانة البلدية من متابعة العمليات المالية المنجزة وغير المنجزة ضمن كل باب من أبواب الميزانية (الإيرادات والنفقات معاً)²، وذلك من خلال الالتزام بتسجيل هذه العمليات عند القيام بتحصيل أي إيراد أو دفع أي نفقة في إطار مبدأ محاسبة الصندوق³؛ الأمر الذي يسمح له فيما بعد من الوقوف والاطلاع على وضعيات ميزانياتية مختلفة تتعلق بالإيرادات المحصلة والنفقات المدفوعة، وكذا وضعيات إيرادات ونفقات الحسابات الخاصة للخزينة، بالإضافة إلى معرفة وضعيات الرصيد الميزانياتي⁴.

ب - المحاسبة العامة:

تعتبر المحاسبة العامة بمثابة نظام معلوماتي أكثر من ضروري ضمن دواليب التسيير الإداري، نظراً لارتباطها بمبدأ هام يتمثل في تلك الحقوق والالتزامات المثبتة⁵، والتي تصبح بمجرد حلول ميعاد استحقاقها عبارة عن ديون، وهذه الأخيرة ليست كأى ديون عادية طالما أن أحد أطرافها شخصاً معنوياً عاماً، وذلك بغض النظر عن مركزه القانوني في إطار الدين الناشئ، دائماً أم مديناً؛ من هنا كان لابد من وجود نظام معلوماتي يتمثل في مسك "محاسبة عامة" تضمن تسجيل كل العمليات المحاسبية نتيجة الحركات التي تطرأ على أموال جميع الهيئات العمومية دون استثناء⁶، وهو الدور الذي يضطلع به حصرياً على مستوى البلديات في إطار الرخصة المالية الممنوحة لها أمناء خزائنها بصفتهم المحاسبين العموميين من خلال ضبط كل العمليات وتسجيلها لاسيما عندما يتعلق الأمر بممتلكات هذه البلديات وكذا وضعيتها المالية والنتائج المحققة⁷، ومن أجل تسهيل هذه المهمة يعتمد أمناء خزائن

¹ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 24-90 المؤرخ في 22 فبراير سنة 2024، المحدد لمحتوى وكيفية تطبيق المحاسبة العمومية، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 21 من نفس المرسوم التنفيذي.

³ - المادة 22 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁴ - المادة 30 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁵ - المادة 35 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁶ - المادة 34 الفقرة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي.

⁷ - المادة 34 الفقرة الأولى من نفس المرسوم التنفيذي.

البلديات في مسك المحاسبة العامة على أربعة (04) دفاتر وهي، "الدفتر اليومي"، و"الدفاتر المساعدة"، إلى جانب "الدفتر الكبير" و "الميزان العام للحسابات".

المطلب الثاني

عمليات تنفيذ إيرادات ونفقات البلدية

تعتبر مسألة تنفيذ عمليات الإيرادات والنفقات المزمع إنجازها في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلديات عملاً إدارياً مصدره هو تلك التصرفات القانونية المرتبة للأثر المالي، أي وجود "حق مالي" لفائدة شخص معين، فإما أن يكون هذا الحق لصالح هذه البلديات أو على عاتقها لفائدة الغير صاحب الحق، وهو ما يستتبع في كلتا الحالتين ضرورة أن يأخذ صاحب الحق حقه، طالما تقرر له ذلك بقوة القانون؛ غير أن خصوصية هذا الحق المالي الناشئ نظراً لكون أن أحد الطرفين دائماً كان أم مديناً هو شخص معنوي عام (البلدية)، جعلت منه دوماً ذا طبيعة قانونية متميزة يخضع إلى ضوابط خاصة به، تتمثل في تلك الإجراءات التي أفرد لها المشرع الجزائري ضمن أحكام القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه، وذلك في الباب الثاني منه الوارد بعنوان "العمليات"، أين نجدها مقسمة إلى فصلين؛ يتعلق الفصل الأول منها بتلك الإجراءات الضرورية لتنفيذ عمليات إيرادات البلدية (الفرع الأول)، أما بالنسبة للفصل الثاني فهو يتعلق بالإجراءات اللازمة لتنفيذ عمليات نفقات البلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

عمليات تنفيذ إيرادات البلدية

تجدر بنا الإشارة في البداية إلى أن المقصود بعمليات تنفيذ إيرادات البلدية هي تلك الخطوات الإجرائية اللازمة لتحصيل الأموال العمومية؛ فإذا كانت مرحلة تحضير مشروع ميزانية البلدية - كما أسلفنا الذكر - تأخذ بعين الاعتبار الأولوية في رصد التقديرات المالية الخاصة بالإيرادات من منطلق النظرية القائمة على مبدأ "الإيرادات تحدد النفقات"، فإن مرحلة تنفيذ ميزانية البلدية في إطار الرخصة المالية الممنوحة لها، لا بد وأن تأخذ هي الأخرى الأولوية ذاتها، وهو الدور الذي يقوم به حصراً كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

وبناءً على ذلك، يشرع رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره آمراً بالصرف في القيام بمهام المرحلة الإدارية، المتضمنة لأولى الإجراءات الممهدة لتحصيل الإيرادات (أولاً)، بينما

يضطلع أمين خزينة البلدية باعتباره محاسباً عمومياً بالشق المتبقي، والذي يندرج في إطار ما يصطلح عليه بالمرحلة المحاسبية المتضمنة لآخر إجراء من إجراءات التحصيل (ثانياً).

أولاً - المرحلة الإدارية:

تكتسي المرحلة الإدارية المتعلقة بتنفيذ مختلف عمليات إيرادات البلدية أهمية بالغة، كونها تخول لرئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصرف صلاحية التصرف لمباشرة أولى الخطوات الضرورية للحصول على الأموال المرخص له بتحصيلها في إطار الرخصة المالية الممنوحة؛ وهي المهمة التي لا بد كقاعدة عامة أن تراعى فيها تسلسلياً تلك الضوابط الإجرائية التي تضمنتها في هذا الصدد أحكام القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر، والمتمثلة في كل من "الإثبات" كأول إجراء، ثم يليه إجراء "التصفية"، لتختتم المرحلة الإدارية بآخر إجراء ألا وهو "الأمر بالإيراد".

أ - الإثبات: ويعد المدخل الرئيسي لباقي الإجراءات اللاحقة التي تتطلبها المرحلة الإدارية، إذ بموجبه يتم تكريس حق الدائن العمومي¹؛ ومن المناسب الإشارة إلى أن إثبات الإيراد كإجراء ضروري في نطاق تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة يستلزم من الأمر بالصرف أخذ بعين الاعتبار أمرين أساسيين، أولاهما التحقق من الواقعة المنشئة للحق المالي (الدين)، أما بالنسبة للأمر الثاني فيتمثل في إلزامية تكريس هذا الحق طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل في هذا الشأن²؛ وبإسقاط هذا المعنى على تلك الحقوق المالية الناجمة عن مختلف الرخص العقارية التي تمنحها البلدية، ولتكن في هذا الصدد شهادة المطابقة مثلاً على ذلك، فإن الواقعة المنشئة للحق المالي تتمثل في ذلك الملف الذي يُودعُ أحد الأشخاص على مستوى المصالح الإدارية للبلدية من أجل طلب الحصول على شهادة المطابقة، أما بالنسبة لتكريس هذا الحق، فإنه يجب أن يتم طبقاً لأحكام المادة 55 من القانون رقم 08-24 المؤرخ في 24 نوفمبر سنة 2024، المتضمن قانون المالية لسنة 2025، السابق الإشارة إليه.

¹ - المادة 39 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه.

² - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2003، ص.63.

ب - التصفية: يسمح إجراء التصفية استناداً إلى نص المادة 40 من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر، بتحديد المبلغ المالي للدين المستحق لفائدة الدائن العمومي تحديداً دقيقاً دون زيادة أو نقصان، ولتكن الإيرادات الجبائية المرخص بتحصيلها في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلدية مثلاً على ذلك، حيث يتم في هذه الحالة إجراء التصفية للإيراد الجبائي رسماً كان أم ضريبة عن طريق تحديد مبلغه بتطبيق النسبة أو التعريف الخاصة به كما هي محددة في التشريع والتنظيم الجاري به العمل¹؛ ومن الضروري التنويه في هذا الصدد إلى مسألة في غاية الأهمية تتعلق بمباشرة إجرائي الإثبات والتصفية، فإذا كانا من حيث المبدأ يتم إجراؤهما من طرف الأمر بالصرف وتحت مسؤوليته، إلا أنه في بعض الأحيان قد تقتضي خصوصية طبيعة الإيراد قيام أعوان عموميين آخرين بهذه المهمة، كما لو تعلق الأمر بالإيرادات الجبائية، حيث يتم إجراء إثباتها وتصفياتها من طرف مصالح إدارة الضرائب، ونفس الشيء ينطبق بالنسبة للإيرادات التي يكون مصدرها الأحكام والقرارات القضائية إذ هي الأخرى تتم إجراءات إثباتها وتصفياتها من طرف الجهات القضائية².

ج - الأمر بالإيراد: يتمثل هذا الإجراء في نطاق تنفيذ عمليات إيرادات البلدية المرخص بتحصيلها، في ذلك السند الذي يُصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصرف إلى أمين خزانة البلدية باعتباره محاسباً عمومياً، عندما يتعلق الأمر بتلك الديون المثبتة والمصفاة لصالح البلدية³، فهو بذلك (أي هذا السند) بمثابة أمر بالتحصيل.

ثانيا - المرحلة المحاسبية:

بعد إتمام الأمر بالصرف على مستوى البلدية للإجراءات السالفة الذكر المتعلقة بالإيرادات المرخص بتحصيلها لفائدة البلدية، يمكن القول أن المرحلة الإدارية قد انتهت، لتبدأ بذلك المرحلة المحاسبية، وذلك بمجرد تلقي أمين خزانة البلدية "الأمر بالإيراد" الصادر إليه من طرف الأمر بالصرف على مستوى البلدية، حيث يعتبر إجراء التحصيل كآخر عملية

¹ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص. 63.

² - المرجع نفسه، ص. 63-64.

³ - نصت المادة 41 من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "بغض النظر عن أحكام المادة 50 من هذا القانون، يكون كل دين مصفى موضوع أمر بالإيراد صادر عن الأمر بالصرف المعني".

لتحصيل الإيراد أو الإيرادات المرخص بتحصيلها، وهو ما يترتب عنه إبراء الديون التي هي للغير على عاتق البلدية¹.

يرتكز دور أمين خزانة البلدية في هذا الإطار قبل التكفل بسندات التحصيل التي يتلقاها من طرف الأمر بالصرف في مراقبة شرعيتها، وذلك من خلال التأكد من أن الأمر بالصرف مرخص له قانونا بتحصيل الإيرادات؛ ومن الضروري الإشارة إلى أن هذا الترخيص لا يقتصر على تلك الأحكام الواردة في القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه، وإنما يشمل القوانين الأخرى ذات الصلة بطبيعة الإيراد المراد تحصيله، فإذا أخذنا على سبيل المثال الإيرادات الجبائية، فإن أمين خزانة البلدية مُطالب بالتحقق من مدى شرعيتها استنادا لتلك النصوص القانونية التي تؤطرها (الجبائية وقوانين المالية)؛ كما يمتد دور أمين خزانة البلدية ليشمل أيضا مراقبة التعديلات التي قد تطرأ في هذا الشأن على أوامر التحصيل، لاسيما عندما يتعلق الأمر بتخفيض مبالغها أو بإلغائها كلية، لذلك فهو مُطالب في مثل هذه الحالات بالتحقق من مدى صحة هذه التخفيضات والإلغاءات.

بعد تأكد أمين خزانة البلدية بأن أوامر التحصيل الصادرة إليه من الأمر بالصرف مطابقة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في هذا الشأن، لاسيما منها تلك الأحكام الواردة ضمن المادة 26 من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر، يشرع في هذه الحالة بعملية التحصيل طبقا للأمر الصادر إليه، وهو ما أكدته في هذا الصدد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 24-358 المحددة لآجال دفع النفقات وكيفيات تحصيل الإيرادات وشروط قبول القيم المنعدمة²، حيث نصت المادة 10 منه على أنه: "بعد القيام بالالتزامات المحددة في المادة 26 من القانون رقم 23-07...، يقوم المحاسب العمومي المختص بالتكفل في كتاباته بأوامر الإيرادات التي يصدرها الآمرون بالصرف".

¹ نصت المادة 43 من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "التحصيل هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي".

² المرسوم التنفيذي رقم 24-358 المؤرخ في 07 نوفمبر سنة 2024، المحدد لآجال دفع النفقات وكيفيات تحصيل الإيرادات وشروط قبول القيم المنعدمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 74.

يراعي أمين خزانة البلدية في عملية التحصيل، الآجال المحددة¹ ضمن المرسوم التنفيذي رقم 24-358 المحدد لآجال دفع النفقات وكيفيات تحصيل الإيرادات وشروط قبول القيم المنعدمة²، وذلك بإشعار المدينين بدفع الديون المستحقة عليهم، كما يتعين عليه بذل العناية اللازمة واتخاذ كل الإجراءات القانونية تحت طائلة قيام مسؤوليته المالية والشخصية، بإتباع أولاً طرق التحصيل الودي، وفي حالة عدم إمكانية ذلك اللجوء إلى طرق التحصيل الجبري الممنوحة له بموجب أحكام قانون المالية لسنة 2006³، استناداً لنص المادة 59 منه⁴.

الفرع الثاني

عمليات تنفيذ نفقات البلدية

إذا كانت عمليات تنفيذ الإيرادات المرخص بتحصيلها تؤدي بواسطة إجراءاتها التسلسلية السالفة الذكر، إلى دخول الأموال إلى خزانة البلدية، فإن عمليات تنفيذ النفقات المرخص بإنفاقها تؤدي إلى خروج أموال البلدية من خزنتها، وهي العمليات التي تتم هي الأخرى وفق مرحلتين أساسيتين، مرحلة إدارية يختص بها رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره أمراً بالصرف على مستوى البلدية (أولاً)، ومرحلة محاسبية يضطلع بها أمين خزانة البلدية باعتباره محاسباً عمومياً (ثانياً).

أولاً – المرحلة الإدارية:

تتم المرحلة الإدارية الخاصة بتنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية في القسم المتعلق بالنفقات بثلاث عمليات إجرائية أساسية، تضمنتها في هذا الشأن أحكام القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر، وهو ما أكدته في هذا

¹ نصت المادة 28 من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "بعد التأكد من استيفاء الشروط الواردة في المادتين 26 و 27 أعلاه، يجب على المحاسب العمومي أن يقوم بتحصيل الإيراد أو بدفع النفقة في الآجال المحددة عن طريق التنظيم".

² المواد 11 و 12 و 14 من المرسوم التنفيذي رقم 24-358 المؤرخ في 07 نوفمبر سنة 2024، المحدد لآجال دفع النفقات وكيفيات تحصيل الإيرادات وشروط قبول القيم المنعدمة، السابق الإشارة إليه.

³ القانون رقم 05-16 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، السابق الإشارة إليه، ص.23.

⁴ نصت المادة 59 من نفس القانون على أنه: "تمنح صلاحيات التحصيل القسري المسندة لقابضي الضرائب بمقتضى أحكام المواد 392 إلى 395 من قانون الضرائب المباشرة لأمناء الخزينة البلديين...".

الصدد المادة 55 منه ضمن فقرتها الأولى، والتي نصت على أنه: "قبل أن يتم دفع النفقات، يتم الالتزام بها وتصفياتها والأمر بصرفها أو تحرير حوالات بشأنها".

وبناءً على ذلك، تشمل أول عملية من عمليات تنفيذ النفقات المرخص بإنجازها، إجراء الالتزام كمرحلة أولى، وبعدها إجراء التصفية كمرحلة ثانية، ومن ثم إصدار الأمر بالصرف كمرحلة أخيرة، وهي كلها تندرج في إطار المرحلة الإدارية التي هي من صميم اختصاص الأمر بالصرف على مستوى البلدية.

أ - **الالتزام**: يعد بشكل عام بمثابة حجر الأساس الذي تستند عليه أي عملية من عمليات التنفيذ الخاصة بأي نفقة عمومية مهما كانت طبيعتها، وقد عرفته المادة 56 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر، بأنه ذلك: "... الإجراء القانوني الذي بموجبه يتم إنشاء أو إثبات دين تنتج عنه نفقة"؛ فهو بذلك كما يرى الأستاذ يلس شاوش بشير، علة أو سبب وجود النفقة¹.

وعليه فإن إجراء الالتزام بأي نفقة من نفقات البلدية في إطار تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، مرده هو تلك التصرفات التي يقوم بها الأمر بالصرف على مستوى البلدية من شأنها أن تجعل البلدية التي يمثلها في موضع الشخص المدين، وهذه التصرفات (أي الالتزامات)، قد تكون إراديا وهو ما يعبر عنه بالالتزام الإرادي، كما قد تكون لا إراديا وهو ما يعبر عنه بالالتزام اللاإرادي.

فبالنسبة، **"لالتزام الإرادي (L'engagement volontaire)"**: فيكون مصدره التصرفات القانونية التي يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار صلاحيته الوظيفية، وهي عديدة في هذا الشأن، نذكر منها على سبيل المثال قرارات التعيين والترقية التي تخص مستخدمي البلدية، إذ يترتب عنها الالتزام بصرف نفقات هؤلاء، وذلك في شكل رواتب شهرية يتقاضونها في مقابل أداء مهامهم الوظيفية.

أما بالنسبة، **"لالتزام اللاإرادي (L'engagement involontaire)"**: فيكون مصدره بناءً على عمل مادي يخرج عن نطاق التصرفات القانونية، يتسبب وقوعه في حدوث ضرر، وإصلاحه يقتضي ضرورة دفع تعويض مالي للطرف المضرور نتيجة توافر أركان المسؤولية المدنية.

¹ - بشير يلس شاوش، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، المرجع السابق، ص. 218.

ومن الضروري التنويه في هذا الصدد إلى عدم الخلط بين الالتزام المشار إليه سلفاً و"الالتزام المحاسبي"، والذي يعني التقيد بمقدار الاعتماد المخصص لأي نفقة، فهو بذلك بمثابة جزء من الالتزام بصورتيه، فإما أن يكون سابقاً، وهذا هو الأصل بالنسبة للالتزامات المالية، إذ يتم التحقق أولاً من أن النفقة مرخص بإنجازها، ومن ثمة إتباع الإجراءات المقررة قانوناً للالتزام بها، وذلك قبل أن يصبح الالتزام الإرادي بها قابلاً للتنفيذ، وقد يكون الالتزام المحاسبي لاحقاً، وهو ما يمكن اعتباره كاستثناء بالنسبة للالتزامات الإدارية، لأن نشوء الدين في هذه الحالة يأتي نتيجة عوامل خارجية لا دخل فيها للأمر بالصرف، مما يجعل من مسألة الالتزام بها أمراً لا مفر منه¹.

ب - التصفية: إذا كان إجراء الالتزام في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلدية وفق المفهوم السالف الذكر، معناه ذلك التصرف الذي يجعل البلدية في موضع الشخص المدين سواءً كان ذلك بإرادتها أو بغير إرادتها، فإن إجراء التصفية كخطوة ثانية في عملية تنفيذ النفقات المرتبطة بالرخصة المالية الممنوحة للبلدية، تهدف بالأساس استناداً إلى نص المادة 57 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر، إلى التحقق من وجود الدين وفقاً لما تم الالتزام به، ومن ثم تحديد المبلغ الصحيح.

إذن فالتصفية بهذا المعنى تتضمن عمليتين متتابعيتين وهما، **العملية الأولى**، تتطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصرف التأكد من أداء الخدمة الفعلية، وبمعنى آخر لا يمكن كقاعدة عامة صرف أي نفقة من نفقات البلدية بصفة كلية إلا بعد تنفيذ موضوعها، فمثلاً مستخدم البلدية لا يتقاضون رواتبهم الشهرية، إلا بعد أداء مهامهم الوظيفية الموكلة إليهم بصفة فعلية؛ أما بالنسبة، **للعملية الثانية**، فهي تركز على تحديد مبلغ النفقة تحديداً دقيقاً.

وبالتالي فإنه بتجميع كل هذه العناصر السالف ذكرها، يتضح لنا بأن التصفية كإجراء ضروري بموجبها يتقرر حق الدائن في استيفاء حقه، وذلك بغض النظر عن طبيعة هذا الدين؛ غير أن هذا الأخير، أي الدين الناشئ لن تكون له أي صبغة تنفيذية، ما لم يتم الأمر بالصرف على مستوى البلدية بإصدار سند الأمر بالصرف المتضمن دفع المبلغ المدان به لصالح الدائن، وهو ما سيتم التفصيل فيه ضمن العنصر الموالي.

¹ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص. 77-78.

ج - الأمر بالصرف: بعد أن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصرف، بإجراء عملية التصفية من خلال - كما أسلفنا الذكر - التحقق أولاً من أداء الخدمة الفعلية، وعلى أساس ذلك يتم تحديد مبلغ النفقة بدقة، فإنه حينئذٍ يتقرر حق الدائن، وهذا الأخير حتى يتمكن من استيفاء حقه، لا بد وأن يصدر عن الأمر بالصرف على مستوى البلدية سند الأمر بالصرف أو حوالة الدفع¹، تتضمن تسديد مبلغ الدين لصالحه.

ومن هنا يمكن اعتبار سند الأمر بالصرف أو حوالة الدفع بمثابة إجراء جوهري، لأنه بموجبه يتم دفع النفقة لصالح الدائن، وهو ما أكدته في هذا الشأن أحكام المادة 58 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر، بنصها على أنه: "الأمر بالصرف أو تحرير حوالات الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إعطاء الأمر بدفع النفقة العمومية".

وعلى هذا الأساس، فإن "الأمر بالصرف" يعني ذلك الأمر الكتابي الذي يوجهه رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصرف إلى أمين خزانة البلدية، مضمونه دفع مبلغ مالي معين من حساب البلدية لشخص معين²، يتمثل في الدائن أو مجموعة من الدائنين؛ وهي العملية التي تتم بواسطة حوالة تتضمن مجموعة من البيانات الأساسية، بدءاً بتعيين السنة المالية، والفصل والمادة والسطر الميزانياتي، وكذا موضوع النفقة وتاريخها، اسم المستفيد، ورقم حسابه، مبلغ النفقة بالأرقام وبالحروف، بالإضافة إلى التأشيرات الضرورية لهيئات الرقابة المسبقة، وأخيراً ختم وتوقيع الأمر بالصرف للبلدية³؛ كما يجب أن ترفق حوالة الدفع بجميع الوثائق الثبوتية المدعمة للنفقة (قرارات، فواتير...الخ).

ثانياً - المرحلة المحاسبية:

باستكمال إجراء الأمر بالصرف من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، بإعداده الحوالات التي تخص تلك نفقات البلدية التي تمت تصفيتها، فإنه بذلك تنتهي إجراءات المرحلة الإدارية،

¹ - نصت المادة 203 الفقرة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الحوالات...".

² - يوسف جبلاي، النظام القانوني للأمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، المجلد 05، العدد 01، جامعة غليزان، 2016، ص.89.

³ - ينظر في هذا الصدد بخصوص البيانات الأساسية لحوالة الدفع: أحمد وقاد، عمليات الميزانية وعمليات الخزينة، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005-2006، ص.20.

لتبدأ بذلك المرحلة المحاسبية، والتي يتولاها في هذا الإطار أمين خزانة البلدية من خلال قيامه بإجراء وحيد يتمثل في، "الدفع"؛ والذي بموجبه يتم إخراج المبالغ المالية من خزانة البلدية لصالح الدائنين بما يؤدي إلى وضع حد لعلاقة المديونية، وهو ما أكدته في هذا الشأن نص المادة 59 من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، بنصها على أنه: "الدفع هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي".

يتعين على أمين خزانة البلدية القيام بدوره الرقابي كما ينبغي خلال هذه المرحلة، من منطلق تلك الصلاحيات المخولة له، وطبقاً للإجراءات المقررة قانوناً، أما ما يخرج عن ذلك، فليس له أي سلطة تقديرية بخصوصه؛ فهو إذن مُطالب بالتحقق من شرعية حوالات الدفع تحت طائلة قيام مسؤوليته المالية، وإذا ثبت له سلامتها وجب عليه حينئذ إجراء عملية الدفع خلال الأجل المحدد¹، أما في حالة عدم سلامتها، يتعين عليه إشعار الأمر بالصرف كتابياً، مبيناً له أسباب الرفض من أجل تدارك الأخطاء المسجلة².

أما بخصوص عملية الدفع، فتتم في الغالب عن طريق إيداع أمين خزانة البلدية المبلغ المالي في حساب الدائن وباسمه، والذي قد يكون في هذا الصدد عبارة عن حساب بريدي أو بنكي.

¹ - نصت المادة 03 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 24-358 المؤرخ في 07 نوفمبر سنة 2024، المحدد لأجل دفع النفقات وكيفيات تحصيل الإيرادات وشروط قبول القيم المنعدمة، السابق الإشارة إليه على أنه: "يقوم المحاسب العمومي المختص بالرفض المؤقت أو الرفض النهائي أو قبول أوامر الصرف أو حوالات الدفع التي يصدرها الأمر بالصرف في أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ استلامها".

² - نصت المادة 04 الفقرة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "يجب على الأمرين بالصرف إكمال ملفاتهم خلال أجل أقصاه خمسة (5) أيام ابتداء من تاريخ تبليغ الرفض المؤقت، دون أن تتعدى نهاية الشهر المعني".

المبحث الثاني

تعديل الرخصة المالية الممنوحة للبلدية

تعتبر عملية تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية مرحلة عملية بالدرجة الأولى، حيث يظهر خلالها دور كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته آمراً بالصرف، وأمين خزانة البلدية بصفته محاسباً عمومياً، كل في نطاق اختصاصاته وصلاحياته المخولة له في إطار- كما أسلفنا الذكر - تلك المبادئ المقررة قانوناً.

ومن الضروري الإشارة إلى أن دور أمين خزانة البلدية في إطار تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، يرتبط بما يُقدم عليه رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف، باعتبار أن هذا الأخير هو من يملك سلطة المبادرة في التنفيذ من خلال مباشرته لإجراءات المرحلة الإدارية المتعلقة بتحصيل الإيرادات أو بصرف النفقات، وتبعاً لذلك يتولى أمين خزانة البلدية مهمة القيام بالتحصيل أو بالدفع، وفقاً لطبيعة الأمر الصادر إليه من الأمر بالصرف.

إن القيام بهذا الدور في إطار تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، ليس بالعمل السهل، لاسيما بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، كونه مُلزم كأمر بالصرف بعدم القيام بأي تصرف يجعل البلدية في موضع الشخص المدين إلا في حدود ما يتوفر لديه من اعتمادات مالية، وذلك على عكس الإيرادات فهو مُطالب ببذل العناية الضرورية من أجل ضمان على الأقل تحصيل كافٍ لتغطية تلك النفقات المتوقعة؛ غير أن مسألة تحقق ذلك ميدانياً تبقى مرهونة بعدم حدوث إختلالات مالية، وهو أمر نسبي يرتبط باعتبارات قانونية وعملية، تجعل من عملية تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية في غاية الصعوبة، خاصة عندما يتعلق الأمر بالإيرادات كونها الوسيلة القانونية الوحيدة لاضطلاع البلدية بالأعباء المفروضة عليها نتيجةً للمهام التي تقوما بها في ميادين مختلفة (المطلب الأول)، هذا الوضع، يستدعي من رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته آمراً بالصرف مجابهة التطورات الحاصلة، بإجراء التصحيحات الضرورية التي تسمح بإعادة تعبئة الرخصة المالية الممنوحة للبلدية بمختلف الموارد المالية المتاحة والممكنة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

البحث في أهم أسباب تعديل الرخصة المالية الممنوحة للبلدية

بما أن الرخصة المالية الممنوحة للبلدية بعنوان الميزانية الأولية للسنة المالية الجديدة يغلب عليها كثيرا الطابع التوقعي وعدم الدقة أحيانا، فإن تعديلها هو مسألة حتمية لا بد منها، وذلك لأسباب عديدة، تتعلق بارتباط عملية التنفيذ بالسنة المالية السابقة، ضمن جوانب عديدة من أجل تقييم ما تم إنجازه وما لم يتم إنجازه، مما يمكن ذلك من تحديث الوضعية المالية للبلدية (الفرع الأول)، بالإضافة إلى أسباب أخرى تتعلق بصعوبة التحكم في مبدأ التوازن (الفرع الثاني)، وكذا الارتباط بتوجهات السلطة المركزية (الفرع الثالث)، وذلك بسبب الحاجة الملحة إلى الدعم المالي للدولة (الفرع الرابع).

الفرع الأول

ارتباط عملية التنفيذ بالسنة المالية السابقة

من المبادئ الأساسية التي تتحكم في مسألة تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية خلال مرحلتها الأولى بعنوان الميزانية الأولية، هو ارتباطها بالرخصة المالية للسنة المالية السابقة، والذي تظهر صورته في هذا الإطار من خلال امتداد عمليات التنفيذ المتعلقة بإجراء التصفية والدفع بمصدر نشوء الالتزام بها، والذي يعطي الرخصة بتنفيذها قبل تاريخ نهاية الثلاثي الأول من السنة المالية الجديدة، وبالتالي فإن هذا الارتباط بين سنتين ماليتين، هو الذي يبرر اللجوء إلى تعديل الرخصة المالية الممنوحة للبلدية بالنسبة للسنة المالية الجارية، حيث تسمح المحاسبة الإدارية التي يلتزم بمسكها الأمر بالصرف على مستوى البلدية، وذلك من خلال وثيقة الحساب الإداري من معرفة مدى تجسيد عملية تنفيذ الرخصة المالية للبلدية بالنسبة للسنة المالية السابقة على أرض الواقع (أولا)، كما يمكن في نفس الوقت من تحديث الوضعية المالية للبلدية بشكل حقيقي (ثانيا).

أولا - تقييم عملية تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية بالنسبة للسنة المالية المنصرمة: على إثر نهاية الفترة القانونية لتنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية بالنسبة للسنة المالية المنصرمة (السابقة)، يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصرف على مستوى البلدية، إعداد وثيقة الحساب الإداري من أجل عرضها على هيئة

المداولة، لإجراء تقييم حول مدى التنفيذ الفعلي للعمليات المالية التي رخص بإنجازها، وهي العملية التي يعتمد فيها على عناصر أساسية، تتمثل في كل من التقديرات والتحديدات والإنجازات، حيث تسمح المقارنة بينها من الوقوف على الوضعية المالية الحقيقية للبلدية.

أ - التحديدات (Les fixations): وهي كما تدل عليها تسميتها تعني تحديد بدقة ما سيتم تحصيله عندما يتعلق الأمر بتلك الإيرادات المرخص بتحصيلها أو ما سيتم صرفه عندما يتعلق الأمر بتلك النفقات المرخص بإنفاقها، وهذا التحديد يركز فقط على قيام الأمر بالصرف بالدور المنوط به، والذي يظهر من خلال مدى استنفاد إجراءات المرحلة الإدارية سواء تعلق الأمر بالإيرادات أو بالنفقات.

ب - الإنجازات (Les réalisations): إذا كانت التحديدات كما أسلفنا الذكر تعني الوقوف بصفة فعلية على ما يجب تحصيله من إيرادات، وفي ذات الوقت على ما يجب صرفه من نفقات، وذلك من خلال استنفاد الأمر بالصرف على مستوى البلدية لجميع إجراءات المرحلة الإدارية المسندة إليه، فإن الإنجازات تعني استكمال المرحلة الثانية في إطار تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، وهي المرحلة المحاسبية التي يختص بها أمين خزينة البلدية، حيث يكون ملزماً بتنفيذ الأوامر المشروعة الصادرة إليه من الأمر بالصرف على مستوى البلدية، وذلك إما بتحصيل الإيراد أو الإيرادات التي تم تحديدها بموجب سند الأمر بالإيراد، أو بدفع النفقة أو النفقات التي تم تحديدها بموجب الأمر بالصرف (حالة الدفع).

إن الإنجازات هي التحديدات بالمعنى المشار إليه سابقاً، أي الأوامر المشروعة الصادرة عن الأمر بالصرف للبلدية، والمُنَفَّذَة فعلياً من طرف أمين خزينة البلدية، وذلك إما بإجراء عملية تحصيلها لفائدة خزينة البلدية إذا كانت إيراداً من إيراداتها، أو بإجراء عملية دفعها إلى مُسْتَحِقِّهَا إذا كانت نفقة من نفقاتها.

ثانياً - تحديث الوضعية المالية الحالية للبلدية

بعد عملية التقييم التي تقوم بها الهيئات التداولية على مستوى البلديات، وذلك في إطار مسألة تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة لها بعنوان السنة المالية المنصرمة، يصبح من السهل حينئذٍ عليها معرفة بدقة الوضع المالي الحقيقي لكل بلدية من خلال مقارنة تحديدات الإيرادات والنفقات مع الإنجازات، وتبعاً لذلك تظهر النتيجة النهائية، وذلك إما بتطابق التحديدات مع

الإنجازات (أي عدم وجود البواقي)، أو بعدم التطابق بينهما (أي وجود البواقي)، وهو ما يُمكن في النهاية من تحديث الوضعية المالية لكل بلدية.

أ - حالة انعدام البواقي المطلوب إنجازها: وهي الحالة التي تظهر فيها البواقي حسابياً معدومة، وذلك نتيجة وجود تطابق تام ما بين الإنجازات والتحديات، مما يعني أن جميع العمليات المالية التي وردت في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلدية بالنسبة للسنة المالية المنصرمة، قد كانت محل تنفيذ فعلي من جانب كل من الأمر بالصرف على مستوى البلدية وأمين خزينة البلدية، وذلك فيما يخص الإيرادات والنفقات المرخص بإنجازها، وهو ما يمكن استخلاصه من نص المادة 204 الفقرة الأولى من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، السابق الإشارة إليه، بنصها على أنه: "تعتبر منجزة عند نهاية السنة المالية:

- كل النفقات المأمور بدفعها والمعترف بصحتها،

- كل الإيرادات التي كانت موضوع إصدار سندات تحصيل".

وفي ذات السياق، تجدر الإشارة إلى أن انعدام البواقي قد يتحقق في بعض الأحيان بلجوء الهيئات التداولية على مستوى البلديات إلى إلغاء بعض النفقات نظراً لعدم ضرورتها، الأمر الذي يستتبعه إجراء الغلق النهائي للبرامج المتعلقة بها.

ب - حالة وجود البواقي المطلوب إنجازها "Les restes a réaliser": وهي حالة عملية تكون في بعض الأحيان نتيجة الصعوبات الناجمة عن تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلدية بالنسبة للسنة المالية المنصرمة، مما يحول دون تحقق جميع الإنجازات، وبالتالي فإن الجزء المتبقي منها يعبر عنه في هذه الحالة بـ "البواقي المطلوب إنجازها".

تجدر الإشارة إلى أن البواقي المطلوب إنجازها في الأصل هي عبارة عن التحديات التي لم تنفذ من طرف أمين خزينة البلدية، وبمعنى أكثر دقة هي تلك الأوامر الصادرة عن الأمر بالصرف على مستوى البلدية والتي لم يُستنفذ في حقها إجرائي المرحلة المحاسبية، وذلك إما لعدم إمكانية تحصيلها إذا كانت إيراداً أو لتعذر القيام بإجراء دفعها إلى مستحقيها إذا كانت نفقة؛ وهو ما يجعلنا نستنتج أن البواقي المطلوب إنجازها تمثل ذلك الفارق الذي يظهر ما بين التحديات والإنجازات، والذي يترجم من خلال صورتين أساسيتين، إما بوجود إيرادات ونفقات غير منجزة، أو أن الباقي غير المنجز يقتصر على أحدهما فقط، ففي، الصورة الأولى، يشمل الباقي المطلوب إنجازها الإيرادات والنفقات معاً، والذي يرجع إلى عدم إمكانية القيام بعملية الدفع، نظراً لعدم إمكانية توفر التحصيل اللازم، وبالتالي فإن هذا الارتباط بين العمليتين من

خلال عدم إمكانية إنجاز الإيرادات (التحصيل) يؤثر بطريقة مباشرة على إنجاز النفقات (الدفع) بسبب عدم توفر الأموال؛ أما بالنسبة، للصورة الثانية، فإن الباقي المطلوب إنجازه يقتصر إما على الإيرادات أو على النفقات، لاسيما وأن هذه الأخيرة (أي النفقات) إذا تمت عملية إجراء الالتزام بها من طرف الأمر بالصرف، فإنها تظل على عاتق البلدية إلى غاية إنجازها، مع الأخذ بعين الاعتبار في ذلك مدة تقادمها اعتباراً من تاريخ افتتاح السنة المالية المرتبطة بها، بما في ذلك الحالات الاستثنائية التي لا يعتد بها بمدة التقادم¹؛ أما بالنسبة للإيرادات فإن الأمر يختلف حيث أن البواقي المطلوب إنجازها غير مرهونة بمدة التقادم، إذ يتم الاستمرار في نقلها من سنة مالية إلى أخرى حتى تحصيلها بصفة نهائية، وذلك نظراً لكون أن الحقوق المقررة لصالح الأشخاص المعنوية العامة لا تسقط بالتقادم.

لنخلص القول، أن البواقي المطلوب إنجازها تحكمها قاعدة التتبع من سنة مالية إلى أخرى، وذلك عن طريق نقلها كلما استدعى الأمر ذلك إلى غاية التكفل بها بشكل نهائي، سواء بإجراء تحصيلها إذا كانت إيراداً أو بإجراء الدفع للدائن بها إذا كانت نفقة، مع الأخذ بعين الاعتبار تلك القواعد المعمول بها بخصوص مسألة التقادم على النحو السالف الذكر.

الفرع الثاني

صعوبة التحكم في مبدأ توازن الرخصة المالية الممنوحة للبلدية

بما أن الميزانية الأولية للبلدية بعنوان السنة المالية الجديدة يغلب عليها كثيراً الطابع التوقعي وعدم الدقة أحياناً، فإن تعديل الرخصة المالية الممنوحة في هذا الإطار هو مسألة حتمية لابد منها، وذلك نتيجة صعوبة التحكم في مبدأ التوازن²، باعتباره مبدأً أساسياً يحكم مدخلات الرخصة المالية الممنوحة للبلدية أثناء التحضير، ومخرجاتها أثناء التنفيذ، وهذا الارتباط تتأثر به في الغالب تقديرات الإيرادات التي لا يمكن التحكم فيها بسبب ارتباطها

¹ - المادة 201 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

² -Stéphanie DAMAREY, L'essentiel des finances publiques, 08^e édition, Gualino, Paris-France, 2020, P.110.

بأطراف خارجية يكون من الصعب على القائمين بالتنفيذ (الأمر بالصرف وأمين خزينة البلدية) تحصيل ما تم تقديره¹.

ومن هذه المنطلقات يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته آمراً بالصرف على مستوى البلدية القيام بالدور المنوط به في هذه المرحلة، وذلك من خلال المحاسبة الإدارية التي يلتزم بمسكها، والتي تتطلب منه الحرص التام والمستمر في تتبع مسار حركية أموال البلدية بالنسبة لكل من الإيرادات والنفقات معاً، وذلك حتى يكون بإمكانه إجراء تلك التعديلات الضرورية ضمن مضمون الرخصة المالية للبلدية لأجل جعلها أكثر انسجاماً مع المعطيات المستجدة، وهي العملية التي تتم في هذا الإطار من خلال:

- تسجيل الإيرادات والنفقات الجديدة، والمقصود بذلك بالنسبة للإيرادات كل إيراد جديد لم يكن معروفًا لحظة إعداد ودراسة مشروع الميزانية الأولية، ونفس الشيء بالنسبة للنفقات تشمل كل نفقة لم تظهر ضرورتها إلا بعد إقرار مشروع الميزانية والمصادقة عليه.
- إجراء كل التعديلات الضرورية التي تطرأ بصفة جزئية على بعض الإيرادات أو النفقات، وسواءً بالزيادة أو بالنقصان، وإن اقتضى الأمر إلغاؤها نظراً إما لوجود نص قانوني يقضي بذلك أو لعدم ضرورتها، لاسيما عندما يتعلق الأمر بالنفقات غير الضرورية.

الفرع الثالث

ارتباط الرخصة المالية الممنوحة للبلدية بتوجهات السلطة المركزية

(الحكومة أو الوزارة الأولى)

يظهر هذا الارتباط من خلال البنية الهيكلية للنظام الإداري المطبق في الدولة الجزائرية، والذي بمقتضاه لا تزال الإدارة البلدية دوماً متصلة في تصرفاتها بالإدارة المركزية² من خلال نظام الوصاية المفروض عليها، والذي لم يعد يقتصر فقط على الجانب

¹ - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر (دراسة تحليلية ونقدية)، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014-2015، ص.107.

² - العربي غويني، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي "الجزائر أنموذجاً"، النشر الجديد الجامعي، تلمسان-الجزائر، 2016، ص.19.

الرقابي بالنسبة للأعمال التي تقوم بها البلديات في إطار تلك الصلاحيات المخولة لها، حيث امتد في الواقع ليشمل التدخل في توجيه قراراتها، وهي المسألة التي كانت محل انتقاد الكثير من القانونيين، بحجة المساس بأهم ركن من أركان اللامركزية الإدارية المتمثل في "وجود شؤون محلية متميزة عن الشؤون الوطنية"، وهو ما جعل في نظرهم من الاستقلالية الإدارية والمالية للبلديات محض استقلالية شكلية فقط، وهي بالفعل حقيقة لا يمكن إنكارها، لكن بالموازاة مع ذلك لا بد أن لا نهمل تلك الاعتبارات المرتبطة بالطابع السيادي للدولة، وما تفرضه في هذا الشأن من المحافظة على وحدة جميع أجزاء إقليمها؛ ومن هذا المنطلق فإن الدولة كوحدة إقليمية واحدة، فهي هي التي تُقرر إحداث الوجود القانوني لأي بلدية¹، والذي بواسطته تحدد لها اختصاصاتها وصلاحياتها التي هي في الأصل جزء لا يتجزأ من الوظيفة الأساسية للدولة، وما إشراك البلديات معها في ذلك إلا للتخفيف من الأعباء الملقاة على عاتقها، وتبعاً لذلك كان لا بد أن ترتبط بالدولة حتى تستطيع إلى جانبها المساهمة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية الهادفة إلى تحسين الإطار المعيشي للمواطن²، وهو الأمر الذي استتبعه بالضرورة تدخل الدولة في توجيه القرار المالي للبلديات، أين تظهر صورته في ذلك الارتباط الدائم بتوجهات السلطة المركزية (الحكومة أو الوزارة الأولى)، وذلك من خلال خصوصية نظام الإعانات المالية التي تقدمها لها، حيث تكون كقاعدة عامة عبارة عن إعانات مالية مقيدة بتخصيصات خاصة، مما يفقد البلديات المستفيدة منها حرية التصرف فيها وتوجيهها على النحو الذي تراه مناسباً، فهي بذلك ملزمة بصرفها وفقاً للغرض الذي منحت من أجله³، وذلك إما لتغطية نفقات محددة أو تمويل مشاريع استثمارية⁴.

الفرع الرابع

الحاجة الملحة للدعم المالي من طرف الدولة

تبرز حاجة البلدية باستمرار للدعم المالي من طرف الدولة من منطلق مجموعة من الاعتبارات، مردّها بالأساس هو تلك الأعباء الناجمة عن نقل الصلاحيات من الدولة إلى

¹ - نصت المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه على ما يلي: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة.... وتحديث بموجب القانون".

² - المادة 03 الفقرة الثانية من نفس القانون.

³ - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.70.

⁴ - Jean-FRANÇOIS LACHAUME, La Commune, Op.cit, P.187

البلديات¹، والتي شملت في هذا الإطار مجالات كثيرة تتعلق بالتهيئة والتنمية²، التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز³، بالإضافة إلى التربية والحماية الاجتماعية، والرياضة والشباب، وإلى جانبها كل من الثقافة والتسليّة والسياحة⁴، وكذا النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية⁵.

وبالنتيجة لم تستطع البلديات أن تتحمل كل الأعباء المالية الناجمة عن هذه الصلاحيات، وذلك لأسباب عديدة تتعلق في الغالب بمحدودية مواردها المالية التي استتبعَت في كل مرة ضرورة الحصول على الدعم المالي من طرف الدولة (أولاً)، وأحياناً نتيجةً لظروف إستعجالية تستدعي ضرورة التكفل بتلك النفقات غير المتوقعة (ثانياً)، وفي أحيان أخرى يكون الحصول على الدعم المالي من طرف الدولة لصالح البلدية بسبب اعتبارات ترتبط بالجباية والاستثمار المحلي (ثالثاً).

أولاً - محدودية الموارد المالية للبلديات:

من البديهي أن يستتبع تدخل البلدية في المجالات السالف ذكرها زيادة في حجم نفقاتها، وهو الأمر الذي طرح في الوقت نفسه إشكالية كبيرة تتعلق بمدى كفاية إيراداتها لتغطية هذه النفقات، لاسيما إذا أخذنا بعين الاعتبار في ذلك خصوصية الحيز الجغرافي الذي تتواجد فيه كل بلدية، باعتبار ذلك عامل مهم جداً في معرفة إمكانياتها ومواردها المالية.

فعلى سبيل المثال ما يتوفر لدى بلديات من موارد مالية لاسيما منها الجباية المحلية، وذلك بفضل تلك الدينامكية الكبيرة في مجالات لأنشطة حيوية مختلفة كالصناعة والتجارة والسياحة، تتم ضمن حيزها الجغرافي، قد لا يكون متوفراً لدى بلديات أخرى تنعدم فيها هذه النشاطات؛ فإذا كانت الأولى قادرة على تغطية نفقاتها المختلفة، فإنه بالنسبة للصنف الثاني من البلديات يستحيل عليها ذلك بسبب محدودية مواردها

¹ - Stéphanie DAMAREY, **Finances Publiques**, Edition gualino, Paris, France, 2006, P.97

² - المواد من 107 إلى غاية 112 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

³ - المواد من 113 إلى غاية 121 من نفس القانون.

⁴ - المادة 122 من نفس القانون.

⁵ - المادتين 123 و 124 من نفس القانون.

المالية، والتي قد لا تكفيها أحياناً حتى لتغطية نفقاتها الضرورية الخاصة بتسيير مصالحها، وما بالك إذا تعلق الأمر ببرامجها التنموية التي تتطلب عمليات إنجازها أموال ضخمة جداً.

وعليه فإنه بسبب عدم التجانس الجغرافي ما بين البلديات وما استتبعه في ذات الوقت من تفاوت في مواردها المالية، جعل الدولة تتدخل من أجل سد هذه الفجوة، وذلك من خلال التزامها بتقديم مساعدات في شكل إعانات ومخصصات مالية لصالح البلديات التي تعرف مواردها المالية محدودة، وهو ما أكدته في هذا الشأن أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، استناداً لنص المادة 172 الفقرة الأولى منه (المطتين الأولى والثانية)، والتي جاء فيها: "تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص، لما يأتي:

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون،
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإلزامية".

ثانياً - التكفل بنفقات ذات طابع استعجالي:

من الضروري الإشارة في هذا الإطار إلى أن تدخل الدولة لتقديم الدعم المالي للبلديات قد تبرره اعتبارات أخرى غير تلك المتعلقة بضعف أو محدودية مواردها المالية، لاسيما عندما يتعلق الأمر بمواجهة نفقات ضرورية غير متوقعة ذات طابع استعجالي، وهو ما يمكن استخلاصه من نص المادة 172 الفقرة الأولى منه (المطئة الثالثة)، بنصها على أنه: "تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص، لما يأتي:

- التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة ولاسيما الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون".

ثالثاً - النقص الجبائي العائد للبلدية من أجل تشجيع الاستثمار:

يبرر أحياناً حاجة البلدية للدعم المالي من طرف الدولة تلك المستجدات التي تطرأ على مواردها المالية المتأتية من الجباية، وذلك بسبب نقص فيها يؤثر على عمليات تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة لها، ويتعلق الأمر بتلك التدابير التحفيزية التي تدرج في إطار تشجيع الاستثمار، وهو ما يمكن استخلاصه في هذا الشأن من نص المادة 172

الفقرة الأولى (المطة الأخيرة) من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، بنصها على أنه: "تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص، لما يأتي:
- نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية، في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية".

ومن الضروري الإشارة في هذا الصدد، إلى أن تقديم الدولة للدعم المالي للبلديات الناجم عن النقص في قيمة إيراداتها الجبائية، قد خصه المشرع الجزائي ضمن أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر، بأهمية بالغة ومكانة خاصة، مُعتبراً إياه مبدأً أساسياً والتزاماً قانونياً، يفرض على الدولة تقديم التعويض الملائم لهذا النقص¹، وذلك في شكل دعم مالي تقدمه إلى البلديات المعنية؛ وهو ما نراه توجهاً صائباً، ومكسباً لصالح الدولة طالما أن ذلك يرتبط بالاستثمار الذي سيعود عليها بالنفع.

غير أن الجدير بالملاحظة من خلال استقراء مضمون المادة 05 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر، أنها جاءت بصيغة العمومية، يُستنتج من خلالها أن الدعم المالي الذي تقدمه الدولة للبلديات يمكن أن لا يتعلق سببه بذلك النقص الحاصل في إيراداتها الجبائية في إطار تشجيع الاستثمار، إذ يمكن أن تبرره أسباب أخرى.

وليس هذا فحسب، إذ قد يضاف إلى الاعتبارات الثلاثة السالف ذكرها، اعتبار آخر تظهر صورته في تلك المهام الجديدة التي تسندها الدولة إلى البلديات، وهو ما يستدعي توفير الغلاف المالي اللازم للتكفل بالأعباء الناجمة عن ذلك، وهو ما أكدته في هذا الشأن أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، استناداً لنص المادة 04 منه ضمن فقرتها الثانية، 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".

خلاصة القول، أن تدخل الدولة من خلال الدعم المالي الذي تقدمه إلى البلديات، تبرره اعتبارات منطقية، تهدف بالأساس إلى تمكينها (أي هذه البلديات) من تغطية أعبائها الناجمة عن ممارسة مهامها، خصوصاً منها تلك التي تشهد موارد المالية ضعفاً

¹ - نصت المادة 05 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائياً أو تخفيضاً في نسب الضريبة أو إلغائها، بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل".

ومحدودية كبيرة، وهنا نوضح مسألة مهمة بخصوص هذا الدعم المالي، أن الدولة قد أخذت على عاتقها ذلك، بالنسبة لجميع البلديات دون استثناء، لا فرق في هذا الشأن ما بين البلديات الغنية والفقيرة، فكلها على قدرٍ واحدٍ من المساواة في الحصول على هذا الدعم طالما قررت الدولة ذلك.

المطلب الثاني

تعبئة الرخصة المالية الممنوحة للبلدية

تعد الرخصة المالية الممنوحة للبلدية بمثابة الإطار القانوني الذي تتحدد بموجبه نطاق تصرفات الأمرين بالصرف على مستوى البلديات، وذلك بالنسبة للإيرادات والنفقات معا، والتي يجب أن تبقى دوماً مرتبطة كقاعدة عامة بتلك الحدود التي وُضِعَتْ في إطار المبادئ الأساسية المعمول بها شكلاً ومضموناً، لاسيما منها مَبْدَأُ السنوية والتوازن.

غير أن تجسيد هذه النظرية ميدانياً يطرح صعوبة كبيرة جداً، نظراً لارتباط مسألة تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية بمتغيرات كثيرة، تتمثل أساساً في ضعف القدرات المالية لمعظم البلديات، وعدم بلوغها إلى مستوى ذلك الحد المطلوب الذي يسمح لها من مواجهة أعبائها؛ ومن ثم كان لابد من تعبئة هذه الرخصة المالية وتدعيمها بموارد مالية خارجية حتى تتمكن هذه البلديات من مواجهة أعبائها المتزايدة، ويعتبر في هذا الصدد، التمويل الذي تقدمه الدولة عن طريق الإعانات الوسيلة القانونية الوحيدة لاستدراك هذا الاختلال.

ومن هذا المنطلق، أصبحت الدولة تُخصص دورياً وبصفة دائمة في كل سنة مالية مبالغ مالية للبلديات، وذلك من أجل أن تمكين الأمرين بالصرف الذين يمثلونها من تعبئة الرخصة المالية الممنوحة لهم؛ وهي العملية التي يتم جزء منها في إطار تلك التخصيصات التي تمنحها الدولة بعنوان صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية باعتباره جهازاً إدارياً تحت وصايتها (الفرع الأول)، بينما يأتي جزء آخر منها في إطار ما يصطلح عليها بالمخططات البلدية للتنمية، وذلك بعنوان رخص البرامج واعتمادات الدفع، والتي تصدر بموجب قانون المالية السنوي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

ما ينبغي الإشارة إليه أن هذا الصندوق عرف العديد من التطورات والتحولت من خلال تسميات مختلفة، بداية بما يسمى بـ "صندوق تضامن العمالات والبلديات الجزائرية"¹، ومن ثم بـ "الصناديق البلدية للضمان والتضامن" وذلك بموجب أول قانون للبلدية لسنة 1967²، وبعد ذلك تغيرت التسمية إلى "صندوق الجماعات المحلية المشترك"³، ثم حالياً إلى ما يُعرف وفقاً للتنظيم الساري المفعول بـ "صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية"⁴.

يعتبر صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بمثابة مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁵، أُسندت لها مهام ذات طبيعة مزدوجة؛ جانب منها يرتبط بالبلديات، حيث أنه استناداً للمادة 211 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر، تتوفر البلديات في إطار سياسة الدعم المالي الذي تقدمه الدولة لها على كل من الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الجماعات المحلية للضمان، وهما الصندوقان اللذان يتولى مهمة تسييرهما صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية⁶، وذلك من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها على البلديات⁷، إما في شكل مخصصات إجمالية تخص التسيير والتجهيز والاستثمار، تُدفع من طرف الصندوق الأول، بهدف

¹ يُنظر في هذا الصدد المادة 08 من القانون رقم 64-227 المؤرخ في 10 أوت سنة 1964، المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 25 أوت 1964.

² نصت المادة 266 الفقرة الأولى من الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يكون للبلديات صندوق بلدي للضمان وصندوق بلدي للتضامن".

³ المرسوم رقم 86-266 المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر سنة 1986.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره، السابق الإشارة إليه.

⁵ المادة 02 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁶ المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁷ المادة 05 من نفس المرسوم التنفيذي.

تجسيد التضامن المالي ما بين البلديات (أولاً)، أو في شكل تعويض مالي يُدفع من طرف الصندوق الثاني، بهدف ضمان المداخل الجبائية لصالح البلديات نتيجة تسجيلها نقص في قيمتها الجبائية مقارنة مع تلك المبالغ المرخص بإنجازها (ثانياً).

أولاً - التخصيص الإجمالي الممنوح من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: يضم التخصيص الإجمالي الذي يقدمه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إلى البلديات مجموعة من المنح والإعانات والمساهمات، مقسمة إلى حصتين، تعود فيها الحصة الكبرى بنسبة (60%) من أجل تغطية نفقات التسيير، أما الحصة المتبقية والمقدرة بنسبة (40%) فهي موجهة لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار¹، وذلك كله بهدف التقليل قدر الإمكان من حجم الاختلالات المالية الحاصلة ما بين البلديات نتيجة محدودية مواردها المالية.

أ - التخصيص الإجمالي للتسيير: هو عبارة عن مساعدات مالية توجه من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتغطية نفقات قسم التسيير بميزانية البلديات، وذلك وفق أربعة (04) صيغ تمويلية، تتمثل في كل من منح معادلة التوزيع بالتساوي، تخصيص الخدمة العمومية، والإعانات الاستثنائية، بالإضافة إلى إعانات أخرى تتعلق بالتكوين والدراسات والبحوث².

¹ - نصت المادة 06 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسييره، السابق الإشارة إليه، على ما يلي: "يكلف الصندوق في إطار مهامه، بدفع المخصصات الآتية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية:

- تخصيص إجمالي للتسيير: 60%،

- تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار: 40%".

² - نصت المادة 07 من نفس المرسوم التنفيذي، على أنه: "يوجه التخصيص الإجمالي للتسيير إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات...، ويتضمن هذا التخصيص:

- منح معادلة التوزيع بالتساوي،

- تخصيص الخدمة العمومية،

- إعانات استثنائية،

- إعانات التكوين والدراسات والبحوث".

1 - منحة معادلة التوزيع بالتساوي: تعد هذه المنحة مصدراً مالياً رئيسياً ضمن ميزانية البلديات، فهي توجه خصيصاً لتغطية نفقاتها الإجبارية، وهو ما تضمنته في هذا الشأن أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر، استناداً إلى نص المادة 212 منه ضمن فقرتها الأولى، المطة 01، بأن: "يدفع الصندوق البلدي للتضامن المذكور في المادة 211 أعلاه للبلديات ما يأتي:

- مخصص مالي سنوي بالمعادلة، موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية؛ وليس هذا فحسب بل جاءت أحكام المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، السالف الذكر، وفقاً لنص المادة 08 منه ضمن الفقرة الأولى، على أنه: "توجه منحة معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات...". أما بخصوص الأساس المعتمد عليه في كيفية توزيع هذه المنحة، فقد أشارت نفس المادة السالفة الذكر ضمن فقرتها الثانية على معيارين أساسيين وهما، "المعيار الديموغرافي" المتمثل في عدد السكان على مستوى البلدية، وإلى جانبه، "المعيار المالي"¹، المتمثل في الإمكانيات المالية العائدة للبلدية، سواء كانت مداخل جبائية أو غير جبائية.

وهنا نشير إلى أن عملية توزيع منحة معادلة التوزيع بالتساوي قد جرت العادة على أن تدرج في أثناء عملية تحضير مشروع الميزانية الأولية للبلدية، وذلك على أساس تلك النسبة المحددة من تقديرات السنة المالية المنصرمة، وتبعاً لذلك فإنه بمجرد الحصول على الرخصة المالية يأتي الغلاف المالي الحقيقي المخصص بعنوان هذه المنحة، والذي يتم تسويته ضمن الميزانية الإضافية.

2 - تخصيص الخدمة العمومية: يمنح هذا التخصيص لصالح البلديات التي تعرف صعوبات في تغطية نفقاتها الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق والمصالح التابع لها، وذلك بهدف تلبية

¹ - نصت المادة 08 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره، السابق الإشارة إليه، على أنه: "الحساب معادلة التوزيع بالتساوي، تؤخذ بعين الاعتبار المعايير الآتية:

- المعيار الديموغرافي،
- المعيار المالي".

مختلف احتياجاتها، حيث يؤخذ بعين الاعتبار في منح هذا التخصيص المالي مجموعة من المعايير محددة مسبقا بموجب قرار وزاري صادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية¹.

3 - الإعانات الاستثنائية: وهي كما تدل عليها تسميتها عبارة عن إعانات توجه لصالح البلديات من أجل مجابهة ظروف استثنائية خاصة، تتمثل وفقا لنص المادة 10 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، السالف الذكر، في ظرفين استثنائيين؛ يتعلق، **الظرف الأول**، بوقوع حوادث أو كوارث طارئة، (وباء، فيضانات، زلزال...الخ)، أما بالنسبة **للظرف الثاني**، فيكون مرده وضع استثنائي يتمثل في وجود وضعية مالية جد صعبة (عجز مالي).

4 - إعانات التكوين والدراسات والبحوث: زيادة على الصيغ التمويلية الثلاثة السالف ذكرها، يمنح أيضا صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إعانات من نوع آخر، ويتعلق الأمر هنا بتلك الإعانات الموجهة للتكفل بأعباء التكوين التي يستفيد منها المنتخبين والمستخدمين البلديين، وذلك من أجل تحسين مستواهم²، بالإضافة إلى الأعباء المرتبطة بالدراسات وتشجيع الأبحاث³ من أجل المساهمة في ترقية البلديات⁴.

ب - التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار: يندرج هذا التخصيص الإجمالي - كما هو الشأن بالنسبة للتخصيص الإجمالي للتسيير - ضمن الإعانات المالية التي توجه إلى البلديات في إطار إنجاز برامجها المتعلقة بالتجهيز والاستثمار، لاسيما على مستوى تلك المناطق التي تستدعي تطويرها وترقيتها⁵، حيث يتدخل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بمنح الدعم المالي بعنوان "التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار"، وذلك في شكل إعانات موجهة للتجهيز، وكذا مساهمات تكون

¹ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 05 الفقرة 03 الفقرة الفرعية 09 من نفس المرسوم التنفيذي.

³ - المادة 11 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁴ - المادة 05 الفقرة 03 الفقرة الفرعية 08 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁵ - المادة 12 الفقرة الأولى من نفس المرسوم التنفيذي.

أحيانا مؤقتة وأحيانا أخرى نهائية يتم توجيهها حصريا لتمويل مشاريع البلديات المنتجة للمداخل¹.

1 - إعانات التجهيز: توجه هذه الإعانات إلى البلديات من أجل التكفل بنفقاتها المتعلقة بالتجهيز والاستثمار في إطار الدعم المالي اللازم لتسيير مصالحها العمومية التي تتولى إدارتها مباشرة بنفسها، وذلك بغرض تمكينها من إنجاز عمليات تندرج ضمن اختصاصاتها، كما يمكن أن يوجه أيضا الدعم المالي الذي يمنحه صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ليشمل تلك الإعانات الممنوحة في إطار التجهيز والاستثمار لفائدة البلديات التي لديها مؤسسات عمومية بلدية أنشأتها لتسيير مصالحها².

ومن المناسب الإشارة في هذا الصدد، إلى أن العمليات الممولة من طرف الصندوق في إطار إعانات التجهيز، تشمل أعباء كثيرة على مستوى البلديات، نذكر منها على سبيل المثال التجهيزات الإدارية على مستوى المصالح، وكذا إنشاء أو صيانة الشبكات المختلفة ذات الصلة بالتطهير والكهرباء، بالإضافة إلى تهيئة الطرقات البلدية والمساحات الخضراء، كما يضاف إلى ذلك التجهيزات المرتبطة بقطاع المنشآت الاقتصادية كالأسواق البلدية، وأيضا المنشآت الجوارية كالملاعب، بالإضافة إلى عمليات أخرى تندرج في إطار عصنة الخدمات العمومية على مستوى البلديات كالدراسات وبرامج الإعلام الآلي³.

¹ - المادة 12 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 13 من نفس المرسوم التنفيذي.

³ - لتفاصيل أكثر حول العمليات الممولة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إطار إعانات التجهيز والاستثمار الموجهة لفائدة البلديات؛ يُنظر في هذا الصدد الملحق بالقرار الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 2014، المحدد لمدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03، الصادرة بتاريخ 27 يناير سنة 2015.

2 – المساهمات المؤقتة أو النهائية: وهي عبارة عن إعانات مالية تمنح من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وتوجه حصراً لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل لفائدة البلديات ومؤسساتها العمومية¹.

ثانياً – تعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية للبلدية:

لقد سبقت لنا الإشارة إلى أن حاجة البلدية للدعم المالي للدولة، تبرره في بعض الأحيان التعديلات التي تطرأ بموجب قوانين المالية على النظام الجبائي باعتباره مورداً مالياً تعتمد عليه البلديات ضمن ميزانياتها، لاسيما عندما يتعلق الأمر بتلك الضرائب والرسوم التي تعود لها بصفة كلية؛ ومن المناسب التنويه في هذا الإطار إلى أن المقصود هنا بالتعديلات تلك التي لها انعكاس سلبي بالنقصان على مقترحات التقديرات المالية المدرجة ضمن ميزانية البلدية، وذلك نتيجة لصدور نصوص قانونية جديدة ضمن قانون المالية الجديد، يتبين من خلالها وبصراحة على أن هنالك تخفيضاً أو إعفاءً أو إلغاءً يمس في بعض الضرائب والرسوم العائدة لفائدة البلديات، وهو ما من شأنه أن يتسبب في حدوث اختلال في تنفيذ العمليات المالية المرخص بها، نظراً لارتباط فكرة الالتزام بالنفقات بوجود الإيرادات الكافية لتغطيتها، الأمر الذي يستتبعه لا محالة تأثر مباشر في أداء المهام والصلاحيات، خصوصاً بالنسبة للبلديات التي لديها ضعف ومحدودية ضمن مواردها المالية، إذ تصبح بحاجة كبيرة إلى الدعم المالي للدولة، وهي المهمة التي يتكفل بها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من خلال تقديم تخصيص مالي لتعويض هذا النقص الحاصل في قيمة الإيرادات الجبائية العائدة للبلديات، وذلك بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله بالنسبة لهذا النوع من الإيرادات².

¹ – المادة 15 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره، السابق الإشارة إليه.

² – المادة 213 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه؛ وأيضا المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره، السابق الإشارة إليه.

الفرع الثاني

المخططات البلدية للتنمية

يكتسي النظام القانوني للمخططات البلدية للتنمية طابعاً استراتيجياً كونه يجسد التزام الدولة في تقديم الدعم المالي للبلديات، وذلك من أجل تلبية مستلزمات ساكنتها في إطار المهمة الرئيسية المتمثلة في تحسين الإطار المعيشي للمواطن؛ وحتى تضطلع البلديات بهذه المهمة الملقة على عاتقها، أصبح من الضروري عليها أكثر من أي وقت مضى المساهمة بصفة فعلية في تحمل هذا العبء الكبير، وهو الدور الذي تتحمله في هذا الشأن هيئاتها التداولية والتنفيذية.

تجدر الإشارة إلى أن نظام العمل بالمخططات البلدية للتنمية كآلية قانونية هامة قد أقرها المشرع الجزائري منذ صدور أول قانون للبلدية في سنة 1967، وذلك بهدف أولاً تعزيز قدرات البلديات في مجال التخطيط، وفي ذات الوقت من أجل تمكينها من القيام بدورها كفاعل أساسي في التنمية الوطنية، وهو ما يمكن استخلاصه من خلال إشراك البلدية في وضع وتنفيذ المخطط الوطني للتنمية¹ بواسطة برامجها الخاصة بالتجهيز المحلي²، على أن تضمن الدولة تقديم المعونة التقنية والمالية لتحقيقه³، وتجسيدا لهذا المسعى صدر المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت سنة 1973⁴، والذي بموجبه تم تحديد شروط تسيير وتنفيذ الاعتمادات المالية التي تخصصها في هذا الشأن الدولة للبلديات لأجل التكفل بالعمليات المبرمجة والمقيدة ضمن مخططها البلدي للتنمية⁵، وقد تم الاستمرار في ذات النهج من خلال تبني نفس الصيغة القانونية في قانون البلدية لسنة 1990، حيث أفرد المشرع ضمنه فصلاً كاملاً تحت عنوان "التهيئة والتنمية المحلية"⁶، ليأتي بعد ذلك

¹ - المادة 136 من الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 135 من نفس الأمر.

³ - المادة 137 من نفس الأمر.

⁴ - المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 غشت سنة 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 21 غشت سنة 1973.

⁵ - المادة الأولى من نفس المرسوم.

⁶ - الفصل الأول من الباب الثالث من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، ص.495.

القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، ليطمسك هو الآخر بذات النهج، ومؤكداً على أن المخطط البلدي للتنمية آلية قانونية للتخطيط وتهيئة الإقليم على مستوى كل بلدية، حيث تسجل ضمنه برامج مشاريع وعمليات التجهيز والاستثمار العمومي التي تعترف الهيئات التداولية إنجازها خلال عهدها الانتخابية.

ومن هذه المنطلقات نستنتج أن المخططات البلدية للتنمية أصبحت بمثابة الآلية القانونية لتجسيد تلك الأهداف المسطرة في مجال التنمية على المستوى المحلي، وذلك بناءً على الخيارات التي تضعها الهيئات التداولية على مستوى البلديات، والمتضمنة في هذا الإطار مجموعة من العمليات يمكن لها إنجازها في شكل مشاريع جوارية ذات أثر مباشر على الإطار المعيشي للسكان، ويتعلق الأمر بكل ما له صلة على وجه الخصوص بتزويد المواطنين بالمياه الصالحة للشرب، وإنجاز قنوات التطهير، وشبكات الطرق وفك العزلة¹، وهو ما جعل الدولة تتدخل دأمةً لهذا المسار التنموي بتوفيرها المتلائم للموارد المالية الضرورية للبلديات، وذلك ليس للحد من استقلاليتها كما هو سائد لدى الكثير من الباحثين ضمن العديد من الدراسات التي قُدمت في هذا الشأن، وإنما الهدف من ذلك له بُعد أوسع، يتمثل من وجهة نظرنا على وجه الخصوص في تفعيل الدور الاجتماعي للبلدية من خلال تحقيق العدالة الاجتماعية، مكافحة الفقر، وتوفير الخدمات الاجتماعية لسكانها، بالإضافة إلى تفعيل الدور الاقتصادي المتمثل في تثمين قدرات كل بلدية ضمن المجالات التي تتميز بها.

أما فيما يخص العمليات التي يمكن تسجيلها بعنوان المخططات البلدية للتنمية، فهي محددة بموجب مدونة خاصة تتضمن خمسة (05) قطاعات فرعية، موزعة على أربعة عشرة (14) فصلاً تحتوي على خمسون (50) مادة، تخضع فيما يتعلق بإجراءات تسجيلها وتمويلها ومتابعتها إلى أحكام كل من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم²، وكذا أحكام المرسوم رقم 73-136 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات

¹ - نصت المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه على أنه: "يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية، لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية،... ويتمحور هذا البرنامج حول الأعمال ذات الأولوية في التنمية ومنها على الخصوص التزويد بماء الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة...".

² - نصت المادة 02 المطة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه على أنه: "تخص أحكام هذا المرسوم ما يأتي: - نفقات التجهيز العمومي للدولة التي تنجزها الجماعات الإقليمية".

البلديات الخاصة بالتنمية، السابق الإشارة إليهما، وذلك فيما يخص الاعتمادات التي تخصصها الدولة للبلديات في هذا الإطار.

وبناءً على ما تقدم أصبح قانون المالية يتضمن بشكل سنوي ضمن الميزانية العامة للدولة مخصصات إجمالية بعنوان المخططات البلدية للتنمية، وذلك لتمويل مشاريع البرامج المقدمة من طرف البلديات إما في شكل رخص للبرامج بالنسبة للمشاريع الجديدة، أو في شكل اعتمادات للدفع بالنسبة للمشاريع التي تم الشروع في إنجازها؛ وهنا نشير إلى نقطة مهمة تتعلق بالفترة الزمنية لإجراء هذه العملية، فهي غير مشروطة بآجال محددة، إذ تبقى مرتبطة باللحظة التي يتم فيها صب الغلاف المالي في الحساب الخاص بخزينة البلديات المعنية، وذلك على إثر تبليغ مقررات اعتمادات الدفع الخاصة بالإعانات المالية من طرف الولاية بالنسبة للبلديات التابعين لكل ولاية، الأمر الذي يسمح لرؤساء المجالس الشعبية البلدية من تعبئة الرخصة المالية الممنوحة لهم، كما تستمر هذه العملية طيلة السنة المالية طالما استجبت هنالك إيرادات جديدة، وهو ما أكدته في هذا الشأن نص المادة 178 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، بنصها على أنه: "يشترط فتح الاعتمادات المسبقة للميزانية الإضافية والتراخيص الخاصة بتوفر إيرادات جديدة".

لنخلص القول إلى أنه باستكمال رؤساء المجالس الشعبية البلدية إجراءات التعبئة بالموارد المالية المُتَحَصَّل عليها من طرف الدولة، لاسيما منها تلك الإعانات الواردة بعنوان كل من صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمخططات البلدية للتنمية، تصبح حينئذ الرخصة المالية الممنوحة لها القدرة على مجابهة فقط تلك النفقات المزمع إنجازها، وهو أمر منطقي تبرره الحاجات الإنفاقية الكثيرة نتيجة المهام المتعددة المسندة إلى البلديات، والتي يستحيل لهيئاتها التداولية والتنفيذية التكفل بها دفعةً واحدةً، وخلال سنة مالية واحدة، إلا إذا استجبت إيرادات جديدة تسمح لها بذلك تبعاً لضرورة النفقة وأولويتها.

الباب الثاني

مرحلة ما بعد تنفيذ القرار المالي للبلديات...
من الإطار الرقابي إلى التشخيص والإصلاح

إذا كانت ميزانية البلدية من التحضير إلى التنفيذ تُشكل مَدْخَلاً أساسياً لصنع القرار المالي على مستوى البلديات وأداة قانونية لتنفيذ مخرجاته في إطار الرخصة المالية الممنوحة من طرف الهيئات التداولية، فإن ذلك لن يكون له أي معنى بدون وجود تلك الضمانات القانونية المرافقة لهذا العمل، والمتمثلة في مختلف الأطر القانونية الرقابية التي أرساها المشرع الجزائري؛

إذ تعتبر الرقابة في هذا الإطار بمثابة صمام الأمان الذي يكفل مشروعية مختلف التصرفات التي تُتَّخَذُ في هذا الشأن من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وذلك قبل مباشرة تحصيل أي إيراد أو صرف أي نفقة، أو حتى في حالة مباشرة كلا الإجراءين، لا يمكن بأي حال من الأحوال الإفلات من هذه الرقابة، حيث تظل لاحقة لأي تصرف يتم في هذا الإطار حتى ولو كان مشروعاً، لأن العبرة في ذلك تكمن في التأكد من الاستخدام الأمثل للإمكانات المالية المتاحة **(الفصل الأول)؛**

لاسيما إذا أخذنا بعين الاعتبار في ذلك المسألة الجوهرية في تنفيذ مخرجات القرار المالي للبلديات، الذي لا يعتبر مجرد أداة قانونية ملازمة لممارسة النشاط الإداري، بل هو خطة عمل سنوية متجددة في إطار مسار عملية تنمية ترتبط بمجالات محددة، ولها أهداف ذات صلة بقطاعات إستراتيجية تعكس مدى اهتمام الدولة بتحسين الإطار المعيشي للمواطن؛

والذي رغم الجهود المبذولة لا يزال مطلباً شعبياً مُلِحاً في كل مناسبة، مما يعني أن تحقيق الأهداف التنموية لم تصل بعد إلى ذلك المستوى المطلوب، وهي المسألة التي تحتاج إلى تحديث موقع القرار المالي للبلديات من خلال تشخيص الوضع بشكل جيد لإدراك مكامن الخلل، وبناءً عليها يمكن تقديم المقترحات المناسبة لإصلاح النظام المالي على مستوى البلديات في الجزائر **(الفصل الثاني).**

الفصل الأول

الرقابة على تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية

تعتبر الرخصة المالية الممنوحة للبلديات بمثابة الإذن القانوني الذي يخول لرؤساء المجالس الشعبية للبلديات "سلطة الأمر" بتنفيذ مخرجاتها، المتمثلة في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، وهي العملية التي تتم في هذا الإطار وفقاً للأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها.

غير أن هذه الرخصة المالية الممنوحة لا تعني بتاتاً حرية التصرف هؤلاء في أموال هذه البلديات، بل تخضع مسألة تنفيذها إلى نظام رقابي مستقل متكامل تتقاسمه جهات متعددة، مهمتها الأساسية الرقابة، لاسيما على النفقات العمومية بصورة خاصة، وذلك بهدف التأكد من أن جميع عمليات صرف الاعتمادات قد تمت بشكل قانوني، أي طبقاً للقواعد المالية السارية المفعول.

من هذا المنطلق، تأخذ الرقابة الممارسة في إطار تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلديات أشكال متعددة، يمكن تقسيمها من حيث وقت إجراءاتها إلى نوعين رئيسيين، رقابة سابقة أو قبلية على التنفيذ، ورقابة لاحقة أو بعدية على التنفيذ.

تشمل الرقابة السابقة أو القبلية تلك الرقابة الإدارية الخارجية التي تمارس من طرف عونين عموميين تابعين إلى وزارة المالية، وهما، المراقب الميزانياتي لدى البلدية، وأمين خزانة البلدية باعتباره محاسباً عمومياً (المبحث الأول)، أما بالنسبة للرقابة اللاحقة فهي الأخرى تتم من طرف جهات خارجية، الأولى ذات طابع إداري تمارسها المفتشية العامة للمالية، أما الثانية فهي ذات طابع قضائي يمارسها مجلس المحاسبة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

رقابة المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي على تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلديات

تخضع مسألة تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلديات إلى عمل في غاية الأهمية، يتمثل في تلك الرقابة التي يضطلع بها أعوان عموميون مختصون، وذلك لا لغاية سوى من أجل تفادي أي شكل من أشكال التبذير والتبديد التي قد تنجم عن احتمال سوء استخدام سلطة التصرف في تسيير الأموال العمومية، وهي عملية ليست بالسهلة كونها تتطلب الدقة والوقت الكافي، لاسيما عندما يتعلق الأمر بتنفيذ النفقات المرخص بإنجازها، أين نجد أن المشرع الجزائري قد خصها برقابة مزدوجة تضمن تحقيق تلك الغاية المرجوة، لكن دون تعطيل المسار الطبيعي للقيام بمختلف الإجراءات التي تتطلبها¹.

تتم الرقابة الممارسة في هذا الإطار على مرحلتين، مرحلة أولى ينعقد فيها الاختصاص إلى مصالح الرقابة الميزانياتية، وذلك بواسطة العون العمومي المؤهل قانوناً من طرف وزير المالية للقيام بهذا الدور، وهو "المراقب الميزانياتي لدى البلديات"، حيث يضطلع بموجب الصلاحيات المخولة له بفحص مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير الخاصة بالبلديات، وذلك من أجل إضفاء عليها طابع الشرعية قبل الشروع في عملية تنفيذها، ولا سبيل لتأكيد ذلك إلا من خلال وجود التأشيرة التي يمنحها في هذا الإطار، والتي تعتبر بمثابة الضوء الأخضر الذي يُخول للآمرين بالصرف على مستوى البلديات استكمال بقية الإجراءات الأخرى الممهدة لصرف النفقات المرخص بإنجازها في إطار الرخصة المالية الممنوحة لهذه البلديات (المطلب الأول)، أما بالنسبة للمرحلة الثانية فينعقد فيها الاختصاص إلى أمين خزانة البلدية باعتباره محاسباً عمومياً مؤهلاً هو الآخر من طرف وزير المالية للقيام بهذا الدور، حيث لا يقتصر دوره الرقابي على التحقق من شرعية تلك النفقات المأمور بصرفها من طرف الأمرين بالصرف على

¹ - Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABADA, **Evaluation De L'efficacité Du Contrôle Financier De L'Etat Sur L'exécution Des Programmes D'investissements Public (2001-2014)**, Intervention présentée à l'occasion du colloque international à propos de l'évaluation des effets des programmes d'investissement public 2001-2014, et leurs retombées sur l'emploi, l'investissement et la croissance économique, Faculté des sciences économiques, commerciales et sciences de gestion, Université Sétif1, Le 11 et le 12 mars 2013. P.02.

مستوى البلديات، بل يشمل أيضا الرقابة على الإيرادات المأمور بتحصيلها من طرف هؤلاء، وذلك من خلال التأكد من شرعيتها هي الأخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول

رقابة المراقب الميزانياتي لدى البلدية على مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير

تجدر الإشارة في البداية إلى أن رقابة المراقب الميزانياتي كانت تعرف سابقا بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، يمارسها "المراقب المالي"؛ أُخضِعَت البلديات إلى هذا النمط من الرقابة ابتداءً من تاريخ 19 نوفمبر سنة 2009، وذلك على إثر تعديل المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها¹، والذي جاء في هذا الإطار مُتضمناً النص على وضع رزنامة لسير وضبط هذه العملية²، وهو ما تجسد من خلال صدور القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 مايو سنة 2010، المحدد لهذه الرزنامة³، فكانت البداية خلال السنة المالية 2010 بالنسبة للبلديات الموجودة على مستوى مقرات الولايات، ثم في السنة المالية 2011 شملت رقابة المراقب المالي البلديات الموجودة على مستوى كل من مقرات الدوائر، والبلديات الموجودة على مستوى مقرات المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة الولاية المنتدبين، وأخيراً، في السنة المالية 2012، امتدت رقابة المراقب المالي لتشمل كافة البلديات الأخرى عبر التراب الوطني⁴.

غير أنه نتيجة للإصلاح المالي الناجم عن تطبيق أحكام القانون العضوي رقم 18-15 المتعلق بقوانين المالية، والذي مس في هذا الإطار جوانب قانونية وتنظيمية كثيرة تتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، كان من أبرزها ذلك التحول من نظام المراقبة

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر سنة 2009.

² - نصت المادة 02 الفقرة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "يتم تنفيذ إجراء الرقابة السابقة على البلديات، تدريجياً، وفقاً لـ رزنامة...".

³ - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 مايو سنة 2010، المحدد لـ رزنامة تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ 09 يونيو سنة 2010.

⁴ - المادة 02 من نفس القرار الوزاري.

المالية إلى نظام المراقبة الميزانية¹، حيث أصبحت تخضع مسألة تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلديات لهذا الإطار التنظيمي الجديد، وذلك ضمن قسم منها في غاية الأهمية، يتمثل في تلك العمليات المتعلقة بالإنفاق، التي ظلت في تزايد مستمر من سنة إلى أخرى، وذلك نتيجة - كما أسلفنا الذكر - المهام والاختصاصات العديدة التي أعطيت للبلديات.

ولأجل الحرص على سلامة العمليات المتعلقة بالإنفاق في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلديات، كان لابد من وجود هذه المرحلة السابقة ذات الطابع الوقائي من أجل الاضطلاع بمهمة الرقابة على الأعمال الإدارية المنشئة لمختلف الحقوق المالية (النفقات) التي يقوم بها الآمرون بالصرف على مستوى البلديات التي يمثلونها، وهي المهمة التي أسندت في هذا الإطار إلى المراقب الميزانياتي (الفرع الأول)، إذ يتولى بحكم تكوينه الذي تلقاه وكذا خبرته وكفاءته المهنية، التأكد من مدى مشروعية مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير الخاصة بالبلدية، وذلك بوضع التأشيرة عليها باعتبارها إجراءً جوهرياً يستحيل بدونها استكمال مسار صرف النفقة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

عملية فحص مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير

تشمل وظيفة المراقب الميزانياتي لدى البلدية في إطار عملية تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلدية كقاعدة عامة فحص كل مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير الخاصة بالبلدية، وذلك نتيجة قيام الآمرين بالصرف على مستوى البلديات في إطار ممارسة صلاحياتهم بتصرفات عديدة تمهد لإنشاء حقوق مالية على عاتقها (أولاً)، تستوجب التأكد من شرعيتها، وذلك من خلال ضرورة توافر مجموعة من العناصر الأساسية قبل وضع التأشيرة عليها (ثانياً).

أولاً - التصرفات الخاضعة لفحص من طرف المراقب الميزانياتي:

ما ينبغي الإشارة إليه أن تصرفات الآمرين بالصرف على مستوى البلديات الخاضعة للفحص من طرف المراقب الميزانياتي، عديدة، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر،

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة بتاريخ 27 أكتوبر سنة 2024.

مشاريع القرارات المتعلقة بالمسار المهني لمستخدمي البلديات، مشاريع التصرفات القانونية الاتفاقية التي تكون البلديات طرفاً فيها، بالإضافة إلى مختلف الأعمال الأخرى للبلديات التي تندرج في إطار تنفيذ النفقات المرخص بها في إطار الرخصة المالية الممنوحة لها.

أ - مشاريع القرارات المتعلقة بالمسار المهني لمستخدمي البلدية: يستفيد المستخدم البلدي كغيره من المستخدمين الذين هم في حالة نشاط دائم على مستوى مختلف المؤسسات والإدارات العمومية، وذلك في مقابل الواجبات الوظيفية التي يؤديها بحقه في الحصول على الأجر، وهي العملية التي تخضع إلى تحيين أو بالأحرى إلى تجديد دوري من أجل أخذ بعين الاعتبار تلك المتغيرات المالية الحاصلة؛ فباستثناء الترقية الخاصة بالدرجة، أخضع المشرع مشاريع القرارات الخاصة بالمسار المهني لمستخدمي البلدية إلى رقابة المراقب الميزانياتي، والتي تشمل في هذا الإطار ما يلي:

1-1 - قرارات تسيير المستخدمين والأعوان العموميين التابعين للبلدية: خول المشرع إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره المسؤول الأول على مستوى البلدية التي يمثلها - إلى جانب الصلاحيات الأخرى المسندة إليه - صلاحية تعيين وتسيير مستخدمي البلدية، وهو الأمر الذي تضمنته في هذا الصدد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس سنة 1990¹، استناداً للمادة الأولى منه، الفقرة الأولى، المطبة الثالثة، والتي نصت على أنه: "تخول سلطة تعيين الموظفين والأعوان العموميين وتسييرهم إلى... - رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيما يخص مستخدمي البلدية"؛ ومن الضروري الإشارة في هذا الصدد إلى أن ممارسة هذه الصلاحية تسبقها في الغالب العديد من الترتيبات الإدارية اللازمة، حتى وإن لم تطرأ أي مستجدات في هذا الشأن، وذلك كله حفاظاً على الحقوق المالية للمستخدمين، وهو الأمر الذي دفع بالمشرع إلى إخضاع كل ما له صلة بصلاحية تعيين وتسيير المستخدمين إلى رقابة المراقب الميزانياتي كمرحلة ثانية بعد الرقابة التي تمارسها المصالح الإدارية للوظيفة العمومية، حيث تظل قرارات التعيين التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بمستخدمي البلدية مجرد مشاريع ليس لها أي صبغة تنفيذية، وذلك إلى غاية وضع عليها تأشيرة المراقب الميزانياتي، وهي المهمة التي تبقى مرتبطة بمدى استيفاء مختلف الشروط والإجراءات الإدارية التي يتطلبها القانون، فيما يخص التوظيف أو التعاقد، التنصيب،

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس سنة 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 28 مارس سنة 1990.

التعيين في الوظيفة أو في المنصب العالي، وكذا الترسيم الخاص بالمستخدمين المترشحين، إلى غير ذلك من مشاريع القرارات الأخرى التي تُتخذ في إطار العلاقة الوظيفية التي تربط الإدارة البلدية بمستخدميها.

2-1 - مشاريع القوائم الاسمية الموقوفة عند إقفال السنة المالية: وتتضمن التعداد الإجمالي لمستخدمي البلدية زائد المنتخبين، وهو ما يسمح للمراقب الميزانياتي من التأكد من مدى صحة التعداد المتوفر، وكذا معرفة التكاليف الحقيقية لكل المستخدمين والمنتخبين، والتي تشكل ديون على عاتق البلدية.

3-1 - مشاريع الجداول الأصلية الأولية، التكميلية أو التعديلية: وهي عبارة عن جداول تحتوي على معلومات في غاية الأهمية لكل من المستخدمين والمنتخبين، وهي مقسمة إلى جزئين، يشمل الجزء الأول منها تلك البيانات الشخصية كالاسم واللقب، الحالة العائلية... الخ، أما بالنسبة للجزء الثاني فهو يشمل البيانات الوظيفية كالرتبة والدرجة، الوظيفة، الرقم الاستدلالي... الخ؛ ونظراً لأهمية هذه البيانات - كما أسلفنا الذكر - تُعرض هذه الجداول الأصلية على المراقب الميزانياتي للتدقيق فيها، وهي العملية التي تتم في هذا الإطار على مرحلتين، حيث تكون المرحلة الأولى قبل بداية السنة المالية وحينئذ يصطلح عليها بـ "الجداول الأصلية الأولية"، أما المرحلة الثانية فتكون على إثر وجود متغيرات جديدة تستوجب تعديل الرخصة المالية الأولية الممنوحة للبلدية، وحينئذ تأخذ اصطلاح "الجداول الأصلية التكميلية أو التعديلية"، كالنقل أو إعادة إدماج أحد موظفي البلدية في رتبته الأصلية، أو حتى الاستخلاف في حالة شغور أحد مناصب الديمومة التي يشغلها المنتخبين¹؛ وهو الأمر الذي يتطلب من المراقب الميزانياتي تحري الدقة في هذه الجداول الأصلية كون أن البيانات التي تتضمنها تدخل في تركيبة الرواتب والأجور التي يتقاضاها مستخدمي البلدية وكذا المنح الممنوحة للمنتخبين.

ب - مشاريع التصرفات القانونية الاتفاقية: بالموازاة مع الصلاحية التي أعطاها المشرع إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية من خلال تمكينهم من ممارسة سلطة اتخاذ مختلف القرارات المتعلقة بتسيير شؤون البلديات التي يمثلونها، وذلك في حدود تلك الاختصاصات الواردة ضمن أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر،

¹ - يزيد محمد الأمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دار بلقيس، دار البيضاء-الجزائر، 2015، ص. 41-42.

ممكنهم أيضا في ذات الإطار من صلاحية الدخول في روابط اتفاقية¹، أحيانا يكون فيها المركز القانوني لهذه البلديات طرفاً ممتازاً، حيث تفرض شروطها على الغير الذي يريد التعاقد معها، وهي الرابطة التي ينظمها في هذا الشأن القانون المتعلق بالصفقات العمومية، وفي أحيان أخرى، لا يكون أما هذه البلديات سوى أن تتساوى مع الغير الذي ترغب في التعاقد معه، وفي كلتا الحالتين تخضع النفقات الناجمة عن ذلك إلى المراقب الميزانياتي.

1 - مشاريع الصفقات العمومية والملاحق: لما كانت الصفقات العمومية عبارة عن عقود مكتوبة تبرمها البلديات - كسائر الهيئات العمومية الأخرى - تلبيةً لحاجاتها المتعددة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات²، ونظرا لعلاقة ذلك بالخزينة العمومية وبالمال العام³ كونها تستنزف أموال كبيرة منها، نتيجة تخصيص لها اعتمادات مالية ضخمة من أجل إنجازها على أرض الواقع، أخضعها المشرع إلى جانب الأشكال الأخرى للرقابة إلى الرقابة الميزانياتية⁴، حيث تظل في هذا الإطار مشاريع الصفقات العمومية مجرد أعمال إدارية تحضيرية ليست لها أي صبغة تنفيذية بالنسبة لكلا الطرفين، إلا بعد استيفائها لتأشيرة المراقب الميزانياتي؛ وقد لا يتوقف الأمر عند هذا الحد فقط، حيث يبقى دور المراقب الميزانياتي مرافقاً وإلزامياً، حتى بالنسبة لتلك الحالات التي تستوجب من البلدية بصفقتها كمصلحة متعاقدة اللجوء إلى زيادة خدمات أو تخفيضها، أو التعديل في بنود الصفقة التي هي محل التنفيذ، طالما أنها تتمتع بهذا

¹ - نصت المادة 82 الفقرة الثانية، المطة 03، من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على أنه: "ويجب عليه (أي رئيس المجلس الشعبي البلدي)، على وجه الخصوص، القيام بما يأتي: - إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات...".

² - نصت المادة 02 من القانون رقم 23-12 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، السابق الإشارة إليه، على أن: "الصفقات العمومية عقود مكتوبة، تبرم بمقابل، من قبل المشتري العمومي المسمى "المصلحة المتعاقدة"، مع متعامل اقتصادي واحد أو أكثر والمسمى "المتعامل المتعاقد" لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات...".

³ - عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية (وفق المرسوم الرئاسي المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية له)، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية-الجزائر، 2014، ص.37.

⁴ - الملحق (Annexe) هو عبارة عن وثيقة تعاقدية ثانوية للصفقة العمومية وهي غير قابلة لتغيير موضوعها بأي شكل من الأشكال، وهذه الملاحق أنواع، فهناك ملحق الخدمة بالزيادة أو بالتخفيض، وأيضا ملحق التحويل وملحق القفل؛ ينظر في هذا الصدد، عمر عمتوت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، بوزريعة-الجزائر، 2010، ص.288.

الحق عن طريق ما يسمى بالملحق¹ باعتباره وثيقة تعاقدية تابعة للصفحة² وجزء لا يتجزأ من موضوعها الأصلي.

2 - مشاريع العقود: تندرج مشاريع هذه العقود في إطار ما يصطلح عليها بـ "المشاريع الاتفاقية"³ التي لا تقتضي وجوباً إبرام صفقة عمومية، وفقاً للإجراءات الشكلية المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية، إذ يمكن للبلديات أن تكون طرفاً متعاقداً في هذا النوع من "المشاريع الاتفاقية" بصفقتها كمصلحة متعاقدة، لاسيما عندما يتعلق الأمر بإحدى الحالات⁴ التي يمكن لنا الاستدلال بها على سبيل المثال كما يلي:

- عندما لا تتعدى الأعباء المالية النصاب القانوني المسموح به لإبرام الصفقة العمومية، أي مبلغ ستة ملايين (6.000.000) دينار جزائري بالنسبة للدراسات والخدمات، والإثني عشر مليون (12.000.000) دينار جزائري بالنسبة لمحل العقد المتعلق بالأشغال واللوازم.
- عندما يكون الطرف الذي ترغب البلدية في التعاقد معه كمصلحة متعاقدة هو إحدى الإدارات أو المؤسسات العمومية، أو إحدى المؤسسات العمومية الخاضعة للقواعد التجارية.
- حينما يتعلق محل مشروع الاتفاقية بالإشراف المنتدب الذي تكلف به في هذا الإطار إحدى المؤسسات العمومية.

¹ - نصت المادة 81 الفقرة الأولى من القانون رقم 12-23 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، السابق الإشارة إليه، على أن: "يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تلجأ إلى إبرام ملاحق للصفقة العمومية المبرمة...".

² - نصت المادة 81 الفقرة الثانية من نفس على أنه: "يشكل الملحق وثيقة تعاقدية تابعة للصفقة العمومية...".

³ - المهدي صدوق وخيرة شرطي، فعالية الرقابة المالية السابقة على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 06، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية-أدرار، 2018، ص. 238.

⁴ - المادة 11 من القانون رقم 12-23 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، السابق الإشارة إليه.

▪ عندما يتعلق محل مشروع الاتفاقية بخدمات المساعدة والتمثيل مع المحامين... الخ؛ وعليه فإنه في هذا النوع من مشاريع العقود يجب أن تعرض مسبقاً قبل الشروع في تنفيذها على المراقب الميزانياتي للتأشير عليها¹.

ج - الأعمال الأخرى التي تندرج في إطار تنفيذ النفقات المرخص بها: وهي عديدة ومتنوعة، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، التخصيصات الميزانياتية، التعديلات التي تطرأ على الاعتمادات الميزانياتية المصادق عليها، وكذا النفقات المنجزة بعنوان وكالات النفقات، حيث تستلزم جميعها وجود تأشيرة المراقب الميزانياتي.

1 - التخصيصات الميزانياتية: ويتعلق الأمر بما يصطلح عليها بـ"النفقات المحددة"، التي تضم بعنوان الرخصة المالية الممنوحة للبلدية مختلف المنح وكذا المساعدات والإعانات، التي تتحصل عليها البلدية من الدولة أو الولاية أو من طرف مختلف المؤسسات والهيئات العمومية، حيث تخضع هذه التخصيصات الميزانياتية إلى الرقابة الميزانياتية، وذلك قبل الشروع في صرفها لفائدة الأشخاص المعنيين أو للغرض الذي منحت من أجله.

2 - تعديل الاعتمادات الميزانياتية المصادق عليها: إن وجود تأشيرة المراقب الميزانياتي على الوثائق الميزانياتية المتضمنة للاعتمادات المخصصة لمختلف المصالح البلدية المزمع إجراؤها في حدود المبالغ المالية المرخص بها في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، لا يعني مطلقاً بأن مهمة مصالح الرقابة الميزانياتية قد انتهت، بل يبقى دور المراقب الميزانياتي قائماً، وتظل تأشيرته إلزامية، كلما قررت الهيئة التداولية أو الأمر بالصرف على مستوى البلدية، أو كلاهما معاً، إجراء تعديلات في بعض الاعتمادات المخصصة لمصلحة معينة من مصالح البلدية²، طالما أن القانون قد أعطهما صلاحية القيام بذلك ووفقاً للشروط التي حددها في هذا الإطار.

¹ - نصت المادة 14 الفقرة الأولى (المطبة الخامسة) من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، السابق الإشارة إليه، على أنه: "بمعنا الرقابة الميزانياتية، تخضع إلى التأشيرة مسبقاً قبل التوقيع عليها، مشاريع الالتزام بالنفقات وكذا قرارات التسيير الآتية: -... مشاريع العقود....".

² - المادة 14 الفقرة الأولى (المطبة الثالثة) من نفس المرسوم التنفيذي.

3 - النفقات المنجزة بعنوان وكالات النفقات: خول المشرع لرؤساء المجالس الشعبية للبلديات صلاحية إنشاء "وكالات النفقات"¹، باعتبارها إجراءً استثنائياً لتنفيذ صنف من النفقات التي لا يمكن إخضاعها للأجال العادية، وذلك بسبب طبيعتها الاستعجالية²، حيث يقوم الوكيل في هذا الإطار بناءً على أمر موجه إليه من الأمر بالصرف على مستوى البلدية بتسديد المبالغ لتغطية خدمة معينة، وعند نهاية كل شهر يُقدّم الوكيل مجمل الوثائق الثبوتية بالنسبة للعمليات التي قام بها إلى الأمر بالصرف على مستوى البلدية³، وذلك من أجل إصدار حوالات الدفع للعمليات المنجزة على سبيل التسوية، وهي العملية التي يجب أن تخضع إلى المراقب الميزانياتي كون أن النفقة أو النفقات قد تم دفعها بدون وجود أمر بالصرف مسبقاً⁴.

ثانيا - العناصر الأساسية الخاضعة لرقابة المراقب الميزانياتي:

وتشمل في هذا الإطار تلك الأحكام الواردة ضمن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، السالف الذكر، وذلك من المادة 15 وما بعدها، والتي نوجزها كما يلي:

أ - صفة الأمر بالصرف: تعد صفة الأمر بالصرف في إطار تنفيذ الحاجات الإنفاقية المرتبطة بالرخصة المالية الممنوحة للبلدية أول عنصر تنصب عليه الرقابة الممارسة من طرف المراقب الميزانياتي، وذلك قبل مباشرة عملية الفحص والتدقيق في أي مشروع من مشاريع الالتزام بالنفقات أو أي قرار من قرارات التسيير التي وصلت إليه من طرف المصالح الإدارية للبلدية؛ وكما هو معلوم من الناحية القانونية بأن صفة الأمر بالصرف على مستوى البلديات لا يمكن أن تثبت إلا لذلك العضو المنتخب الذي يشغل منصب رئيس المجلس الشعبي

¹ - المادة 208 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 22 الفقرة الثانية من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه.

³ - المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 24-346 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، المحدد لكيفيات إنشاء وكالات الإيرادات و/ أو النفقات وتنظيمها وسيرها ومراقبتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، الصادرة بتاريخ 22 أكتوبر سنة 2024.

⁴ - نصت المادة 21 من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "يصدر الأمر بالصرف أمراً أو حوالة بمبلغ النفقات القانونية ومؤشر عليها من طرف المراقب الميزانياتي، ويرسلها إلى المحاسب العمومي المختص من أجل التسوية".

البلدي، استناداً لكل من قانون البلدية¹، والقانون المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي².

ب - توفر الاعتمادات ومناصب الشغل المالية: عندما يتعلق الأمر بمشاريع القرارات المتعلقة بتسيير مستخدمي البلدية يجب أن ينصب دور المراقب الميزانياتي على التحقق من عنصر مهم جداً، يتمثل في ضرورة توفر الاعتمادات ومناصب الشغل المالية، فهما بذلك شرطان متلازمان مع بعضهما البعض، وهذا معناه أن وجود الرخصة لشغل منصب ما لا بد أن يقابله كقاعدة عامة في ذات الوقت وجود المبلغ المالي المحدد لهذه النفقة، وهو ما يسمح بتفادي الارتباط بديون غير مستحقة على عاتق البلدية.

ج - مراعاة التقييد الميزانياتي وتوفير الاعتمادات المالية: يتعين على المراقب الميزانياتي أثناء فحص مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير الخاصة بالبلدية التركيز أولاً على مدى احترام تلك الضوابط التنظيمية المنصوص عليها بموجب أحكام كل من المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المحدد لشكل ميزانية البلدية³ وكذا القرار الوزاري المشترك المحدد لإطار ميزانية البلدية⁴، كونهما يعتبران بمثابة منهجية العمل المحاسبي المعتمد عليهما لإدراج أي نفقة ضمن القسم والباب والمادة الخاصة بها، وهو ما يسمح من جهة للمراقب الميزانياتي وبكل سهولة التأكد من توفر الاعتماد المالي المخصص لتغطية كل نفقة من النفقات المرخص بإنجازها، والذي يجب ألا يغطي سوى تلك النفقة المعنية، ومن جهة أخرى يستطيع المراقب الميزانياتي التأكد من صحة المبلغ الملتمز به، والذي يجب أن يكون مطابقاً تطابقاً تاماً مع تلك الأطر القانونية والتنظيمية المعمول بها.

د - إلزامية وجود التأشيرات أو الآراء السابقة: أحياناً بسبب الطبيعة القانونية لبعض مشاريع النفقات الملتمز بها على مستوى البلديات وكذا قرارات التسيير الخاصة بها، يقع

¹ - المادة 81 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 06 الفقرة الثانية (المطبة الثانية) من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 غشت سنة 2012، المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 09 سبتمبر سنة 2012.

⁴ - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06 يناير سنة 2014، المحدد لإطار ميزانية البلدية ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 23، الصادرة بتاريخ 23 أبريل سنة 2014.

على عاتق المراقب الميزانياتي في إطار الوظيفة التي يقوم بها مسؤولية التحقق من مسألة مهمة جداً، تتمثل في ضرورة وجود تلك التأشيرات أو الآراء المسبقة للسلطات والهيئات الإدارية المخول لها بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها مراقبة هذا النوع من النفقات أو الأعمال المرتبطة بها¹، كما هو الشأن على سبيل المثال بالنسبة لتأشيرة مصالح الوظيفة العمومية عندما يتعلق الأمر بقرارات التسيير المرتبطة بالمسار المهني لمستخدمي البلدية، وكذا رأي اللجان المتساوية الأعضاء، أو تأشيرة اللجان البلدية للصفقات العمومية عندما يتعلق الأمر بمشاريع الصفقات العمومية المزمع إبرامها من طرف البلديات.

الفرع الثاني

نتائج الرقابة الممارسة من طرف المراقب الميزانياتي

بمجرد إيداع مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير من طرف الأمر بالصرف على مستوى البلدية لدى مصالح الرقابة الميزانياتية، يشرع المراقب الميزانياتي المختص لدى البلدية المعنية بمهمته الرقابية مُستنداً في ذلك على الضوابط القانونية التي تؤطر عمله، لاسيما منها تلك التي تضمنتها في هذا الصدد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، السالف الذكر، حيث أنه استناداً إلى نص المادة 13 منه الفقرة الأولى، يجب أن: "تُختتم الرقابة المسبقة الممارسة من طرف المراقب الميزانياتي على مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير، بمنح تأشيرة إبداء رأي أو تبليغ رفض"؛ ومن هذا المنطلق، يتعين على المراقب الميزانياتي الانتهاء من هذه العملية خلال الآجال المحددة²، وذلك إما بمنح تأشيرة إبداء الرأي (أولاً)، أو بتبليغ رفض منح التأشيرة (ثانياً).

أولاً - الموافقة على منح التأشيرة :

وهي الحالة التي يتأكد فيها المراقب الميزانياتي لدى البلدية بعد عملية الفحص التي أجراها، بأن مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير المقدمة إليه من طرف الأمر

¹ - سهام براهيم وآخرون، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، الدار البيضاء-الجزائر، 2010، ص.213.

² - نصت المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يتفحص المراقب الميزانياتي مشاريع قرارات التسيير ومشاريع الالتزام بالنفقات الخاضعة للتأشيرة أو إلى الرأي المسبق في أجل أقصاه عشرة (10) أيام عمل".

بالصرف على مستوى البلدية، قد استوفت تلك العناصر الأساسية المحددة ضمن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية، السالف الذكر، لاسيما منها ما ورد ضمن المواد 15 و16 و17 منه؛ وبناءً على ذلك، لا يبق أمام رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمراً بالصرف سوى استكمال باقي الإجراءات الضرورية لصرف النفقات الملتزم بها، طالما أنها تحمل تأشيرة المراقب الميزانياتي.

ثانيا - رفض منح التأشيرة:

وهي الحالة التي تُختتم فيها الرقابة المسبقة الممارسة من طرف المراقب الميزانياتي لدى البلدية برفض منح التأشيرة على مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير، المُقدمة إليه من طرف الأمر بالصرف على مستوى البلدية، نظراً لكونها لم تستوفي إحدى العناصر الأساسية المنصوص عليها ضمن أحكام المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية، السالف الذكر، لاسيما منها ما ورد ضمن المواد 15 و16 و17 منه.

ومن الضروري الإشارة في هذا الصدد إلى أن رفض المراقب الميزانياتي لدى البلدية منح التأشيرة على مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير، المُقدمة إليه من طرف الأمر بالصرف على مستوى البلدية، قد يكون استناداً إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية، السالف الذكر، لاسيما نص المادتين 21 و22 منه، إما رفضاً مؤقتاً أو رفضاً نهائياً.

أ - **الرفض المؤقت:** يرفض مؤقتاً المراقب الميزانياتي لدى البلدية منح التأشيرة على مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير، المُقدمة إليه من طرف الأمر بالصرف على مستوى البلدية، عندما يتعلق الأمر بتلك الحالات المنصوص عليها بموجب المادة 21 (المطلة الثانية والثالثة والرابعة) من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية، السالف الذكر، حيث يكفي أن تتوفر أحدها لكي يكون الرفض المؤقت مبرراً، لاسيما من خلال:

- ❖ انعدام أو نقص الوثائق الثبوتية؛
- ❖ غياب بيان هام في الوثائق المرفقة؛
- ❖ مشروع التزام مشوب بمخالفات للتنظيم قابلة للتصحيح.

بناءً على أحد هذه الأسباب أو كلها، يُبلغ المراقب الميزانياتي لدى البلدية مذكرة الرفض المؤقت بعدم منح التأشيرة على مشاريع الالتزام بنفقات البلدية وكذا قرارات التسيير الخاصة بها، المودعة لديه، إلى الأمر بالصرف على مستوى البلدية المعنية من أجل تمكينه من استدراك كل النقائص المسجلة؛ وهو الأمر الذي في اعتقادنا لن يأخذ الوقت الكثير مادام أن محتوى مذكرة الرفض المؤقت يتضمن جميع الأسباب دفعة واحدة، وفي ذات الوقت مؤسس ومُدعم بمراجع النصوص المتعلقة بالملفات المدروسة¹، وبالتالي سيكون عمل الأمر بالصرف على مستوى البلدية في غاية السهولة، والنقطة الإيجابية التي تحسب للمشرع أنه ألزم المراقب الميزانياتي بأن يكون الرفض المؤقت المُبلَّغ إلى الأمر بالصرف مرة واحدة متضمناً جميع الأسباب، وهو ما من شأنه أن يجعل كل من المراقب الميزانياتي والأمر بالصرف حريصين على القيام بمهامهما على أكمل وجه، وفي ذات الوقت وضع حد لأي محاولة من جانبهما لخلق أي ذريعة تهرباً من المسؤولية، لاسيما من جانب الأمر بالصرف الذي كثيراً ما يُبرَّر تأخر مصلحه الإدارية في استدراك النقائص المسجلة، وذلك بحجة تعسف المراقب الميزانياتي بعدم إبلاغه بكل النقائص دفعة واحدة.

تجدر الإشارة بخصوص الرفض المؤقت الصادر عن المراقب الميزانياتي، المتضمن عدم منح التأشيرة على مشاريع الالتزام بنفقات البلدية وكذا قرارات التسيير الخاصة بها، بأنه بمثابة فرصة للأمر بالصرف على مستوى البلدية لاستدراك النقائص المسجلة، إما بالتصحيح إذا كانت هنالك أخطاء مادية، أو باستكمال ما هو مطلوب من وثائق ضرورية، وذلك حتى يتجنب الرفض النهائي، كما سيتم تبين ذلك ضمن العنصر الموالي.

ب - الرفض النهائي: لقد خول المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، السالف الذكر، استناداً لنص المادة 22 منه إلى المراقب الميزانياتي لدى البلدية صلاحية الرفض النهائي بعدم منح التأشيرة على مشاريع الالتزام بنفقات البلدية وكذا قرارات التسيير الخاصة بها، وذلك عندما يتوفر لديه أساس قانوني قوي مبني على أحد الأسباب التالية:

❖ انعدام صفة الأمر بالصرف؛

¹ - المادة 23 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، السابق الإشارة إليه.

- ❖ عدم مطابقة مشروع الالتزام للتشريع والتنظيم المعمول بهما؛
- ❖ عدم توفر الاعتمادات المالية أو مناصب الشغل؛
- ❖ عدم رفع الأمر بالصرف للتحفظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

تجدر الإشارة إلى أن إعطاء المراقب الميزانياتي لدى البلدية صلاحية الرفض النهائي بعدم منح التأشيرة على مشاريع الالتزام بنفقات البلدية وكذا قرارات التسيير الخاصة بها، ليست مجرد إجراء عادي إذا ما قمنا بمقارنته بالرفض المؤقت، الذي نجد أن أسبابه على الأرجح تقتصر إن صح القول على تلك الهفوات البسيطة التي يمكن استدراكها بسرعة، وذلك على عكس الرفض النهائي، إذ يمكن اعتبار أسبابه بمثابة أخطاء جسيمة يستحيل من وجهة نظرنا إغفالها أو استدراكها بسرعة، وهو ما من شأنه أن يحدث خللاً في مسألة تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، لاسيما من حيث الزمن الذي يعتبر عاملاً مهماً في القيام بمختلف الإجراءات اللازمة لصرف النفقات.

إن خطورة تقرير الرفض النهائي الذي يصدره المراقب الميزانياتي لدى البلدية بعدم منح التأشيرة على مشاريع الالتزام بنفقات البلدية وكذا قرارات التسيير الخاصة بها، وفقاً للأسباب الواردة في نص المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، السالف الذكر، وتأثير ذلك على عمليات تنفيذ نفقات البلدية المرخص بإنجازها، جعل المشرع يتدخل بإرساء الضوابط التالية:

- 1- زيادةً على مذكرة الرفض النهائي التي يُبلغها المراقب الميزانياتي لدى البلدية إلى المصالح الإدارية على مستوى البلدية المعنية، والمتضمنة في هذا الصدد كل الأسباب التي حالت دون عدم منحه التأشيرة على مشاريع الالتزام بنفقات البلدية وكذا قرارات التسيير الخاصة بها، ألزم المشرع المراقب الميزانياتي بإرسال نسخة من الملف موضوع الرفض مُرفقاً بتقرير مفصل إلى الوزير المكلف بالميزانية¹.
- 2- ضماناً لاستمرارية سير المصالح الإدارية على مستوى البلدية المعنية، خول المشرع للوزير المكلف بالميزانية صلاحية إعادة النظر في الرفض النهائي الصادر عن المراقب الميزانياتي لدى البلدية، لاسيما عندما يتبين له بأن العناصر التي استند عليها الرفض

¹ - المادة 23 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، السابق الإشارة إليه.

غير مؤسسة بما فيها الكفاية¹، وهو ما نؤيده، لأن المراقب الميزانياتي في النهاية شخص طبيعي يتعرض بحكم المسؤولية الملقاة على عاتقه، وفي ذات الوقت بسبب روتين العمل المرهق إلى ضغوطات تدفعه أحياناً إلى الوقوع في الخطأ، الأمر الذي يستوجب تصحيحه.

3- نظراً لاعتبار عنصر الزمن عاملاً مهماً - كما أسلفنا الذكر - في تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، لاسيما عندما يتعلق الأمر بمشاريع النفقات المزمع الالتزام بها، خول المشرع للأمر بالصرف على مستوى البلدية، تحت مسؤوليته، إمكانية مجابهة الرفض النهائي الذي يصدره في هذا الصدد المراقب الميزانياتي بخصوص مشاريع الالتزام بالنفقات المقدمة إليه، وذلك عن طريق اللجوء إلى ما يسمى بإجراء "التغاضي" إذا توفرت شروطه، وإلا لن يكون لهذا الإجراء أي معنى لاستكمال مسار تنفيذ النفقات المرخص بإنجازها².

بناءً على ما سبق، يتبين بأن إخضاع مسألة تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلديات إلى هذا النمط من أنماط الرقابة، المتمثل في تلك الرقابة الميزانياتية الممارسة من المراقب الميزانياتي لدى البلدية، وذلك بالنسبة لمشاريع الالتزام بنفقات البلدية وكذا قرارات التسيير الخاصة، ما هي إلى ضمانات من الضمانات الأخرى التي أرساها المشرع لأجل التأكد من سلامة النفقات المرخص بإنجازها، وهو ما يمكن استخلاصه من خلال التوافق والانسجام الذي يجب أن يتحقق بين عمل الأمر بالصرف على مستوى البلدية والمراقب الميزانياتي لدى البلدية.

غير أن تحقق هذا الانسجام صعب من الناحية العملية بسبب التخوف الدائم للمراقب الميزانياتي نتيجة مساءلته في بعض القضايا المرفوعة أمام الجهات القضائية، حيث يكون فيها الأمر بالصرف متهما بقضايا الفساد، مما يتطلب منه أن يكون متوخياً للحذر أكثر من اللازم،

¹ - المادة 23 الفقرة الثالثة (الأخيرة) من المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانياتية، السابق الإشارة إليه.

² - لمزيد من التفاصيل بخصوص صلاحية الأمرين بالصرف في إجراء التغاضي، يُنظر في هذا الصدد أحكام الفصل السادس من نفس المرسوم التنفيذي، وذلك من المادة 31 إلى غاية المادة 35 منه.

وهو ما يشكل ضغط عليه في بعض الأحيان، وهذا الحذر الكبير غالبا ما يوصف بالعرقلة والبيروقراطية¹.

لنخلص القول إلى أن دور المراقب الميزانياتي في عملية تنفيذ نفقات البلدية المرخص بإنجازها في إطار الرخصة المالية الممنوحة لها، يعد بمثابة إجراء وقائي، الهدف منه بالدرجة الأولى هو التحقق من شرعية وسلامة كل من مشاريع النفقات الملتزم بها وكذا قرارات التسيير الخاصة بمستخدميها، والتي يفترض أن تتصف كأصل عام بقرينة المشروعية كما هو الشأن بالنسبة لأي عمل إداري؛ لكن ومع ذلك تبقى هذه القرينة غير قاطعة بسبب احتمال وقوع الأخطاء أو التجاوزات، وهنا يأتي دور المراقب الميزانياتي في وقف مسار صرف النفقة، إلا غاية تصحيح واستدراك تلك المسائل المتحفظ عليها، إذ تعد تأشيرته بمثابة البوابة الرئيسية التي تعطي الصبغة التنفيذية للأمر بالصرف من أجل مواصلة استكمال بقية الإجراءات الأخرى الضرورية في مسار إنجاز النفقة.

المطلب الثاني

الرقابة الممارسة من طرف أمين خزينة البلدية

إن صفة المحاسب العمومي التي يتمتع بها أمين خزينة البلدية جعلته كأحد الأشخاص القانونية الفاعلة في أثناء مرحلة تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، حيث يعد دوره في هذا الإطار حلقة أساسية، لأنه هو وحده من يضطلع بتحصيل إيرادات البلدية، ودفع نفقاتها، أي إدخال الأموال إلى خزينة البلدية، وفي ذات الوقت إخراج هذه الأموال منها.

إن خصوصية هذا الدور المزدوج لأمين خزينة البلدية جعل عبء مسؤوليته أكبر، لاسيما إذا أخذنا بعين الاعتبار في ذلك أن هذه المسألة ليست مجرد القيام بعمليات محاسبية ضمن شقها الإجرائي المتمثل في مختلف القيود المحاسبية، وكذا المحافظة على وثائق إثبات العمليات المالية والمستندات والسجلات المحاسبية، وإنما يجب أن يركز دوره على التدقيق في مدى احترام تلك الأطر القانونية والتنظيمية المعمول بها في هذا المجال،

¹ - الحاج مسكين و زقاي نياي، الرقابة السابقة على النفقات العمومية على ضوء الإصلاحات الجديدة - دراسة على بلدية الحساسنة ولاية سعيدة -، مجلة دفاتر اقتصادية، المجلد 16، العدد 01، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2025، ص. 634-635.

وهذا هو الشق المهم في إطار هذا الدور الرقابي الذي يضطلع به أمين خزانة البلدية، كونه يسمح له بالتحقق من شرعية العمليات المالية، وذلك قبل القيام بأي تحصيل لأي إيراد من إيرادات البلدية أو دفع لأي نفقة من نفقاتها بناءً على مجموعة من الشروط الشكلية الضرورية (الفرع الأول)، حيث يُسفر هذا العمل الذي يقوم به أمين خزانة البلدية إلى إحدى النتيجتين، إما بقبوله الأمر الصادر من طرف الأمر بالصرف دلالة على مشروعيتها، وهذا هو الأصل في العمل الإداري، مما يعني أنه قد استوفى تلك الشروط المطلوبة، وإما بعدم قبول الأمر الصادر من طرف الأمر بالصرف، نظراً لوجود بعض التحفظات تستدعي إعادة مراجعتها بما يتطابق مع الشروط المطلوبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التأكد من شرعية عمليات الإيرادات والنفقات

تعتبر صلاحيات أمين خزانة البلدية في إطار تنفيذ مخرجات الرخصة المالية الممنوحة للبلديات، بمثابة إجراء رقابي ضروري، يشمل تلك العمليات المتعلقة بكل من تحصيل إيرادات البلدية باعتبارها حقوقاً مالية لها لدى الغير (أولاً)، وفي ذات الوقت العمليات الأخرى الخاصة بصرف نفقات البلدية باعتبارها حقوقاً مالية عليها لدى الغير (ثانياً).

أولاً - بالنسبة لعمليات تحصيل الإيرادات: ترتكز رقابة أمين خزانة البلدية قبل قبول سند الأمر بالإيراد الصادر إليه من طرف الأمر بالصرف على مستوى البلدية، على جوانب قانونية، تتضمن في هذا الإطار شرطين مهمين كما يلي:

أ - ضرورة وجود الترخيص القانوني للقيام بالتحصيل: يعد هذا الشرط عنصراً أساسياً، لا يمكن بدونه لأمين خزانة البلدية مباشرة إجراء التحصيل لأي إيراد من إيرادات البلدية، إلا بعد التأكد من أن الأمر بالصرف على مستوى البلدية يحوز على الرخصة القانونية التي تمكنه من إصدار الأمر بتحصيل إيرادات البلدية، وهو ما أكدته في هذا الإطار المادة 26 (المطمة الأولى) من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر، بنصها على أنه: "يتعين على المحاسب العمومي قبل التكفل بأوامر الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف:

- التأكد من أن الأمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها، بإصدار الأمر بالإيراد".

وبناءً على ذلك، يمكن القول بأن هذا الترخيص القانوني هو الذي يعطي للأمر بالصرف على مستوى البلدية، صلاحية إصدار "الأمر بالإيراد" إلى أمين خزانة البلدية، والذي يجب أن ينصب وفقاً للمادة السالفة الذكر على عنصرين أساسيين:

أولهما، يتمثل في أن يكون "الأمر بالإيراد" المتضمن تحصيل أي إيراد من إيرادات البلدية صادراً عن "شخص مؤهلاً"، وذلك بمفهوم نص المواد 04 و 05 و 06 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السالف الذكر؛ ومن المناسب الإشارة إلى أن هذا التأهيل يرتبط ارتباطاً وثيقاً بذلك الشخص المنتخب الذي يقع عليه الاختيار لشغل المركز القانوني لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي، كونه يخول له بمجرد تنصيبه من طرف الوالي واعتماده لدى أمين خزانة البلدية¹ ممارسة صلاحياته كأمر بالصرف على مستوى البلدية التي يمثلها، وهي المهمة التي تقع في هذا الإطار على عاتق أمين خزانة البلدية، حيث يكون ملزماً بالتحقق من هذه المسألة لاسيما من خلال مضاهاة نموذج الإمضاء المودع لديه مع الإمضاء الموجود على سند الأمر بالإيراد المُقدم إليه.

أما بالنسبة للعنصر الثاني، فيتتمثل في ضرورة أن يكون "الأمر بالإيراد" الذي يصدره الأمر بالصرف على مستوى البلدية مرتبطاً ارتباطاً مباشراً بمضمون الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، أي مرخصاً قانوناً بإنجازه، وهو ما يعني من خلال الاستنتاج بمفهوم المخالفة أن انعدام هذا الارتباط يعني كذلك عدم وجود الترخيص القانوني بالتحصيل، ويصدق هذا الأمر بالنسبة للحالة التي يتم فيها إصدار "أمر بالإيراد" مضمونه تحصيل إيراد غير مرخص بإنجازه، وعلى هذا الأساس يتعين على أمين خزانة البلدية التدقيق بعناية فيما هو وارد ضمن مضمون الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، وأن يلتزم في حدود هذا الإطار قبل الشروع في إجراء أي تحصيل لأي إيراد تلقى أمراً بتحصيله.

إن المسألة تتعلق باختصاص الأمر بالصرف زمنياً وموضوعياً، حيث يقتضي الاختصاص الزمني أن يكون الأمر بالصرف على مستوى البلدية قد تم تنصيبه رسمياً وفقاً للإجراءات القانونية وكذا اعتماده لدى أمين خزانة البلدية، أما بالنسبة للاختصاص الموضوعي فهو يتعلق بالإيرادات المأمور بتحصيلها، إذ يجب أن تكون مرخصاً بإنجازها في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلدية.

¹ - يتمثل هذا الاعتماد في إيداع رئيس المجلس الشعبي البلدي نموذج عن توقيعه لدى أمين خزانة البلدية، كإجراء للإشعار أو التبليغ بممارسة مهامه كأمر بالصرف جديد على مستوى البلدية التي يمثلها.

ب - المراقبة المادية في حدود العناصر التي يمتلكها لصحة أوامر الإيراد وكذا أوامر الإلغاء والتخفيضات ومدى مطابقتها للتنظيم: يشمل هذا القيد مسائل إجرائية شكلية تتمثل كآلاتي:

1 - فيما يخص المراقبة المادية لصحة أوامر الإيرادات: هي عبارة عن رقابة شكلية يمارسها أمين خزانة البلدية على الأمر بالإيراد الصادر إليه من طرف الأمر بالصرف، وذلك في حدود الوثائق والعناصر التي هي بحوزته، لاسيما من حيث تحديد المدين ومبلغ الدين...الخ¹.

2 - فيما يخص المراقبة المادية لصحة التسويات الخاصة بأوامر الإيرادات: يتعين على أمين خزانة البلدية مراقبة صحة أوامر التحصيل عندما يتعلق الأمر بتخفيض مبالغها أو إلغائها، والتسويات المتعلقة بها، وكذا الحسم الميزانياتي الخاص بها، وذلك من أجل التأكد من أن التخفيض أو الإلغاء مرده أخطاء مادية وقعت أثناء تصفية الإيراد أو الإيرادات المأمور بتحصيلها².

ثانيا - بالنسبة لعمليات صرف نفقات البلدية:

لا يقتصر الدور الرقابي لأمين خزانة البلدية كمحاسب عمومي أثناء تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية على العمليات المالية التي تخص إيرادات البلدية من خلال التحقق من العناصر الأساسية السالفة الذكر، وإنما يضطلع إلى جانب ذلك بدور رقابي على العمليات المالية التي تخص صرف نفقات البلدية، إذ يتعين عليه قبل قبول أي أمر بالصرف (حالة الدفع) يصدر إليه عن الأمر بالصرف على مستوى البلدية بأن يتحقق من مجموعة من العناصر الأساسية، وهو ما أكدته في هذا الشأن المادة 27 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، بنصها على أنه: "يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة، التأكد من:

- احترام مدونة الوثائق الثبوتية للنفقة المحددة عن طريق التنظيم،
- صحة الأمر بالصرف،
- توفر الاعتمادات المالية،

¹ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص.66.

² - المرجع نفسه، ص.66.

- توفر السيولة ما عدا بالنسبة لميزانية الدولة،
- تبرير أداء الخدمة،
- دقة مبلغ حساب الدين،
- دقة التقييد الميزانياتي،
- وجود تأشيرات هيئات الرقابة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما،
- الطابع الإبرائي للدفع،
- عدم تقادم النفقة أو وجودها محل معارضة".

وعليه سنحاول التطرق إلى هذه العناصر بالتحليل والشرح وفقاً للترتيب الوارد ضمن مضمون المادة السالفة الذكر كما يلي:

أ - احترام مدونة الوثائق الثبوتية للنفقة المحددة عن طريق التنظيم: ومعنى ذلك أنه يجب أن يكون الأمر بالصرف الصادر عن الأمر بالصرف على مستوى البلدية مدعوماً بما يبرر الحاجة للإنفاق، والمتمثلة في مختلف الوثائق الثبوتية التي ترفق في العادة مع الأمر بالصرف، كالمقرر مثلاً، الاتفاقية، أمر المهمة، الفاتورة... الخ؛ وهي مسألة في غاية الأهمية كونها الأساس القانوني لوجود النفقة، الأمر الذي يتطلب من أمين خزانة البلدية بأن يكون على دراية تامة وإطلاع كلي بالجانب القانوني الذي له صلة بالعمليات المالية، لاسيما في شقها المتعلق بالنفقات حتى يتمكن لاحقاً أن يطلب من الأمر بالصرف استدراك أي وثيقة أو وثائق ثبوتية يراها ضرورية من أجل القيام بدوره الرقابي على أكمل وجه، وهو الأمر الإيجابي الذي حمّله القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي استناداً لنص المادة 90 منه ضمن فقرتها الأخيرة، والتي نصت في هذا الإطار على أنه: "يمكن للمحاسبين العموميين أن يطلبوا من الأمرين بالصرف أي وثيقة أو معلومة ضرورية لممارسة مهامهم".

ب - صفة الأمر بالصرف: وهذه الصفة تثبت قانوناً كقاعدة عامة كما أسلفنا الذكر إلى شخصٍ وحيدٍ منتخب، وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجرد استكمال إجراءات تنصيبه من طرف الوالي، وكذا اعتماده لدى أمين خزانة البلدية، إذ أنه باستكمال هاذين الإجراءين تُخول له (أي رئيس البلدية) الصلاحية التامة لمباشرة إجراءات تنفيذ الأمر بصرف نفقات البلدية المرخص بها، وعليه فإن الدور الرقابي المنوط بأمين خزانة البلدية يجب أن ينصب على التحقق من وجود صفة الأمر بالصرف، وذلك من خلال، أولاً، تحديد اختصاصه الزمني المتمثل في صلاحيته بإصدار الأمر بالصرف، والذي يرتبط زمنياً بممارسته الفعلية لمهامه كرئيس للبلدية

ضمن الإطار القانوني لسريان العهدة الانتخابية، وثانياً، من خلال التحقق من مطابقة نموذج التوقيع الخاص به كأمر بالصرف للبلدية مع التوقيع الموجود على حوالات الدفع، وعند الضرورة التوقيع الموجود على مختلف الوثائق الثبوتية التي تبرر الأمر بالصرف.

ج - توفر الاعتمادات المالية: تتضمن الرخصة المالية للبلدية في شقها المحاسبي المتعلق بالنفقات تلك الاعتمادات المالية المصوت عليها من طرف هيئة المداولة، بابا بابا ومادة ومادة، والتي تشكل في هذا الإطار الحد الأقصى لما سيتم إنفاقه خلال مدة سنة، وهو ما يعني أن أي التزام يقوم به الأمر بالصرف على مستوى البلدية من أجل التكفل بأي نفقة من نفقاتها، يجب أن يكون في حدود الاعتمادات المالية المتوفرة.

ومن أجل ضمان عدم خرق هذا المبدأ يجب على أمين خزانة البلدية القيام بدوره الرقابي على أحسن ما يرام، وذلك من خلال حرصه على معرفة في كل وقت وعند كل تسديد أو دفع، مبالغ الاعتمادات الإجمالية ومبالغ الاعتمادات المستهلكة، وكذا مبالغ الاعتمادات المتبقية¹، وهو ما يُسهل عليه في النهاية الوقوف وبشكل دقيق على مدى إمكانية التكفل بقبول أي أمر بالصرف قد يصدره الأمر بالصرف.

د - توفر السيولة ما عدا بالنسبة لميزانية الدولة: باستثناء الدولة صاحبة السيادة التي يعتبر صندوقها دائماً ذا وفرة مالية²، فإن خزائن البلديات كما هو الشأن بالنسبة لمختلف الهيئات العمومية الأخرى يمكن أن لا تتوفر على السيولة الكافية أثناء الأمر بصرف نفقاتها؛ ومن هذا المنطلق حتى يتمكن أمين خزانة البلدية من دفع النفقات بناءً على الأوامر التي تصدر إليه من طرف الأمر بالصرف على مستوى البلدية، يجب أن تكون السيولة المالية كافية للوفاء، وهو الدور المطلوب من أمين خزانة البلدية باعتباره المحاسب العمومي المرخص له وحده في إطار وحدة الصندوق بمعرفة حركية أموال البلدية وما هو متاح وما يمكن تداوله منها في المكان وفي الزمان المناسبين³.

هـ - تبرير أداء الخدمة: وهو ما يعبر عنه بالخدمة المنجزة، إذ تعتبر قيداً أساسياً قبل قبول دفع أي نفقة، أين يكون بالإمكان لأمين خزانة البلدية التحقق من ذلك بالإطلاع على

¹ - المادة 182 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

² - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص. 91.

³ - بشير يلس شاوش، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، المرجع السابق، ص. 241.

مختلف الوثائق الثبوتية التي يجب أن تحمل تأشيرة الأمر بالصرف على مستوى البلدية الواردة وفق الشكل التالي: "يصادق الأمر بالصرف أنه تحقق وعاین كل التموينات والخدمات، موضوع هذا الحساب، منجزة حقيقة وبشكل مطابق، وأنه يتعين الدفع إلى الدائن مبلغ...؛" وعلى هذا الأساس فإنه لا يمكن لأي نفقة أن تكون موضوع أمر بالصرف، ولا تسديد إذا لم يتم إنجاز الخدمة الموافقة لها فعلاً¹.

و - دقة مبلغ حساب الدين: يرتبط هذا القيد كقاعدة عامة بإجراء "التصفية" الذي يقوم به الأمر بالصرف تبعاً لإجراء الالتزام بالنفقة، أي نشوء دين مستحق، وهذا الاستحقاق يجب أن يكون محدد المبلغ تحديداً دقيقاً على أساس الوثائق الثبوتية التي تبرر أن هنالك حقوقاً مكتسبة للدائن أو للدائنين؛ وفي ظل كل هذه المعطيات يأتي الدور الفني لأمين خزانة البلدية باعتباره العون العمومي المختص بالتدقيق في العمليات الحسابية من أجل تحري مدى دقة مبلغ النفقة معتمداً في ذلك على سبيل المثال بالجدول المرجعية (Barèmes) أو المعاملات (Coefficients) المعدة مسبقاً لتحديد صحة المبلغ الواجب دفعه².

ز - دقة التقييد الميزانياتي: يتعين على أمين خزانة البلدية التحقق من أن النفقة التي هي موضوع الأمر بالصرف الصادر إليه من الأمر بالصرف على مستوى البلدية، مقيدة بشكل صحيح حسب طبيعتها وموضوعها³، ضمن الباب والمادة المعنية وفي السنة المالية التي نشأ فيها الالتزام، مما يسمح له (أي أمين خزانة البلدية) من اكتشاف التقييدات الخاطئة التي قد تهدف إلى التموهية بعدم وجود أي تجاوزات في الاعتمادات، وفي حالة وقوع هذا الاحتمال يكون أمين خزانة البلدية ملزماً بتقديم النصح إلى الأمر بالصرف حول إعادة تقييد مبلغ النفقة في الباب الخاص بها وضمن المادة المناسبة⁴.

ح - وجود تأشيرات هيئات الرقابة المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما: ويتعلق الأمر هنا بالتأشيرات التي تخص مختلف الأجهزة الرقابية السابقة على النفقة المأمور بدفعها المنصوص عليها بموجب القانون والتنظيم الجاري بهما العمل، ومن ذلك على سبيل المثال تأشيرة لجنة الصفقات العمومية للبلدية عندما يتعلق الأمر بتسديد نفقة تخص

¹ - عمر دباخ وآخرون، الدليل العام لمراجعة الحسابات، مجلس المحاسبة الجزائري، دون سنة نشر، ص. 25.

² - المرجع نفسه، ص. 26.

³ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص. 85.

⁴ - عمر دباخ وآخرون، الدليل العام لمراجعة الحسابات، المرجع السابق، ص. 24.

صفقة مبرمة لإنجاز أشغال أو اقتناء لوازم لصالح البلدية، بالإضافة إلى ذلك أيضا تأشيرة المراقب الميزانياتي...الخ؛ وهو ما يتعين في هذا الإطار على أمين خزانة البلدية التحقق من وجودها على مختلف الوثائق الثبوتية للنفقة المأمور بصرفها قبل القيام بإجراء الدفع لصالح الدائن.

ط - الطابع الإبرائي للدفع: ومعناه أنه يتعين على أمين خزانة البلدية التحقق من أن الدفع يتم للدائن الحقيقي أو من يحل محله قانوناً أو اتفاقاً¹، وذلك بناءً على الوثائق الثبوتية المقدمة (فاتورة، عقد، اتفاقية...الخ)، لأن الهدف من ذلك هو ضمان تحرر البلدية من الدين بالوفاء به إلى مستحقه وفي ذات الوقت إبراء ذمتها المالية.

ي - عدم تقادم النفقة أو وجودها محل معارضة: يتضمن هذا القيد شقين، الأول، يتعلق بمسألة عدم تقادم النفقة موضوع الأمر بالصرف، حيث يتطلب الدور الرقابي من أمين خزانة البلدية قبل قبوله لأي نفقة ودفع مبلغها أن يتحقق من أن آجالها لم تسقط بالتقادم²، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بديون البلدية التي لا علاقة لها بتأخير أمر صرفها وتصفيتهما ودفعهما، وذلك لمدة تزيد عن الأربع (04) سنوات ابتداءً من افتتاح السنة المالية المتعلقة بها، أما بالنسبة للمشق الثاني، فيتعلق بعدم وجود معارضة حول النفقة موضوع الأمر بالصرف³، مثل وجود إشعار بدين لصالح الغير أو بيع، أو قرار حجز...، أو أي شيء من هذا القبيل.

الفرع الثاني

نتائج الرقابة الممارسة من طرف أمين خزانة البلدية

بعد أن ينتهي أمين خزانة البلدية من القيام بدوره الرقابي كمحاسب عمومي من خلال فحص الأمر الصادر إليه، وذلك على أساس العناصر السابق الإشارة إليها استناداً إلى المادتين 26 و 27 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي،

¹ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص.90.

² - يتعين على أمين خزانة البلدية أن يأخذ بعين الاعتبار بخصوص مسألة تقادم النفقة المأمور بدفعها المواد 63 و 64 و 65 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه.

³ - المادة 201 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه.

يصبح مُطالباً قبل انتهاء الآجال المحددة قانوناً بالإفصاح صراحةً عن نتائج هذه الرقابة، والتي تتجسد نظرياً وعملياً من خلال صورتين أساسيتين.

أول صورة تظهر من خلال امتثال أمين خزانة البلدية للأمر الصادر إليه من طرف الأمر بالصرف على مستوى البلدية، سواءً كان مضمونه تحصيلاً لإيراد معين أو دفعاً لنفقة معينة (أولاً)، أما الصورة الثانية، فيحدث العكس تماماً حيث يرفض أمين خزانة البلدية الامتثال للأمر الصادر إليه، وذلك إما برفض إجراء التحصيل بالنسبة للإيراد المأمور بتحصيله أو أنه يرفض القيام بإجراء الدفع عندما يتعلق الأمر بنفقة مأمور بصرفها (ثانياً).

أولاً – قبول أمين خزانة البلدية الأمر الصادر إليه من الأمر بالصرف:

مما لاشك فيه أن قبول أمين خزانة البلدية تنفيذ الأمر الصادر من الأمر بالصرف على مستوى البلدية، يُبرره مشروعية الأمر الصادر إليه، وأنه قد استوفى العناصر المنصوص عليها ضمن المادة 26 بالنسبة لتحصيل الإيرادات، والمادة 27 بالنسبة لدفع النفقات من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، وهو ما أكدته في هذا الشأن المادة 28 من نفس القانون السالف الذكر بنصها على أنه: "بعد التأكد من استيفاء الشروط الواردة في المادتين 26 و 27 أعلاه، يجب على المحاسب العمومي أن يقوم بتحصيل الإيراد أو بدفع النفقة في الآجال المحددة عن طريق التنظيم".

أ – قبول الأمر بالتحصيل: عندما يتأكد أمين خزانة البلدية من أن الإيراد المأمور بتحصيله تتوفر فيه الشروط الواردة ضمن المادة 26 من القانون رقم 23-07 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، مع الأخذ بعين الاعتبار في ذلك الجانب المتعلق بشكل ومضمون الأمر بالإيراد، الذي يجب أن يبين بوضوح أسس تصفيته وأن يحتوي في نفس الوقت على كل البيانات الضرورية بما يمكنه من التعرف الدقيق على المدين واقتطاع الدين¹، وفقاً للملحق المعد في هذا الشأن²، يصبح التكفل حينئذ مشروعاً لمباشرة إجراءات التحصيل.

¹ – المادة 08 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 24-358 المحدد لآجال دفع النفقات وكيفية تحصيل

الإيرادات وشروط قبول القيم المنعدمة، السابق الإشارة إليه.

² – المادة 08 الفقرة الثانية من نفس المرسوم التنفيذي.

ب - قبول الأمر بالدفع: كما هو الشأن بالنسبة لإجراء قبول الأمر بتحصيل الإيرادات، يتعين على أمين خزانة البلدية بعد أن يتأكد خلال المدة القانونية المحددة من شرعية النفقة أو النفقات المأمور بدفعها استناداً للشروط السالف ذكرها الواردة ضمن المادة 27 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، وجب عليه الإقرار بقبول إجراء الدفع، وذلك من خلال التأشير على الأمر بالصرف، أو بالأحرى على حوالة الدفع بعبارة "مقبولة للدفع"، ليلزم بذلك بعملية تسديدها¹ للدائن؛ كما يلزم أمين خزانة البلدية بإرسال نسخة من الحوالة عليها إشارة التسديد إلى الأمر بالصرف على مستوى البلدية، لإعلامه بأن الدفع قد تم لفائدة الدائن².

ثانيا - رفض أمين خزانة البلدية الأمر الصادر إليه من الأمر بالصرف:

إن عدم امتثال أمين خزانة البلدية للأمر الصادر إليه من طرف الأمر بالصرف على مستوى البلدية، يبرره كأصل عام، عدم شرعيته، وهو ما يعني أن هنالك مخالفة صريحة لأحكام المادتين 26 و 27 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، وفي هذه الحالة يتعين على أمين خزانة البلدية إعلام الأمر بالصرف بهذا الرفض، مع تبيان أسبابه، وذلك بهدف تمكينه من الوقوف على النقائص المسجلة في هذا الشأن، ومن ثمة تداركها حتى ولو اقتضى الأمر إصدار أمر جديد سواء كان بتحصيل إيراد معين أو بدفع نفقة معينة؛ وبدوره يقوم أمين خزانة البلدية مجدداً بالتأكد من رفع التحفظات المسجلة، فإذا تبين له أن الأمر الجديد قد أصبح مشروعاً استوجب عليه القيام بالدور المطلوب منه والشروع في التنفيذ بإجراء التحصيل أو بإجراء الدفع وفقاً لما تضمنه الأمر الصادر إليه، أما إذا اتضح له العكس، بأن التحفظات المسجلة لم يتم رفعها إطلاقاً، فهنا لا يبق أمام أمين خزانة البلدية سوى رفض الأمر الصادر إليه بشكل نهائي.

غير أن الجدير بالملاحظة أن الرفض النهائي الذي يقرره أمين خزانة البلدية، لاسيما إذا تعلق الأمر بالنفقات قد لا يكون قطعياً، ويمكن الرجوع فيه إذا قرر الأمر بالصرف على مستوى البلدية استعمال آلية قانونية استثنائية، تتمثل فيما يعرف بإجراء "التسخير" **Ordre**

¹ - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، المرجع السابق، ص. 92.

² - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 24-358 المحدد لآجال دفع النفقات وكيفية تحصيل الإيرادات وشروط قبول القيم المنعومة، السابق الإشارة إليه.

"réquisition"، والذي بموجبه يطلب الأمر بالصرف كتابيا وتحت مسؤوليته من أمين خزينة البلدية أن يصرف النظر عن الرفض، والقيام بإجراء الدفع¹.

إن إجراء التسخير على الرغم من كونه وسيلة مضادة يستعمله الأمر بالصرف كحق خوله إياه القانون من أجل مجابهة رفض أمين خزينة البلدية تنفيذ الأمر الذي أصدره إليه، والمتضمن في هذا الإطار دفع نفقة ما، إلا أنه في ذات الوقت يبقى مجال اللجوء إلى هذا الحق (التسخير) مقيداً بمجموعة من الشروط يمكن استخلاصها من خلال الاستنتاج بمفهوم المخالفة لنص المادة 62 الفقرة الثالثة من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، والتي نوردتها كما يلي:

- توفر الاعتمادات المالية المرتبطة بالنفقة المأمور بدفعها؛
- توفر السيولة المالية في خزينة البلدية؛
- ثبوت أداء الخدمة بالنسبة للنفقة المأمور بدفعها؛
- ثبوت الطابع الابرائي للنفقة المأمور بدفعها بمجرد إجراء الدفع؛
- وجود التأشيرات الخاصة بمختلف مصالح الرقابة المنصوص عليها في القوانين والأنظمة المعمول بها.

كما أنه زيادة على هذه الشروط، يتطلب القانون لإجراء الأمر بالتسخير، أن يتضمن الطلب الذي يقدمه الأمر بالصرف في هذا الإطار عبارة **"يسخر المحاسب لدفع"** في كل عملية إنفاق مرفوض دفعها².

وعليه إذا تحققت هذه الشروط برمتها يصبح إجراء التسخير من طرف الأمر بالصرف على مستوى البلدية مشروعا، وبالتالي فلا وجود لأي مسوغ يجعل أمين خزينة البلدية يتمسك مرة أخرى برفض إجراء الدفع، ما لم يثبت عكس ذلك.

يتعين على أمين خزينة البلدية في حالة امتثاله للتسخير أن يقدم تقريرا بخصوص هذه العملية، إلى الوزير المكلف بالمالية في ظرف لا يتعدى مدة خمسة عشرة (15) يوما³، مرفقا بنسخة من وثائق

¹ - نصت المادة 61 من القانون رقم 07-23 المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "في حالة رفض المحاسب العمومي القيام بالدفع، يمكن للأمر بالصرف استعمال حق التسخير كتابيا وتحت مسؤوليته بأن يتجاوز هذا الرفض حسب الشروط المحددة في المادة 62 أدناه".

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 24-344 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، المحدد لإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، الصادرة بتاريخ 22 أكتوبر سنة 2024.

³ - المادة 03 الفقرة الأولى من نفس المرسوم التنفيذي.

المحاسبة الخاصة به، تتضمن بالتفصيل جميع الأسباب التي دفعته إلى رفض إجراء الدفع قبل التسخير¹، وقد لا يتوقف الأمر عند هذا الحد، إذ بإمكان الوزير المعني أن يطلب من الأمر بالصرف على مستوى البلدية تقديم أي معلومة مكملّة بخصوص النفقة أو النفقات المرفوض دفعها².

ومن هنا يتضح أن إجراء التسخير يهدف إلى تجنب أي تعطيل من شأنه أن يؤثر على صيرورة النشاط الإداري العادي للبلدية، لاسيما إذا تعلق الأمر بنفقاتها الإجبارية كرواتب وأجور المستخدمين، والتي لا تحتل بأي حال من الأحوال أي تأخير لصالح مستحقيها.

غير أن الجدير بالملاحظة بالنسبة لإجراء التسخير، يمكن القول أن مجال إعماله من الناحية العملية يبقى في حدود ضيقة جداً، لاسيما عندما يتعلق الأمر بوجود لبس أو غموض في تكييف بعض النفقات، مما يفتح الباب لكل من الأمر بالصرف وأمين خزانة البلدية في تمسك كل طرف باجتهاده الشخصي، ولو أن إعمال هذا الاجتهاد من الناحية النظرية صعب التطبيق، لاحتمال تعارضه مع قاعدة فقهية قانونية معروفة في هذا الشأن، وهي "لا اجتهاد مع وجود النص القانوني"، بالخصوص بعد إلغاء العمل بالمدونة القديمة لنفقات البلدية وإيراداتها، بموجب كل من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 أوت سنة 2012، وكذا القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06 يناير سنة 2014، السابق الإشارة إليهما، وذلك لمواكبة التطور الحاصل لاسيما في الشق المتعلق بالنفقات، وهو ما تضمنته بالفعل المدونة الجديدة بشكل مفصل وفق أبواب وأبواب فرعية وحسابات موزعة على أساس مصالح البلدية وبرامجها وكذا العمليات الخارج عن هذه البرامج، إذ من الصعب أن يكون هنالك مجال لإعمال عنصر الاجتهاد³.

وعليه فإن الدور الرقابي الممارس من طرف أمين خزانة البلدية على العمليات المالية المرتبطة بتنفيذ الرخصة المالية للبلدية في شقها المتعلق بالنفقات، يفرض على الأمر بالصرف على مستوى

¹ - المادة 03 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 24-344 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، المحدد لإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 04 من نفس المرسوم التنفيذي.

³ - تجدر الإشارة بخصوص المدونة الجديدة الخاصة بإيرادات ونفقات البلدية، لا تزال من الناحية العملية لم ترى النور بعد، وذلك على الرغم من صدور النصوص التنظيمية الخاصة بها منذ عدة سنوات، حيث تستمر معظم بلديات الوطن بتطبيق المدونة القديمة، وهو ما من شأنه أن يبقى على باب الاجتهاد مفتوحاً من كلا الطرفين، سواءً من جانب أمين خزانة البلدية أو من جانب الأمر بالصرف على مستوى البلدية، وهو ما لا يخدم تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية وأهدافها التي برمجت من أجل تحقيقها على أرض الواقع.

البلدية في وضع كهذا، بقدر ما يتطلب منه الحرص على ضمان السير العادي لنشاط البلدية من خلال توجيه أوجه الإنفاق، يتطلب منه أيضا بأن يكون على دراية تامة وإلمام بالنصوص القانونية التي تنظم عملية خروج ودخول الأموال العمومية، مما يجنبه الدخول في مآهات تجنباً لأي تعطيل من شأنه قد يؤثر على السير العادي للنشاط الإداري للبلدية.

فالأهداف الأساسية التي يرمي إليها أمين خزانة البلدية تتمثل أساساً في المحافظة على الأموال العمومية، وتجنب مسؤولية الدفع غير القانوني، بالرغم من أن عملية الرقابة هذه تركز على عمليات الإنفاق أكثر بكثير من عمليات تحصيل الإيرادات نظراً لأن هذه الأخيرة تحصيلها أو توفيرها مباشرة من طرف أجهزة الدولة كمصالح الضرائب بالإضافة إلى الإعانات التي تقدمها أو الوصاية فيما يتعلق بمختلف أشكال الإعانة المقدمة للبلدية.

لكن بالنسبة لتحصيل الإيرادات يختلف الأمر تماماً، إذ يتسم الدور الرقابي لأمين خزانة البلدية بأقل شدة مقارنة بالنفقات، وذلك على الرغم من أهمية التحصيل ودوره في تعبئة الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، فإذا كانت الرقابة على صرف النفقات تهدف بالأساس إلى حماية المال العام من أي تبديد، فإن الرقابة على تحصيل الإيرادات هي الأخرى تعد محطة حاسمة في مسار الرخصة المالية الممنوحة للبلدية، إذ يجب أن تعرف نوعاً من التشديد لاسيما منها ما تعلق بأموال البلديات المنتجة للمداخل، فضياع أو إهمال أي إيراد يعني خروج وخسارة أموال كبيرة كان بالإمكان الاستفادة منها.

غير أنه ما يعاب على الرقابة الممارسة من طرف أمين خزانة البلدية أنها تقتصر على الجانب الشكلي من حيث التحقق من شرعية العمليات المالية على الوثائق المحاسبية ومطابقتها للقوانين المعمول بها، دون المضمون من خلال عدم التدخل في مجال ملائمة تسيير أموال هذه البلديات التي تعد حصراً من اختصاص الأمر بالصرف.

المبحث الثاني

الرقابة البعدية على تنفيذ الرخصة المالية للبلدية

تباشر الرقابة المالية البعدية في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلديات - كما هو الشأن بالنسبة للهيئات العمومية الأخرى - بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرار بتحصيل الإيرادات وبصرف النفقات، وبهذا تكون هذه الرقابة لاحقة لعمليات التنفيذ بعد استيفاء الإجراءات القانونية اللازمة، لذلك تعد على حد قول جانب من الفقه القانوني أهم شكل من أشكال الرقابة وأكثرها قبولاً وأقلها إثارة للجدل¹، حيث يضطلع بها في النظام القانوني الجزائري هيئتين عموميتين، الأولى ذات طابع إداري وهي المفتشية العامة للمالية، أما الثانية فهي ذات طابع قضائي ممثلة في مجلس المحاسبة.

وحتى تتم هذه الرقابة وتكون لها النجاعة اللازمة، وجب أن تتوفر لدى فرق المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة الوسائل البشرية والمادية والتقنية اللازمة، وذلك متن أجل تمكينها من أداء مهامها بصورة سليمة وفعالة، وبناءً على ذلك، سنتعرض إلى رقابة المفتشية العامة للمالية (المطلب الأول)، وبعدها إلى رقابة مجلس المحاسبة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

رقابة المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية بشكل عام إحدى أهم هيئات الرقابة الإدارية الدائمة التي تضطلع من الناحية القانونية بمهمة الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسة العمومية التابعة لها، وهي خاضعة لسلطة وزير المالية تم استحداثها لأول مرة بموجب المرسوم رقم 80-53 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية حيث وضعت آنذاك تحت السلطة المباشرة لوزير المالية بناء على نص المادة الأولى من المرسوم المذكور، ليأتي المرسوم

¹ _ عبد اللطيف بروجو، ميزانية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، المغرب، 2009، ص.80.

التنفيذي رقم 78-92 المحدد لاختصاصات المفتشية، والذي ألغي بموجبه المرسوم رقم 53-80، ثم جاء المرسوم رقم 32-92 ليحدد الهياكل المركزية التابعة لها¹.

الفرع الأول

مجال رقابة المفتشية العامة للمالية

يشمل مجال رقابة المفتشية العامة للمالية كل ما يتعلق بأعمال التسيير المالي والمحاسبي، الذي يقوم به الأعوان العموميون المعهود لهم بصلاحيات تنفيذ العمليات المالية، وذلك في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلديات، ولتحديد ذلك سنعالج بداية الدور الرقابي الذي تمارسه المفتشية العامة للمالية (أولاً)، لنعرض بعدها إلى إجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية في العمل الرقابي (ثانياً).

أولاً - الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية.

تعد مهمة الرقابة والتفتيش من المهام الأصلية للمفتشية العامة للمالية وفقاً لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 272-08 المتعلق بتحديد صلاحيات المفتشية العامة للمالية²، إذ تمارس هذه الأخيرة في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلديات رقابة على التسيير المالي

¹ - للمزيد من التفاصيل حول المسار التنظيمي المتعلق بالمفتشية العامة للمالية يُنظر في هذا الصدد المراسيم التالية:

_ المرسوم رقم 53-80 المؤرخ في 01 مارس سنة 1980، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس سنة 1980.

_ المرسوم التنفيذي رقم 32-92 المؤرخ في 20 يناير سنة 1992، المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 26 يناير سنة 1992.

_ المرسوم التنفيذي رقم 33-92 المؤرخ في 20 يناير سنة 1992، المحدد لتنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصاتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 26 يناير سنة 1992.

_ المرسوم التنفيذي رقم 78-92 المؤرخ في 22 فبراير سنة 1992، المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 26 فبراير سنة 1992.

² - المرسوم التنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر سنة 2008.

والمحاسبي، بالإضافة إلى عمليات رقابة التدقيق، وهو ما سيتم التعرض إليه ضمن العنصرين الآتيين.

أ - رقابة التسيير المالي والمحاسبي:

تعد رقابة التسيير المالي والمحاسبي المهمة الأساسية للمفتشية العامة للمالية، كونها تنصب على مراجعة جميع العمليات التي يقوم بها المحاسبون العموميون على اختلاف رتبهم ومهامهم، وهي بذلك تعد رقابة إدارية كلاسيكية مفاجئة مرافقة لتنفيذ النفقات العمومية، تهدف إلى التحقق من صحة وقانونية الأعمال التي تقوم بها الإدارات والأجهزة الخاضعة للرقابة¹.

وقد أكدت هذه الرقابة منذ صدور القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية الذي نص في المادة (41) منه على خضوع المؤسسات العمومية الاقتصادية لتقييم اقتصادي دوري يقوم به جهاز مؤهل لهذا الغرض، إلى أن جاء المرسوم رقم 92-78 الذي ترجم هذه المادة إلى واقع ملموس، وأهل المفتشية العامة للمالية لهذا الغرض، وذلك في نص المادة الأولى منه التي نصت على مايلي: "عملا بأحكام المادة 41 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12/01/1988، تؤهل المفتشية العامة للمالية للقيام بالتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك بتدخلاتها بناء على طلب الهيئات والسلطات المؤهلة قانونا"².

وبحسب ما جاء في نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، يركز موضوع الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية على مجموعة من العناصر المحصورة في مدى شرعية ودقة الحسابات والمتمثلة أساسا في التحقق من:

- سير الرقابة الداخلية على ميزانية الولاية أو البلدية وفعالية هياكل التدقيق الداخلي.
- تطبيق التشريع المالي والمحاسبي.
- التسيير المالي والمحاسبي للميزانية المحلية وتسيير الأملاك التي تعود إليها.
- رقابة النفقات التي تبرمها البلدية أو الولاية والطلبات العمومية وصيغة تنفيذها.

¹ - محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011-2012، ص 203.

² - ينظر في هذا الصدد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير 1992، المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية، السابق الإشارة إليه.

- دقة وصدق وانتظام الحسابات التي يقوم بها الأمر بالصرف على مستوى الجماعات المحلية وكذا المحاسب العمومي.
- تعبئة الموارد المالية للبلدية والولاية من الإيرادات الجبائية وغير الجبائية.
- تسيير اعتمادات الميزانية المحلية.
- استعمال الإعانات والمساعدات التي تقدمها الدولة للبلدية والولاية.

وطبقا للمادة 10 من المرسوم رقم 92-78، والمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المشار إليهما سابقا، نجد أنها خولت المفتشية العامة للمالية التحقق من العمليات المبينة أعلاه عن طريق التدخل لمراجعة جميع العمليات التي قام بها المحاسبين العموميين والمتمثلة فيما يلي:

- مراقبة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات التي يحوزها المسيرون والمحاسبون.
- الحصول على كل مستند أو وثيقة ضرورية للفحص، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية.
- مراقبة التصرفات أو العمليات المسجلة في الحسابات من خلال إجراء البحث والتحقيق.
- الاطلاع على كافة السجلات والمعطيات والتأكد من صدقها، وصحة المستندات المقدمة.
- القيام بأي تدقيق في عين المكان للتأكد من أن أعمال التسيير ذات الأثر المالي قد تمت محاسبته على أسس صحيحة وكاملة، وإثبات حقيقة الخدمة المنتهية عند الاقتضاء¹.

ب - رقابة وتدقيق التسيير:

تمارس المفتشية العامة للمالية هذا النوع من الرقابة بموجب المرسوم 92-78 الذي خولها إمكانية إجراء عمليات التدخل للرقابة على التقييم الاقتصادي والمالي، سواء تعلق الأمر بنشاط شامل أو نشاط قطاعي أو فرعي، وتم التأكيد على هذه الرقابة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-79، ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 08-272 الذي أكد على أن تدخلات المفتشية العامة للمالية التي يمكن أن تنصب على التقييم الاقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان اقتصادي معين، كما تنصب على تقييم الأداءات المتعلقة بأنظمة الميزانية، وكافة التدقيقات أو التحقيقات أو الخبرات أو الدراسات ذات الطابع الاقتصادي والمحاسبي والمالي².

¹ - للتفصيل راجع المواد المشار إليها.

² - تجدر الإشارة إلى أنه قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 92-78 كانت المفتشية العامة للمالية تمارس هذه الرقابة ضمن نطاق ضيق وبشكل ثانوي يتمثل في التقييم الاقتصادي؛ لتفاصيل أكثر ينظر في هذا الصدد أحكام كل من: =

وطبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 09 - 96 تنصب عمليات رقابة وتدقيق التسيير على المجالات التالية:

- مراقبة شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية التنظيمية التي لها تأثير مالي مباشر.
- الرقابة على إبرام وتنفيذ العقود والطلبات.
- الرقابة على المعاملات القائمة على الذمة العقارية والمنقولة.
- مراقبة مصداقية المحاسبات وانتظامها.
- مراقبة سير المراقبة الداخلية وهياكل التدقيق الداخلي¹.

ج - القيام بالدراسات والخبرة والمشاركة في اللجان:

لا يقتصر دور المفتشية العامة للمالية على رقابة التسيير المالي والمحاسبي لأجهزة الدولة ومصالحها الإدارية، ورقابة وتدقيق التسيير في المؤسسات العمومية الاقتصادية فقط، وإنما يمكن أن تتدخل بصفة ثانوية في موضوع الدراسات والخبرة والمشاركة في رئاسة وعضوية اللجان.

إذ نجد أن المرسوم التنفيذي رقم 92-78 نص في المادة 06 منه على ما يلي: " يقع تنفيذ تدخلات المفتشية العامة للمالية في وثائق وفي عين المكان بعد الإشعار القبلي أو بصفة مباغته"، وأكدت على ذلك المادة 03/14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 التي نصت على أن تكون مهمات الدراسات أو التقييمات أو الخبرات موضوع تبليغ مسبق²، وبذلك يكون تدخل المفتشية العامة في موضوع الدراسات بناء على طلب السلطات أو الهيئات المعنية، وبمساعدة خبراء وتقنيين من الإدارات العمومية الأخرى، وتقوم المفتشية العامة في هذا المجال بالقيام بدراسات وتحاليل اقتصادية ومالية ومحاسبية،

=- المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فبراير 1992، المتضمن اختصاصات المفتشية العامة للمالية، السابق الإشارة إليه.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، السابق الإشارة إليه.

¹ - ينظر في هذا الصدد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 09-96، المؤرخ في 22 فيفري سنة 2009، المحدد لشروط وكيفية رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 04 مارس سنة 2009.

² - للتفصيل أكثر راجع:

- المرسوم التنفيذي رقم 92-78، المرجع السابق.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-272، المرجع السابق.

إضافة إلى إجراء مقارنات بين كفاءات وأنواع التسيير على الصعيدين الداخلي والخارجي، كما تقدم آراء واقتراحات من أجل اتخاذ أية تدابير، أو إصدار نص قانوني أو تنظيمي¹.

إضافة إلى ما سبق تتأسس المفتشية العامة للمالية لجنة تقويم الممتلكات التي تقوم بإعادة الهيكلة للمؤسسات الإدارية والاقتصادية، كما تشارك في عضوية لجنة مراقبة عمليا الخوصصة طبقا للمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 96-105 المحدد لكفاءات تنظيم لجنة مراقبة عمليات الخوصصة وتسييرها وكذا كفاءات تعيين أعضائهم وقانونهم الأساسي والنظام التعويضي المطلق عليهم².

بالإضافة إلى نظرة بسيطة على النصوص القانونية أعلاه يتضح لنا مدى اتساع مجال تدخل المفتشية العامة، إذ لم يقتصر مجال تدخلها على القطاع العمومي بل تعداه ليشمل جوانب من القطاع الخاص الذي يستفيد من المساعدات التي تقدمها الدولة وهيئاتها العمومية، إذ تعد هيئة الرقابة الداخلية الوحيدة التي لها صلاحيات واسعة في مواجهة جميع المحاسبين العموميين وأعاونهم بما في ذلك المحاسبين العسكريين، وقد أكدت على ذلك المادة 16 من المرسوم التنفيذي 08-272 عندما نصت على أنه عندما تجري عمليات الفحص على ملفات محاطة بسر الدفاع الوطني، تقوم الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية بتحرياتها تبعا لرسالة مهمة مشتركة بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالدفاع الوطني³.

الواضح مما ذكر أن الهدف من رقابة المفتشية العامة للمالية من خلال تدخلاتها في الرقابة على ميزانية البلدية يكمن أساسا في التسيير المالي والمحاسبي لميزانية البلدية وتسيير الأملاك التي تعود إليها إلى جانب تعبئة الموارد المالية للبلدية من الإيرادات الجبائية وغير الجبائية⁴.

ثانيا - إجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية:

ما هو معمول به أنه خلال الشهر الأول من كل سنة يقوم وزير المالية بتحديد برنامج عمل المفتشية العامة للمالية خلال السنة، مع الأخذ بعين الاعتبار طلبات المراقبة التي يتقدم بها أعضاء الحكومة ومجلس المحاسبة والمجلس الشعبي الوطني، غير أنه يمكن القيام بعمليات الرقابة خارج البرنامج

¹ - محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 210-211.

² - المرجع نفسه، ص. 212.

³ - المرجع نفسه ، ص. 199-200.

⁴ - فاتح مزيتي، الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2013-2014، ص. 144.

السنوي بطلب من أعضاء الحكومة أو الهيئات والمؤسسات المؤهلة، وهذا ما جاءت به المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272، والمادة 05 من المرسوم رقم 92-78.

وتجري الرقابة بناء على الوثائق وفي عين المكان وبصورة فجائية أو بعد إشعار مسبق، وذلك عن طريق الانتقال إلى عين المكان للقيام بالزيارات الميدانية إلى مقر البلديات المبرمجة للقيام بعملية الرقابة على ميزانيتها بعد تنفيذها، وهذه الزيارة تكون بإعلام أو بدون إعلام البلدية، وعند إعلامها يكون ذلك من أجل تحضير نفسها لتقديم الوثائق مع إمكانية تصحيح الأخطاء إن وجدت.¹

وتقوم بإنجاز الأشغال التحضيرية المرتبطة بتدخلاتها مستغلة كل المعطيات الاقتصادية والمالية والتقنية لممارسة عملها الرقابي، ولها حق المبادرة بأي اقتراحات أو آراء تخص إجراءات أو تقنيات يتطلب استخدامها في مجال نجاعة عملها، كما يمكن لها أن تطلب من مسؤولي الإدارات والهيئات العمومية وكذا الأعوان الموضوعين تحت سلطتها الإطلاع على كل المستندات والمعلومات المتعلقة بموضوع الرقابة.²

وحتى يمكن المفتشين من أن يؤديوا مهامهم بدقة وإتقان يتعين على مسؤولي المصالح أو الهيئات المعنية بعملية الرقابة ضمان شروط العمل الضرورية لوحدة المفتشية العامة للمالية وذلك بالقيام بما يلي:

- السماح للوحدات بالدخول إلى جميع المحلات التي تستعملها أو تشغلها الهيئات والمصالح المعنية بالرقابة.
- تقديم الأموال والقيم التي بحوزتهم وإطلاعهم على كل الدفاتر والوثائق والتبريرات أو المستندات المطلوبة.
- الإجابة على طلبات المعلومات المقدمة.
- إبقاء المحادثين في مناصبهم طيلة مدة المهمة.

ولا يمكن تحت أي ظرف التملص أو الاحتجاج بالسر المهني أو الطابع السري للمستندات الواجب فحصها أو العمليات اللازم رقابتها، وهذا ما جاءت به المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 08-282.³

¹ - فاتح مزيتي، الرقابة على ميزانية البلدية، المرجع السابق، ص. 142.

² - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 08-282، المرجع السابق.

³ - راجع المادتين (15، 17) من المرسوم التنفيذي رقم 08/282، المرجع السابق.

وكل رفض لطلب المفتشية يعد عرقلة لمهمتها، ويكون بذلك العون أو المسؤول محل إذار يعلم به حيناً إلى أعلى سلطة في السلم الإداري أو تعلم به السلطة الوصية، وإذا لم يكن للأمر أي أثر في غضون الأيام الثمانية من تاريخ الإذار يحزر المفتش المختص محضراً بعدم المتابعة التأديبية ويبلغ السلطة الوصية المخول لها حق التأديب عن طريق الإرسال العادي، لتقوم هذه الأخيرة بمتابعة المسؤول محل المساءلة التأديبية والتي تنتهي عادة بإصدار عقوبات مع إعلام المفتشية بقرار العقوبة التأديبية التي أقرتها السلطة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي.¹

وفي الأخير، كقاعدة عامة، تصاغ التقارير الناتجة عن رقابة المفتشية العامة للمالية في شكل جدول يتكون من ثلاث خانات، أو أربع خانات _ إذا كان للمحاسب العمومي الخاضع للتفتيش رئيساً إدارياً _ وذلك كالتالي:

- الخانة الأولى، تخصص للملاحظات والإثباتات المؤقتة للمفتشين الماليين.
- الخانة الثانية، تخصص للإجابة عن الملاحظات والإثباتات المدونة في الخانة الثانية.
- الخانة الثالثة، تخصص لرد المفتشين الماليين عن إجابة المحاسبين.
- الخانة الرابعة، تخصص للملاحظات المحتملة للرئيس الإداري للعون المحاسب الخاضع للتفتيش.

ثم تمهر التقارير بخلاصات رؤساء البعثات التفتيشية، وترسل إلى السلطة الرئاسية أو الوصية عن الكيان المراقب التي يتعين عليها إبلاغ المفتشية العامة بالتدابير المتخذة بخصوص ما جاء في التقارير وبعدها ترسل التقارير للوزير المكلف بالمالية لاتخاذ ما يراه مناسباً من إجراءات.²

وبعد ذلك تعد المفتشة تقريرها السنوي وفقاً لما ورد في نص المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 الذي يتضمن حصيلة نشاطاتها السنوية وملخص عن المعايينات التي أجرتها والأجوبة المتعلقة بها وكذا الاقتراحات ذات الأهمية العامة المستخلصة من ذلك، وعلى هذا الأساس يقوم رئيس المفتشية العامة للمالية بمساعدة المديرين المكلفين بالدراسات وبالتعاون مع مديرية البرامج والتحليل والتلخيص بتحرير التقرير السنوي الذي يسلم للوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية التي أعد لخصوصها، كما تقدم الفرق التفتيشية التوصيات التي تراها ضرورية.³

¹ _ راجع المادة (14) من المرسوم 78/92، المرجع السابق.

² _ راجع المادة (21) وما بعدها من المرسوم التنفيذي رقم 272/08، المرجع السابق.

³ _ راجع النصوص القانونية التالية:

_ المادة (19) من المرسوم التنفيذي رقم 09-96، المرجع السابق.

_ المادة (03) من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، المرجع السابق.=

ونشير في الأخير أن المفتشية العامة للمالية وهي بصدد صياغة التقارير يجب أن تراعي مجموعة من الضوابط كي تسهل دراستها وتؤدي وظيفتها على أكمل وجه نجملها فيما يلي:

- البدء في كتابة التقارير بموجز للعناوين الأساسية التي تتضمنها والملاحق والوثائق الثبوتية... إلخ
- ترقيم كل الملاحظات والإثباتات المسجلة في التقارير على هامش الصفحات وفق سلسلة متتالية وذلك لتسهيل مراجعتها.
- يجب أن تسجل الملاحظات بدقة ووضوح، وأن تختصر التعابير المستعملة بشكل متكرر في نصوص التقارير، على أن تكتب برموزها ويشار إليها في بداية التقارير.
- ذكر تاريخ انطلاق المهمة الرقابية وتاريخ نهايتها.
- توقيع التقارير وتاريخها قبل إبلاغها للمصالح أو الهيئات التي تمت مراقبتها.¹

الفرع الثاني

تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية

مع اتساع مجال تدخل المفتشية العامة للمالية كهيئة رقابية يبدو لأول وهلة بأنه ميزة إيجابية تحسب لصالحها ومع إمعان النظر في ذلك يتبين بأن هذه الميزة ليست بالإيجابية تماما وتحسب عليها لا لصالحها في كثير من الأحيان، وهو ما سيتم توضيحه.

أولا – أهمية وجدوى رقابة المفتشية العامة للمالية:

تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ الأهمية ولا يمكن الاستغناء عن المهام التي تؤديها في مجال المراقبة والتقييم الاقتصادي وكذا الدراسات والتحليل، وذلك لتمتع هذه المفتشية بصلاحيات واسعة على مستوى جميع الوزارات وفي مواجهة جميع المحاسبين على كافة المستويات باعتبار أن هذه الرقابة تستمد فعاليتها من خلال الطابع الفجائي الذي يجري على أساس الإختبار كل سنة وفق برنامج يعد من طرف المفتشية على أساس المعطيات والمعلومات المتوفرة سابقا، فتتولى البعثة

= المادة (16) من نفس المرسوم.

¹ _ محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 225-226.

فحص ومراجعة مستندات الإثبات المتعلقة بالميزانية ومعاينتها في عين المكان والتحقق مع الأمر بالصرف البلدي والمحاسب العمومي والمسيرين.¹

لذلك يحرص المسيرين بوجه عام والمحاسبين بوجه خاص على القيام بواجباتهم بكل دقة وعناية الرجل الحريص، نتيجة الخوف الدائم من عملية الرقابة والتفتيش التي تحصل بصفة مفاجئة، فضلا عن ذلك لا يمكن بأي حال من الأحوال عرقلة عمل المفتشية العامة، فعلى سبيل المثال أي عرقلة لعمل المفتشية العامة في فرنسا يؤدي إلى فرض غرامة مالية، مع إمكانية عرض الأمر على وكيل الجمهورية المختص من قبل وزير المالية.²

ثم إن رقابة المفتشية العامة للمالية، تشكل فضلا عن ذلك بما تجمعها من معلومات وتضبطه في تقاريرها يشكل المادة الأولية في تحضير الميزانيات للسنوات القادمة وتنظيم الرقابة عليها تجنباً لما وقع من أخطاء تمت ملاحظتها كما يشكل حجر الأساس في إعداد قانون ضبط الميزانية والمنبع الذي يستقى منه مجلس المحاسبة الكثير من المعلومات، لاسيما بعد التعديل الجديد للأمر المتعلق بمجلس المحاسبة الذي ينص في المادة (57 مكرر) منه على أنه: "مع مراعاة أحكام القانون....، وفي حالة ما إذا لاحظت أي سلطة أو هيئات رقابة وتفتيش أثناء عملية رقابة أو تحقيق على إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، مخالفات أو وقائع من شأنها أن تبرر تطبيق الصلاحيات القضائية المنصوص عليها في هذا الأمر، فإنه يرسل فوراً إلى مجلس المحاسبة تقريراً، وعند الاقتضاء، ملخص من تقرير أو محضر تدقيق ويخضع مجلس المحاسبة إذا اقتضى الأمر ملف القضية إلى الإجراءات القضائية بإقحام مسؤولية الأعوان المتابعين".³

ثانياً - النقائص التي تعتري دور المفتشية العامة للمالية:

رغم أن المشرع أعطى للمفتشية العامة للمالية اختصاصات مهمة تسمح لها بالتدخل وتفتيش الهيئات الخاضعة لرقابتها ومراجعة حساباتها بكل حرية، إلا أن ما يمكن ملاحظته أن نتائج تدخلاتها ليست في مستوى الاختصاصات الكبيرة التي منحت لها وذلك راجع إلى عدة صعوبات تحد من فعالية الرقابة الممارسة على مختلف الهيئات يمكن إجمالها فيما يلي:

¹ - فاتح مزيتي، الرقابة على ميزانية البلدية، المرجع السابق، ص.150.

² - محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.233.

³ - المرجع نفسه ، ص.234.

أ - الرقابة الشكلية للمفتشية العامة للمالية:

على خلاف النهج الذي اتخذه المشرع الفرنسي فيما يخص مسألة تمكين المفتشية العامة للمالية من اتخاذ الإجراءات العقابية والردعية في حق الخارجين عن القواعد القانونية، سلك المشرع الجزائري نهجا مغايرا حيث تفنّد القواعد والأساليب الضابطة لعملية التفتيش لأي إجراءات ردعية وتبقى محصورة فقط بين صلاحية الإيقاف المؤقت للعون المخالف، وتقديم توضيحات واقتراحات خلال شهر حول التدابير التصحيحية والقرارات المتخذة لتسوية الوضعية¹.

ففي حالة التأخير في محاسبة الهيئة المراقبة يقوم مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية بطلب تحسين هذه المحاسبة وإعادة ترتيبها من المسيرين المعنيين، أما في حالة اختلال المحاسبة واستحالة فحصها أو عدم وجودها نهائيا يكتفي مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية بتحرير محضر قصور يرسل إلى السلطة الوصية حتى تأمر بإعادة المحاسبة أو تحسينها واللجوء إلى الخبرة إن اقتضى الأمر، وحتى في حالة إثبات وقوع مخالفات، ينحصر دور المفتشية العامة للمالية في تبليغ السلطة الوصية على المخالفات فقط².

أما في ظل المرسوم رقم 53-80 كان يجوز للمفتش التابع للمفتشية العامة للمالية أن يأمر المحاسبين بضبط المحاسبة في حال وجود نقائص أو تأخير هام، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 17 من المرسوم كما يلي: "إذا تحقق المفتش من وجود نقائص أو تأخير في محاسبة مصلحة أو هيئة تمت مراقبتها، جاز له أن يأمر المحاسبين بأشغال ضبط هذه المحاسبة وإعادة ترتيبها في الحال".

مما يعني أن هذه الرقابة كانت تجعل الموظفين المراقبين من طرف المفتشية العامة للمالية على استعداد دائم للتفتيش الأمر الذي ينجر عنه الالتزام بالدقة في العمل، وبالمقابل كانت تسمح للمفتشين بإنجاز مهامهم على أكمل وجه والعمل بتقّة أكبر، وليس الاكتفاء بتحرير محاضر وتقديم تقارير إلى السلطة الوصية للهيئة المراقبة التي في غالب الأحيان لا تجد أي مجال للمتابعة.

¹ _ محمد لخضر دلاج وعصام نجاح، رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد.07، العدد.04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، 2022، ص.988.

² _ عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010-2011، ص.279_280.

هذا ما يعني أن المرسوم التنفيذي رقم 08_272 قد قلص من فاعلية المفتشية العامة للمالية التي أصبح ينحصر دورها في الرقابة وإعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البت أو إصدار أي أحكام أو قرارات.

ب - عدم كفاية المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية:

يقصد بالمصالح الخارجية، تلك المفتشيات الجهوية التابعة للمفتشية العامة للمالية، والتي نص عليها في هذا الإطار المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المحدد لتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها¹، إذ يبلغ عددها بـ (10) مفتشيات تقوم بمهام، الرقابة والتقويم، وذلك عن طريق وحدات متنقلة على شكل فرق وبعثات ترسل إلى مقرات البلديات؛ وهي العملية التي تتم في هذا الإطار وفقا لبرنامج سنوي، ينظم تدخلها من أجل رقابة ميزانية 1541 بلدية، وهو ما لا يتناسب مع عدد وحجم المهام الموكلة إليها، مما أثر سلبا في الحد من فعالية المفتشية في الرقابة على ميزانية البلدية².

ويمكن إرجاع ذلك إلى ثلاث أسباب رئيسية:

- الاختصاص الإقليمي الكبير لكل مديرية جهوية مقارنة بعدد الولايات (10 مديريات جهوية مقارنة بـ 58 ولاية).
- عدم التكافؤ بين الإمكانيات الموضوعة على مستوى المصالح المركزية للمفتشية العامة للمالية من جهة والمديريات الجهوية من جهة أخرى مع مراعاة أن أكثر من (80%) من الأعمال التفتيشية أو الأعمال المقررة في البرنامج السنوي تنجز على مستوى تلك المديريات.
- قلة المفتشين المتواجدين ميدانيا، إذ أن هناك عدم توازن بين عدد المفتشين المكلفين بمهام إدارية على مستوى المصالح المركزية مقارنة بعدد المفتشين المتواجدين ميدانيا، رغم ما حصل من تحسن في هذا الصدد بفضل ما تم النص عليه في المرسومين التنفيذيين لعام 2008 المتعلقين بتنظيم الهياكل المركزية والجهوية للمفتشية العامة للمالية، وبالنسبة للعدة والإمكانيات التي تمتلكها المفتشية خاصة على

¹ _ المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008، المحدد لتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر سنة 2008.

² _ فاتح مزيتي، الرقابة على ميزانية البلدية، المرجع السابق، ص.151.

المستويات الجهوية، فإنها دون المستوى المطلوب بكثير مما يؤثر سلبا على إنجاز العمليات الرقابية المبرمجة وغير المبرمجة والمهمات خارج الدوائر الإقليمية الموكلة لهذه الجهات.¹

ج - عدم نشر تقارير المفتشية العامة للمالية:

بالرجوع إلى النصوص التنظيمية المحددة لمهام المفتشية العامة للمالية، لاسيما نص المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 نجد أنه عند الانتهاء من المهمة التفتيشية تختم هذه الأخيرة بتحرير تقرير تدون فيه كل الملاحظات والمعائنات ويقدم إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية، ولكن لم نلمس من خلال النصوص ما يلزم المفتشية العامة للمالية بنشر التقارير، وبذلك لا يمكن معرفة مآل النتائج التي تضمنها التقرير حتى يتسنى للباحثين الاستفادة منها، ومن جهة أخرى لا يمكن معرفة الإجراءات التي تم اتخاذها في مواجهة القائمين بالمخالفات من أجل ردع المؤسسات الأخرى عندما تلاحظ العقوبات التي تم تطبيقها على المخالفين، وبالتالي ضمان فعالية أكثر للرقابة الممارسة من قبل المفتشية العامة.²

المطلب الثاني

رقابة مجلس المحاسبة

وتسمى أيضا بالرقابة المحاسبية المستقلة، يتولى الاضطلاع بها في الجزائر مجلس المحاسبة، ومن المناسب الإشارة في هذا الصدد إلى أن هذا النوع من الرقابة يعد أكثر فعالية، وذلك لاعتبارات كثيرة مردها تخصص الأشخاص القائمين بها، إلى جانب توفر إمكانيات المتابعة والتحليل، وكذا تحديد المخالفات والأخطاء المادية وإبداء الرأي، لاسيما في تلك الأساليب التي يتعين اتخاذها لتصحيح المسار.³

¹ - محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.242.

² - محمد لخضر دلاج وعصام نجاح، رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص.124.

³ - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة للدولة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون-الجزائر، 2005، ص.99-100.

ومن هذا المنطلق يعد مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية عليا مستقلة للرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية¹، استحدث لأول مرة في دستور 1976² بموجب المادة 190 منه، ويبدو أن المشرع الجزائري تأثر في ذلك بمحكمة الحسابات الفرنسية على الرغم من التوجه الاشتراكي الذي كانت تنتهجه الدولة آنذاك³، حيث نصت ذات المادة من الدستور السالف الذكر على ضرورة تأسيس هيئة عليا تضطلع بمهمة الرقابة المالية البعدية على الأموال والموارد العمومية، ليتوج هذا المسعى بعد مرور حوالي أربع (04) سنوات بصدر القانون رقم 80-05 المؤرخ في أول مارس سنة 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة⁴، وهو أول نص تشريعي ينظم مجلس المحاسبة الجزائري بصفته هيئة قضائية، ليتم إلغاء القانون السالف الذكر مع نهاية سنة 1990 بموجب القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره⁵ استناداً لنص المادة 73 منه؛ غير أن القانون السالف الذكر تم إلغاؤه هو الآخر بموجب الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995⁶ استناداً إلى نص المادة 116 منه، والذي لا يزال جاري به العمل إلى غاية يومنا هذا، إذ لم يعرف سوى تعديل واحد، وذلك بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 غشت سنة 2010⁷.

¹ - المادة 199 الفقرة الأولى من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، السابق الإشارة إليه.

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر سنة 1976.

³ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، المرجع السابق، ص. 282.

⁴ - القانون رقم 80-05 المؤرخ في أول مارس سنة 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس سنة 1980.

⁵ - القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1990، المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر سنة 1990.

⁶ - الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة بتاريخ 23 يوليو سنة 1995.

⁷ - الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 17 يوليو سنة 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ أول سبتمبر سنة 2010.

بالرجوع إلى المادة 02 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، السالف الذكر، نجدها قد جاءت مؤكدةً على ذات المضمون الذي جاء به الدستور الجزائري لسنة 1976¹، وذلك من خلال اضطلاع مجلس المحاسبة كمؤسسة عليا بوظيفة الرقابة البعدية على أموال البلديات جنباً إلى جانب الهيئات العمومية الأخرى.

الفرع الأول

مضمون الرقابة البعدية لمجلس المحاسبة

يمارس مجلس المحاسبة عملية الرقابة المالية على البلديات شأنها في ذلك شأن الهيئات والمؤسسات العمومية الأخرى، تبدأ بعد انقضاء السنة المالية، وذلك بهدف الوقوف على الأخطاء معالجتها وتداركها وتصحيحها، وتحمل المسؤولية لكافة الجهات الخاضعة لرقابته، ويتولى المجلس المحاسبة المراقبة بعدة وسائل حددها الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة، وهي حق الاطلاع وسلطة التحري، رقابة نوعية التسيير والانضباط، ومراجعة حسابات المحاسبين، وهو ما سيتم تناوله على النحو التالي.

أولاً – الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة:

تخضع لرقابة مجلس المحاسبة الهيئات المنصوص عليها في الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم، والتي ورد ذكرها من المواد 07 إلى 12 على النحو التالي:

- مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية، باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية.

- المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسات والهيئات العمومية التي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها كلها ذات طبيعة عمومية.

¹ - المادة 190 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، السابق الإشارة إليه.

- الشركات والمؤسسات والهيئات التي تملك في الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الشركات أو المؤسسات أو المرافق العمومية الأخرى بصفة مشتركة أو فردية مساهمة بأغلبية في رأس المال أو سلطة قرار مهيمنة.

- الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية الأخرى جزء من رأس مالها.

- الهيئات المكلفة في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين.

- يقوم بتقييم ومراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية مهما كان المستفيد منها.

- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات مهما تكون وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية.

ثانيا - صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية

صرح النص الدستوري والقانوني بأن شكل الرقابة التي يقوم بها مجلس المحاسبة هي رقابة مالية بعدية، أي أنها ليست سابقة على التنفيذ أو مرافقة له، وهي العملية التي تتم في هذا الإطار عبر آليتين، الأولى تتمثل في ممارسة مجلس المحاسبة لحق الإطلاع وسلطة التحري ذلك على غرار ما جاء في رقابة محكمة الحسابات الفرنسية، وتتمثل آليات الرقابة فيما يلي:

أ- حق الإطلاع وسلطة التحري:

يتمتع مجلس المحاسبة بحق الإطلاع وسلطة التحري حيث اعترفت له المادة (55) من الأمر السالف الذكر بحق طلب كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبية اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته، وحق فحص السجلات والدفاتر والمستندات وبيانات

التحصيل والصرف، علاوة على ذلك يمكن لمجلس المحاسبة الاستماع لأي عون ينتمي إلى الجماعات والهيئات الخاضعة لرقابته¹.

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة الرقابة الأخرى المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته الاطلاع على المعلومات والوثائق أو التقارير التي تعدها عن حسابات هذه الهيئات وتسييرها، وبالمقابل إذا ما لاحظت أي سلطة أو هيئات الرقابة والتفتيش أثناء عملية الرقابة على إحدى الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، وجود مخالفات أو وقائع تدخل ضمن نطاق رقابة هذا الأخير يتعين عليها إرسال تقرير أو محضر تدقيق بذلك إلى مجلس المحاسبة، والذي بإمكانه تحريك الإجراءات القضائية الخاصة بإقحام مسؤولية الأعوان المتابعين².

كما يمكن مجلس المحاسبة إشراك أعوان القطاع العام المؤهلين لمساعدته وتحت مسؤوليته بعد موافقة سلطتهم السلمية، وفي السياق ذاته يمكنه طلب استشارة اختصاصيين أو تعيين خبراء من شأنهم مساعدته في عمليات الرقابة، إذا كانت هذه الأخيرة تستدعي ذلك³.

2- رقابة الانضباط ونوعية التسيير:

نعالج في هذه الجزئية نوعين من الرقابة: رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية ورقابة نوعية التسيير

أ - رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية:

تجد هذه الرقابة سندها القانوني في المادة 02 الفقرة الثانية من الأمر رقم 95-20 حيث نص المشرع على ما يلي: "وبهذه الصفة يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية والأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها"، وقد خصص المشرع لهذا النوع من الرقابة فصلا كامل

¹ _ راجع المادة (55) من الأمر رقم 95-20.

² _ راجع كل من:

_ المادة (57) من الأمر رقم 95_20، المرجع السابق.

_ المادة (14) من الأمر رقم 10_02، المعدل والمتمم للأمر رقم 95_20، المتعلق بمجلس المحاسبة، المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية ع 50، الصادرة في 01 سبتمبر 2010، ص 04.

³ _ راجع المادة (55) من الأمر رقم 95_20، المرجع السابق.

هو الفصل الرابع من الباب الثالث بعنوان (رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية)، بداية من المادة 87 إلى غاية المادة 101 من الأمر المذكور أعلاه.

يسمى البعض برقابة المطابقة، كما تسمى فقها بالرقابة المالية القانونية¹، ويقصد بها أن يتولى مجلس المحاسبة الرقابة على الموظفين الإداريين، وأعمال كل من يقوم بإدارة الأموال العمومية أو يتدخل فيها دون أن تكون له الصفة القانونية².

حيث يقوم مجلس المحاسبة في هذا الشأن بالتأكد من مدى احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، ويحمل المسؤولية لكل من يرتكب مخالفة أو عدة مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية، وهم كل مسؤول أو عون في المؤسسات أو المرافق أو الهيئات العمومية المنصوص عليها في المادة 07 من الأمر 95-20 المعدد والمتمم، بالإضافة إلى المحاسبين الفعليين المنصوص عليهم في المادة 86 من نفس الأمر، وكل مسؤول أو عون في الهيئات والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة لرقابته السالف ذكرها.³

ويعاقب مجلس المحاسبة على المخالفات والأخطاء التي تخالف قواعد الانضباط في مجال الميزانية والمالية، لاسيما عندما يتعلق الأمر بتلك التجاوزات التي يثبت فيها خرقاً صريحاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تحكم استعمال وتسيير الأموال العمومية على مستوى البلديات أو وسائلها المادية، وتلحق ضرراً بخزینتها أو بالخزينة العمومية للدولة، وقد عدت المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، المعدل والمتمم، السالف الذكر، (15) خمسة عشرة حالة من حالات الأخطاء التي تشكل مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية نذكرها فيما يلي:

- 1- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات.
- 2- استعمال الاعتمادات التي تمنحها الدولة إلى البلديات لأهداف غير تلك الأهداف التي مُنِحَتْ من أجلها.

¹ _ فاطمة بن الدين، مجلس المحاسبة كآلية للحد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد.02، العدد.04، المركز الجامعي نور البشير بالبيض، 2017، ص.08.

² _ عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل، المجلد.18، العدد.32، جامعة برج باجي مختار-عنابة، 2012، ص.159.

³ _ المرجع نفسه.

- 3- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة القانونية (صفة الأمر بالصرف)، أو خرق تلك القواعد المفروضة المطبقة في مجال الرقابة القبلية.
- 4- الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات أو تجاوز الحد الأقصى للاعتمادات في إطار الرخصة المالية الممنوحة.
- 5- اللجوء إلى خصم نفقة بصفة غير قانونية، وذلك من أجل إخفاء التجاوز الحاصل في الاعتمادات، أو لإحداث تغيير في مبلغ التخصيص الأصلي للالتزامات الممنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- 6- تنفيذ عمليات تخص نفقات تخرج عن المهام والصلاحيات التي تضطلع بها البلديات .
- 7- الرفض غير المؤسس للتحفظات التي يبديها الأعوان العموميون التابعين لمصالح الرقابة القبلية، كإجراء إلزامي يستوجب الحصول على التأشيرة قبل تنفيذ أي نفقة من النفقات المرخص بإنجازها.
- 8- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك الحسابات وسجلات الجرد، والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية.
- 9- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العمومية.
- 10- كل تهاون يترتب عنه عدم دفع حاصل الإيرادات الجبائية أو شبه الجبائية التي كانت موضوع اقتطاع عن المصدر في الآجال، ووفق الشروط التي أقرها التشريع المعمول به.
- 11- التسبب في التزام الدولة البلدية بدفع غرامة تهديدية أو تعويضات مالية نتيجة التأخر أو عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي لأحكام القضاء.
- 12- الاستعمال التعسفي للإجراء القاضي بمطالبة المحاسبين العموميين بدفع النفقات على أسس غير قانونية أو غير تنظيمية.
- 13- مخالفة القواعد المتعلقة بإبرام وتنفيذ العقود الوارد النص عليها ضمن قانون الصفقات العمومية.
- 14- عدم احترام القوانين التي تخضع لها عمليات بيع الأملاك التي لم تعد صالحة للاستعمال أو المحجوزة من طرف الإدارات والهيئات العمومية.

15- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة في حق مرتكبي هذه المخالفات¹.

الجدير بالإشارة أن المشرع الجزائري قرر جملة من العقوبات القانونية على المخالفات المذكورة أعلاه، تتمثل في فرض غرامة على الأعوان والمسؤولين المرتكبين للمخالفات لا يمكن أن تتعدى قيمتها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه العون المعني، مع العلم أن أحكام مجلس المحاسبة وقراراته يمكن أن تسري على المعني بالموازاة مع الأحكام الأخرى، أي لا يقع التعارض بين تطبيق المتابعات والغرامات التي يصدرها مجلس المحاسبة مع العقوبات الجزائية والتعويضات المدنية عند الاقتضاء².

وتكون قرارات مجلس المحاسبة قابلة للمراجعة بناء على طلب كل من، المتقاضي المعني، السلطة الوصية التي يخضع لها، الناظر العام في الحالات التالية: بسبب الأخطاء_ الإغفال أو التزوير_ الاستعمال المزدوج_ عند ظهور عناصر جديدة تبرر ذلك.

ويشترط لقبول طلب المراجعة أن يشتمل على عرض الوقائع والوسائل التي استند إليها صاحب الطلب، وأن يكون مرفوقا بالمستندات والوثائق الثبوتية، على أن يوجه إلى رئيس مجلس المحاسبة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ تبليغ القرار محل الطعن، وهذا وفقا للمادة (103) من الأمر محل الدراسة.

أما بالنسبة للطعن في القرارات، يكون الطعن بالاستئناف لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه شهر من تاريخ تبليغ القرار موضوع الطعن، بناء على طلب المتقاضي، السلطات الوصية، أو الناظر العام، وإذا كانت قرارات المجلس صادرة عن تشكيلة الغرف مجتمعة في قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة بناء على طلب الشخص المعني، وزير المالية، السلطات الوصية، أو الناظر العام³.

¹ - المادة 88 من الأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، السابق الإشارة إليه.

² - عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، المرجع السابق، ص 160.

³ - راجع المواد التالية :

_ المادة (102) من الأمر رقم 95_20.

_ المادة (103) من الأمر رقم 95_20.

_ المادة (107) من الأمر رقم 95_20.

_ المادة (110) من الأمر رقم 95_20.

ب_ رقابة مجلس المحاسبة لنوعية التسيير:¹

يسمىها الفقه بالرقابة على الأداء، وتعد صورة من صور الرقابة المالية التي يقوم بها مجلس المحاسبة بهدف المساهمة في تطوير الأداء والتسيير وتقييمه لزيادة فعاليته، وقد تم تعريفها بأنها: " رقابة نوعية التسيير تركز أساسا على مراقبة الكفاءة والفعالية والاقتصاد في أداء الإدارة العامة، وهذا لا يعني مراقبة الإدارة في أوجه معينة فحسب، بل مراقبتها في جميع أوجه نشاطها، وذلك بهدف التأكد من أن جميع الإجراءات تتم ووفقا للقدرات والسياسات المرسومة".²

ورد النص على هذا النوع من الرقابة في صلب الفصل الثاني من الأمر رقم 95_20 حيث جاء بعنوان "رقابة نوعية التسيير" وتضمن الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس المحاسبة في هذا المجال، وتتمثل تلك الصلاحيات فيما يلي:

- تقييم شروط استعمال الهيئات والمصالح العمومية — الواردة في نص المواد من 07 إلى 10 من الأمر رقم 95-20 السالف الذكر—، للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.
- تقييم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته، والتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية.
- مراقبة شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات المالية التي تمنحها الدولة والجماعات الإقليمية وكذا المرافق العمومية الخاضعة لرقابته.
- التأكد من مدى اتخاذ الهيئات والمصالح المستفيدة من المساعدات والإعانات المالية على مستوى تسييرها لكل التدابير الضرورية للحد من لجوئها إلى هذه المساعدات، والوفاء بالتزاماتها اتجاه الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية التي منحتها هذه المساعدات.
- التأكد من مطابقة النفقات التي تم صرفها من طرف الهيئات المذكورة في المادة 12 من الأمر رقم 95-20.
- المشاركة في تقييم فعالية الأعمال والمخططات والبرامج والتدابير التي قامت بها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مؤسسات الدولة أو الهيئات الخاضعة لرقابته والتي بادرت بها السلطات العمومية

¹ _ يسميها الفقه بالرقابة على الأداء، وهي صورة من صور الرقابة المالية التي يقوم بها مجلس المحاسبة بهدف المساهمة في تطوير الأداء والتسيير وتقييمه لزيادة فعاليته.

² _ فاطمة بن الدين، مجلس المحاسبة كآلية للحد من الفساد في الجزائر، المرجع السابق، ص.07.

على المستويين الاقتصادي والمالي على السواء، وذلك في سبيل تحقيق أهداف المصلحة الوطنية.

■ القيام بأشغال تقييمية، إذ يملك سلطة استدعاء مسؤولي ومسيري الهيئات المعنية للمشاركة في تلك الأشغال¹.

■ إصدار التوصيات والاقتراحات اللازمة لتحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والهيئات التي تتم مراقبتها من قبل مجلس المحاسبة، على أن يتولى إرسال تلك التوصيات والاقتراحات إلى الجهات المعنية ممثلة في مسؤولي المصالح والهيئات وكذا الوزراء والسلطات الإدارية المعنية².

وبذلك نقول أن مجلس المحاسبة من خلال هذه الرقابة يهدف إلى المحافظة على الإيرادات والموجودات التي تتحقق من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية والتأكد من سلامة الأرقام والبيانات الواردة في الميزانية والحسابات الختامية للمؤسسات.

3_مراجعة حسابات المحاسبين العموميين

هي الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، والمنصوص عليها في الفصل الثالث من الباب الثالث من المواد 74 إلى 86 من الأمر رقم 95-20، وذلك بصريح نص المادة 74 من الأمر المذكور التي جاء فيها: "يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاما بشأنها.."، وهو في هذا المجال له سلطة مراجعة حسابات المحاسبين العموميين وإصدار أحكام بشأنها. و ذلك بالتدقيق في صحة العمليات التي يقوم بها المحاسبين العموميين ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية، عن طريق المقرر المكلف بحسابات التسيير أو بمساعدة قضاة أو مساعدين تقنيين³.

كما يقرر مجلس المحاسبة مدى مسؤولية المحاسب العمومي، أو الوكلاء والأعوان الموضوعين تحت سلطته أو رقابته الشخصية أو المالية، وذلك في حالات السرقة أو ضياع الأموال أو المواد، والتي

¹ تجدر الإشارة إلى أن الأشغال التنظيمية التي يقوم بها مجلس المحاسبة تتوج بإعداد تقارير تتضمن المعاينات والملاحظات وكذا التقييمات الضرورية، ليتم إرسالها إلى مسؤولي المصالح والهيئات المعنية أو إلى السلطات الوصية، وذلك من أجل تمكينهم من إبداء ملاحظاتهم وتقديم إجاباتهم بشأن ما ورد في تلك التقارير خلال الآجال التي يحددها لهم المجلس.

² راجع الأمر رقم 95-20 ، المرجع السابق.

³ شوقي يعيش تمام وعزيزة شبري، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، المجلد.04، العدد.02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2016، ص.537.

يمكن للمحاسب العمومي أن يحتج فيها بعامل القوة القاهرة أو يثبت بأنه لم يرتكب أي خطأ أو إهمال في ممارسة وظيفته، وهذا ما جاءت به المادة 82 من الأمر السالف الذكر.¹

ويراجع أيضا حسابات الأشخاص الذين يصرح بأنهم محاسبون فعليون، وهم كل شخص يقبض إيرادا ويدفع نفقات، ويحوز أو يتداول أموالا أو قيما، تعود أو تسند إلى مصلحة أو هيئة خاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، دون أن تكون لهذا الشخص صفة المحاسب العمومي بالمفهوم القانوني، ويصدر بشأنهم أحكاما حسب نفس الشروط والجزاءات المقررة لحسابات المحاسبين العموميين، إذ تنص المادة 86 من الأمر رقم 20-95 السابق الإشارة إليه أن مجلس المحاسبة يراجع حسابات الأشخاص الذين يصرح أنهم محاسبون فعليون ويصدر بشأنها أحكاما وفق الشروط والإجراءات المطبقة لمراجعة حسابات المحاسبين العموميين.²

وفي مجال إجراء التدقيقات لمراجعة حسابات التسيير، يتولى رئيس الغرفة المختصة تعيين المقرر الذي تتاط به هذه المهمة ويتم ذلك بموجب أمر، وبمجرد تعيينه يقوم بمفرده أو بمساعدة قضاة آخرين أو مساعدين تقنيين على مستوى المجلس، بالتدقيق في الحسابات والوثائق الثبوتية المرتبطة بها، وبعد ذلك يعد تقرير كتابي يبيدي فيه ملاحظاته والاقتراحات المعللة بالردود، ليرسل بعد ذلك هذا التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته الكتابية قبل أن يعرض الملف بأكمله على التشكيلة الدائمة للنظر والبت فيه بقرار نهائي إذا لم تسجل فيه أية مخالفة على عاتق المحاسب، وبقرار مؤقت في الحالة العكسية، وفي هذه الحالة يبلغ إلى المعني بالأمر ويمنح له أجل شهر لإرسال إجابته ووثائقه الثبوتية لإبراء ذمته إلى مجلس المحاسبة.³

¹ - المادة 82 من الأمر رقم 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 86 من نفس الأمر.

- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، المرجع السابق، ص. 287.

³ - شوقي يعيش تمام وعزيزة شبري، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في الجزائر، المرجع السابق، ص. 358.

الفرع الثاني

تقييم دور مجلس المحاسبة

من خلال كل ما سبق يتبين لنا أن مجلس المحاسبة يأتي على رأس الهيئات العليا التي تهدف إلى الحفاظ على المال العام، ومراقبة تسييره وفقا لم خوله القانون من اختصاصات وإمكانات، وهو ما يقودنا إلى السؤال عن مدى تأدية المجلس للدور المنوط به بشكل فعال على أرض الواقع، ولا يمكننا الإجابة عن هذا التساؤل إلا من خلال الوقوف على الإيجابيات المحققة من طرف مجلس المحاسبة في الرقابة المالية، والسلبات والانتقادات التي توجه إلى نشاطه.

أولا – مدى فعالية رقابة مجلس المحاسبة:

بالرغم من أن رقابة مجلس المحاسبة ليست بفاعلية الرقابة المالية السابقة، والمتمثلة في رقابة كل من المحاسبة العمومية ورقابة النفقات الملتزم بها، بحيث لا تتدخل إلا بعد صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، إلا أنها تبقى الأكثر ملائمة للاستقلال المالي للجماعات المحلية كما أن أهميتها وفعاليتها لا تبرز إلا على المدى البعيد لأنها تتعدى رقابة المشروعية لتشمل رقابة الملائمة¹.

وتظهر فعالية ونجاعة الرقابة المالية التي يقوم بها مجلس المحاسبة من خلال الدور الهام الذي يضطلع به المجلس من جهة، والمبادئ التي يقوم عليها عمله من جهة أخرى كالآتي:

أ – الدور الهام الذي يضطلع به مجلس المحاسبة:

إن أهم مهمة يضطلع بها مجلس المحاسبة هي مراقبة استعمال الأموال العمومية، حيث نظر المشرع الجزائري إلى الأموال العامة نظرة موضوعية، على أساس أن هذه الأموال والموارد إنما توظف لخدمة الصالح العام، ولتسيير المرافق العامة للدولة، ولذلك أول مهمة تقع على عاتق مجلس المحاسبة هي مراقبة شروط وكيفيات استعمال هذه الأموال، وهذا ما جاء في المواد (69/06/02) من الأمر رقم 95-20.

وعلاوة على ذلك ينظر مجلس المحاسبة في مدى التطابق بين استعمال الأموال وبين القوانين والأنظمة إذ لا بد أن يتطابق استعمال الأموال والموارد العامة مع القوانين واللوائح والأنظمة المقررة في هذا الشأن، وهذا ما يفرضه النظام المالي في أي دولة من العالم، وقد أكد مجلس المحاسبة على هذا المبدأ

¹ - عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، المرجع السابق، ص.289.

في أكثر من موضع، وهذا ما جاء في ثانيا المادة 02 السابقة الذكر، حيث أكد نص المادة على أن مجلس المحاسبة يتأكد من مدى مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.¹

وفي إطار أداء وظيفة الرقابة المالية يقوم مجلس المحاسبة بتحميل المسؤولية القانونية الكاملة عن مختلف العمليات المالية التي تقوم بها الجهات المعنية والتي تتضمن تحت اختصاصه الرقابي، حيث رتب القانون المسؤولية القانونية عن إدارة وتسيير الأموال العمومية من قبل الموظفين الإداريين كالأمرين بالصرف مثلا، في حال ارتكابهم للمخالفات المنصوص عليها في المادة 88 من قانون مجلس المحاسبة بمناسبة قيامهم بوظائفهم، تتمثل هذه الجزاءات في فرض عقوبة الغرامة والتي تصدر عن مجلس المحاسبة.

وفي الأخير ينبغي أن يتوج هذا العمل كمبدأ عام بتقارير مختلفة سنوية ودورية عند نهاية كل حساب، تقدم إلى الجهات المعنية التي حددها الدستور والقانون، رئاسة الجمهورية والبرلمان بالنسبة للتقرير السنوي، والجهات السلمية والوصية بالنسبة للتقارير الدورية.

ب_ المبادئ التي يقوم عليها عمل مجلس المحاسبة:

يقوم عمل مجلس المحاسبة على جملة من المبادئ، والتي هي في حقيقة الأمر مبادئ عامة يتميز بها أي جهاز أعلى للرقابة في العالم دوليا أو إقليميا أو محليا:

1- توافر القاعدة القانونية: نقصد بذلك كافة النصوص القانونية المنظمة لمجلس المحاسبة، والتي بموجبها يمكن أنه أن يمارس وظيفته بكل وضوح واستقلالية ومشروعية في مواجهة الجميع، هذا ما تجسده المادة 170 من دستور 1996 بقولها: ((يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والأموال العمومية...))، وكذلك الأمر رقم 95-20 المنظم لعمل مجلس المحاسبة والمحدد لاختصاصاته في المادة (02) من التي نصت على ما يلي: "يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات المحلية الإقليمية والمرافق العمومية...".²

¹ _ راجع نص المادة (02) من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

² _ عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، المرجع السابق، ص.162.

2- شمولية الرقابة: هذا ما صرحت به المادة (29) من الأمر رقم 95-20 عندما أكدت على أن

مجلس المحاسبة ينظم لممارسة وظيفة الرقابة في غرف ذات اختصاص وطني وفي غرف ذات اختصاص إقليمي¹)).

3- الاستقلالية والحصانة: أكد قانون مجلس المحاسبة على ضرورة أن يحظى هذا الجهاز

بالاستقلال الضروري واللازم لأداء عمله بكل موضوعية وحيادية وفعالية وهذا ما جاء في المادة (03) من الأمر رقم 95-20 عندما نصت على أن مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه، وهو يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله، كما أكدت المادة (28) من نفس الأمر على أن مجلس المحاسبة يتمتع بالاستقلال في التسيير، ويزود بالموارد البشرية والوسائل المالية والمادية الضرورية لعمله وتطوير نشاطاته².

4- الكفاءة والأداء الفعال: يتمتع مجلس المحاسبة بكفاءة عالية وقدرة متميزة في أداء عمله من

خلال اختيار الكفاءات المناسبة والمختصين للقيام بدور الرقابة والتحقق، ولذلك كان أعضاؤه من القضاة المؤهلين وفقا للمادة 02 من الأمر رقم 95-23 المتعلق بقضاة مجلس المحاسبة، كما أوجبت المادة 58 من الأمر رقم 95-20 على المجلس أن يستعين دائما بأهل الخبرة والاختصاص ولو من غير أعضاء المجلس³.

ثانيا - النقائص التي تقف حاجزا أمام ممارسة مجلس المحاسبة لوظيفته الرقابية:

رغم الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس المحاسبة إلا أنه لم يصل إلى الأهداف التي أسس لأجلها، وذلك راجع إلى واقع هذه المؤسسة التي لا تلعب الدور الذي ابتغته التعديلات الدستورية التي نصت عليه كمؤسسة عليا للرقابة على الأموال العمومية، وهذا راجع إلى طبيعة الجزاءات المترتبة على تدخل هذا المجلس لحماية المال العام.

يتضح لنا ذلك إذا تصفحنا النصوص القانونية الواردة في الأمر رقم 95-20، بالأخص النصوص المتعلقة بالعقوبات التي يقرها مجلس المحاسبة نذكر على سبيل المثال:

- المادة 61 المتعلقة بالعقوبات التي يمكن أن تتقرر ضد المحاسبين العموميين التي نصت على أن العقوبة تتمثل في إصدار المجلس لغرامة مالية تتراوح ما بين 1000 و 10.000 دج ضد

¹ - راجع المادة (29) من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق.

² - راجع المادتين (28/03) من نفس الأمر.

³ - راجع نص المادتين (58/02) من نفس الأمر.

المحاسب المتسبب في تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال المستندات الثبوتية أو عدم تقديمها.

■ المادة 89 المتعلقة برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، إذ نصت المادة على معاقبة مرتكب المخالفات المنصوص عليها في المادة 88 بغرامة يصدرها مجلس المحاسبة على أن لا يتجاوز مبلغها المرتب السنوي الإجمالي الذي يتقاضاه المعني عند تاريخ ارتكاب المخالفة.¹

بناء على ما ذكر يبدو أن أقصى عقوبة يمكن أن يوقعها مجلس المحاسبة على المخالفين تتمثل في فرض الغرامة المالية في حدود معينة، الأمر الذي من شأنه المساس بفعالية دوره، إضافة إلى ذلك الكثير من العقوبات التي ينطق بها المجلس غالبا ما تبقى حبيسة دون أن تعرف طريقها للتطبيق، وهذا راجع إلى عدم اقتران التقارير التي يعدةا مجلس المحاسبة بالجزاءات الردعية، إذ لا يتم نشرها في الجريدة الرسمية على غرار ما هو متعارف عليه بشأن بعض الأجهزة والمؤسسات المالية، كبنك الجزائر مثلا.²

لهذا من أجل تحقيق الأهداف التي أنشئ المجلس لأجلها لابد من أن يتم تحديد جزاءات صارمة يتم من خلالها إنفاذ قرارات مجلس المحاسبة مع ضرورة نشرها لتمكين الجميع من الاطلاع على محتواها لما لذلك من أهمية في ردع كل من يقف وراء تبديد واختلاس المال العام.

¹ _ راجع نص المادتين: (89 / 88) من الأمر رقم 95-20، السابق الإشارة إليه.

² _ شوقي يعيش تمام وعزيزة شبري، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في الجزائر، المرجع السابق، ص. 542-543.

الفصل الثاني

البعد التنموي للقرار المالي للبلديات؛...المكانة، التشخيص والإصلاح

يعد القرار المالي على مستوى البلديات أداة قانونية ضرورية في إطار التسيير والتنمية على المستوى المحلي، كونه يجسد في مضمونه تلك العلاقة الوثيقة بين المالية العمومية من جهة والتنمية الاجتماعية والاقتصادية من جهة أخرى؛ فالبلديات باعتبارها تلك الخلية الجوارية الأقرب إلى المواطن من خلال اضطلاع المنتخبين بهذا الدور بمساعدة المستخدمين الإداريين والمهنيين، تعتمد ضمن مداخلات قراراتها المالية السنوية على تلك الرؤية التنموية، والتي من المفروض أن تترجم إلى برامج لمشاريع واقعية تساهم في تحسين الإطار المعيشي لسكانها، وذلك من خلال توجيه الموارد المالية نحو القطاعات والمجالات ذات الأولوية (المبحث الأول).

إن تحقيق مكانة القرار المالي للبلديات من خلال الارتباط بمجالات التنمية الوطنية وأهدافها، لم يصل بعد إلى ذلك المستوى المطلوب بالرغم من الجهود المبذولة من طرف الدولة، إذ لا تزال تواجهه تحديات حقيقية تعيق مساره، وذلك بسبب ضعف بنية التركيبة البشرية للبلديات، بالخصوص الهيئات التداولية والتنفيذية باعتبارها الجهة المخولة قانوناً بممارسة سلطة إعداد واتخاذ القرارات وتنفيذها، وهي المسألة التي تستدعي إعادة النظر في العديد من الترتيبات، والتي في اعتقادنا ستكون كفيلة برد الاعتبار للدور التنموي للبلديات (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مكانة القرار المالي للبلديات في السياسة التنموية للدولة

إن أهم مبدأ يرتكز عليه نجاح السياسة التنموية للدولة هو امتدادها وشموليتها عبر كامل أجزاء إقليمها، وذلك في إطار توازن، ينبغي أن يمس جميع المناطق لتحقيق العدالة الاجتماعية وفي نفس الوقت التقليل قدر الإمكان من حدة التفاوت الجهوي ما بين السكان؛ وهو الجانب المهم الذي يجب أن تعتمد عليه البلديات في إطار مدخلات تلك القرارات المالية التي تتخذها، وحتى في أثناء تنفيذ مخرجاتها، وذلك لتأكيد الارتباط بمختلف أشكال التنمية الحضرية والريفية والسياحية (المطلب الأول)، وهو الأمر الذي تبنته الدولة في إطار ما يصطلح عليها بالمخططات البلدية للتنمية من أجل تحقيق العديد من الأهداف ذات الصلة بقطاعات إستراتيجية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

ارتباط القرار المالي للبلديات بالإستراتيجية التنموية للدولة

البلديات كشريك فعال بجانب الدولة في التنمية الوطنية، عُهدت لها في هذا المجال صلاحيات واسعة، حيث أفرد لها المشرع ضمن القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية بابا كاملا يضم اثني وعشرون (22) مادة موزعة على أربعة (04) فصول، وذلك من المادة 103 إلى غاية المادة 124 منه.

إن هذا الدور التنموي له تأثير بالغ الأهمية على تكوين بنية القرار المالي للبلديات من حيث تحديد الحاجات الإنفاقية وضبط الأولويات لإنجاز المشاريع التنموية، وهو ما يظهر من خلال العبء المالي الذي يرتكز على وجود أموال ضخمة، الأمر الذي جعل الدولة تتدخل لتتحمل كل التبعات المالية المترتبة على ذلك ضمن ميزانيتها للتجهيز بشكل سنوي ودوري، وذلك من أجل ضمان توجيهها ضمن مجالات مختلفة، أحيانا تكون في مناطق حضرية وأحيانا أخرى تتعلق بمناطق ريفية، وفي أحيان أخرى لها صلة بتلك المناطق السياحية (الفرع الأول)، وليس هذا فحسب بل من أجل تحقيق تلك الأهداف الكبرى ذات الصلة بالقطاعات الحيوية والإستراتيجية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مجالات ارتباط القرار المالي للبلدية بالتنمية الوطنية

إن ارتباط القرار المالي للبلديات بالتنمية الوطنية لا يتجلى في مضمونه فقط، بل أيضا في طبيعة المجالات التي يجب أن يوجه إليها الإنفاق، والتي تتأثر في هذا الإطار بشكل مباشر بخصوصية الحيز الجغرافي الذي تتواجد فيه هذه البلديات.

فالبلديات الحضرية، بحكم كثافتها السكانية الهائلة واتساع خدماتها، تركز حاجاتها الإنفاقية بكثرة على تهيئة مشاريع البنية التحتية، وتوسيع شبكات الصرف الصحي والإنارة العمومية، وما إلى ذلك، بما يعزز ويدعم التنمية الحضرية (أولا)، أما بالنسبة للبلديات الريفية، فتوجه حاجاتها الإنفاقية نحو توفير المياه والطاقة، وفتح المسالك ودعم الفلاحة، وغيرها، وذلك لأجل تحسين إنتاجية الريف وتقليص تلك الفوارق بين المدينة والقرية (ثانيا)، في حين تعتمد البلديات السياحية في توجيه حاجاتها الإنفاقية على تخصيص جزء من مواردها المالية من أجل تطوير المرافق السياحية، وتأمين المقومات الطبيعية والثقافية، وتحسين الخدمات العمومية لجعلها جاذبة للاستثمار والسياح (ثالثا).

أولا - التنمية الحضرية:

إن دور البلدية في مجال التنمية الحضرية كان ولا يزال ضرورة حتمية؛ فبعد تخلي الدولة عن النهج الاشتراكي بموجب التحول الدستوري لسنة 1989، وكذا بصدور قانون البلدية لسنة 1990، أصبحت البلديات ملزمة بالانخراط في تطبيق أهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية، وهو ما تدعم من الناحية القانونية بصدور النص التشريعي المنظم لهذا الإطار¹، محددا بذلك مهامها ومسؤولياتها الناجمة عن ذلك، وبما يضمن تكفلها الجيد بتسيير وتهيئة المدن من خلال ضبط حدود ممارسة مهمتها في هذا المجال، وبالشكل الذي لا يؤثر سلبا على دورها التنموي الحضري مع ما تقوم به هيئات عدم التركيز على مستوى كل ولاية في إطار تجسيد مشاريعها القطاعية المتعلقة بالتحسين الحضري للمدينة، وذلك بهدف

¹ - القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر سنة 1990، المعدل والمتمم، بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت سنة 2004، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، الصادرة بتاريخ 15 غشت سنة 2004.

ضمان حياة هادئة للمواطنين، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بأشغال الإنارة العمومية، تزيين محيط النسيج العمراني، وتهيئة الطرق والمساحات الخضراء.

كما تدعم دور البلدية في التنمية الحضرية لاسيما مع صدور أول قانون خاص بالمدينة¹، وهو ما من شأنه إزالة الغموض ورسم معالم واضحة تمكن البلديات من القيام بمهمتها على أكمل وجه في إطار سياسة تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة، وفي ذات الوقت يجعل منها شريكا فاعلا لها القدرة على أن تتحمل أعباء المسؤولية في النهوض بالتنمية الحضرية، لاسيما منها العقبات التي تعترض هذه المهمة، والتي في مقدمتها عملية القضاء على السكنات الهشة غير القانونية².

كما يُضاف إلى هذا الدور مهمة أخرى للبلديات تتمثل في ضرورة تبنيها مشاريع حضرية في أثناء عملية إعدادها لقواعد التهيئة والتعمير، لاسيما وأن هذه الأخيرة تعد أحد الأدوات الرئيسية للتنمية الحضرية، وأكثر الخدمات التصاقا وتأثيرا في حياة السكان، وذلك لما لها من دور فاعل في توفير الخدمات من خلال المرافق والمنشآت التي تضمن تحسين الإطار المعيشي للمواطن، وفي ذات الوقت تحقيق البيئة الحضرية، وهو الأمر الذي جعل الدولة تقوم بإشراك البلديات إلى جانبها في هذه المهمة، وذلك بتكليفها بالقيام بالأدوار الأولى من خلال رسم الخيارات وتوجهات التهيئة والتعمير في إطار إستراتيجية التنمية الوطنية التي وضعتها، وبناءً على أدوات التهيئة والتعمير الواردة في القانون، وهو ما سيكون من نتائجه إحكام السيطرة على الأراضي القابلة للتعمير على مستوى البلدية، ومن ثم جعلها جاهزة لاستقبال مشاريع التجهيز كل حسب وظيفتها، فما هو ذو طابع عمراني يخصص للسكن، وما هو للفلاحة يحافظ على طابعه لذات الغرض، وما هو صناعي يخصص للصناعة، وأخيرا ما هو ثقافي يحافظ عليه لاستغلاله كتراث ثقافي وترفيهي.

¹ - القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 12 مارس سنة 2006.

² - نصت المادة 115 (المطلة الثالثة) من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، على ما يلي: "ضمن الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما وبمساهمة المصالح التقنية للدولة، تتولى البلدية... السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية".

وهنا يأتي دور القرار المالي للبلدية من خلال التكفل بالعبء المالي للدراسات الخاصة بالمشاريع الحضرية¹،

ثانيا - التنمية الريفية:

يعتبر مبدأ التوازن الكلي للمجتمع أهم عنصر تقوم عليه إستراتيجية التنمية الوطنية، من حيث شموليتها وامتدادها على جميع مناطق الوطن، مادام أن الهدف الرئيسي هو السعي من أجل تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطن وتحسين ظروفه وإطارة المعيشي، وعلى هذا الأساس فإنه لا فرق بين البلديات الواقعة في الشمال والبلديات الواقعة في الشرق أو الغرب أو الجنوب (التوازن العمودي)، بل وحتى داخل إقليم البلدية الواحدة (التوازن الأفقي)، ففي مقابل أن تحظى المناطق العمرانية في المدن بالتنمية الحضرية، كان لابد وأن تُخص المناطق الريفية هي الأخرى بالتنمية، لاسيما ما عاشه سكان الأرياف من ظروف مزرية خلال أسوء فترة عاشتها الجزائر في التسعينيات، والتي كان لها أثر سلبي تسبب في تقلص العديد من الفضاءات الريفية وجمود الحياة فيها نتيجة نزوح سكانها نحو المدينة، وهو ما انعكس لدى الأقلية شعور عميق بالتهميش والإقصاء.

ومن أجل خلق نوع من التوازن داخل البلدية الواحدة بين الساكنة في المناطق الريفية والمناطق العمرانية، كان لابد من إعادة رد الاعتبار لتكريس فكرة التنمية الريفية كمشروع مرة أخرى، لاسيما وأن هذه الفكرة ليست بمشروع جديد قبل أن يتم التخلي عن الثورة الزراعية التي اعتبرت كأحد مقومات النهج الاشتراكي السائد آنذاك.

إن تجسيد معالم التنمية الريفية على مستوى البلديات المعنية ضمن نطاقها الجغرافي ككل أو في بعض أجزائه، له إستراتيجيته الخاصة التي تهدف بالدرجة الأولى إلى المحافظة على خصوصية الفضاء الريفي الذي يشعر سكانه بالانتماء إليه بحكم مورثهم الثقافي وأعرافهم وتقاليدهم، والتي لا غنى لهم عنها، فهم يعيشون ويعملون في هذا الوسط كونه مصدر عيشهم وأرزاقهم، لاسيما في المناطق النائية أو المعزولة.

أما على المستوى الميداني تم الشروع في تطبيق سياسة التنمية الريفية، وذلك بعد مرحلة تجريبية دامت قرابة أربع (04) سنوات، من سنة 2003 إلى غاية سنة 2006، حيث تم اختيار فيها طرقها ومناهجها وأساليب نجاعتها عبر مختلف بلديات الوطن، والتي تمت صياغتها

¹ - المواد 13 و 14 و 25 من القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، السابق الإشارة إليه.

بشكل نهائي أثناء انعقاد اجتماع مجلس الحكومة بتاريخ 14 فيفري سنة 2006، أين تم التأكيد فيه على أحقية الساكنة الريفية في الاندماج في التنمية الوطنية المستدامة من خلال خلق المشاريع الجوارية الكفيلة بإعادة بعث الانطلاقة الحقيقية للتنمية الريفية، لاسيما في البلديات الريفية التي يكون فيها معدل التحضر أقل من نسبة (50%)¹.

وعليه قصد التكفل الإيجابي بالمشروع التنموي الريفي كان لابد من إشراك المواطن عن طريق ممثلي المنطقة الريفية من خلال تقديم احتياجاتهم، وذلك حتى يتم بلورتها في إطار فكرة مشروع تنموي من طرف المصالح التقنية بالبلدية، ومن ثم جعله ضمن قالب قانوني وتقني ومالي، ويعتبر برنامج البناء الريفي سواء كان بناء جديد أو ترميم، كنموذج حي على ذلك؛ وبناءً على ذلك، نخلص إلى القول بأن المشروع الجواري المندمج للتنمية الريفية يعد وسيلة ممتازة تهدف إلى تحقيق غاية مزدوجة، فمن جهة تمكن من التعبير عن الطلب الاجتماعي للساكنة الريفية، ومن جهة أخرى هي بمثابة آلية للتشاور والاندماج وترشيد الموارد ضمن القرارات المالية للبلديات، وكذا استغلال الوسائل المتاحة لصالح العمليات التنموية الناجعة.

ثالثاً - التنمية السياحية:

إن امتداد إستراتيجية التنمية الوطنية وشموليته كما أسلفنا الذكر على جميع ربوع الوطن طبقاً لمبدأ التوازن الكلي للمجتمع، لم تغفل البيئة السياحية، حيث جعلت منها هي الأخرى إطاراً فعالاً في التنمية جنباً إلى جانب البيئتين، العمرانية والريفية، وذلك من خلال وضع الآليات المناسبة لجعلها محطة استثمارية تمكن من النهوض بالقطاع السياحي بشكل عام، لاسيما وأن الجزائر تزخر بالعديد من المواقع السياحية المتمركزة في العديد من البلديات. فإذا أخذنا بعين الاعتبار الموقع الجغرافي للجزائر، نجده يمتد على طول الشريط الساحلي بمسافة تقدر بحوالي (1600) كلم، بالإضافة إلى احتوائها على جبال تكتنز تنوعاً بيولوجياً، وقصوراً ومعالم تاريخية تعود إلى آلاف السنين من بقايا الحضارة الرومانية والنوميديّة،

¹ - للإشارة في هذا الصدد، يمكن معرفة أو بالأحرى قياس معدل التحضر بتحقيق شرطين أساسيين، بحيث يتمثل، الشرط الأول، في ضرورة أن يكون الحد الأدنى للساكنين القاطنين في المركز الرئيسي 5000 نسمة، أما بالنسبة للشرط الثاني، فيتمثل في أن تضم الساكنة الريفية أكثر من 1000 عامل غير زراعي، وفي مختلف النشاطات؛ لتفاصيل أكثر حول هذه الجزئية، يُنظر في هذا الصدد: الطيب هاشمي، التوجه الجديد لسياسة التنمية الريفية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، 2013-2014، ص.18.

كما يضاف إليها صحراء شاسعة بها هي الأخرى معالم أثرية وتاريخية، وتميزها أيضا بوجود واحات ومناظر خلابة.

هذا الإرث السياحي كان لابد من ربطه بعجلة التنمية الوطنية عن طريق استغلاله بطريقة عقلانية على مستوى البلديات التي يتركز بها، وذلك من خلال إنجاز تلك المشاريع التنموية التي تعود عليها بموارد مالية تمكنها من تمويل نفسها بنفسها، لاسيما إذا ما تم تسخير لها تأطير بشري مؤهل معرفياً وتكوينياً في المجال السياحي، كما يتعين على البلديات توحيد جهودها في هذا المجال بالتنسيق مع مديريات السياحة على مستوى الولايات، لإيجاد وخلق مصادر تمويل مختلفة في مجال منح رخص فتح المطاعم والمقاهي والنوادي ومراكز التخييم¹.

تجدر الإشارة إلى أن بؤادر التنمية السياحية ليست بالمشروع الجديد، فقد تم التأكيد على دور البلديات للقيام بهذا الدور منذ صدور أول قانون للبلدية لسنة 1967، أين أفرد لها المشرع فصلاً كاملاً بعنوان "التنمية السياحية"²، بموجبه يمكن للمجالس الشعبية للبلديات تسيير الانطلاق في النشاط السياحي³، المتمثل في إنشاء الهيئات والمقاولات ذات الطابع السياحي⁴، وكذا استغلالها لجميع المؤسسات والمقاولات السياحية التي عهدت إليها مهمة تسييرها من طرف الدولة⁵، كما يقع أيضا في ذات الوقت على المجالس الشعبية للبلديات مسؤولية أخرى وهي المحافظة على الأماكن والمعالم السياحية التي تقع ضمن النطاق الجغرافي للبلديات التابعة لها، وأن تعمل على استثمارها⁶ وتسهيل التردد إليها⁷، ولما لا العمل على ترقيتها إلى محطات سياحية مصنفة⁸.

كما تم التأكيد على دور البلديات في التنمية السياحية في قانون البلدية لسنة 1990، وذلك من خلال إعطاء المجالس الشعبية للبلديات كل الصلاحيات في اتخاذ أي

¹ - المرسوم رقم 85-14 المؤرخ في 26 يناير سنة 1985، المحدد لشروط تخصيص أماكن التخييم واستغلالها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 05، الصادرة بتاريخ 27 يناير سنة 1985.

² - يُنظر في هذا الصدد أحكام الفصل الخامس من الباب الثاني الوارد ضمن الكتاب الثاني من الأمر رقم 67-24 المتضمن قانون البلدية، السابق الإشارة إليه.

³ - المادة 147 من نفس الأمر.

⁴ - المادة 148 من نفس الأمر.

⁵ - المادة 150 من نفس الأمر.

⁶ - المادة 149 من نفس الأمر.

⁷ - المادة 152 من نفس الأمر.

⁸ - المادة 151 من نفس الأمر.

إجراء أو أي تدبير من شأنه توسيع القدرات السياحية للبلديات التي يمثلونها، لاسيما من خلال تشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها¹، وهو ذات الدور الذي أنيط للبلديات بموجب قانون البلدية لسنة 2011².

تجدر الإشارة في الأخير إلى أن نجاح التنمية السياحية في الجزائر يبقى مرتبط بوجود إستراتيجية حقيقية، والتي لا تزال مجرد إطار نظري موجود ضمن نصوص قانونية وتنظيمية متفرقة³، لكنها في نظرنا تبقى غير كافية وتحتاج إلى قالب قانوني موحد يوطرها ويرسم أفاقها المستقبلية على المدى البعيد، وهو ما يقتضي في هذا الإطار حصر الموارد السياحية على مستوى البلديات بالتنسيق كما أسلفنا الذكر مع مديريات السياحة على مستوى الولايات، وذلك من أجل تحقيق تنمية سياحية منتظمة ومراقبة لتنفيذ برامج تنمية شاملة.

الفرع الثاني

أهداف المخطط البلدي للتنمية

يتصل التخطيط على مستوى البلدية بأهداف تنمية تشمل مشاريع تندرج في إطار قطاعات إستراتيجية حيوية، لها انعكاس مباشر على الإطار المعيشي للمواطن، ويتعلق الأمر بالطاقة (أولا)، الفلاحة والري (ثانيا)، التخزين والتوزيع (ثالثا)، وكذا البنية التحتية الاقتصادية والإدارية (رابعا)، بالإضافة إلى التعليم والتكوين (خامسا)، ومشاريع البنية التحتية الاجتماعية والثقافية (سادسا).

أولا - الطاقة:

نظراً للأهمية البالغة التي توليها الدولة لمصادر الطاقة المتعددة لاسيما منها الكهرباء والغاز، تضمنت مدونة برامج المخططات البلدية للتنمية وفقا لتعديل 2021 باباً جديداً يشمل تزويد المواطنين بالكهرباء والغاز، لاسيما في المناطق المهمشة من خلال اقتناء وتركيب خزانات غاز البروبان، وكذا مجموعات الطاقة الشمسية، بالإضافة إلى اقتناء المولدات الكهربائية.

¹ - المادة 103 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 122 الفقرة الثانية، المطة 05 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

³ - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 يوليو سنة 2006، المحدد لتشكيلة اللجنة المركزية لإعداد المخطط التوجيهي القطاعي للتهيئة السياحية وكيفية عملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 65، الصادرة بتاريخ 15 أكتوبر سنة 2006.

ثانيا - الفلاحة والري:

يندرج القطاع الفرعي للفلاحة والري بالدرجة الأولى ضمن إستراتيجية ترقية وتطوير الفضاء الريفي (التنمية الريفية)، أين تشكل الزراعة في هذا الفضاء المصدر الرئيسي لأرزاق الكثير من المواطنين، فنجد أنه يشمل وفقا لمدونة الاستثمارات العمومية بعنوان المخططات البلدية للتنمية على ثلاثة (03) أبواب كما يلي:

أ - التزود بالمياه الصالحة للشرب: لطالما اعتبرت مهمة توزيع المياه الصالحة للشرب من بين المهام الرئيسية التي أسندت للبلديات؛ فإلى جانب ما تضمنته في هذا الشأن أحكام القانون المتعلق بالمياه¹ بصريح العبارة²، جاءت أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية مؤكدة على هذه المهمة بموجب المادتين 123 و149 منه، وعلى هذا الأساس فإنه يقع على عاتق البلديات توفير المتلائم لمصادر المياه الصالحة للشرب تلبيةً لاحتياجات ساكنتها داخل المدن أو خارجها، وذلك من خلال زيادة القدرات التخزينية لهذه المادة الحيوية بشكل منتظم وعادل يضمن عدم وقوع أي تذبذب أو انقطاع في عملية تزويد المواطنين بالمياه الصالحة للشرب؛ وهو ما يتطلب في إطار المخطط البلدي للتنمية القيام بأشغال متعددة، نذكر منها على سبيل المثال إنجاز محطات الضخ لتعبئة وتخزين مياه الشرب، إقامة القنوات وشبكات التوزيع، وكذا بناء أنصاب الينابيع في المناطق البعيدة (السكنات المبعثرة)، اقتناء الشاحنات المزودة بالصهاريج... الخ.

ب - التطهير: يعتبر التطهير من ضمن المهام الرئيسية التي أدرجت على عاتق البلديات، باعتبار ذلك مطلباً أساسياً وأولوية ضرورية في إطار العملية التنموية جنباً إلى جنب مهمتها (أي البلديات) في تزويد المواطنين بالمياه الصالحة للشرب، نظراً لتلائم المهمتين مع بعضهما البعض والارتباط الوثيق بينهما، وهو أمر منطقي تبرره الحاجة الملحة نتيجة الأوجه المتعددة الاستعمال لهذه المادة الحيوية، والتي تصبح فيما بعد عبارة عن مياه قذرة يتعين التخلص منها من خلال إقامة شبكات خاصة لتصريفها، وأيضا الالتزام بتجديدها وصيانتها كلما تطلب الأمر ذلك.

¹ - القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 غشت سنة 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 60، الصادرة بتاريخ 04 سبتمبر سنة 2005.

² - نصت المادة 101 الفقرة الأولى من نفس القانون على ما يلي: "تعتبر الخدمات العمومية للمياه من اختصاص الدولة والبلديات".

ج - البيئة: لم يغفل المشرع الجزائري الدور الذي يمكن أن تقوم به البلديات في إطار المحافظة على البيئة، وهو ما يظهر جلياً من خلال المكانة الخاصة التي أولاها إياها ضمن مشاريع المخططات البلدية للتنمية، لاسيما عندما تتولى البلديات القيام بهذا الدور بنفسها عن طريق الاستغلال المباشر أو عن طريقة مؤسسة عمومية بلدية، وهي المهمة التي تتطلب اقتناء الوسائل والمعدات الضرورية لجمع النفايات المنزلية.

ثالثا - التخزين والتوزيع:

يتضمن القطاع الفرعي للتخزين والتوزيع في إطار مشاريع المخططات البلدية للتنمية باب وحيد بعنوان الأسواق الجوارية، حيث نجده يشمل إنجاز البنايات الجديدة، وأشغال التهيئة والتوسيع، بالإضافة إلى عمليات التجهيز.

تجدر الإشارة إلى أن مهمة البلدية في إقامة الأسواق الجوارية ترمي إلى تحقيق أبعاد التنمية الحضرية من خلال السماح للتجار من عرض منتجاتهم وتسويقها بطريقة قانونية، الأمر الذي يسمح بتمويل هذه الأسواق بمختلف المنتجات، وهو ما يصبوا لصالح كل من المواطن والبلدية معا، فبالإضافة إلى تمكين ساكنة البلدية من اقتناء حاجياتهم الأساسية من دون عناء التنقل إلى الأسواق البعيدة، يمكن للبلدية الاستفادة من مداخل استغلال هذه الأسواق.

رابعا - البنية التحتية الاقتصادية والإدارية:

يشمل هذا القطاع الفرعي مجالات مهمة تتعلق على وجه الخصوص بشق الطرقات والمسالك، مكاتب البريد والمواصلات، القيام بالدراسات، وإنجاز مباني البلدية، بالإضافة إلى إقامة الهياكل التي تتطلبها أحيانا مقتضيات التسيير البلدي.

أ - الطرقات والمسالك: تعد شبكة الطرقات من مشاريع البنية التحتية التي دأبت الدولة الجزائرية على الاهتمام بها ودعمها، وذلك نظراً لمزاياها المتعددة، والتي في مقدمتها رفع الغبن عن المواطن لاسيما في مناطق البلديات المعزولة، وهو ما من شأنه أن يساهم في دمج السكان ضمن عجلة التنمية سواء الحضرية أو الريفية، أو السياحية، ومن هذا المنطلق فقد أولى المشرع الجزائري ضمن القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية أهمية خاصة للقيام بهذه المهمة، حيث ألزم في هذا الصدد رؤساء المجالس الشعبية للبلديات بمسؤولية اتخاذ التدابير اللازمة المتعلقة بشبكة الطرق البلدية¹، سواء الرئيسية أو الثانوية داخل الأحياء في المدن والأرياف، وهي المهمة التي يتم التكفل بها في إطار المخططات البلدية للتنمية من خلال القيام بمقاولات

¹ - المادة 82 الفقرة 02، المطعة رقم 07 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

عديدة يمكن تشمل إنشاء شبكات طرقات ومسالك جديدة، أو حتى القيام بأشغال الترميم والصيانة...الخ.

ب - البريد والمواصلات: لطالما اعتبر قطاع البريد والمواصلات من بين القطاعات الحيوية التي ازدادت أهميتها بشكل مستمر، وهو ما نلاحظه بشكل يومي من خلال توافد الأعداد الكبيرة للمرتفقين للانتفاع بالخدمات التي يقدمها لصالح مختلف الشرائح في المجتمع؛ ومن أجل أخذ هذه الأهمية المتزايدة بعين الاعتبار بالموازاة مع ضرورة تقريب المرافق الخدماتية المختلفة من المواطن¹، كان لابد من اللجوء إلى إشراك البلديات في هذه المهمة بحكم ما تحوزه من أوعية عقارية، حيث يتم تخصيص² جزء منها لفائدة قطاع البريد والمواصلات وفقا لنص المادة 82 من القانون رقم 90-30 المتعلق بالأمولاك الوطنية؛ ومن الضروري الإشارة في هذا الصدد إلى أن دور البلديات ينحصر وفقا للمخططات البلدية للتنمية في بناء فقط وكالات ومكاتب البريد الجوارية، بينما تبقى عملية التجهيز من صلاحية الوزارة الوصية للبريد عن طريق المديرية الولائية التابعة لها.

ج - الدراسات: ويقصد بها تلك الدراسات الفنية والتقنية التي تقوم بها مكاتب الدراسات (المهندسين المعتمدين) لانجاز خدمات فكرية أو القيام بمهام المراقبة التقنية أو الجيوثقنية والإشراف على انجاز الأشغال ومساعدة صاحب المشروع؛ وهي العملية التي يتم تجسيدها ميدانيا في إطار مشاريع المخططات البلدية للتنمية بواسطة صفقة انجاز الدراسات طبقا لأحكام القانون³ والتنظيم⁴ المتعلقين بالصفقات العمومية.

د - مباني البلدية: تشمل في إطار المخططات البلدية للتنمية كل عمليات أشغال البناء التي تستهدف المقر الرئيسي للبلدية ومصالحها الإدارية والتقنية، بالإضافة إلى الملحقات والفروع الإدارية التابعة لها.

¹ - لحسن سرياك، المهام التقليدية للجماعات المحلية، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، رغبة-الجزائر، 1998، ص.90.

² - نصت المادة 82 من القانون رقم 90-30 المتعلق بالأمولاك الوطنية، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه على أنه: "يعني التخصيص باستعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخدم الصالح العام للنظام، ويتمثل في أحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة أو الجماعة الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لاحدهما وقصد تمكينها من أداء المهام المسندة إليها...".

³ - القانون رقم 23-12 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، السابق الإشارة إليه.

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، السابق الإشارة إليه.

هـ - التسيير البلدي: يخص التسيير البلدي في إطار المخططات البلدية للتنمية المناطق الواجب ترقيتها ومناطق الظل، وذلك فيما يخص المشاريع الرامية إلى تسيير مصالح البلدية في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية.

خامسا - التعليم والتكوين:

استجابة لحاجيات التنمية الوطنية، تساهم البلديات في إطار الاختصاصات المخولة لها بموجب قانون البلدية والقانون التوجيهي للتربية الوطنية¹ في التكفل بالطلب الاجتماعي للتربية الوطنية²، ويتعلق الأمر في هذا الإطار بالمدارس الابتدائية التي تعتبر وفقا للتنظيم المعمول به³ من بين الأملاك العمومية التابعة للبلديات⁴، حيث أصبح يشمل تكفلها في هذا الإطار أعباء مالية كثيرة، فإلى جانب مهمتها المتمثلة في إنجاز المدارس الابتدائية طبقاً لما يُقرر ضمن الخريطة المدرسية الوطنية، تتولى البلديات أعباء الصيانة هذه المدارس⁵، وإنجاز وتسيير مطاعمها، وكذا مختلف الأعباء الأخرى الناجمة عن توفير وسائل النقل للتلاميذ⁶.

ومن أجل تجسيد هذا الدور تُخصص البلديات من ميزانياتها الموارد المالية الضرورية لذلك⁷، وهي العملية التي تضمنها الدولة عن طريق الدعم المالي الذي تمنحه للبلديات⁸ من خلال الصيغة القانونية للمخططات البلدية للتنمية، لاسيما كما أسلفنا الذكر عندما يتعلق الأمر بإنجاز المدارس وصيانتها من خلال القيام بأشغال التهيئة التي تستدعي

¹ - القانون رقم 04-08 المؤرخ في 23 يناير سنة 2008، المتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 04، الصادرة بتاريخ 27 يناير سنة 2008.

² - المادة 09 من نفس القانون.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 16-226 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، المحدد للقانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، الصادرة بتاريخ 31 غشت سنة 2016.

⁴ - نصت المادة 02 من نفس المرسوم التنفيذي على أنه: "المدرسة الابتدائية مؤسسة عمومية مختصة في التربية والتعليم... وتندرج ضمن الأملاك العمومية التابعة للبلدية".

⁵ - نصت المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 16-226 المحدد للقانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، السابق الإشارة إليه على ما يلي: "... تتولى البلدية إنجاز المدرسة الابتدائية وصيانتها".

⁶ - المادتين 20 و 21 من نفس المرسوم التنفيذي، وكذا المادة 122 الفقرة الأولى من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

⁷ - المادة 34 من نفس المرسوم التنفيذي.

⁸ - المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 16-226 المحدد للقانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، السابق الإشارة إليه.

أحيانا ترميمات كبرى، وكذا تجديد المعدات، واقتناء أجهزة التدفئة، بالإضافة إلى بناء المطاعم المدرسية وتجهيزها، واقتناء الحافلات المدرسية...الخ.

سادسا - البنية التحتية الاجتماعية والثقافية:

إن ما يميز أبعاد التنمية الوطنية في إطار المخططات البلدية للتنمية هو النظرة الشمولية الرامية بالدرجة الأولى إلى تحسين الإطار المعيشي للمواطن، وذلك من خلال التكفل باحتياجاته وانشغالاته؛ فعلى غرار القطاعات السالفة الذكر التي تضم كل من الطاقة والفلاحة والري، والتخزين والتوزيع، بالإضافة إلى البنية التحتية الاقتصادية والإدارية، وكذا التعليم والتكوين، حظي القطاع المتعلق بالبنية التحتية الاجتماعية والثقافية هو الآخر بأهمية بالغة، تظهر من خلال العديد من المشاريع التي يمكن التكفل بها في إطار المخططات البلدية للتنمية، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص، بالتهيئة الحضرية، الصحة والنظافة، إلى جانبها الثقافة والتسلية، وكذا ما يتعلق بالشباب والرياضة، وهو ما نتعرض له بالتفصيل على النحو الآتي:

أ - **التهيئة الحضرية:** إن تحقيق التنمية الحضرية داخل التجمعات السكانية للبلديات لا ينحصر فقط في تلك المهمة المتعلقة بمحاربة كل أشكال البناء الفوضوي والقضاء على السكنات الهشة، بل يشمل أيضا الطابع الجمالي لهذه التجمعات السكانية، وذلك من خلال العمل على تحسين المحيط المعيشي للسكان، وهو ما لن يتأتى إلا من خلال الاهتمام بالتهيئة الحضرية للنسيج العمراني والمحافظة عليه، بما يتوافق مع التشريع المعمول به في هذا الإطار¹. تجدر الإشارة إلى أن عمليات التهيئة الحضرية التي يمكن للهيئات التداولية على مستوى البلديات المبادرة باقتراحها للإنجاز في إطار المخططات البلدية للتنمية كثيرة، نذكر منها على سبيل المثال تهيئة الطرقات وأماكن الوقوف والتوقف وكذا الأرصفة والإنارة العمومية، بالإضافة إلى تهيئة الساحات العمومية والمساحات الخضراء...الخ².

ب - **الصحة والنظافة:** إن تحسين الإطار المعيشي للمواطن كأولوية الأولويات ضمن إستراتيجية الخريطة التنموية للدولة، لاسيما في مجال الصحة والنظافة العمومية، لا يقتصر على ذلك الدور الذي تقوم به البلديات تلبية لاحتياجات ساكنتها فيما يخص تزويدهم بالمياه

¹ - ونخص بالذكر في هذا الإطار أحكام القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه.

² - نذكر على سبيل المثال ما تضمنته المادة 124 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، بنصها على أنه: "تتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن، وفي حدود إمكانياتها وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بتهيئة المساحات الخضراء...".

الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة ومعالجتها، وكذا مكافحة نواقل الأمراض المتنقلة والحفاظ على الأغذية، بالإضافة إلى المحافظة على الأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور، بل يشمل دورها - أي البلديات - أيضا وفقا للتنظيم الجاري به العمل¹، إقامة تلك الهياكل الأساسية البسيطة للصحة مع إمكانية تجهيزها²، ويتعلق الأمر في إطار المخططات البلدية للتنمية في بناء وتجهيز قاعات العلاج وكذا تهيئة هذه الأخيرة وترميمها، وهو ما من شأنه أن يضمن للمواطن حقه في الرعاية الصحية باعتبارها من المتطلبات الضرورية.

ج - الثقافة والتسليّة: يعد قطاع الثقافة من أهم القطاعات التي تحتاج إلى تطوير وترقية من أجل دعم التنمية المستدامة، حيث لطالما ساهمت الثقافة في نشر العلم والوعي الفكري لأفراد المجتمع؛ وفي هذا الإطار أسندت للبلديات القيام بجزء من هذه المهمة بموجب أول تنظيم قانوني صادر في سنة 1981³، تشمل إنجاز الهياكل الأساسية الثقافية وتسييرها وصيانتها⁴، وهو المسعى الذي أكدّه المشرع ضمن أحكام القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ضمن المادة 122 الفقرة الثانية، المطّة الرابعة، بنصها على أنه: "يمكن البلديات... المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسليّة ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها".

وبالرجوع إلى مدونة الاستثمارات العمومية بعنوان المخططات البلدية للتنمية لاسيما ضمن ذات القطاع، نجدها هي الأخرى تضمنت بناء المكتبات البلدية وتجهيزها، وكذا تهيئتها وترميمها.

د - الشباب: يعتبر قطاع الشباب من بين أهم القطاعات التي أولتها الدولة اهتماماً كبيراً، ولعل أبرز مثال يمكن أن نقدمه في هذا الشأن هو "دور الشباب"، نظراً لما حظيت به

¹ - المرسوم رقم 81-374 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، السابق الإشارة إليه.

² - نصت المادة 02 من نفس المرسوم على أنه: "تتولى البلدية بالاتصال مع مدير القطاع الصحي، إنجاز الهياكل الأساسية البسيطة للصحة وتجهيزها...".

³ - المرسوم رقم 81-382 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر سنة 1981.

⁴ - المادة 02 من نفس المرسوم.

من تنظيم خاص يحكمها¹، حيث بدأت هياكلها تتجسد على أرض الواقع من خلال ما يتم تخصيصه لها من مبالغ مالية ضخمة لإنجازها.

يأتي هذا الاهتمام بـ "دور الشباب" كونها تعد بمثابة فضاء يحوي مجموعة من النشاطات ذات الطابع التربوي والعلمي، حيث تُتاح فيه الفرصة للشباب لإبراز مواهبهم لاسيما في أوقات فراغهم².

تجدر الإشارة إلى أن عملية إنشاء "دور الشباب" وإن كانت في الأصل يحكمها تنظيم خاص بها، إلا أنه تم إقحام البلديات للنهوض بذات القطاع لأجل التكفل بشريحة الشباب، وهو ما تضمنته بصريح العبارة أحكام المرسوم رقم 81-371 المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة³، لاسيما المادة 02 منه التي جاءت مُتضمنة النص على أنه: "يمكن للبلدية أن تؤسس أي خدمة أو مركز أو هيئة من شأنها أن تساهم في تطوير الشبيبة وتفتحها..."; كما تعززت هذه الصلاحية بموجب قانون البلدية لسنة 2011 ضمن المادة 122 الفقرة 02 (المطلة الرابعة)، وذلك بنصها على أن البلدية تقوم بـ: "المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسلية ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها".

وبناءً على ما سبق، أصبحت البلديات تتولى ضمن قطاع الشباب بعنوان المخططات البلدية للتنمية، القيام بمهمة بناء وتجهيز "دور الشباب"، وكذا القيام بالأشغال التي تخص تهيئتها وترميمها، طالما أنها تعد من الناحية القانونية كملك من أملاكها⁴.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 07-01 المؤرخ في 06 يناير سنة 2007، المتضمن تحويل مراكز إعلام الشبيبة وتنشيطها إلى دواوين مؤسسات الشباب للولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 07 يناير سنة 2007.

² - يُنظر في هذا الصدد المواد 20، 21، 22، من نفس المرسوم التنفيذي.

³ - المرسوم رقم 81-371 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر سنة 1981.

⁴ - تجدر الإشارة هنا إلى أن المقصود بـ: دور الشباب التي تدرج ضمن أملاك البلدية تلك التي يتم إنجازها بالمخصصات المالية للبلدية، سواءً بأموال الدولة - وهو الغالب - المتأتية في إطار المخططات البلدية للتنمية، أو بالأموال الذاتية للبلدية، طالما لم يتم التنازل عنها؛ أما ماعدا ذلك فهي تتبع دواوين مؤسسات الشباب للولاية تحت وصاية وزارة الشبيبة والرياضة وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 07-01 المذكور أعلاه، لاسيما المادة 06 منه.

هـ - الرياضة: لا يقل قطاع الرياضة أهميةً عن قطاع الشباب، كونه هو الآخر يعد متنفساً لمختلف شرائح المجتمع، فزيادةً على الدور الذي يلعبه في المجال التربوي، يساهم قطاع الرياضة أيضاً في التفتح الفكري لدى المواطنين وتهيئتهم بدنياً والمحافظة على صحتهم، وكذا تدعيم التماسك الاجتماعي¹، فهو بذلك يشكل عاملاً هاماً في إدماج الشباب اجتماعياً ومكافحة الآفات الاجتماعية، على الخصوص في إطار البرامج التحفيزية الجوارية لفائدة ذات الشريحة على مستوى الأحياء داخل البلديات وخارجها ما بين البلديات².

إن تحقيق أهداف هذا القطاع يستلزم وضع الأرضية المناسبة لإقامة المنشآت الرياضية الجوارية وتجهيزها وصيانتها وتسييرها واستغلالها، وذلك وفق برامج محددة تبعاً لاحتياجات السكان³، مع الأخذ بعين الاعتبار الخريطة الوطنية للتطوير الرياضي، والمخطط التوجيهي للرياضة والتجهيزات الرياضية الكبرى⁴، وهو الدور الذي أصبحت مطالبة به البلديات جنبا إلى جنب الدولة والولايات، وذلك بالسر على تجسيده على أرض الواقع، لاسيما عن طريق المخططات البلدية للتنمية، بإقامة ساحات اللعب وإنجاز الملاعب الرياضية الجوارية.

المطلب الثاني

مسار المخططات البلدية للتنمية

يقوم التخطيط بشكل عام في مجال "التنمية الوطنية" كما أسلفنا الذكر على الإحصاء والاستشراف والتحليل الاقتصادي والاجتماعي، فهو بذلك منهج علمي وعملي يركز على أهداف تنمية مدروسة، تتحدد على أساسها مجموعة من الخيارات تأخذ ترتيباً تدريجياً يعتمد على "مبدأ الأولوية" بأبعاده الثلاثية الشاملة، وهي "الموارد المالية المتاحة"، ثم "الضرورة أو الحاجة الملحة للمشروع"، وأخيراً "الأسبقية في الإنجاز".

إن العملية ليست في غاية السهولة، كما أنها في ذات الوقت ليست بالأمر الصعب، فهي تتطلب إستراتيجية مدروسة بعناية بناءً على مقومات أساسية وأهداف مسطرة كلها تنطلق من نقطة واحدة لتعود وتلتقي في ذات النقطة، وهي تجسيد "التنمية الوطنية" باعتبارها حجر

¹ - المادة 02 من القانون رقم 13-05 المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 48 الفقرة 02 (المطلة الرابعة)، من نفس القانون.

³ - المادة 51 من نفس القانون.

⁴ - المادة 149 من نفس القانون.

الأساس، تحت الرعاية والمرافقة الدائمة للدولة من خلال الدعم المالي الذي تقدمه لأجهزتها الفاعلة سواءً على مستوى هيكلها المركزية أو على مستوى هيكلها القاعدية.

إن خوض غمار هذه التجربة التنموية وتجسيدها على المستوى الميداني لإقليم الدولة، تطلب وضع أطر قانونية وتنظيمية تمثلت في اعتماد صيغ مختلفة ذات طبيعة دائمة¹، تشمل في هذا الإطار فئتين أساسيتين؛ تتعلق الفئة الأولى بما يسمى بـ: "البرامج القطاعية الممركزة (PSC) Les Programmes Sectoriels Centralisés" أو ما يصطلح عليه فقها بـ: المخططات القطاعية الممركزة، والتي تعتبر كآلية تنموية من اختصاص الدوائر الوزارية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الموضوعة تحت وصايتها، أما الفئة الثانية، فهي تضم نموذجين؛ النموذج الأول، يتعلق بـ: "البرامج القطاعية غير الممركزة (PSD) Les Programmes Sectoriel Déconcentré"، أما بالنسبة للنموذج الثاني، فهو يتعلق بـ: "المخططات البلدية للتنمية (PCD) Les Plans Communaux de Développement"، حيث يكون كلاهما موضوع مقررات يتخذها الوالي²؛ فبينما تنفرد الولايات باختصاصاتها التنموية في إطار النموذج الأول، فإن البلديات تخول لها صلاحية تقديم اقتراحات مشاريعها التنموية وتنفيذها في إطار النموذج الثاني؛ هذا الأخير، أي المخططات البلدية للتنمية، باعتبارها الجوهر الذي تركز عليه نطاق دراستنا يمر قبل تجسيده على أرض الواقع بسلسلة من المحطات المهمة، يمكننا إيجازها في مرحلتين أساسيتين، مرحلة تحضيرية تتم على مستوى أول، وهي "القاعدة"، حيث تضطلع بها قانونا "البلدية" بمرافقة من طرف الولاية كجهة وصاية عليها شأنها في ذلك شأن مختلف الأعمال الأخرى، ثم يلي ذلك مستوى ثانٍ، حيث ترفع فيه مقترحات المشاريع إلى "القمة" أي إلى أجهزة الدولة المركزية لفحصها ودراستها (الفرع الأول)، أما المرحلة الثانية فتتم بطريقة عكسية أي تنازلية من "القمة" إلى "القاعدة"، حيث تمنح الرخصة بالتمويل من أجل الشروع في عملية التنفيذ، وهي الأخرى تتم عبر عدة خطوات إجرائية (الفرع الثاني).

¹ - تجدر الإشارة إلى أن هنالك صيغ أخرى ذات طبيعة مؤقتة، والتي لا يمكن إغفال دورها هي الأخرى في دعم مسار العملية التنموية، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، برنامج صندوق الجنوب، صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار الإيكولوجية الكبرى...الخ.

² - المادة 04 الفقرة الأولى، (أ) و (ب) من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه.

الفرع الأول

مرحلة تحضير المخططات البلدية للتنمية

تعتبر مرحلة التحضير حلقة أساسية في مسار إعداد المخططات البلدية للتنمية، فهي النواة التي ينطلق منها المشروع ليتحول من مجرد مسودة تتضمن مجموعة اقتراحات إلى مشروع قابل للتجسيد ميدانياً، وهي العملية التي تظل مرهونة بمدى الالتزام بمنهج التخطيط وبمقوماته وأبعاده السالفة الذكر.

يتم التحضير للمشاريع المزمع إنجازها في إطار المخططات البلدية للتنمية بداية على مستوى البلديات من خلال تقديم مقترحاتها، تحت إشراف الولاية كجهة وصاية تتكفل بتقديم التوجيهات والملاحظات خلال الجلسات التي تعقدها بموجب الصلاحيات المخولة لها قانوناً في هذا الإطار (أولاً)، بعد انتهاء العملية من خلال الوقوف على ضبط الخيارات النهائية للمشاريع المقترحة، تحول هذه الأخيرة إلى وزارة المالية للقيام بالدور المنوط بها في هذه العملية تحسباً لعرضها على مجلس الوزراء لإبداء الموافقة عليها، وذلك من خلال تخصيص الدعم المالي الذي يضمن تجسيدها على أرض الواقع (ثانياً).

أولاً - التحضير على مستوى القاعدة:

مكن المشرع مُنتخبي المجالس الشعبية للبلديات بحكم قربهم المباشر من مُنتخبينهم، الحق بالمبادرة بتقديم المقترحات التنموية المُطالب بها من طرف الساكنة، حيث ترافقها الولاية كجهة وصاية في جميع العمليات اللاحقة إلى غاية الصياغة النهائية للمشاريع المقترحة.

أ - حق المبادرة بالاقترح:

إن حق المبادرة باقتراح المشاريع التنموية على مستوى البلديات المزمع إنجازها بالمساهمة المالية للدولة في إطار المخططات البلدية للتنمية، وحتى بالنسبة للمشاريع التنموية الأخرى التي تخرج عن هذا الإطار، تضطلع به البلدية كصاحبة من مجموع الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون، وذلك عن طريق هيئتها التداولية المتمثلة في "المجلس الشعبي البلدي"، وهو ما أكدته في هذا الشأن المادة 107 الفقرة الثانية (الأخيرة) من قانون البلدية الصادر في سنة 2011، بنصها على أن: "يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي".

فحجر الأساس إذن لسلسلة المخططات البلدية للتنمية كمشروع أو مجموعة من المشاريع معهودة لممثلي الشعب (المنتخبين) بواسطة الوجود القانوني الذي يجمعهم ممثلاً كما أسلفنا الذكر في هيئة المداولة - أي المجلس الشعبي البلدي -، فهي من جهة، تعد بمثابة الفضاء الديمقراطي الذي يعبر عن الإرادة الجماعية لجميع الساكنة دون تمييز، طالما أنه توجد تلك

الرابعة القانونية التي تربطهم بالبلدية المتواجدين فيها بحكم "محل الإقامة"؛ ومن جهة أخرى، تعد هيئة المداولة كما هو الشأن لأي عمل إداري يندرج ضمن صلاحياتها بمثابة مصدر القرار ونواته الأساسية سواء في المرحلة السابقة لصنع هذا القرار أو في المرحلة اللاحقة له أين يصبح أداة للتنفيذ.

أما فيما يخص الشق الإجرائي لسير مشاريع المخططات البلدية للتنمية لاسيما في المرحلة السابقة التي تقدم فيها المقترحات، تجدر الإشارة إلى أن المرسوم رقم 73-136 لم يُفرد أي نص بخصوص هذه المسألة، سوى أنه اكتفى بتحديد شروط تخصيص وتسيير الاعتمادات التي تخصصها الدولة للإنجاز وفق هذا النمط، كإجراءات لاحقة تأتي بعد الحصول على الدعم المالي من طرف الدولة، وهو ما يُغلب مرحلة على مرحلة من حيث الأهمية، وكأنه لا أهمية للمرحلة الأولى رغم أنها الأساس والجوهر لوجود المرحلة الثانية كما سيتم توضيحه آنفا.

إن توضيح مسألة المبادرة بمقترحات المشاريع التنموية والفاعلون في ذلك، تستلزم منا الرجوع بداية إلى القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم، باعتباره القانون الإطار، الذي يتضمن المداخل الرئيسية التي يمكن الولوج من خلالها إلى استخلاص المقومات الصحيحة للكيفية التي تتم بها عملية الاقتراح، وهي على التوالي المواد 107، و11 الفقرتين الثانية والثالثة، و12 من ذات القانون.

فإذا تفحصنا المادة 107 الفقرة الأولى، نجدها قد تضمنت النص التالي: "يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعدد السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشياً مع الصلاحيات المخولة له قانوناً، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية"؛ باستقراء وتحليل نص المادة السالفة الذكر يتضح لنا بأن نواة سلطة المبادرة بالاقتراح لسلسلة مشاريع المخططات البلدية للتنمية، تكمن أساساً فيما تقدمه المجالس الشعبية للبلديات من برامج؛ فطالما توافرت في هذه الأخيرة الضوابط القانونية المتمثلة في الأطر الثلاثة، بـ "أن تتم في حدود صلاحياتها"، وفي "إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم"، وكذا "مراعاة المخططات التوجيهية القطاعية"، تصبح حينئذٍ — أي هذه البرامج — بمثابة خريطة الطريق التي يفترض فيها أنها تتضمن الخطوط العريضة لمسار التنمية على مستوى "جميع أنحاء الإقليم" الذي تشرف عليه كل بلدية وليس جزء منه في

مناطق معينة؛ وهو على العموم ذات المقوم الذي كان معتمداً ومعمولاً به في ظل قانوني البلدية لسنة 1967¹، ولسنة 1990².

غير أن الإصلاحات السياسية التي عرفت الدولة الجزائرية ضمن منظومتها التشريعية، لاسيما منذ 03 يوليو سنة 2011، كتاريخ لصدور قانون البلدية الجديد، أسفرت بواورها ضمن هذا المولود القانوني عن معالم جديدة في إستراتيجية إعداد مقترحات المشاريع التنموية، تمثلت في إحداث تغيير هيكلي وفق توجه جديد يركز على هدف أساسي، وهو تعميق الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، والذي يقوم في مفهومه على نظرية الدمج بين الديمقراطية النيابية والديمقراطية المباشرة ضمن قالب قانوني واحد يعرف بـ "الديمقراطية التشاركية"، إذ بموجب ذلك يصبح المواطن يشارك مباشرة في تسيير شؤون بلديته، وهو الأمر الذي لم يكن معمول به في ظل قانوني البلدية السابقين لسنة 1967 وسنة 1990.

بناءً على ذلك، أصبحت المجالس الشعبية للبلديات ملزمة في حدود الاختصاصات المخولة لها قانوناً، باتخاذ كل التدابير "لإعلام" المواطنين بشؤونهم و"استشارتهم" حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية³.

من هذا المنطلق نخلص إلى القول بأن المبادرة بالاقتراح للمشاريع التنموية بصفة عامة على مستوى البلديات، لم تعد تقتصر على البرامج التي تقدمها الهيئات التداولية، بل أصبحت تستدعي لزوماً في مرحلتها الأولى إشراك الشعب، بـ: "إعلامه أولاً"، باستعمال مختلف الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، ومن ثمة "استشارته"، وذلك من خلال الأخذ برأيه في كل المسائل التنموية، لأنه الحلقة الجوهرية في تركيبة التنمية الوطنية التي تهدف أساساً إلى تحسين الإطار المعيشي له.

¹ - نصت المادة 135 من القانون رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يضع المجلس الشعبي البلدي برنامجه الخاص بالتجهيز المحلي... ويحدد وفقاً للمخطط الوطني للتنمية...".

² - نصت المادة 86 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه، على ما يلي: "تعد البلدية مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل وتصادق عليه، وتسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانوناً، وبانسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية".

³ - المادة 11 الفقرتين الأولى والثانية من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

تجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من إيجابية هذه الخطوة إلا أنها تبقى تحتاج إلى توضيح حول الطريقة التي تتم بها هذه العملية، لاسيما في ظل عدم وجود الإطار الملائم المنظم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، حيث تقترب من نهاية سنة 2020 دون أن يصدر أي تنظيم بخصوص ذلك، استنادا إلى قانون البلدية¹.

في ظل هذا الفراغ، أصبحت الأمور عمليا تتم من خلال برمجة خرجات ميدانية لأجل رصد انشغالات المواطنين والوقوف عليها بشكل مباشر، ثم بعدها برمجة جلسات تشاورية مع ممثلي هيئات المجتمع المدني الفاعلة بمختلف أطيافه من جمعيات محلية ورؤساء الأحياء، حيث تعرض خلالها البرامج التنموية المقترحة بشكل عام لصالح البلدية — بما فيها تلك المزمع إنجازها في إطار المخططات البلدية للتنمية —، وذلك لمناقشتها برنامجا تلوى الآخر وترتيبها وفق أولوياتها، مع تقديم كل التوضيحات الضرورية بخصوص ذلك.

ب - معالجة المقترحات:

في هذه المرحلة ترفع جميع مقترحات المشاريع التنموية المزمع إنجازها في إطار المخططات البلدية للتنمية إلى جهة الوصاية، حيث تتم معالجتها على درجتين، أولا على مستوى الدائرة، ثم على مستوى الولاية.

1 - المعالجة الأولية لمقترحات المشاريع التنموية: وهي خطوة أساسية هامة يضطلع بها رئيس الدائرة بالنسبة للبلديات الملحقة به²، فهو من ينشط وينسق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية³، وذلك بمساعدة "مجلس تقني" يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها⁴، وهم رؤساء المقاطعات أو الأقسام الفرعية الإقليمية للمديريات الولائية المتمثلة في كل من السكن والتجهيزات العمومية، الموارد المائية، الأشغال العمومية، البيئة والتهيئة العمرانية، المصالح الفلاحية... الخ، كما يمكن أن تتوسع تشكيلة أعضاء المجلس لتشمل ممثلين آخرين كالديوان الوطني للتطهير، وعن شركة اتصالات الجزائر وشركة سونلغاز، وغير ذلك ممن لهم صلة بالمشاريع المقترحة ضمن برنامج جدول الأعمال.

¹ - المادة 12 الفقرة الثانية (الأخيرة) من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

² - المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، السابق الإشارة إليه.

³ - المادة 10 (المطة الأولى) من نفس المرسوم التنفيذي.

⁴ - المادة 12 من نفس المرسوم التنفيذي.

يعقد رئيس الدائرة اجتماعا للمجلس التقني بحضور رؤساء المجالس الشعبية للبلديات التابعة له، يتم خلاله التطرق لدراسة المشاريع المقترحة بعناية فائقة وكذا اقتراح التعديلات الضرورية، مع الأخذ بعين الاعتبار مبدأ الأولوية في انتقاء المشاريع ومدى استعجاليتها.

تتوج أشغال المجلس بإعداد "بطاقة تقنية" لكل مشروع مؤهل، تتضمن عنوانه، وتكلفته التقديرية، وعدد السكان المستفيدين منه، وقد يرفق معها في بعض الأحيان حسب طبيعة المشروع المقترح مخطط هندسي أو خريطة، كما هو الشأن بالنسبة لمشروع يتضمن توصيل المياه لحي سكاني من خلال تحديد طول القنوات وعدد موزعات الماء، والاسترشاد به عند الحاجة في حالة وجود مشاريع في ذات الحي تفادياً لأي عمل قد يتسبب في إتلافها.

2 - المعالجة الثانية لمقترحات المشاريع التنموية: بعد استكمال المجلس التقني على مستوى الدائرة لأشغاله المتعلقة بمقترحات المشاريع المؤهلة، أي تلك الجديرة بالإنجاز والمزمع إنجازها في إطار المخططات البلدية للتنمية، بالنسبة للبلديات التابعة له، يأتي دور السلطات المحلية على مستوى الولاية.

كمرحلة أولى، تكلف مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية في الولاية¹ بالأشغال التحضيرية للمشاريع المقترحة²، بواسطة مصالحها المختصة³، حيث تباشر مصلحة تنمية البرامج المحلية هذه المهمة من خلال جمع المعطيات اللازمة للتقييم⁴، سواء على مستواها أو على مستوى المديريات الولائية ذات الصلة بالمشروع أو المشاريع المقترحة.

يرتكز عمل مصلحة تنمية البرامج المحلية بواسطة مكتب برامج المخططات البلدية لاسيما بعد الحصول على المعلومات الضرورية على عناصر أساسية وهي:

¹ - نصت المادة 21 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه، على أنه: "يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية، لرخصة برنامج شاملة حسب الولاية... وتعد هذا البرنامج المصالح الولائية المختصة...".

² - يُنظر في هذا الصدد المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 11-75 المؤرخ في 16 فبراير سنة 2011، المحدد لصلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 11، الصادرة بتاريخ 20 فبراير سنة 2011.

³ - القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 28 يونيو سنة 2011، المحدد لتنظيم مصالح مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية للولاية وسيرها في مكاتب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، الصادرة بتاريخ 09 أكتوبر سنة 2011.

⁴ - المادة 04 من نفس القرار الوزاري المشترك.

العنصر الأول: يجب أن يكون هنالك انسجام ما بين مقترحات المشاريع التنموية و"المخطط الوطني لتهيئة الإقليم"¹، باعتبار أن هذا الأخير يشكل الإطار المرجعي لعمل السلطات العمومية، وذلك بالتأكد من مدى احترام ضوابطه وقواعده في إعداد المشاريع والمقترحات².

أما، **العنصر الثاني:** يتمثل في التأكد من أن المشروع أو المشاريع المقترحة جديدة، أي أنه لم يسبق تسجيلها، سواء في إطار المخططات البلدية للتنمية لتفادي الخلط بينها وبين المشاريع التي هي في طور الإنجاز، أو في إطار المخططات القطاعية للتنمية لتفادي الازدواجية في التسجيل. وفيما يتعلق، **بالعنصر الثالث:** فهو يقوم على التأكد من صحة المعلومات الواردة في البطاقات التقنية للمشاريع المقترحة والتي أعدت من طرف المجلس التقني على مستوى الدائرة، حيث يتم التدقيق فيها مرة أخرى، مع الأخذ بعين الاعتبار في ذلك مدى انسجامها مع البرامج التي أقرتها الحكومة فيما يخص الأعمال ذات الأولوية في التنمية، لاسيما منها التزويد بماء الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة³.

كمرحلة ثانية، بعد إتمام مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية في الولاية لعملها التحضيري كما أسلفنا الذكر، تعرض المشاريع المقترحة المؤهلة للدراسة على اجتماع مجلس الولاية الذي يضم مديرو مصالح الدولة والمسؤولون عنها المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، কিما كانت تسميتها⁴، برئاسة الوالي أو الكاتب العام، بحضور رؤساء الدوائر ورؤساء المجالس الشعبية للبلديات التابعة للولاية. يعد اجتماع مجلس الولاية بمثابة "جلسة تحكيم أولية" للمشاريع المقترحة المؤهلة، حيث تتم الدراسة وفقا للتقارير والمحاضر والبطاقات التقنية المعدة في هذا الشأن، مع الأخذ بعين الاعتبار في ذلك الأفضلية بالنسبة للبلديات المحرومة، لاسيما في المناطق الواجب ترقيةها⁵.

¹ - القانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 يونيو سنة 2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 61، الصادرة بتاريخ 21 أكتوبر سنة 2010.

² - نصت المادة 02 من نفس القانون على أنه: "تلتزم كل القطاعات الوزارية والجماعات الإقليمية، والمؤسسات الوطنية والمحلية باحترام ضوابط وقواعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، والعمل بها في إعداد كل مشاريعها ومخططاتها".

³ - المادة 21 الفقرة الثانية (الشرط الأول) من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه.

⁴ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، السابق الإشارة إليه.

⁵ - المادة 21 الفقرة الثانية (الشرط الأخير) من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه.

يبيدي مجلس الولاية بعد تقديم الاقتراحات المناسبة من طرف أعضائه، الموافقة على المشاريع المقترحة المؤهلة الجديدة حسب الأبواب وبلديات الولاية.

ثانيا - التحضير على مستوى المركزي:

تعد عملية التحضير على المستوى المركزي بمثابة المرحلة الحاسمة في مسار المشاريع المقترحة المؤهلة، بعنوان المخططات البلدية للتنمية، فهي من تمهد إلى تحويل المقترحات من إطارها النظري إلى واقع عملي قابل للتجسيد على أرض الواقع، وذلك من خلال سلسلة من الإجراءات.

تختص المديرية العامة للميزانية على مستوى وزارة المالية بالمتابعة من خلال عقد "جلسات تحكيم نهائية" تتم فيها المناقشة لمجمل المشاريع المقترحة المؤهلة، بحضور ممثلي كل من وزارة المالية ووزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، وكذا ممثل الولاية عن مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، لتعرض بعد ذلك على مجلس الوزراء ضمن مناقشات مشروع قانون المالية السنوي، ومن ثمة التصويت والمصادقة من طرف البرلمان.

بصدور قانون المالية السنوي يظهر "المبلغ المالي الإجمالي" المخصص لتغطية نفقات إنجاز المشاريع المسجلة في إطار المخططات البلدية للتنمية ضمن نفقات التجهيز ذات الطابع النهائي في الجدول "ج"؛ والذي يندرج ضمنه إلى جانب "اعتمادات الدفع" الخاصة بالمشاريع المؤهلة سابقا، والتي هي في مرحلة الإنجاز، "رخصة البرنامج" التي تخص المشاريع المؤهلة الجديدة، بموجبها يخصص عن طريق ما يسمى بـ: "رخصة البرنامج الشاملة" غلاف مالي لكل ولاية على حدى، لإنجاز المشاريع المؤهلة على مستوى بلدياتها المعنية، يبلغها وزير المالية بعد استشارة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية¹.

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلا أنه مع الشروع في عملية تطبيق أحكام القانون العضوي رقم 15-18 المتعلق بقوانين المالية² استنادا إلى ما تم النص عليه³، طرأ تغيير في بنية قانون المالية، بموجبه تم التخلي عن النموذج القديم، واعتماد هيكل نموذجي جديد وفقا لنص المادة 73

¹ - المادة 21 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، المعدل والمتمم، السابق الإشارة إليه.

² - القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53.

³ - نصت المادة 89 من نفس القانون العضوي على أنه: "يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي...".

منه، إذ أنه بصدر قانون المالية لسنة 2023¹، لم تعد المخططات البلدية للتنمية تظهر كما كان الأمر عليه في ظل قوانين المالية السابقة، حيث تم اعتماد صيغة جديدة في الجدول "ب" الوارد بعنوان "الاعتمادات المفتوحة للسنة والموزعة حسب كل وزارة أو مؤسسة عمومية وحسب البرامج وحسب التخصيص"، لاسيما ضمن محفظة البرامج الخاصة بوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، وذلك ببرنامج معنون بـ: "دعم الجماعات المحلية **Soutien aux collectivités locales**"، والذي يضم برنامجين فرعيين، إذ يعد البرنامج الفرعي الثاني المتعلق بـ: "دعم التنمية الاجتماعية والاقتصادية للجماعات المحلية"، بمثابة الآلية الجديدة لتنفيذ المخططات البلدية للتنمية، حيث أنه من خلال الباب الرابع المتضمن نفقات التحويل، يمكن الإطلاع على المبلغ المالي الإجمالي لكل من رخص الالتزام واعتمادات الدفع².

الفرع الثاني

مرحلة تنفيذ مشاريع المخططات البلدية للتنمية

على خلاف مرحلة تحضير مشاريع المخططات البلدية للتنمية التي تبدأ — كما أسلفنا الذكر — "بطريقة تصاعدية"، انطلاقاً من القاعدة (البلدية)، حيث يُشكل فيها المواطن النواة الأساسية والحلقة الأولى في مسار العملية التنموية، وذلك من خلال اضطلاع البلدية بهذا الدور نظرياً وعملياً بالتنسيق والمراقبة الدائمة مع الجهات الوصية (الدائرة والولاية) إلى غاية وصولها إلى القمة، أي الحكومة، لتقدم لها هذه الأخيرة المرافقة الضرورية والدعم المالي اللازم؛ وهو العبء الذي تحملته الدولة ووضعت في الحساب على عاتقها من خلال توفيرها المتلائم للموارد المالية التي تضمن للبلديات القيام بهذه المهمة بصفة دائمة لتحقيق الهدف الأساسي المنشود، المتمثل — كما أسلفنا الذكر — في الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه، وهو ما يتضح جلياً بشكل سنوي بصدر قوانين المالية من خلال ما تتضمنه من أموال ضخمة مخصصة لإنجاز المشاريع المؤهلة، لتبدأ بذلك مرحلة أخرى، "بطريقة تنازلية"، وهي عملية التنفيذ، بالعودة

¹ - القانون رقم 22-24 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2022، المتضمن قانون المالية لسنة 2023، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 89 الصادر بتاريخ 29 ديسمبر سنة 2022.

² - يُنظر في هذا الصدد، الجدول الملحق، بالمرسوم التنفيذي رقم 23-10 المؤرخ في 02 جانفي سنة 2023، المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023، الموضوعة تحت تصرف وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 01، ص. 24.

مجدداً إلى القاعدة (البلدية)، حيث ينتظر المواطن التجسيد الميداني للمشاريع التي تلبي حاجياته المعيشية اليومية.

تأخذ عملية تنفيذ المشاريع المؤهلة بعنوان المخططات البلدية للتنمية، خطوات إجرائية جد دقيقة محددة بموجب نصوص قانونية وتنظيمية، وذلك بهدف ضمان التسيير الجيد والمحكم للعملية، سواءً تعلق الأمر بالمشاريع الجديدة التي ترتبط بما يسمى بـ"رخصة البرنامج"، أو حتى بالنسبة للمشاريع التي تم الشروع في عملية إنجازها المرتبطة بما يسمى بـ"اعتمادات الدفع".

وللإلمام بدقة في موضوع التنفيذ وبخطواته الإجرائية السليمة، ارتأينا بالأهمية بمكان التركيز على الجوانب الجوهرية لاسيما فيما يخص عملية تمويل المشاريع، وكذا المتابعة الميدانية من خلال الاضطلاع بالدور الرقابي لضمان تجسيد ذلك على أرض الواقع، وهو ما سيتم التفصيل فيه على النحو الموالي.

أولاً – ضبط الرخصة المالية لإنجاز المشاريع المؤهلة:

بعد تبليغ الوالي بـ "رخصة البرنامج الشاملة (Autorisation de Programme Globale) بعنوان المخططات البلدية"، يُهيئ لعقد اجتماع مجلس الولاية لمناقشتها في دورة عادية أو غير عادية، وذلك لضبط الخيارات المالية المتاحة، حيث يركز فيها العمل على الأولويات التنموية لكل بلدية وإمكانياتها وطاقاتها المالية (مع تفضيل البلديات المحرومة)، مع الأخذ بعين الاعتبار معايير التخصيص¹، بما يتوافق في ذات الوقت مع الأولويات القطاعية على مستوى الولاية، وكذا التوجهات السياسية المحددة مسبقاً من طرف الحكومة.

تشرع مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية بناءً على مخرجات اجتماع مجلس الولاية المنعقد، بإعداد مقررات تسجيل فردية خاصة ببرنامج المشاريع المؤهلة النهائية لكل بلدية، تتضمن الغلاف المالي المرخص به وفق المجالات والقطاعات المحددة.

بعد حصول البلديات المعنية على مقررات الاستفادة المتضمنة لعملية الترخيص المالي لإنجاز المشاريع المؤهلة بعنوان المخططات البلدية للتنمية، يأتي دور الهيئات التداولية لتدلي هي الأخرى بدلوها لإقرار محتوى الجدول البلدي المرتبطة بالعملية، حيث يتم ذلك ضمن جلسة تعقد

¹ - يُنظر في هذا الصدد المواد 04 إلى غاية 10 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فبراير سنة 2013، المحدد لمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية، السابق الإشارة إليه.

خلال دورة غير عادية¹، وهو ما يبرز الأهمية البالغة والطابع الاستعجالي، حيث لا مجال للتأخير والانتظار إلى غاية اقتراب الموعد المبرمج لانعقاد الدورة العادية، وهو ما يحسب للمشرع كإجراء إيجابي، كونه أخذ بعين الاعتبار مصلحة المواطن بالدرجة الأولى طالما أن الأمر يتعلق بمشاريع تنمية تنتظرها الساكنة على مستوى البلديات بشغف كبير، لاسيما إذا أخذنا بعين في ذلك وجود مرحلة لاحقة لذلك، تتمثل في إجراء جوهري وهو المصادقة على العملية من طرف السلطة الوصية كما هو الشأن لأي عمل تقرره الهيئات التداولية لإضفاء الصيغة التنفيذية للقرار الذي اتخذته سواءً بالأغلبية أو بالإجماع.

ثانيا - عملية إنجاز المشاريع المعتمدة بعنوان المخططات البلدية للتنمية:
باستكمال إجراء المصادقة من طرف السلطة الوصية على الجدول البلدي المتضمن عمليات التجهيز والاستثمار بعنوان المخططات البلدية للتنمية، يصبح هذا الجدول بمثابة الوثيقة الأساسية لميزانية البلدية التي من شأنها أن تضمن التمويل المالي للمشاريع المعتمدة²، وهو ما يسمح بالتهيئة للانطلاق في مرحلة جديدة، ألا وهي التجسيد الميداني على أرض الواقع أين تكون فيه البلديات في قلب الحدث، حيث تكون مطالبة بالقيام بدورها على أكمل وجه لإنجاح العملية بدءاً من حسن اختيار المتعامل أو المتعاملين الاقتصاديين إلى غاية استلام المشروع أو المشاريع.

أ - اختيار المتعامل المتعاقد: تجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من أن المشرع خول لرؤساء المجالس الشعبية للبلديات كخيار أول إمكانية إنجاز المشاريع المعتمدة بعنوان المخططات البلدية للتنمية بالوسائل الذاتية عن طريق ما يعرف بأسلوب "الاستغلال المباشر"³، إلا أن هؤلاء يفضلون الخيار الثاني وهو اللجوء دوماً إلى "الأسلوب التعاقدي" الذي توطّره القواعد العامة التي تحكم الصفقات العمومية، تحت ذريعة مجموعة من الاعتبارات التقنية والفنية، وأخرى مالية، لا تؤهل البلديات التي يشرفون عليها للقيام بعملية إنجاز المشاريع بالمواصفات والمقاييس المطلوبة، وهو ما يمكن اعتباره مبرراً منطقياً قد يصدق إلى حد ما بالنسبة لبعض المشاريع التي تتطلب خبرة فنية ومعدات تقنية أو بالنسبة للبلديات المحدودة الإمكانيات، ولكنه قد لا يصدق بالنسبة للبلديات التي لها إمكانيات مادية وبشرية، إذ من غير المعقول أن تكون عاجزة على القيام بمقابلة

¹ - المادة 05 الفقرة الأولى من المرسوم رقم 73-136، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، السابق الإشارة إليه.

² - تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى مسألة في غاية الأهمية وهي أن هذا الضمان يبقى دائماً مرتبطاً في حدود الغلاف المالي المرخص به.

³ - المادة 15 من المرسوم رقم 73-136، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، السابق الإشارة إليه.

بسيطة، وهو الجانب الذي ينبغي تسليط الضوء عليه من خلال التشديد على التطبيق الميداني له ما دامت الرخصة القانونية موجودة وتعطي أولوية في القيام بذلك.

إن اختيار المتعامل المتعاقد يكون بناءً على الحاجات التي تحددها البلديات مسبقاً ضمن دفاتر الشروط الخاصة بكل مشروع، والتي تنحصر في مجموعة من العمليات تتعلق أساساً بـ **إنجاز الأشغال، اقتناء اللوازم، إنجاز الدراسات، تقديم الخدمات**، وعلى أساس ذلك، يشرع رؤساء المجالس الشعبية للبلديات في الإعلان عن الصفقة أو الصفقات¹، باللجوء ابتداءً إلى طلب العروض واستثناءً إلى إجراء التفاوض، وفق الإجراءات القانونية المؤطرة للصفقات العمومية، والتي تسفر باستكمالها على تحديد الفائز بالصفقة.

ب - انطلاق الأشغال والمتابعة الميدانية: بإبرام الصفقة حيث يكون الطرفين المتعاقدين، البلدية من جهة بصفتها **"المصلحة المتعاقدة"**، والمتعامل المتعاقد من جهة أخرى بصفته **"المتعامل الاقتصادي"**، كما هو الشأن لأي عقد مُلزَمين بالبند الواردة في دفاتر الشروط، والتي تدخل حيز التنفيذ اعتباراً من تاريخ إعطاء **"الأمر بالخدمة"**، وهنا ينبغي أن يظهر الدور البارز والقوي لأعضاء المجالس الشعبية البلدية في تتبع مسار عملية الإنجاز لاسيما العمل الميداني الذي يسمح باكتشاف النقائص وتسجيل الملاحظات المهمة وإعطاء التوجيهات الدقيقة في الوقت المناسب، وليس البقاء في المكاتب داخل مقرات البلديات والانتظار حتى أخذ الإذن من طرف السلطة الوصية، لأن الدور التنموي للبلديات هي مهمة تطل الجميع وليست صلاحية حصرية ينفرد بها رؤساء البلديات، وإن كانوا في الأصل هم من يتحملون العبء الكبير الناجم عن الإجراءات الإدارية المفروضة عليهم نتيجة تمتعهم بصفة **"الأميرين بالصرف"** من خلال قيامهم بإجراءات جوهرية قبل صرف الأموال وبعدها لصالح المتعامل الاقتصادي، تتمثل كإجراء أول في **"الالتزام بالنفقات"** في حدود رخصة البرنامج الممنوحة²، وما يستتبع ذلك من رقابة قبلية تستدعي الحصول على تأشيرة المراقب الميزانياتي، ثم القيام بإجرائي **"التصفية"** للنفقات و**"الأمر بالصرف"** تبعاً لتدرج الإنجاز في حدود الاعتمادات المخصصة³، وما يستتبع ذلك من دور رقابي قبل القيام بعملية **"الدفع"** للمستحقات المالية من طرف

¹ - المادة 17 من المرسوم رقم 73-136، **المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية**، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 07 من نفس المرسوم.

³ - المادة 08 من نفس المرسوم.

أمين خزانة البلدية باعتباره المحاسب العمومي المنفذ، حيث يكون مطالباً بالتدقيق في العملية بما يضمن إتمام جميع الوفاءات بشكل سليم لفائدة المتعامل الاقتصادي¹.

يستمر العمل الميداني إلى غاية الانتهاء الكلي من المشروع أو المشاريع كما هو محدد ضمن البنود الواردة في دفاتر شروط الصفقة بما في ذلك المستحقات المالية لفائدة المتعامل الاقتصادي، وهنا ننوه إلى مسألة في غاية الأهمية وهي أن انتهاء عملية الإنجاز لا يعني توقف العمل الميداني بالمعنى الذي أسلفنا ذكره، بل يستمر إلى ما بعد مرحلة دخول المشروع أو المشاريع حيز الخدمة من أجل الوقوف على العيوب التي قد تظهر والتي يجب على المتعامل الاقتصادي إصلاحها في الوقت المناسب.

باستكمال العمل الميداني بعد رفع جميع التحفظات المسجلة يمكن القول بأن المشروع أو المشاريع المنجزة قد دخلت نهائياً حيز الخدمة، حيث يكون من المناسب جداً أن تحقق أهدافها المسطرة والمعبرة عن انشغالات الساكنة على مستوى البلدية بما يمكنهم من الاستغلال الأمثل لها.

¹ - المادة 09 من المرسوم رقم 73-136، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، السابق الإشارة إليه.

المبحث الثاني

تحديث موقع القرار المالي للبلديات في ظل السياسة التنموية للدولة الجزائرية؛

خطوة لتشخيص الوضع، وأولوية للقيام بالإصلاحات المناسبة

لقد عمدت الدولة الجزائرية في إطار سياستها التنموية إلى تعزيز دور البلديات باعتبارها الركيزة الأساسية لتنفيذ برامج التنمية الوطنية، وذلك من خلال مشاريع هامة تستجيب لحاجات المواطنين، غير أن تحقق هذا الدور ميدانيا، قد أصبحت تحكمه تلك المعادلة القائمة على نظرية مدى قدرة المجالس الشعبية البلدية على اتخاذ القرارات المالية الرشيدة، التي تتماشى مع الأولويات التنموية وتتسجم مع التوجهات الوطنية.

إن القيام بهذه المهمة التنموية لا يزال صعبا في الظرف الراهن، ولكن ليس بالأمر المستحيل، نظرا لما آلت إليه ممارسة الوظيفة التمثيلية داخل المجالس المنتخبة للبلديات، إذ في كل مرة تفرز منتخبين يفتقرون إلى التكوين الإداري والتقني اللازم لتسيير دواليب النشاط الإداري والمالي على مستوى البلديات التي يمثلونها، وهو الوضع الذي كان له أثر غير مباشر على المصالح الإدارية للبلدية نتيجة تهميش العديد من إطارات البلديات، مما أدى إلى نفورها لقطاعات أخرى، الأمر الذي تسبب في إضعاف روح المبادرة المحلية كلية باعتبارها جوهر اللامركزية؛ وهو الأمر الذي كانت له تداعيات خطيرة لا تخدم التنمية بتاتا، تمثلت في هيمنة أعباء الوظيفة الإدارية على الوظيفة التنموية دون أن يقابله في ذلك الاهتمام اللازم لتطوير الموارد المالية لهذه البلديات (المطلب الأول)، والخروج من هذا المأزق، لا يتطلب حلا، بل حولا لهذه الأسباب، في مقدمتها، ضرورة الاهتمام بالمستخدم البلدي من خلال تحسين مساره الوظيفي والمهني، وبعد ذلك، يتعين إعادة النظر في شروط ممارسة العهدة الانتخابية على مستوى البلديات من أجل استقطاب الكفاءات التي تجتمع فيها صفة السياسي وصفة الإداري معا، ومن ثم يأتي الحل الأخير، وهو الاهتمام بتطوير النظام المالي للبلديات من خلال ثمين الأملاك وتفعيل التعاون المشترك ما بين البلديات، وكذا ضرورة ممارسة البلديات لوظيفتها الاقتصادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تشخيص النظام المالي للبلديات؛ خطوة للموقف على النقائص

تجدر الإشارة في البداية إلى أن عملية تشخيص القرار المالي للبلديات هي عبارة عن نتائج ميدانية تكشف عن ما هو ملموس على أرض الواقع، حيث يشكل فيها المواطن دائما الحلقة الأساسية لسلسلة الحلقات الأخرى باعتباره العنصر المستهدف في إطار العملية ككل، وهو الحق الذي كفلته إياه الدولة الجزائرية بموجب نصوص الدستور على وجه العموم وقانون البلدية على

وجه الخصوص، تحت شعار العمل على "تحسين الإطار المعيشي للمواطن"؛ غير أن هذا الدور بالرغم من الجهود المبذولة والنتائج المحققة والتي لا يمكن إنكارها بأي حال من الأحوال، فإن "الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه" لا يزال بحاجة إلى اهتمام بالغ، وهو ما يتضح بشكل يومي سواءً من خلال ما نعيشه على مرأى أعيننا أو عن طريق ما يتم تداوله على المباشر صوتاً وصورةً عبر القنوات الإعلامية أو على مواقع التواصل الاجتماعي بأن الساكنة على مستوى البلديات لا تزال تنتظر حقها المكفول — كما أسلفنا الذكر — بموجب الدستور والقانون، الذي هو "تحسين إطار معيشتها".

بناءً على ذلك، يمكن القول بأن النجاح في هذا الدور من طرف البلديات مرتبط بمدى التشخيص الجيد الذي يسمح بالوقوف على مكامن الخلل بدقة وواقعية، حيث لم تكن في اعتقادنا إشكالية الاستقلالية الإدارية¹ وارتباطها بالسلطة الوصية في يوم من الأيام سبباً رئيسياً في تعطيل مسار "تحسين الإطار المعيشي للمواطن"، بل على العكس من ذلك، أين نراها من وجهة نظرنا صمام للأمان يحمي مصلحة المواطن من الإختلالات التي قد تنجر عن عدم التحكم الجيد في تسيير الشأن المحلي، وهو البعد الذي قصده المشرع من خلال تشديد الدور الرقابي على مسار الأموال العمومية للبلديات من أجل ضمان توجيهها لتغطية الحاجات الحقيقية للساكنة المحلية، ليبقى الواقع العملي كفيل بإثبات ذلك، لأنه في النهاية الدولة الجزائرية واحدة لا يمكن تجزئتها، وبالمقياس على ذلك تبقى كذلك التنمية الوطنية واحدة وإن تعددت المفردات والمصطلحات، فهي لا تعدو سوى أن تكون جزء من الأصل.

من هذا المنطلق يركز تشخيص القرار المالي للبلديات على تحديد الأسباب، والتي يمكن إرجاعها إلى أسباب تتعلق أولاً بالتركيبة البشرية على مستوى البنية الهيكلية للبلدية التي تضم فئتين، الأولى وهي الفئة المنتخبة لعهد انتخابية محددة المدة، أما الفئة الثانية فهي تضم مستخدمي البلدية من موظفين وتقنيين وعمال مهنيين (الفرع الأول)، كما يضاف إلى ذلك أسباب أخرى تتعلق بالوضعية المالية للبلديات (الفرع الثاني).

¹ - وهو التوجه الذي اعتمده العديد من الباحثين القانونيين سبباً رئيسياً من بين الأسباب التي تعيق التنمية على مستوى البلديات في دراساتهم وأبحاثهم.

الفرع الأول

الأسباب المتعلقة بالعنصر البشري

يمكن رد هذه الأسباب إلى أسباب تتعلق بالمنتخبين البلديين باعتبارهم أعضاء داخل المجالس الشعبية البلدية (أولاً)، وأسباب تتعلق بمستخدمي البلدية (ثانياً).

أولاً – الأسباب الخاصة بالمنتخبين:

يمكن رد الأسباب الخاصة بالمنتخبين إلى القصور التشريعي الذي يكتنف النصوص القانونية لكل من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، وكذا قانون البلدية لاسيما في الشق المتعلق باختيار رؤساء المجالس الشعبية للبلديات، إذ يتضح في كل عهدة انتخابية – بدون مبالغة – عدم قدرة¹ الهيئات المنتخبة (الهيئة التنفيذية والهيئة التداولية) على الاضطلاع بالدور الحقيقي للبلديات، حيث أصبحت هذه الأخيرة تتخبط في العديد من المشاكل نتيجة الخلافات الشخصية، والتي أدت في الكثير من الأحيان إلى حالات من الانسداد داخل المجالس الشعبية البلدية، وهو ما ترتب عنها تعطيل مصلحة المواطن، الذي يبقى هو الطرف المتضرر في خضم هذا المشهد، بسبب ماذا، بسبب ضعف أداء العنصر البشري المنتخب نتيجة عدم تمتعه بعنصر التأهيل المطلوب بمفهومه الواسع الذي يقتضي أن تتوافر في المنتخب البلدي مجموعة من المقومات، وهي الكفاءة العلمية، والخبرة العملية في التسيير، والنزاهة في العمل، لاسيما في أهم مركز قانوني داخل البلدية الذي هو رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبالتالي فإن انعدامها سيحول دون تحقيق الهدف المنشود الذي ذكرناه مرارا وتكرارا وهو "تحسين الإطار المعيشي للمواطن".

أ – انعدام الكفاءة العلمية:

نوه في هذا الصدد إلى مسألة مهمة وهي أن هنالك فرق بين المستوى التعليمي والكفاءة العلمية، فالأول يعني التحصيل الدراسي الذي يمتلكه الشخص ضمن مرحلة ما من مراحل أطوار التعليم، أما الثانية فتعني المستوى الفعلي للأداء، أي القدرة على إتقان الجانب النظري والإلمام بمختلف جوانبه، وعليه فليس كل من له مستوى تعليمي هو شخص ذو كفاءة علمية، والعكس صحيح، فكل شخص يمتاز بكفاءة علمية هو ذو مستوى تعليمي.

فبالرجوع إلى القوانين المنظمة للانتخابات التي عرفتها الجزائر على مدار واحد وأربعين (41) عاماً، وذلك من أول قانون للانتخابات صادر بتاريخ 28 أكتوبر سنة 1980 إلى غاية صدور الأمر

¹ - وهنا أود أن أوضح أمراً مهماً وحتى أكون أكثر دقة في انتقاء المصطلحات المناسبة من باب الاجتهاد الشخصي لا غير، وهو أنني استبعدت استعمال مصطلح "فشل" الذي ربما يضفي إلى الاتهام، وهذا الأخير من الناحية القانونية لا بد وأن يكون مبني على الدليل القوي الملموس.

رقم 01-21 بتاريخ 10 مارس سنة 2021، نجدها لم تشترط جميعها الكفاءة العلمية في الشخص المترشح لممارسة عهدة انتخابية على مستوى المجالس الشعبية البلدية، وبالتبعية لذلك خلت قوانين البلدية هي الأخرى من تضمين هذا الشرط، لاسيما ضمن المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بحكم الصلاحيات المخولة له.

بالرغم ما حمله القانون العضوي الأخير المتعلق بنظام الانتخابات من تطورات جديدة، لاسيما من حيث اشتراطه ولأول مرة ضمن النصاب القانوني للقوائم المتقدمة للترشح بأن تضم حد أدنى لا يقل عن الثلث (3/1) ممن لهم مستوى تعليمي جامعي تحت طائلة رفض القائمة¹، إلا أن ذلك يبقى غير كافٍ لاسيما بالنسبة لمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا لم يقترن بالكفاءة العلمية التي نراها شرطاً أساسياً لا غنى عنه، وإلا بقيت دار لقمان على حالها، ولا عدنا مجدداً لذات الإشكالية التي كنا قد أثربناها في إحدى جزئيات هذه الدراسة، وذلك بمناسبة التطرق لدور المنتخبين في عملية التحضير لمشروع القرار المالي للبلدية، والمتعلقة بمدى أحقية العضو المنتخب، إذ من غير المعقول السماح بتقلد منصب رئيس مجلس شعبي بلدي من طرف شخص لا يملك كفاءة علمية تؤهله لتحمل ثقل المسؤولية المزدوجة، تارةً بصفته ممثلاً للبلدية، وتارةً بصفته ممثلاً للدولة، في حين لا يُسمح لذات الشخص على مستوى البلدية للترشح من أجل الالتحاق ربما بأدنى وظيفة بها، وهو الأمر الذي سيكون له انعكاسات سلبية من شأنها أن تؤثر على تسيير الشأن العمومي على المستوى المحلي.

ب - انعدام الخبرة الميدانية في التسيير: أثبت الواقع العملي لاسيما في مجال تسيير الشأن المحلي على مستوى البلديات بأن عدم امتلاك المنتخبين للخبرة الميدانية في التسيير الإداري من شأنه أن يجعل عملية التحكم في إدارة البلدية أمراً في غاية الصعوبة وأكثر تعقيداً، نظراً لاتساع حجم صلاحياتها وتداخلها مع مختلف القطاعات الحيوية، حيث تجد أن أي مؤسسة أو إدارة عمومية يقصدها المواطن إلا وهنالك ارتباط بينها وبين البلدية بشكل أو بآخر، وهو ما يظهر جلياً من خلال الصلاحيات التي خولها القانون للبلديات على مستوى قطاعات عديدة كالتعليم، الصحة، الثقافة، الرياضة وغيرها من القطاعات الأخرى التي كنا قد فصلنا فيها من خلال العبء المالي الذي تتحمله البلديات في إطار إستراتيجية الدولة الرامية إلى "تحسين الإطار المعيشي للمواطن" من أجل الوصول إلى تحقيق "التنمية الوطنية"، أو بمعنى أكثر دقة تحقيق ما يصطلح عليه بـ "التنمية المستدامة".

¹ - المادة 176 الفقرة 02 من الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق الإشارة إليه.

لذلك فالخبرة العملية الميدانية أقل ما يقال عنها في الوقت الراهن هي ضرورة حتمية لا بد وأن تتوفر في العضو المنتخب لاسيما ضمن المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، نظراً لتمتعه بصفة المسؤول الأول على مستوى البلدية، فهو المسير، والأمر بالصرف، وضابط الحالة المدنية، وضابط الشرطة القضائية، وهو أيضاً من يملك صفة التقاضي باسم البلدية ولحسابها، وعليه فإن كل هذه الصفات التي يمتاز بها المركز القانوني للعضو المنتخب بحكم موقعه كرئيس للهيئة التنفيذية للبلدية تجعل من شرط الخبرة العملية مقوماً أساسياً لا يمكن إغفاله بأي حال من الأحوال، وإلا سيبقى نمط التسيير الكلاسيكي قائماً وسيزيد الكثير من الغموض في التعامل لاسيما مع الملفات الكبرى التي قد لا تكون فيها المساعدة التي يقدمها الأمين العام للبلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي كافية للقيام بما هو مطلوب، وهو ما يعني فتح المجال للسلطة الوصية والانتظار إلى غاية تدخلها، الأمر الذي قد يستغرق مدة غير معلومة، وهو ما يجعل مصلحة المواطن أو المواطنين على المحك لا بين ذلك ولا ذاك.

لكن على العكس من ذلك، إذا كان العضو المنتخب كرئيس لمجلس شعبي بلدي ذو خبرة عملية في التسيير الإداري والمالي من المؤكد أن هذا الغموض سينقص بدرجة كبيرة، لاسيما إذا كانت هذه الخبرة ميدانية متنوعة يمتلكها باقي أعضاء المجلس، الأمر الذي سيسهل أكثر ليس فقط في عملية صنع القرار المالي للبلدية، وإنما في كل القرارات الأخرى التي تتعلق بالمسائل التي تدخل في نطاق اختصاصه، وبالتالي يكون التهيؤ جيداً لاتخاذ القرار أو القرارات الملائمة، وفي الوقت المناسب.

من هذا المنطلق، يمكن القول بأن ممارسة العهدة الانتخابية على مستوى المجالس الشعبية للبلديات ليست مجرد عمل سياسي يتمثل في الإنصات للمواطنين ونقل انشغالاتهم، بل هي عمل إداري أيضاً يتطلب احترافية لا تكتسب عن طريق ما يسمى بالشعبوية، وإنما عن طريق الكفاءة العلمية والخبرة العملية الميدانية التي إذا تلاحمت مع الجدية في العمل ستصل ربما — بدون مبالغة — إلى بلوغ ما يصطلح عليها بمرحلة الإبداع، حيث لا مجال آنذاك للاحتجاج بإشكالية هيمنة السلطة الوصية، وقلة الموارد المالية، وغيرها، وهو ما سيتم تفصيله ضمن العنصر الموالي.

ج - انعدام النزاهة في ممارسة العهدة الانتخابية: قد لا تكفي الكفاءة العلمية والخبرة العملية الميدانية للنجاح في تسيير الشأن المحلي على مستوى البلديات، فقد يكون العضو المنتخب في البلدية ذو كفاءة علمية يمتلك المستوى الفعلي للأداء، وذو خبرة عملية لا بأس بها بناءً على تجربة أو تجارب مهنية له سابقة، ولكن لا يتصف بميزة في غاية الأهمية وهي التحلي بالنزاهة في أداء الواجب النيابي باسم ولحساب الشعب، وهو ما يفتح الباب للفساد بكل أشكاله، فيُساء استخدام السلطة، ويصبح المنصب مصدراً للشراء، ويُبدد فيه المال العام، وتوجه الحقوق المالية لغير مستحقيها، وتعم البيروقراطية... وغير ذلك؛ فبدل أن يخدم المنتخب الشعب الذي انتخبه ويخدم وطنه

بشرف وإخلاص يجد نفسه متابعاً أمام القضاء، والسبب في ذلك هو عدم التحلي بالنزاهة والجدية في العمل إما عمداً أو لجهل، وهو الأمر الذي أخذته الدولة الجزائرية بالحسبان ويجدية، وفي سابقة لأول مرة بمناسبة استدعاء الهيئة الناجبة للانتخابات الولائية والبلدية بتاريخ 27 نوفمبر 2021، حيث تم إقصاء عدد كبير من رؤساء البلديات والمنتخبين المحليين السابقين كانوا قد ترشحوا تحت ذريعة الصلة بما أستخدم عليه بـ "أوساط المال والأعمال المشبوهة" على أساس نص المادة 184 المطة السابعة (الأخيرة) من الأمر رقم 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

إن اختلال أحد المقومات الثلاثة السالفة الذكر سيؤدي لا محالة إلى إضعاف دور المنتخبين لاسيما رؤساء المجالس الشعبية للبلديات، وذلك من خلال عدم تمكنهم من الاضطلاع الفعلي بالصلاحيات المخولة لهم قانوناً، فبدل أن يقوموا بذلك بكل أريحية، يبقون مكبلين لا استطاعة لهم سوى الانتظار إلى غاية وصول التوجيهات والأوامر المقدمة لهم في هذا الشأن من طرف السلطة الوصية، وهو ما سيزيد من تشديد الرقابة عليهم، وهذا هو الواقع المرير الذي عايشناه ولا نزال نعائش مرارته.

ثانياً - الأسباب الخاصة بمستخدمي البلدية:

يشكل المورد البشري المتمثل في المستخدمين على مستوى البلديات - كما هو الشأن بالنسبة لأي مؤسسة عمومية أو خاصة - العمود الفقري الذي يمكن المرفق البلدي من أداء مهامه الخدماتية العديدة، والتي يرتد إليها المواطن في إطار حياته اليومية بدءاً من أبسط حاجياته المتعلقة بحالته المدنية من خلال استخراج مختلف الوثائق والعقود، وقد لا يتوقف الأمر عند هذا الحد ليشمل حاجيات أخرى تخص خدمات لها ارتباط بمجالات كثيرة ذات الصلة بقطاعات حيوية، على غرار التعليم، السكن، والبيئة، الرياضة، والثقافة... الخ، والتي تندرج كلها في إطار الصلاحيات المخولة للبلديات من أجل المساهمة في تحقيق الهدف الرئيسي الذي هو - كما أسلفنا الذكر - "تحسين الإطار المعيشي للمواطن".

كما يضاف إلى ذلك قيام مستخدمي البلدية لاسيما إدارتها من إداريين وتقنيين بدور في غاية الأهمية، وذلك في إطار سلسلة الأعمال التحضيرية الممهدة لعملية صنع مختلف القرارات، والتي تضطلع بها مختلف المصالح قبل إحالتها على الهيئات التداولية وحتى بعدها، ويعد في هذا الصدد القرار المالي للبلدية كأبرز مثال على ذلك، أين يكون للطاخم الإداري الذي ينشطه الأمين العام للبلدية مجهودات جبارة في مسار العملية بجميع مراحلها.

في مقابل هذا الدور المهم الذي يقوم به مستخدمي الجماعات المحلية على مستوى البلديات وما يستتبعه روتين العمل من ضغط رهيب بسبب ارتباط صلاحيات البلدية - كما أسلفنا الذكر - بمجالات متعددة جعلتها وجهة من طرف جميع شرائح المجتمع لقضاء حاجياتهم

المختلفة بشكل يومي، وهو الأمر الذي لم يقابله بنفس الاهتمام تحسين في وضعية المستخدم على مستوى البلدية من حيث الراتب أو الأجر الذي يتقاضاه، بالرغم من جهود الدولة المبذولة التي مست كتلة الأجور في القطاع العمومي، والذي يظل قليل بالموازاة مع قلة الحوافز المادية، الأمر الذي يجعل المسار المهني للموظف أو العامل على مستوى البلدية غامض من خلال جعل تثبيته في وظيفته أو إدماجه فيها أو حتى ترقية مرهونة في بعض الأحيان بهيئة منتخبة تفتقد الكفاءة العلمية والخبرة المهنية والنزاهة والشفافية؛ هذا التهميش دفع العديد من إدارات البلدية الطموحين إلى إتباع كل السبل القانونية الممكنة للهروب نحو إدارات عصرية تضمن لهم قوانينها الأساسية مسار مهني يليق بمستواهم وكفاءتهم، أما باقي المستخدمين ممن لا حول ولا قبل لهم فيجدون أنفسهم مرغمين بقوة القانون على استكمال مسارهم المهني في البلدية التي وظفوا بها أو التي يعملون فيها.

هذا الوضع كان له انعكاس سلبي على أداء المرفق البلدي ومردوديته الذي لم يرق إلى المستوى المطلوب الذي يتطلع إليه المواطن، لا من حيث الخدمات التي يقدمها، ولا من حيث المساهمة في إنجاز مشاريع المخططات التنموية، والسبب في ذلك يرجع إلى المناخ الوظيفي الذي لا يساعد على جذب الكفاءات البشرية الفنية لها¹، لاسيما منهم المهندسين والتقنيين الذين يفضلون اختيار العمل في القطاع الخاص لما يوفره لهم من أجور وحوافز مادية لا بأس بها، بدلا من العمل في البلديات، مما يبقى هذه الأخيرة في تبعية دائمة للمصالح التقنية (البناء، التعمير، الأشغال العمومية...) التابعة للجهة الوصية (الدائرة أو الولاية)؛ وهو الأمر الذي ينبغي أن يأخذه المشرع في الحسبان من منطلق مبدأ هام في ظل النظرية العامة للوظيفة العمومية مفاده بأن "الإدارة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام الذي يمثلها ويعمل لحسابها"، والتي في الحقيقة – أي الإدارة البلدية – ما هي إلا عبارة عن الأشخاص الذين يتولون نشاطها ويمارسون سلطتها، وبالتالي فإن أي إصلاح إداري لا يمكن أن يحقق الفائدة المرجوة منه إلا إذا توفر على الأشخاص الصالحون الذين يستطيعون القيام بذلك².

¹ - فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2015، ص.83.

² - محمود عاطف البناء، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، مصر، دون سنة النشر، ص.95.

الفرع الثاني

الأسباب المتعلقة بالوضع المالي للبلديات

لطالما اعتبر المورد المالي الدعامة الأساسية لاضطلاع البلديات بالصلاحيات المخولة لها في الميادين والقطاعات التي أسلفنا ذكرها، فهو بذلك العصب المحرك، وفي انعدامه يصبح المرفق البلدي عاجزاً لا يستطيع حتى تغطية رواتب وأجور مستخدميه، وما بالك إذا تعلق الأمر بالوظيفة التنموية الملقاة على عاتقه التي تتطلب أموال ضخمة، ولا أدل على هذه الأهمية ما ضمنه المشرع لاسيما ضمن قانون البلدية من خلال استعماله للعديد من العبارات، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، ما ورد ضمن المادة 04 الفقرة الأولى بنصها على أنه: "يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية..."، وأيضاً ما تضمنته ذات المادة ضمن فقرتها الثانية بأنه: "يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية..."، وأيضاً ما جاءت به المادة 111 الفقرة الأولى على أنه: "يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية..."، كما يضاف إلى ذلك ما ورد ضمن المادة 122 الفقرة الثانية بأنه: "... يمكن البلديات في حدود إمكانياتها القيام..."، وكذا المادة 150 الفقرة الأولى بأن: "يكيف عدد وحجم المصالح... حسب إمكانيات ووسائل واحتياجات كل بلدية"؛ وهو الأمر الذي يؤكد مرةً أخرى على الارتباط الوثيق بين الموارد المالية للبلدية من جهة، وصلاحياتها من جهة أخرى التي تترجمها النفقات المتعددة، وعليه فكلما كانت هنالك أريحية مالية (أي وفرة الأموال) قابله اتساع في دائرة التكفل بالنفقات، والعكس غير صحيح، كلما كانت هنالك ضائقة مالية (أي نقص في الأموال) استتبعه تقليص في دائرة التكفل بالنفقات.

إن إعمال المعادلة الأولى التي يكون فيها التفوق لصالح الموارد المالية للبلدية على نفقاتها لا يثير أي إشكال طالما أن الإمكانيات المالية متاحة، أما إذا تعلق الأمر بالمعادلة الثانية التي تكون فيها الموارد المالية للبلدية غير كافية لتغطية نفقاتها، فإن الأمر يطرح إشكال كبير يتفاقم حجمه مع مرور الوقت، أين تظهر صورته من خلال سلسلة التراكمات في الأعباء المالية، وتبعاً لذلك يقع اختلال في مسار "تحسين الإطار المعيشي للمواطن"، إن لم نقل يتعطل، مما يستدعي تدخل الدولة لتقديم الدعم المالي الذي أصبح في الوقت الراهن شذوذ عن القاعدة العامة، فبدل أن يكون تدخلها استثنائياً، بات هو الأصل، وتصحيح هذا الوضع أصبح أمراً في غاية الصعوبة، لاسيما وأن جميع البلديات أصبحت تنتظر الإعانات المالية التي تقدمها لها الدولة، وهو الأمر الذي أنهك الخزينة العمومية الذي لم يقابله ولمدة طويلة مداخل

إضافية سوى ما يدره - كما هو معلوم - قطاع المحروقات، والذي ليس بالموارد الدائم نظراً لعدم استقرار أسعاره في البورصة العالمية، ولا أدل على ذلك ما حدث خلال السنوات التي عقيبت سنة 2014 أين شهدت أسعار البترول انهيار رهيب فاق كل توقعات الخبراء، فكان ذلك درس قاسي وبمثابة تحذير، وبأنه لا مفر من البحث عن بدائل أخرى خارج قطاع المحروقات. في ظل المعطيات السالفة الذكر يمكن إرجاع الأسباب الحقيقية لهيمنة أعباء البلديات على مواردها في المهام التي أسندت لها في حد ذاتها لاسيما منها عبء الوظيفة الإدارية (أولاً)، بالإضافة إلى عدم الاهتمام بتطوير الموارد المالية للبلدية (ثانياً).

أولاً - الوظيفة الإدارية للبلديات أكبر عبء مالي:

لقد سبق لنا القول أن الوجود القانوني للبلدية هو من أجل خدمة المواطن تحت شعار "البلدية بالشعب وللشعب"، في إطار المبدأ الذي تبنته الدولة وهو العمل على "تحسين الإطار المعيشي للمواطن"، وذلك بدءاً من توفير احتياجاته المتمثلة في توفير الماء الصالح للشرب، صرف المياه المستعملة من خلال إنجاز قنوات الصرف الصحي، القيام بجمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها، اتخاذ كل التدابير اللازمة لمكافحة نواقل الأمراض المتنقلة، إنجاز الطرق والإنارة العمومية وصيانتها، وكذا المساهمة في إنجاز المدارس الابتدائية مع التكفل بتسيير المطاعم وتوفير النقل المدرسي، القيام بإنجاز المراكز الصحية وصيانتها، بالإضافة إلى إنجاز المرافق الثقافية، وقد لا يتوقف الأمر عند هذا الحد حيث تتكفل البلدية بتهيئة المساحات الخضراء، وبحماية ممتلكاتها وحراستها، بالإضافة إلى العديد من المساهمات الأخرى التي تقوم بها، وكذا المساعدات التي تقدمها للفئات الاجتماعية المحرومة، ناهيك عن تكفل البلدية بتغطية كل مبالغ التعويضات الناجمة عن الحوادث الضارة التي تلحق بالمنتخبين والمستخدمين البلديين أثناء ممارسة مهامهم أو بمناسبتها.

إن الغرض من هذا التعداد ليس لحصر مهام البلدية ومجالات تدخلها بقدر ما هو تبيان حقيقة أعباء الوظيفة الإدارية (نفقات التسيير) التي تكلف خزينة البلدية والخزينة العمومية للدولة أموال ضخمة؛ فضرورة الوظيفة الإدارية وأهميتها لا يمكن إنكارها نظراً لما توفره من خدمات للمواطن، لكنها في ذات الوقت من منظور الفقه القانوني للمالية العمومية هي بمثابة "نفقات سلبية" لا تحقق أي مردودية¹ سوى مردودية النفع العام، وهو ما يجعل منها مجرد نفقات استهلاكية لا ينتج عنها أي إضافة مالية، سواء على المدى القصير أو المتوسط، أو حتى المدى البعيد.

¹ - يحي دنيدي، المالية العمومية، المرجع السابق، ص. 157.

لذلك يمكن القول أن الوظيفة الإدارية للبلدية المتمثلة في نفقات التشغيل هي أكبر عبء مالي، والسبب في ذلك كما أسلفنا الذكر هو اتساع دائرة الخدمات التي تقدمها البلديات لسكانها، الأمر الذي جعلها تنفق أموال كبيرة أكثر مما تُحصِّل، وهو أمر منطقي ليس له علاقة لا بقلّة الاعتمادات المالية ولا بنقص الدعم المالي للدولة، ولا حتى بالتضييق الممارس من طرف جهة الوصاية الذي يعدم أي مبادرة لخلق وتشجيع الاستثمار، كما يبرر ويحتج بذلك العديد من رؤساء البلديات، وإنما السبب يكمن في حد ذاته في هؤلاء - أي رؤساء البلديات - بسبب عدم اهتمامهم أصلاً كمسؤولين بتطوير الموارد المالية للبلديات التي يسيرونها، كما سيتم تبين ذلك في العنصر الموالي.

ثانياً - عدم الاهتمام بتطوير الموارد المالية للبلديات:

إذا كانت الوظيفة الإدارية للبلديات تشكل أكبر عبء مالي على النحو المشار إليه أعلاه، فإن ذلك قد أخذته المشرع بالحسبان من خلال القانون الإطار المنظم للبلدية، لاسيما قانون البلدية الحالي لسنة 2011 المعدل والمتمم، والذي لم يغفل فيه هذه المسألة بدليل ما تضمنته المادة 170 منه في فقرتها الأولى، المطتين الثانية والثالثة بأن "موارد الميزانية والمالية البلدية تتكون من مداخل ممتلكاتها وأموالها..."، ثم جاءت بعدها المادة 195 من ذات القانون ضمن فقرتها الأولى، المطّة الرابعة، مؤكّدة على أن "إيرادات التشغيل تتكون من ناتج ومداخل أملاك البلدية..."؛ والمقصود بأملاك البلدية كل الأملاك المنتجة للمداخل المنقولة والعقارية، لاسيما منها هذه الأخيرة - أي الأملاك العقارية - التي عرفت تزايداً بنسبة لا بأس بها، وذلك بفضل التجسيد الميداني للعديد من المشاريع في إطار برامج التجهيز العمومي للدولة عن طريق مختلف الآليات القانونية لذلك، والتي نذكر منها على سبيل المثال، المحلات ذات الاستعمال السكني وتوابعها، العقارات والمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي... الخ، فزيادة على دورها في التقليل من الطلب الاجتماعي، فإنها تحقق في نفس الوقت مداخل هامة لصالح البلديات، الأمر الذي يسمح لها من تغطية أعباء أخرى ذات أولوية.

غير أن هذا الوضع الإيجابي قد لا يصدق في بعض الأحيان بالنسبة لبعض البلديات التي تشهد أملاكها المنتجة للمداخل الإهمال والذي تظهر صوره من خلال تقاعس المسؤولين على مستوى البلدية في عملية التحصيل لمستحققاتها أو بسبب عدم إجراء التحيين اللازم وبشكل دوري لأسعارها التي ظلت في شكل مبالغ مالية ضعيفة لمدة طويلة لا تتناسب مع قيمتها الحقيقية، أو نتيجة الوضعية المزرية التي آلت إليها، وهو الأمر الذي كان له انعكاس سلبي تمثل في حرمان خزانة البلدية من موارد مالية في غاية الأهمية.

إن حقيقة وضعية أملاك البلديات المنتجة للمداخيل على النحو المشار إليه سلفاً ليست مجرد تخمينات أو تصورات افتراضية، وإنما هي واقع في ظل ما نعيشه كمواطنين كلٌ بحكم محل الإقامة الذي يتواجد فيه بإرادته أو بغير إرادته، ولعل أكبر دليل يثبت صحة ذلك ما أفاد به التقرير السنوي الصادر عن مجلس المحاسبة¹، الذي تناول فيه سبعة عشرة (17) نقطة مقسمة على أربعة (04) فصول؛ فكانت النقطة السادسة المتعلقة بالأملاك العقارية المنتجة للمداخيل ضمن الفصل الثاني بعنوان الجماعات الإقليمية، كأحد الاهتمامات التي تشيد بالدور الرقابي لمجلس المحاسبة الذي قامت به الغرف الإقليمية التابعة له، وقد كانت العينة بالنسبة لواحد وثلاثين (31) بلدية خلال السنوات الممتدة من 2012 إلى غاية 2016، حيث كشف التقرير المعد في هذا الشأن بالأدلة بناءً على الوضعيات المقدمة من طرف البلديات المعنية عن عدم اهتمام المسؤولين بتطوير الموارد المالية للبلديات التي يسيرونها لاسيما ما تعلق منها بأملاكها العقارية المنتجة للمداخيل، وذلك من خلال إبداء العديد من الملاحظات التي نلخصها ضمن النقاط التالية²:

- ❖ ضعف موارد الممتلكات العقارية البلدية وضآلة مبالغها مقارنة مع إمكانياتها العقارية المتاحة والمتنوعة، والتي تظهر جليا من خلال النسبة التي تخصصها ضمن ميزانياتها للجزء المتعلق بقسم التسيير، وذلك بنسبة لا تتعدى في الغالب 05 %.
- ❖ عدم معرفة البلديات بأملاكها بسبب عدم التحكم في جرد الأملاك والمسك السيئ لجدول الأملاك، بالإضافة إلى عدم تسجيلها ضمن الجدول العام للأملاك الوطنية.
- ❖ غياب إجراءات تثمين أملاك البلدية المنتجة للمداخيل استتبعه عدم مردوديتها بسبب سياسة التسيير غير الفعال لهذه الأملاك من طرف المسؤولين المحليين.
- ❖ وقوع العديد من المخالفات الناجمة عن شغل بعض أملاك البلدية بدون سند إيجار وبدون تسديد أعباء هذا الإيجار من طرف مختلف المستفيدين (خواص، إدارات ومرافق عمومية، جمعيات).
- ❖ ضعف مستحقات الإيجار المطبقة على المحلات التجارية أو ذات الاستعمال السكني نتيجة لعدم تحيينها.
- ❖ ضعف في استغلال الأملاك لاسيما منها المحلات التجارية المنجزة في إطار برنامج "تشغيل الشباب"، وكذا مواقف السيارات وساحات التوقف.

¹ - التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، المصادق عليه بتاريخ 09 يونيو سنة 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 75، الصادرة بتاريخ 04 ديسمبر سنة 2019، ص. 02-432.

² - المرجع نفسه، ص. 117.

❖ عدم إعداد سندات الإيرادات طبقاً للحقوق المعايينة من قبل الآمرين بالصرف، ناهيك عن ضعف مستوى التحصيل للإيرادات العقارية من قبل أمناء خزائن البلديات.

بناءً على ما سبق ذكره، نخلص إلى القول أن عملية تشخيص النظام المالي للبلديات انطلاقاً من معطيات واقعية قد سمحت لنا بالكشف عن النقائص التي تعترض البلديات في الاضطلاع بصلاحياتها، وفي مقدماتها القصور التشريعي ضمن النظام الانتخابي الذي يعد من وجهة نظرنا أهم عارض، بدليل الهيمنة شبه المطلقة لغطاء "الشعبوية" أو "التحالفات المصلحية الذاتية" كأساس للفوز بالعضوية، بدلاً من معيار "الكفاءة والخبرة والنزاهة" التي تُستبعد في كل مرة بقوة القانون، وهو ما لا يخدم في حقيقة الأمر مسار التنمية على المستوى المحلي في جوهره الأساسي المتمثل في "تحسين الإطار المعيشي للمواطن"؛ الذي أصبح مجرد شعار أجوف لاسيما بعد تغييب دور مستخدمي الإدارة البلدية التي ينشطها الأمناء العامون للبلديات، لا من حيث الحوافز المادية ولا من حيث التكوين وتحسين المستوى، ولا حتى من حيث الدعم المعنوي، الأمر الذي كان له انعكاس سلبي على الخدمات التي يقدمها أو من المنتظر أن يقدمها المرفق البلدي، التي ظلت حبيسة قانون البلدية لأجل غير معلوم تحت ذريعة غياب الإمكانيات المالية أو في انتظار الدعم المالي الذي تقدمه الدولة، والحل هو لا بد من إصلاحات جديّة وجذرية بناءً على دراسات فنية ميدانية عميقة من شأنها أن تضع حداً لكل العوائق السابقة، وفي ذات الوقت إعطاء ديناميكية عالية لها القدرة على دفع عجلة التنمية الوطنية ككل، وليس مجرد حلول ظرفية تفتقر للنظرة الاستشرافية المستقبلية، وهو ما سنحاول تقديمه ضمن المطلب الموالي.

المطلب الثاني

إصلاح مسار القرار المالي للبلديات؛ الرهان المنتظر لنجاح السياسة التنموية للدولة

لقد بينت عملية تشخيص مسار القرار المالي للبلديات أهم المعوقات التي تقف حاجزاً في تحقيق الهدف المنشود الذي هو كما أسلفنا الذكر "تحسين الإطار المعيشي للمواطن الجزائري"، فبالرغم من الجهود المبذولة إلا أنه لا يزال هنالك مواطنين في كل بلدية من بلديات الوطن يأملون في أن يتحقق هذا الأمر على أرض الواقع، وهنا تجدر الإشارة إلى مسألة في غاية الأهمية وهي أننا لا نتحدث عن مرحلة بلوغ ما يسمى بـ "تحقيق الرفاهية للمواطن"، والتي لا تزال

مؤشراتها بعيدة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار في ذلك المعايير المعتمدة عالمياً¹، إذ من غير المعقول الوصول إلى هذه المرحلة المتقدمة والمواطن لا يزال يفتقد إلى أبسط مستلزمات نبض الحياة الأساسية المتمثلة في الماء الصالح للشرب، والصرف الصحي، الكهرباء، والسكن...الخ.

إن هذا النقص لن يكون إلا بإصلاحات جديّة عميقة ترتكز على مقومات علمية وعملية ذات نظرة استشرافية مستقبلية قادرة على امتصاص الطلب الاجتماعي الذي هو في تزايد مستمر، وفي اعتقادنا أولى جوانب هذا الإصلاح يجب أن تبدأ من العنصر البشري وهم بالدرجة الأولى مستخدمي البلدية الذين هم بحاجة إلى دعم مادي ومعنوي باعتبارهم العنصر الفعال في تحريك دواليب المرفق البلدي (الفرع الأول)، ومن ثم بالدرجة الثانية الوظيفة الانتخابية للهيئة المنتخبة التي ترتبط كلية بإصلاح النظام الانتخابي لاسيما منها مناصب الديمومة بدءاً بمنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه وكذا رؤساء اللجان الدائمة، التي يجب أن تكون فيها العضوية مقيدة بشروط إضافية معقولة، دون أن تكون فيه نية إقصاء فئة دون أخرى (الفرع الثاني)، وبعدهما تأتي المرحلة الثالثة في الإصلاح من خلال الاهتمام أكثر بالنظام المالي للبلديات ككل، من حيث تطوير المداخل بعيداً عن الدعم المالي الذي تقدمه الدولة بإعادة الاعتبار للدور الاقتصادي الذي أصبح مطلباً ملحا وشرطاً ضرورياً لتحقيق التنمية الوطنية، وذلك من خلال بُعْدِهَا الاستراتيجي المتمثل في التكفل بحاجيات الساكنة على المستوى المحلي في إطار تحسين الإطار المعيشي للمواطن (الفرع الثالث).

الفرع الأول

إعادة الاعتبار للعنصر البشري

لقد سبق لنا الإشارة بدور العنصر البشري، وبأنه لا مكانة لاضطلاع البلديات بمهامها بدون هذه الثروة البشرية التي تشمل جميع المستخدمين المكونين لإدارة البلدية بدءاً من أبسط موظف أو عامل إلى غاية أمينها العام الذي ينشطها، حيث كان لهؤلاء دور فعال لا أحد يمكن إنكاره لاسيما في الفترة الممتدة من سنة 1992 إلى غاية سنة 1997، والتي شهدت غياب

¹ - تجدر الإشارة بخصوص هذه المعايير أنه لا يوجد إجماع كلي حولها، حيث تعد في هذا الإطار كل من "مشاريع البنية التحتية"، "النظام الاقتصادي"، "النظام الصحي"، "النظام التعليمي"، و"سوق العمل"، كأحد أهم المعايير المعتمدة عالمياً في قياس درجة رفاهية المواطن؛ للإطلاع أكثر حول الموضوع يُنظر في هذا الصدد المقال المنشور على الموقع الإلكتروني ضمن الرابط التالي: <https://reachimmigration.com/ar> شوهد بتاريخ: 20 فبراير 2022.

الهيئات المنتخبة نتيجة إقرار حالة الطوارئ¹، وما استتبع ذلك من إجراءات الحل الواسعة التي طالت المجالس الشعبية البلدية في العديد من البلديات وتعويضها بمندوبيات تنفيذية²

¹ - وهي الحالة التي تم إقرارها من طرف المجلس الأعلى للدولة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير سنة 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10.
² - تجدر الإشارة إلا أنه وعلى إثر حالة الطوارئ المعلن عنها بتاريخ 09 فبراير سنة 1992، عرفت المجالس الشعبية البلدية - إلى جانب المجالس الشعبية الولائية هي الأخرى - إجراءات حل واسعة بلغ عددها الإجمالي (767) مجلس منتخب مُنحل، فكانت سنة 1992 بمثابة الحصلة الكبرى لذلك بـ (485) مجلس شعبي بلدي تم حله بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11 أبريل سنة 1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 27، الصادرة بتاريخ 12 أبريل سنة 1992؛ وقد استمر إن صح التعبير سيناريو "الحل" للمجالس الشعبية البلدية إلى غاية سنة 1995 بموجب مراسيم تنفيذية لاحقة، نكتفي في هذا المقام بالإحالة إلى السنوات والأعداد، والتواريخ التي صدرت فيها ضمن الجرائد الرسمية للجمهورية الجزائرية وفق الترتيب الآتي:

- إلى جانب الحصلة الكبرى لإجراءات الحل للعديد من المجالس الشعبية البلدية المُشار إليها أعلاه، وذلك على مستوى (38) ولاية، شهدت ذات السنة، إجراء حل لـ (46) مجلس شعبي بلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 53، الصادرة بتاريخ 12 يوليو سنة 1992؛

- سنة 1993، شهدت إجراء حل (178) مجلس شعبي بلدي بموجب المراسيم التنفيذية الصادرة في الجرائد الرسمية للجمهورية الجزائرية الثلاث على التوالي: (43) مجلس شعبي بلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 13، الصادرة بتاريخ 28 فبراير سنة 1993؛ ثم (52) مجلس شعبي بلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 30، الصادرة بتاريخ 09 مايو سنة 1993؛ ثم (78) مجلس شعبي بلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 36، الصادرة بتاريخ 30 مايو سنة 1993.

- سنة 1994، عرفت إجراء حل (31) مجلس شعبي بلدي بناءً على المراسيم التنفيذية الصادرة في الجرائد الرسمية للجمهورية الجزائرية التالية: (05) مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 01، الصادرة بتاريخ 02 يناير سنة 1994؛ وبعد ذلك (11) مجلس شعبي بلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 11، الصادرة بتاريخ 28 فبراير سنة 1994؛ ثم (15) مجلس شعبي بلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 52، الصادرة بتاريخ 17 غشت سنة 1994.

- وأخيراً، سنة 1995، شهدت إجراء حل (32) مجلس شعبي بلدي بناءً على المرسومين التنفيذييين الصادرين في الجريدتين الرسميتين للجمهورية الجزائرية، أولهما، تم بموجبه حل (23) مجلس شعبي بلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 12، الصادرة بتاريخ 05 مارس سنة 1995؛ أما الثاني، فقد تضمن حل (09) مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 18، الصادرة بتاريخ 05 أبريل سنة 1995.

بما في ذلك البلديات التي لم يتم إجراء حل لمجالسها المنتخبة¹، حيث أثبت مستخدمي البلديات خلال تلك الفترة مقدرتهم على تصريف أعباء الوظيفة الإدارية للبلديات خدمة للشعب وبدون أن تتعطل مصالحه، وهي المسيرة التي لا تزال مستمرة بالرغم من التهميش الذي لا يزال يعانيه مستخدمي هذا المرفق.

هذا الدور المهم لمستخدمي البلديات يفرض على الدولة الجزائرية رغم جهودها المبذولة إعادة الاعتبار لهذه الشريحة، والذي يجب أن يبدأ من الأجور والرواتب التي يتقاضونها بمنحهم زيادات وحوافز مادية وتأمين شهاداتهم العلمية في الاستفادة من الترقية (أولاً)، بالإضافة إلى تجديد معارفهم في إطار التربصات الخاصة ببرامج التكوين وتحسين المستوى (ثانياً)، دون أن ننسى جانب مهم يتعلق بتحسين ظروف العمل وحماية المستخدم البلدي من مختلف الممارسات والضغوطات التي تتنافى وأخلاقيات الوظيفة العمومية وبما يضمن كرامته ويعيد للدولة هيبه مؤسساتها (ثالثاً).

أولاً - الاهتمام بالجانب المادي لمستخدمي البلديات:

إن أكبر مشكل يعاني منه مستخدمي قطاع الجماعات المحلية لاسيما على مستوى البلديات هو ضعف رواتبهم وأجورهم وكذا قلة العلاوات والمنح التعويضية الممنوحة لهم، والتي أصبحت لا توفر لهم حياة كريمة مقارنة بحجم الأعباء التي يقومون بها، كما أنه في بعض الأحيان يقومون بمجهودات جبارة تفوق طاقتهم ومقدرتهم، وهو الأمر الذي ترتب عنه عدة آثار وخيمة كانت لها انعكاسات مباشرة على حسن سير المرفق البلدي سواءً من حيث وظيفته الإدارية أو وظيفته التنموية، بدءاً من استنزاف القطاع لإطاراته ذات الكفاءة العالية والتي اختارت العمل في مؤسسات أخرى تابعة للقطاع العام أو الخاص، وهناك من فضل البحث عن نشاط ثاني يُدرّ عليه أرباحاً سعيّاً لتحسين وضعيته المادية دون أي اعتبار لوظيفته الأصلية وما تفرضه عليه من التزامات، وبين ذلك وذاك هناك من انصرف إلى أمور أخرى لتحقيق مصالحه الخاصة، التي لا تخدم الإدارة البلدية ولا تحقق المردودية فكان الفساد بعينه ليكمل ما تبقى.

¹ - والمقصود بذلك المجالس الشعبية البلدية المنتهية عهدها الانتخابية، إذ هي الأخرى نتيجة تجميد المسار الانتخابي كأثر من الآثار المترتبة عن استمرار حالة الطوارئ، تم تعويضها بمندوبيات تنفيذية، وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-162 المؤرخ في 06 يونيو سنة 1995، المتضمن حلول مندوبيات بلدية وولائية محل المجالس الشعبية والولائية التي انتهت مدة مهمتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 32، الصادرة بتاريخ 14 يونيو سنة 1995.

بناءً على الاعتبارات السالفة الذكر نقدم الاقتراحات التالية:

1. الزيادة في نسبة العلاوات والمنح التعويضية الممنوحة للمستخدم البلدي.
2. الرفع من نسبة منحة المردودية التي يتقاضاها المستخدم البلدي كل ثلاثة (03) أشهر.
3. تثمين الشهادات المتحصل عليها من طرف مستخدمي البلديات قبل وبعد التوظيف عن طريق ترقية آلية بتوفير مناصب مالية جديدة.
4. تعديل القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية بما يسمح لكل الرتب المنتمة لجميع الشُعَب من الترقية.
5. تكريس حق الالتحاق بالمناصب العليا على مستوى البلديات لكل موظف تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في القانون، مع استحداث منصة رقمية تحت إشراف الوزارة الوصية لإضفاء الشفافية واستبعاد المحاباة.
6. ترقية الخدمات الاجتماعية لموظفي وعمال البلديات من خلال الرفع في نسبة المساهمة السنوية من الهيئة المستخدمة (البلدية) لصالح صندوق الخدمات الاجتماعية.
7. تدعيم المساهمة السنوية في صندوق الخدمات الاجتماعية بإعانات إضافية لاسيما وأن كتلة الأجور العامة للبلدية هي أضعف كتلة مقارنة بالقطاعات الأخرى بسبب كثرة العمال المتعاقدين العاملين بالتوقيت الجزئي.

ثانيا - الاهتمام بالجانب التكويني وتحسين المستوى لمستخدمي البلديات:

بالرغم من وجود الإطار التنظيمي¹ الذي يهتم بالجانب التكويني وتحسين المستوى الداخلي لمستخدمي قطاع الجماعات المحلية كبقية المستخدمين على مستوى القطاعات الأخرى المتمثلة في مختلف مؤسساتها وإداراتها العمومية، إلا أن ذلك على مستوى البلديات يكاد منعكما بسبب ارتباط التكوين وتحسين المستوى الداخلي بالحصول على ترقية في رتبة جديدة، التي ظلت حقا مجمدا يصعب

¹ - يتمثل هذا الإطار التنظيمي في كل من:

- المرسوم الرئاسي رقم 14-196 المؤرخ في 06 يوليو سنة 2014، المتضمن تنظيم التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 09 يوليو سنة 2014.
- المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 يوليو سنة 2020، المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 28 يوليو سنة 2020.

مناله تحت ذريعة قلة أو عدم وجود الاعتمادات المالية المخصصة للتكوين وتحسين المستوى¹، أما بالنسبة للتكوين في الخارج فهو لا يكاد يقتصر سوى على المستخدمين ذوي الوظائف والمناصب العليا في الإدارة المركزية الوصية، أما مستخدمي البلديات من مختلف الرتب الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة فيكون مصيرهم الحرمان من هذا الحق، بالرغم من الحاجات المتعددة لتأطير² الإطار من ذوي الكفاءة.

إن إصلاح نظام التسيير المحلي على مستوى البلديات بما يمكنها من الاضطلاع الجيد بمهامها لاسيما منها التنمية، لا يكفي أن يقتصر على الجانب المادي المتمثل في الرفع من نسبة المنح والعلاوات التعويضية للمستخدمين، بل يجب أن يرافقه في ذات الوقت اهتمام بالتكوين وتحسين المستوى لكل مستخدم في البلدية يثبت له هذا الحق، وذلك في إطار القانون والتنظيم المعمول بهما بداية بإزالة أكبر عائق وهو رفع التجميد عن الترقية في الرتبة من خلال استحداث مناصب مالية جديدة، وليس هذا فقط، وإنما وجب إعادة النظر في التكوين وتحسين المستوى في الخارج بإزالة التمييز بين مستخدمي الجماعات المحلية في الإدارة المركزية ومستخدمي الإدارة اللامركزية على مستوى البلديات بجعل الجميع سواسية في الاستفادة من هذا الحق، طالما أن الأمر يتعلق بتحقيق التكامل من أجل دعم المتطلبات والإمكانيات للتنمية.

ثالثا - توفير الحماية والأمن لمستخدمي البلديات:

زيادة على روتين العمل المرهق الذي يتحمله مستخدمي البلدية بشكل يومي بسبب اتساع المهام والصلاحيات التي أوكلتها الدولة للبلديات - كما أسلفنا الذكر - ضمن قطاعات وميادين حيوية لها صلة بالإطار المعيشي للمواطن من حيث تحسينه، أصبح الموظف أو العامل على مستوى البلدية يعاني ضغطاً آخر يتمثل في مختلف الإهانات والاعتداءات التي صارت تقع عليه من قذف وضرب وأحياناً يكون مهدداً بذلك، دون أي مبرر سوى لغضب المواطن.

إن هذه الظواهر السلبية التي أصبحت تلحق بمستخدمي البلديات وتهدد حتى حياتهم الخاصة، بالرغم من توفر الغطاء القانوني الذي يكرس ذلك نظرياً ضمن قانون البلدية ومختلف القوانين الأخرى كقانون العقوبات وقانون الوظيفة العمومية، لم تعد في نظرنا تكفي ما لم تكن هنالك حماية أنية وقائية تمنع وقوع الاعتداءات، وهو الأمر الذي لن يكون إلا بالتجسيد الميداني

¹ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 يوليو سنة 2020، المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، السابق الإشارة إليه.

² - المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 14-196 المؤرخ في 06 يوليو سنة 2014، المتضمن تنظيم التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما، السابق الإشارة إليه.

من خلال إعادة تنشيط الأمن داخل الهياكل الإدارية للبلديات بهدف توفير الوقاية الضرورية¹، وذلك بالتعجيل في استحداث ما يسمى بـ "الشرطة البلدية" طبقاً لنص المادة 93 من قانون البلدية، والتي سيكون تواجدها كفيل بمرافقة المستخدم والمنتخب البلدي والمواطن والسهر على حمايتهم جميعاً في آن واحد.

الفرع الثاني

إعادة النظر في شروط ممارسة العهدة الانتخابية على مستوى البلديات

إذا كان الحديث عن المستخدم البلدي بهذه الأولوية في إطار إصلاح مسار القرار المالي للبلديات، فإن ذلك له مبرراته النظرية والعملية انطلاقاً من فكرة أن الإدارة البلدية لا تساوي إلا ما يساويه موظفيها بحكم أنهم جنود الخفاء الذين بدونهم لن تقوم للهيئات التداولية على مستوى البلدية قائمة، لاسيما في إطار النقائص الفادحة التي تشوب النظام الانتخابي في جانبه المتعلق بشروط ممارسة العهدة الانتخابية، التي يجب أن تستبعد الغطاء السياسي القائم على أساس ما يسمى بـ "الشعبوية" أو "التحالفات المصلحية الذاتية"، وأن تركز قبل كل شيء على الكفاءة العلمية للمنتخب البلدي وخبرته العملية ونزاهته، باعتبارها كمقومات أساسية من شأنها أن تعطي دفع قوي لعجلة التنمية الوطنية ببعدها الاجتماعي والاقتصادي، وذلك على مستوى مختلف بلديات الوطن.

إن الوضع المتعلق بتسيير الشأن المحلي للمنتخبين على مستوى البلديات سواءً خلال العهدة الانتخابية السابقة أو خلال العهدة الحالية التي كانت بتاريخ 27 نوفمبر 2021، أقل ما يقال عنه أنه بمثابة "نظام لتصريف الأعمال" لا أكثر، بدليل ما نعيشه كسائر المواطنين من خلال غياب شبه كلي لإرادة حقيقية لمنتخب بلدي يرى من وظيفة البلدية سوى أنها مكان لاستخراج مختلف وثائق الحالة المدنية والتصديق عليها وتوزيع السكنات ومنح الإعانات الريفية وقفة رمضان، بل أبعد من ذلك، فهناك من يراها امتيازاً مالياً مضمون – وهو الغالب – في شكل تعويض يتقاضاه شهرياً، وكذا لتحقيق مصالحه الخاصة، وفي بعض الأحيان مهرباً للتخلص من أعباء وظيفته الأصلية طالما أن حقوقه المتعلقة بمساره المهني محفوظة بقوة القانون، ودون حتى أي اعتبار لتحسين الإطار المعيشي للمواطنين المقيمين على مستوى إقليم البلدية بما في ذلك الأشخاص الذين انتخبوه؛ وعليه إلى متى يتم الاستمرار في تبني نظام انتخابي غير قادر على إفراز نخبة سياسية حقيقية تتوفر فيها المقومات الأساسية

¹ - لحسن سرياك، المهام التقليدية للجماعات المحلية، المرجع السابق، ص. 15.

للعمل داخل مقر البلدية وخارجه من خلال قدرتها على امتلاك الميدان ليس فقط على الصعيد الاجتماعي وإنما أيضا على الصعيد الاقتصادي الذي من المؤكد أنه سيخرجها من قوقعتها، وذلك من مجرد بلديات مستهلكة إلى بلديات منتجة للثروة.

بالرغم من الايجابيات التي جاء بها الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، لاسيما فيما يخص انتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية، أين أُدرج فيه ولأول مرة شرط توفر "المستوى التعليمي الجامعي" بنسبة لا تقل عن الثلث (3/1) في كل قائمة مترشحة تحت طائلة الرفض¹، زيادة على تمكين الناخبين من التصويت لصالح مترشح أو أكثر من القائمة نفسها²، وفق طريقة "الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج"³، حيث لا يكون للترتيب الوارد في القائمة أي معنى، وهو الأمر الذي سمح بوجود العديد من الشباب ذوي الشهادات الجامعية ضمن مختلف المجالس الشعبية البلدية، بالمقابل بقي نمط التسيير الكلاسيكي قائماً لعدم وجود ضوابط قانونية تحكم عملية انتقاء الأعضاء الدائمين ضمن هذه المجالس، ونعني بذلك كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه ورؤساء اللجان الدائمة، التي تبقى رهينة لما تسفر عنه "التحالفات المصلحية الذاتية" كأداة تسيطر وتتحكم في العملية، لاسيما في حالة عدم تحصل أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، مما يجعل من عملية الاقتراع لاختيار المرشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي مجرد إجراء شكلي، نظراً لكون أن المسألة محسومة قبل أوانها وفق ما تم التحالف عليه، طالما أنه لا يوجد ما يلزم الرئيس بغير ذلك، وهو أمر في غاية الخطورة لما له من انعكاسات سلبية، ليس فقط على القرار المالي للبلديات، وإنما له تأثير ككل على تسيير الشأن العام المحلي.

بناءً على ما سبق ذكره، نرى بضرورة إصلاح كل من النظام الانتخابي في الشق المتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية (أولاً)، وكذا قانون البلدية ضمن شقه المتعلق برئيس المجلس الشعبي البلدي والقانون الأساسي الخاص به (ثانياً).

أولاً – بالنسبة للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات:

زيادة على الشروط العامة المنصوص عليها ضمن الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، فيما يخص انتخاب أعضاء

¹ – المادة 176 الفقرة 02 من الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، السابق الإشارة إليه.

² – المادة 170 من نفس الأمر.

³ – المادة 169 الفقرة الأولى من نفس الأمر.

المجالس الشعبية البلدية، نقترح إدراج شروط إضافية لاسيما بالنسبة لمناصب العضوية الدائمة، على أن تكون منهجية التقسيم باستحداث تقسيم ثنائي؛ قسم يتعلق بالشروط العامة يتضمن ذات الشروط المنصوص عليها مع الإبقاء على الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج، أما القسم الثاني فتدرج فيه الشروط الخاصة بمناصب العضوية الدائمة كما يلي:

1. اشتراط مستوى تعليمي جامعي في المترشح أو ما يعادل ذلك، بتقديم شهادة إثبات المستوى.
2. اشتراط الكفاءة العلمية في المترشح، وعند الاقتضاء تقدم شهادة تركية يحدد نموذجها السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.
3. اشتراط الخبرة المهنية المكتسبة في المترشح سواء في قطاع الجماعات المحلية أو في قطاعات أخرى، وعند الاقتضاء تقدم الوثائق الثبوتية لذلك.
4. اشتراط النزاهة في المترشح لممارسة العهدة الانتخابية، وعند الاقتضاء يقدم تعهد بذلك يحدد نمودجه السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.
5. إعادة النظر في ورقة التصويت من حيث الشكل والمحتوى باعتماد نموذج يضم قسمين، قسم يضم المترشحين لمناصب العضوية الدائمة، أما القسم الآخر فيخصص للمترشحين بحسب عدد المقاعد المتبقية، على أن تبقى المسائل التقنية من اختصاص السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

ثانيا - بالنسبة لقانون البلدية:

نقدم في هذا الإطار بعض المقترحات المتمثلة في إجراء تعديل جزئي ضمن بعض المواد على النحو الآتي:

أ- فيما يخص رئيس المجلس الشعبي البلدي: الإبقاء على المادة 65 من قانون البلدية وفق آخر تعديل لها في سنة 2021، وإجراء فقط تعديل جزئي لاسيما ضمن الفقرة السادسة (الأخيرة) على أن تكون الصياغة كالتالي:

"في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائز المترشح الأكثر خبرة مهنية".

ب- فيما يخص نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي: تعديل المادة 70، بإدراج فقرة ثانية جديدة تلي مباشرة الفقرة الأولى وفق الصياغة الآتية:

"يراعى وجوبا في عملية اختيار شغل نواب الرئيس المعايير ذاتها المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الواردة في الفصل الوارد بعنوان... والمتمثلة في المستوى التعليمي الجامعي، الكفاءة العلمية والخبرة المهنية، والنزاهة..."

ج - فيما يخص رؤساء اللجان البلدية الدائمة: تعديل المادة 32، بإدراج فقرة ثانية جديدة تلي مباشرة الفقرة الأولى وفق الصياغة الآتية:

"يراعى وجوبا في عملية اختيار رؤساء اللجان الدائمة المعايير ذاتها المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الواردة في الفصل الوارد بعنوان... والمتمثلة في المستوى التعليمي الجامعي، الكفاءة العلمية والخبرة المهنية، والنزاهة..."

الفرع الثالث

إعادة الاعتبار للموارد المالية على مستوى البلديات

لقد أظهرت التجربة الميدانية في تسيير الشأن المحلي بالجزائر أن النظام المالي للبلديات ما يزال يعاني من نقائص هيكلية عميقة، لاسيما من حيث تنوع الموارد المالية، بالرغم من توفر بعض البلديات على إمكانيات مالية وعقارية معتبرة، إلا أن أغلب هذه الموارد لم تُستغل كما يجب وفق منظور تنموي ينسجم مع خصوصيات كل بلدية¹.

ومن أجل أخذ هذه المسألة المهمة بعين الاعتبار يتعين في هذا الإطار على المنتخبين البلديين تثمين ممتلكات البلديات التي يمثلونها (أولا)، وتكريس التعاون ما بين البلديات (ثانيا)، بالإضافة إلى محاولة تجسيد الوظيفة الاقتصادية للبلديات طالما أن ذلك ممكنا (ثالثا).

أولا - تثمين ممتلكات البلدية:

يتم التثمين استنادا إلى نص المادة 163 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر، والتي نصت في هذا الإطار على قيام المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل التدابير اللازمة من أجل تثمين أملاكها المنتجة للمداخيل، وذلك بجعلها أكثر مردودية، كما نصت المادة 82 من نفس القانون في فقرتها الأخيرة على أن من بين اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية، وهو الأمر الذي يتم عمليا باتخاذ مداولة تتضمن المراجعة كلما دعت الضرورة إلى ذلك²، وبالنظر إلى التعليمات الوزارية رقم 00096 نجد أنها جاءت بإرشادات فيما يخص تثمين ممتلكات

¹ - Djalel MAHERZI, LES FINANCES LOCALES EN ALGÉRIE Caractéristiques et problèmes, Berti Editions Unité Impression, Blida, Alger, 2013.P.107-108.

² - المادة 163 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

الجماعات المحلية وذلك بإعادة النظر في الحقوق والتسعيرات المتعلقة بأموالها من خلال إعادة تقويمها ومراجعة أسعار تأجيرها وتحسينها طبقاً للأسعار المعمول بها لدى الخواص كونها تمثل عامل أساسي في التمويل المحلي¹، حيث حملت التعلية في طياتها جملة من الإجراءات الهادفة إلى تثمين ممتلكات الجماعات المحلية، كما أشار القانون رقم 11_10 إلى أن البلدية يمكن أن تلجأ على عدة صور منها:

أ - تنوع مصادر إيرادات البلدية: حتى تصبح البلدية في جو يساهم في تقوية صورتها فإنه يستلزم عليها تقوية وتوسيع نطاق الإيرادات المالية بطريقة تضمن أولاً الموازنة بين مداخيلها ومصاريفها وثانياً فرض سلطتها بواسطة سلطة مقننة، وأخيراً جعلها غير معرضة للعجز المالي الناجم عن تحملها لأعباء فرضها عليها الغير، وهذا يسمح للبلدية بضبط توازنات مالية وأخرى هيكلية على مستوى نظامها المالي، وتعمل البلدية على استغلال ممتلكاتها عبر عدة أساليب تختلف باختلاف النص القانوني المحدد لها نذكر منها:

- تثمين الممتلكات، ككراء المحلات والسكنات؛
- الشراكة مع هيئات عمومية أو خاصة في نشاطات دون تسييرها، والمساهمة عن طريق نظام الأسهم والسندات في العمليات التجارية دون التسيير؛
- تحصيل مقابل الخدمات العمومية بما في ذلك تسيير مختلف الشبكات كالمياه، محطات التفريغ العمومي، رخص البناء...إلخ؛
- إعداد عقود الإيجار وتسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منتظمة؛
- استخدام المزايدة التي تخضع لقواعد محددة تسمح بمضاعفة العروض، التي تحدد سعرها الافتتاحي مصالح أملاك الدولة².

ب - التحكم في أملاك البلدية: يقع على عاتق البلدية قبل شروعها في إنجاز منشآت جديدة أن تعمل على المحافظة على ممتلكاتها من الهلاك والاندثار، وإعطاء الأهمية اللازمة لتقاضي تراجعها

¹ - الحاج مطاي، حميد برادعية، تثمين أملاك الجماعات المحلية في الجزائر ودوره في التنمية المحلية، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة الجيلالي بونعامة - خميس مليانة، 2024، ص.09.

² - الحاج مطاي، حميد برادعية، تثمين أملاك الجماعات المحلية في الجزائر ودوره في التنمية المحلية، المرجع السابق، ص.11.

وتدهورها، سواء تعلق الأمر بإحصائها أو ترميمها أو العمل على الاستفادة منها،¹ وتتطلب عملية المحافظة على الممتلكات من منشآت إدارية، تربية وثقافية أو غيرها من المنشآت القاعدية جهدا في الصيانة والتجديد والتصلّيح، وعليه في الوقت الذي تعرف فيه البلدية ضغوطات مالية فإن عليها أن توجه مواردها نحو المحافظة على ما هو موجود خير من العمل على إنشاء منشآت جديدة.²

ج - إجراء الجرد الشامل لجميع الأملاك العقارية والمنقولة التابعة للبلدية: تعد عملية مهمة جدا، تمكن المنتخبين من معرفة حجم الممتلكات التي تحوزها البلدية ورسم خطط الاستغلال، فبالنسبة للأملاك العقارية بطبيعتها كالأراضي والبنيات والمنشآت الفنية أو بتخصيصها كالتجهيزات الصناعية واللوحات الفنية كلها يجب أن تكون موضوع جرد في سجل الجرد، أما بالنسبة للأملاك المنقولة يجب أن يتم جردها على مستوى المصلحة التي استلمتها باستثناء المواد القابلة للاستهلاك والمواد غير القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأولى والتي لا تتجاوز قيمة شرائها 3.000.00 دج وذلك طبقا لأحكام القرار الوزاري المؤرخ في 2020/07/23، وإذا تعلق الأمر بحالة ضياع أو تلف المواد والمعدات لابد أن يكون محل تقرير أو محضر ممضي من طرف لجنة الجرد المختصة، ويقع على عاتق المجلس الشعبي البلدي الالتزام بتحيين سجلات الأملاك العقارية والمنقولة تحت مسؤولية رئيس البلدية وفق ما نصت عليه المادة 162 من قانون البلدية.

د - استرجاع الهياكل غير المستغلة من خلال إعادة الاعتبار لها واستغلالها مستقبلا: وذلك بنقل ملكية المحلات المنجزة في إطار تشغيل الشباب إلى أملاك البلدية، إذ قضت المادة 62 من القانون رقم 10-13 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010 المتضمن قانون المالية لسنة 2011 بتحويل ملكية المحلات المنجزة في إطار جهاز "تشغيل الشباب" مجانا من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات، على أن توضع تحت تصرف المستفيدين عن طريق الإيجار بحيث لا تكون محل تنازل، وبالمقابل فإن ناتج إيجارها يدرج في ميزانية البلدية ويتم تحديده من طرف أملاك الدولة، ويكون

¹ - غزالي صامت، تثمين أملاك البلدية بين التكريس القانوني وتفعيل المنتخب المحلي - دراسة في القانون الجزائري -، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 10، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، 2024، ص.280.

² - محمد علي دحمان وجمال زدون، البدائل التمويلية للجماعات المحلية من خلال تثمين ممتلكاتها - البلدية نموذجا -، مجلة ابن خلدون للإبداع والتنمية، المجلد 02، العدد 02، جامعة ابن خلدون-تيارت، 2020، ص.18.

ذلك بالاعتماد على سعر السوق¹، وقد حُدِدت إجراءات وشروط الإيجار، وكيفيات التنفيذ بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-119 الصادر بتاريخ 20 مارس 2011².

ثانيا - التعاون ما بين البلديات:

كرس المشرع الجزائري هذا الأسلوب بموجب أحكام القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر، وذلك ضمن آخر قسم منه في الباب الثاني بعنوان: "التعاون المشترك بين البلديات"، مؤكداً من خلاله على إمكانية تجسيده، لاسيما ما بين تلك البلديات المتجاورة، حيث يكون التكامل فيما بينها هو بمثابة الفرصة لتحقيق التنمية المشتركة لأقاليمها وتسيير مرافق عمومية جوارية³.

ويتضح من خلال النصوص القانونية المنظمة للتعاون المشترك بين البلديات ضرورة تحقق شرطين أساسيين لتحقيق هذا التعاون، يتمثل الأول في شرط التجاور الإقليمي طبقاً لنص المادة 215 السالفة الذكر والمادة 217 بنصها على ما يلي: "يقوم التعاون المشترك ما بين البلديات، بترقية فضاء للشراكة والتضامن ما بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو عدة ولايات"⁴، ويبدو أن المشرع اشترط هذا الشرط، نظراً للسهولة التي يحققها تشارك الحدود في عملية التنسيق في اتخاذ القرارات في مجال التهيئة، وإنجاز المشاريع التنموية، والاستغلال الأمثل للموارد⁵.

أما الشرط الثاني، يتمثل في وجوب أن يكون التعاون مؤطر من خلال عقد أو اتفاقية مصادق عليها وهذا ما أكدت عليه المادة 216 من القانون رقم 11-10 بنصها على أنه: "تنجز الأعمال

¹ - المادة 62 من القانون رقم 10-13 المؤرخ في 29 ديسمبر 2010، المتضمن قانون المالية لسنة 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2010.

² - المرسوم التنفيذي رقم 11-119 المؤرخ في 20 مارس سنة 2011، المحدد لشروط وكيفيات وضع المحلات المنجزة في إطار برنامج "تشغيل الشباب" تحت التصرف، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17.

³ - أنظر كل من:

- المادة 215 من القانون رقم 11-10 المتعلق بقانون البلدية، السابق الإشارة إليه.

- كريمة رابحي وججيقة سعيداني، التعاون المشترك بين البلديات وفقاً لقانون البلدية رقم 11-10، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 06، العدد 04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور - الجلفة، 2021، ص 417.

⁴ - راجع المادة 217 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

⁵ - بلة نزار، التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 03، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم، 2019، ص 72.

المسجلة في إطار التعاون المشترك بين البلديات بموجب إتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات"¹.

من خلال النصوص القانونية المذكورة أعلاه مكن المشرع البلدية من اللجوء إلى آلية التعاون المشترك كآلية لضمان تحقيق نتائج تنمية إيجابية، وتمكين البلدية من خلق فضاءات للشراكة والتعاون والتضامن مع غيرها من البلديات لتخفيف العبء على الدولة من جهة، وتفعيل قدراتها في دورها التنموي من جهة أخرى، وتعبئة مواردها المالية.

ثالثا – الوظيفة الاقتصادية للبلدية:

من بين المسلمات التي يقوم عليها تحرير الاقتصاد هي تشجيع المبادرات عن المجتمع المدني والمؤسسات الخاصة، لاسيما من خلال الحوافز الجبائية والمالية، وفي هذا الإطار طرحت فكرة أن البلديات مطالبة بأن تلعب دور أكبر في تنشيط النسيج الاقتصادي والاجتماعي، وإن كانت لا تمنح لها سلطة اقتصادية تنافس السوق، إلا أنه بإمكانها أن تكون شريكا فاعلا في دعم التنمية الاقتصادية سواء عبر مرافقتها أو عبر تحفيزها².

لذلك فإن دور البلديات لا يجب أن يقتصر على الجانب الإداري والخدماتي فقط، بل يتعين أن تكون فاعلاً اقتصادياً محلياً مُهماً من منطلق الصلاحيات التي خولها إياها المشرع وفقا لأحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر، وذلك من خلال عدة صلاحيات اقتصادية تهدف إلى تنمية أقاليمها وتحسين ظروف معيشة ساكنتها، إذ تشكل في هذا الإطار المواد من 85 إلى 92 من ذات القانون الإطار القانوني للوظيفة الاقتصادية للبلديات، والذي بموجبه يمكنها (أي هذه البلديات) ممارسة عدة صلاحيات في المجال الاقتصادي، باعتبارها كفاعل لوحدها، أو كشريك مع الغير، أو باعتبارها كفاعل مساعد للدولة، وذلك من أجل إنجاز مشاريع التنمية، أو المساهمة في جذب الاستثمارات لأقاليمها بما يُمكن من استقبال الهياكل القاعدية، وكذا تهيئة المناطق الخاصة بالأنشطة الاقتصادية وفقا

¹ – راجع المادة 216 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

² – Michel BOUVIER, *Les finances locales*, 16^e édition, Librairie Général de Droit et de la Jurisprudence, Paris-France, 2015, P.12.

للمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، ومخطط شغل الأراضي، وبما ينسجم والمخططات الاقتصادية الوطنية¹.

أ - تشجيع الاستثمار والتنمية على المستوى المحلي:

يعد الاستثمار أحد دعائم برامج التنمية الوطنية، ذلك أن المخططات العمرانية وبرامج توفير الخدمات ومخططات التنمية الصناعية والاقتصادية، لن تكون لها أي جدوى، إذا لم يصاحبها الحجم الكافي من الاستثمارات اللازمة لإنجاز تلك المخططات وتحويلها إلى واقع ملموس².

يتعين على البلديات ممارسة صلاحياتها في مجال دعم الاستثمارات المحلية، وذلك لأجل خلق اقتصاد محلي حقيقي من شأنه تعزيز مسار التنمية ضمن مختلف جوانبها، وهي المسألة التي لم يُغفلها المشرع الجزائري ضمن أحكام القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر، حيث جاء متضمناً في هذا الإطار العديد من الأشكال نذكر منها على سبيل المثال ما يلي:

- دعم الاستثمارات التي تدخل ضمن أملاك البلدية الخاصة، وذلك قصد زيادة وتنويع مداخيلها المالية، طالما أن الصيغ القانونية التي تجسد إمكانية ذلك موجودة، كاللجوء إلى إنشاء مؤسسات عمومية بلدية ذات طابع صناعي أو تجاري.
- دعم الاستثمارات التابعة للخواص، ويتعلق الأمر بتلك الاستثمارات التي تعود ملكيتها للخواص، فطالما أن البلدية لا يمكنها تقديم الدعم المالي لها، فإنه يتعين عليها في هذا الإطار أن تدعمها على الأقل بتهيئة المناخ لها بما يمكنها من تجسيد مشاريعها الاستثمارية، وذلك من خلال تذليل العراقيل والصعوبات الإدارية التي قد تواجهها³.

ب - تشجيع السياحة والحرف والمقاولات الصغيرة: وذلك من خلال تفعيل دور البلديات

في مجال تشجيع وتدعيم النشاطات والمساهمات أو المبادرات الفردية والجماعية، لاسيما منها

¹ - قدور بن عيسى، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مجلة القانون الدولي والتنمية، المجلد.10، العدد.02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس-مستغانم، 2023، ص.315.

² - فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، المرجع السابق، ص.97.

³ - عزة بوعيسى ومحمد بلعسل، تعزيز دور البلدية في دعم الاستثمار المحلي في الجزائر كآلية لإصلاح الجماعات المحلية على ضوء قانون 10-11، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد.06، العدد.02، 2021.

تلك التي تهدف إلى إنجاز مشاريع اقتصادية ذات النفع العام¹، وهي المهمة التي ليست بالمستحيلة خصوصاً مع توجه الدولة التنموي في الوقت الحالي الذي أصبح يركز كثيراً على إعادة بعث الفكر المقاوлатي، باعتباره حلاً من الحلول الكفيلة لتثمين المقومات التنموية الذاتية للبلديات، وذلك في إطار الاستثمار لخلق الثروة في مشاريع تتلاءم وخصوصيات كل بلدية في الميدان الاقتصادي، مما يعود بالمنفعة لساكنة هذه البلديات وفي ذات الوقت يُدر لها مداخيل لأبأس بها لفائدة خزينتها.

غير أنه لتثمين إعادة بعث الفكر المقاولاتي من جديد على المستوى المحلي، فإننا نتبنى ونسائر ذلك الطرح الذي يرى بضرورة استحداث إستراتيجية جديدة، تكون لها القدرة على إعطاء تلك الديناميكية الفعالة للوظيفة الاقتصادية للبلديات بما يُعزز فعلاً قدرتها الإدارية والمالية، ويسمح لها باستقطاب الطاقات المحلية، وهي العملية التي تتطلب اتخاذ إجراءات ميدانية فاعلة للنهوض بالتنمية على المستوى المحلي وتساعد على التخلص من العجز الدائم الذي لا تزال تعاني منه أغلب بلديات الوطن، بالإضافة إلى إيجاد تلك السبل التي تهدف إلى ترقية الفكر المقاولاتي، وترسيخ الثقافة الاستثمارية للبلدية من أجل انتقالها من نمط التسيير الكلاسيكي إلى نمط التسيير الحديث لمختلف مصالحها².

ج - المساهمة في شركات الاقتصاد المختلط:

إن توسيع الاختصاصات المخولة للبلديات دون أن يقابله توفر في الموارد المالية الكافية جعلها دوماً عاجزة عن تمويل أنشطتها ومشاريعها التنموية بنفسها، فكانت من بين أهم المقترحات التي قُدمت في هذا الشأن هي ضرورة تبني نهج الأسلوب التشاركي، والذي عمدت إلى إتباعه الكثير من الدول النامية خاصة بعد ظهور عيوب أسلوب الاستغلال المباشر والمتمثلة في بطء وتعقيد إجراءاته وعدم ملائمتها لقواعد السوق وأحكام المنافسة³.

وهي العملية التي في هذا الإطار في شكل "عقود شراكة" كصيغة قانونية تبرم بين شريك من القطاع العمومي ممثلاً في البلدية وأحد الخواص ممثلاً في أحد الشركات الخاصة أو

¹ - المادة 175 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السابق الإشارة إليه.

² - عبد الهادي مسعودي وحزمة محجوبي، أهمية التوجه المقاولاتي في تعزيز الموارد المالية للبلدية وبعث التنمية المحلية بالجزائر، مجلة آفاق للعلوم، المجلد.04، العدد.04، جامعة زيان عاشور-الجلفة، 2019، ص.220.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية-الجزائر، 2012، ص.245-246.

أحد المستثمرين بهدف تمويل جانب مهم من جوانب الحيوية للخدمات العمومية على المستوى المحلي، في ظل عجز البلديات عن تلبية حاجات ساكنتها، وهو ما يمكن اعتباره حلاً من الحلول المقترحة للتخفيف من حدة الأعباء الاجتماعية عن الجماعات المحلية¹، لاسيما إذا ما تعلق محلها بتسيير تلك المرافق العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري، مما يؤدي في هذه الحالة إلى خلق نوع من التعاون بين هذه البلدية والشريك أو الشركاء الخواص معها، بحيث تتمثل صورته بالنسبة للبلدية من منطلق مركزها القانوني الممتاز الذي يُمكنُها، بمرافقة جهات الوصاية من إزالة تلك العوائق التي من شأنها أن تعترض نجاح المشروع، أما بالنسبة للشريك المتمثل في أحد الخواص فتظهر صورة هذا التعاون من خلال الأموال الضرورية التي يمتلكها لاستثمارها في تحقيق أهداف هذه الشراكة، ولا يبق على الدولة سوى المرافقة والمراقبة من أجل ضمان حماية هذه الأموال المستثمرة².

¹ - محمد بن جميلة ومنى طيار، تشكيلة أعضاء الأجهزة الإدارية في الشركة المختلطة الاقتصاد المحلية، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد.32، العدد.04، جامعة قسنطينة 01، 2021، ص.500.

² _ René DOSIERE et Marc WOLF, LA COMMUNE SON BUDGET, SES COMPTES, GUIDE PRATIQUE D'ANALYSE FINANCIERE, 17^e édition, Les Editions ouvrières, Paris-France, 1988, P.22.

خاتمة

من خلال دراستنا للنظام القانوني لميزانية البلدية في الجزائر، نخلص إلى القول، إلى أن ميزانية البلدية تشكل حقيقة العمود الفقري للنشاط الإداري للبلديات، إذ تعد في هذا الشأن تلك الوسيلة القانونية التي تُترجم من خلالها السياسة التنموية للدولة على المستوى المحلي، فالقرار الذي تتخذه في هذا الشأن الهيئات التداولية على مستوى هذه البلديات ليس مجرد وثيقة محاسبية لتقدير إيراداتها ونفقاتها، بل هو أداة الدولة لتفعيل مبادئ اللامركزية وتحقيق التنمية.

وهو المسار الذي تبدأ أولى مراحلها بالإعداد والتحضير لمشروع الميزانية البلدية، كمرحلة مهمة تخضع لإطار قانوني محدد بموجب القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، المعدل والمتمم، أين يتولى فيه رؤساء المجالس الشعبية للبلديات هذه المسؤولية بمساعدة أمنائهم العاميين، حيث يجب أن يكون عملهم في هذا الإطار مبني على أساس تقدير واقعي للإيرادات والنفقات، بما يعكس حاجيات الساكنة على مستوى بلدياتها.

غير أن تحقيق هذا الهدف تواجهه العديد من التحديات، لاسيما أثناء دراسة مشروع الميزانية من طرف الهيئات التداولية رغم وجود الإطار القانوني والتنظيمي الذي يجسد مبدأ الديمقراطية التشاركية، حيث تبقى مجرد مرحلة شكلية في الكثير من الأحيان بسبب ضعف التأهيل الإداري والتقني للأعضاء المنتخبين، وهو الأمر الذي جعلهم غير فاعلين في صنع القرار المالي للبلدية التي يمثلونها، وفي نفس الوقت رهين تلك الرقابة الممارسة من طرف جهات الوصاية، باعتبارها رقابة ملازمة على أعماله، بهدف التأكد من مطابقة مشروع الميزانية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، لاسيما عندما يتعلق الأمر بصحة التقديرات المالية والتوازن ما بين الإيرادات والنفقات، وهي مسألة لا ننكرها رغم إيجابياتها، لكنها في الوقت ذاته تحد من استقلالية البلديات في رسم ووضع أولوياتها التنموية.

كما أن مسألة تنفيذ الميزانية البلدية ترتبط بالرخصة المالية الممنوحة، والتي يجب من خلالها على رؤساء المجالس الشعبية للبلديات باعتبارهم كأمريين بالصرف احترامها، وهي العملية التي تتداخل فيها أطراف أخرى، وهم المراقبون الميزانياتيون لدى البلديات، وأمناء الخزائن لدى البلديات، مما يخلق شبكة معقدة من العلاقات الرقابية الإدارية، فرغم أهميتها في حماية أموال هذه البلديات، فإنها كثيرا ما تؤدي إلى بطء في تنفيذ البرامج المقدمة وتعطيل البرامج التنموية، لاسيما منها تلك التي لها طابع استعجالي.

وعندما يتعلق الأمر بتعديل الرخصة المالية الممنوحة للبلديات خلال السنة المالية، سواء عن طريق الميزانية الإضافية أو بواسطة الاعتمادات الاستثنائية، فإن ذلك يكشف عن نوع من

القصور في تحري الدقة اللازمة في وضع التقديرات الأولية، وضعف أيضا في المتابعة والتقييم، حيث غالبا ما تكون هذه التعديلات كوسيلة لتدارك ذلك العجز في الإيرادات أو لتخصيص نفقات لم تكن مبرمجة، مما يعكس هشاشة في التخطيط المالي المحلي.

أما فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة الممارسة على تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية سواء من طرف المفتشية العامة للمالية أو مجلس المحاسبة، فهي تتجسد من خلال التقارير التي تعدها في هذا الشأن، بهدف التأكد من مدى مطابقة التنفيذ للقوانين والتنظيمات المفعول بها في هذا الشأن؛ فبالرغم من إيجابياتها إلى أنها تبقى محدودة بسبب تأخر الأمرين بالصرف على مستوى البلديات من إعداد الحسابات الإدارية، وكذا ضعف التنسيق بين مختلف الأجهزة الرقابية المركزية والمحلية، بالإضافة إلى غياب آلية المساءلة السياسية على مستوى البلديات.

أما بخصوص مكانة القرار المالي للبلديات ضمن السياسة التنموية للدولة الجزائرية، فإن المنتخبين لا يزالون عاجزين عن وضع استراتيجياتهم التنموية نتيجة ضعف قدراتهم في مجال التسيير الإداري والمالي، وذلك بسبب غياب التكوين والكفاءة اللازمة، وأحيانا بسبب غياب الإرادة السياسية الجادة، وهو ما أعدم أي مبادرة لاستثمار الموارد المتاحة خاصة منها الجبائية والعقارية، أو حتى اللجوء إلى القروض أو الشراكات الاستثمارية، مما أثر ذلك على بنية القرارات المتخذة، حيث بقيت في تبعية دائمة للسلطات المركزية، ليس فقط في مجال الرقابة الممارسة عليها، بل أثر ذلك، حتى على توجهاتها التنموية أحيانا بسبب فرض عليها خيارات لا تتناسب مع حاجاتها الفعلية، الأمر الذي جعل القرار المالي للبلديات أداة تنفيذية للسياسات العمومية للدولة، أكثر مما هو تعبير عن إرادتها، وذلك من منطلق المقولة الشهيرة "من يُمول هو من يقود".

بناءً على ما سبق ذكره، نخلص إلى القول أن تحقيق فعالية القرار المالي للبلديات لاسيما في إطار الفكرة الأصلية المتمثلة في تحسين الإطار المعيشي للمواطن، يقتضي بالدرجة الأولى أخذ بعين الاعتبار التوصيات التالية:

✓ تعزيز القدرات البشرية، باعتبارها العقل المخطط والمدير، ففاقد الشيء لا يستطيع أن يعطي أكثر مما يوجد في عقله، وعليه كيف يمكن لمنتخب يجهل أبسط قواعد التسيير العمومي أن يُسيّر ميزانية بلدية بالملايير، لأن مآل ذلك سيكون حتما هو الإخفاق لا محالة نتيجة لسوء استخدام الموارد المالية وليس بسبب قلتها، وهو ما

- يقتضي إعادة مراجعة النظام الانتخابي في شقه المتعلق بشروط ممارسة العضوية داخل المجالس الشعبية للبلديات، لاسيما مناصب الديمومة.
- ✓ توسيع الوعاء الجبائي للبلديات من خلال إصلاح الرسوم المحلية، وتحسين آليات التحصيل، ويمكن في هذا السياق استحداث نظام معلوماتي موحد للجباية المحلية.
- ✓ إعادة النظر في هيكلية التمويل المحلي، وذلك بجعله يُدار بأكثر شفافية لدعم البلديات ذات الموارد المالية المحدودة، كما يجب أن يكون توجيه الدعم المالي وفق معايير موضوعية ترتبط بوجود مؤشرات تنموية، وليس على أساس الانتماءات السياسية أو الاعتبارات الجغرافية.
- ✓ رقمنة تسيير ميزانية البلديات، وذلك من خلال إدخال تكنولوجيا المعلومات في جميع مراحل إعدادها وتنفيذها، وذلك من خلال منصة رقمية وطنية تسمح بتتبع العمليات المالية المرخص بتنفيذها، إما لتدارك الأخطاء المسجلة أو للحد من الفساد.
- ✓ تكريس ثقافة التقييم والمساءلة من خلال اعتماد آليات قانونية تُلزم المجالس الشعبية للبلديات على عرض حصيلتها المالية والتنموية أمام المواطنين من أجل استعادة تلك الثقة المفقودة بين الناخب والمنتخب، وفي نفس الوقت إعطائه حق الرقابة على الأموال العمومية بالنسبة لبلديته.
- ✓ مشاركة المنتخبين البلديين بفعالية في تحصيل إيرادات البلديات التي يمثلونها، بدل الاعتماد الكلي على الدعم المالي الذي تقدمه لهم الدولة، لأنه حقيقة هنالك موارد لم تُستغل كما يجب، وهناك موارد لم تُثمن أو لم تستخدم بطريقة فعالة، بسبب تردد المنتخبين البلديين أو نتيجة غياب ثقافة مالية واستثمارية رغم الثروات والإمكانات التي تمتلكها بعض البلديات.
- ✓ تفعيل آلية التمويل عن طريق اللجوء إلى القروض والشراكات الاستثمارية، وذلك عن طريق وضع إطار قانوني وتنظيمي أكثر مرونة.

قائمة المصادر والمراجع

أولا - المصادر:

أ - الدساتير:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد. 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر سنة 1976.
2. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد. 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس سنة 1989.
3. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد. 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر سنة 1996.
4. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد. 82.

ب - القوانين:

1 - القوانين العضوية:

1. الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس سنة 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد. 12؛
2. القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير سنة 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد. 01، الصادرة بتاريخ 14 يناير سنة 2012.
3. القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد. 50، الصادرة بتاريخ 28 غشت سنة 2016.
4. القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02 سبتمبر سنة 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد. 53.

5. الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.17.

2 - القوانين العادية:

1. القانون رقم 64-227 المؤرخ في 10 أوت سنة 1964، المتعلق بتأسيس الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.26، الصادرة بتاريخ 25 أوت 1964.

2. الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1965، المتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.108.

3. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير سنة 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.06.

4. الأمر رقم 74-68 المؤرخ في 24 يونيو سنة 1974، المتضمن المخطط الرباعي الثاني 1974-1977، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.52، الصادرة بتاريخ 28 يونيو سنة 1974.

5. الأمر رقم 76-101 المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.102، الصادرة بتاريخ 22 ديسمبر سنة 1976.

6. الأمر رقم 76-104 المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 1976، المتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.70، الصادرة بتاريخ 02 أكتوبر سنة 1977.

7. القانون رقم 80-05 المؤرخ في أول مارس سنة 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.10، الصادرة بتاريخ 04 مارس سنة 1980.

8. القانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر سنة 1980، المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.44، الصادرة بتاريخ 28 أكتوبر سنة 1980.

9. القانون رقم 80-11 المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 1980، المتضمن المخطط الخماسي 1980-1984، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.51، الصادرة بتاريخ 16 ديسمبر سنة 1980.

10. القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فبراير سنة 1984، **المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 07 فبراير سنة 1984.
11. القانون رقم 84-22 المؤرخ في 24 ديسمبر سنة 1984، **المتضمن المخطط الخماسي 1985-1988**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد الأول، الصادرة بتاريخ 02 يناير سنة 1985.
12. القانون رقم 88-02 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988، **المتعلق بالتخطيط**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 13 يناير سنة 1988.
13. القانون رقم 89-25 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1989، المعدل والمتمم، للقانون رقم 88-02 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988، **المتعلق بالتخطيط**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد الأول، الصادرة بتاريخ 03 يناير سنة 1990.
14. القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل سنة 1990، **المتعلق بالبلدية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة بتاريخ 11 أبريل سنة 1990.
15. القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، **المتعلق بالتهيئة والتعمير**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر سنة 1990.
16. القانون رقم 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990، **المتضمن قانون الأملاك الوطنية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر سنة 1990.
17. القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر سنة 1990، **المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 05 ديسمبر سنة 1990.
18. القانون رقم 90-36 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1990، **المتضمن قانون المالية لسنة 1991**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 57.
19. القانون رقم 90-37 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1990، **المتضمن المخطط الوطني لسنة 1991**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 57.
20. القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1991، **المتضمن قانون المالية لسنة 1992**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 65.
21. القانون رقم 91-26 المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1991، **المتضمن المخطط الوطني لسنة 1992**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 65.

22. المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19 يناير سنة 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.04، الصادرة بتاريخ 20 يناير سنة 1993.
23. المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29 ديسمبر سنة 1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.88، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 1993.
24. القانون رقم 97-02 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1997، المتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.89.
25. القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر سنة 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.92، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر سنة 1999.
26. القانون رقم 2000-06 المؤرخ في 23 ديسمبر سنة 2000، المتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.80، الصادرة بتاريخ 24 ديسمبر سنة 2000.
27. القانون رقم 01-12 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2001، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.38، الصادرة بتاريخ 21 يوليو سنة 2001.
28. القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر سنة 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.86، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر سنة 2003.
29. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.39، الصادرة بتاريخ 23 يوليو سنة 1995.
30. الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.82، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر سنة 1995.
31. القانون رقم 99-08 المؤرخ في 13 يوليو سنة 1999، المتعلق باستعادة الوئام المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.46.
32. القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت سنة 2004، المعدل والمتمم، للقانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر سنة 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.51، الصادرة بتاريخ 15 غشت سنة 2004.

33. القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 غشت سنة 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.60، الصادرة بتاريخ 04 سبتمبر سنة 2005.
34. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو سنة 2006.
35. القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.15، الصادرة بتاريخ 12 مارس سنة 2006.
36. القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.85، الصادرة بتاريخ 27 ديسمبر سنة 2006.
37. القانون رقم 08-04 المؤرخ في 23 يناير سنة 2008، المتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.04، الصادرة بتاريخ 27 يناير سنة 2008.
38. الأمر رقم 08-02 المؤرخ في 24 يوليو سنة 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.42، الصادرة بتاريخ 27 يوليو سنة 2008.
39. القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر سنة 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.44، الصادرة بتاريخ 03 غشت سنة 2008.
40. القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 يوليو سنة 2008، المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.44، الصادرة بتاريخ 03 غشت سنة 2008.
41. الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.44، الصادرة بتاريخ 26 يوليو سنة 2009.
42. القانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 يونيو سنة 2010، المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.61، الصادرة بتاريخ 21 أكتوبر سنة 2010.

43. الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 17 يوليو سنة 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، **المتعلق بمجلس المحاسبة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.50، الصادرة بتاريخ أول سبتمبر سنة 2010.
44. القانون رقم 11-08 المؤرخ في 05 يونيو سنة 2011، يعدل ويتمم القانون رقم 83-11 المؤرخ في 02 يوليو سنة 2011، **والمتعلق بالتأمينات الاجتماعية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.32، الصادرة بتاريخ 08 يونيو سنة 2011.
45. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، **المتعلق بالبلدية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.37، الصادرة بتاريخ 03 يوليو سنة 2011.
46. القانون رقم 13-05 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2013، **المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتطويرها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.39، الصادرة بتاريخ 31 يوليو سنة 2013.
47. القانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، **المتضمن قانون المالية لسنة 2014**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.78، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر سنة 2014.
48. القانون رقم 15-18 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، **المتضمن قانون المالية لسنة 2015**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.72، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر سنة 2015.
49. الأمر رقم 15-01 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2015، **المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.40.
50. القانون رقم 15-18 المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2015، **المتضمن قانون المالية لسنة 2016**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.72، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر سنة 2015.
51. القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27 ديسمبر سنة 2017، **المتضمن قانون المالية لسنة 2018**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.76، الصادرة بتاريخ 28 ديسمبر سنة 2017.
52. الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2021، المعدل والمتمم، للقانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، **المتعلق بالبلدية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.67، الصادرة بتاريخ 31 غشت سنة 2021.

53. القانون رقم 22-24 المؤرخ في 25 ديسمبر سنة 2022، المتضمن قانون المالية لسنة 2023، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 89، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر سنة 2022.
54. القانون رقم 23-07 المؤرخ في 21 يونيو سنة 2023، المتعلق بقواعد المحاسبة العمومية والتسيير المالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، الصادرة بتاريخ 25 يونيو سنة 2023.
55. القانون رقم 23-12 المؤرخ في 05 غشت سنة 2023، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، الصادرة بتاريخ 06 غشت سنة 2023.
56. القانون رقم 24-08 المؤرخ في 24 نوفمبر سنة 2024، المتضمن قانون المالية لسنة 2025، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84، الصادرة بتاريخ 26 ديسمبر سنة 2024.

ج - المراسيم:

1 - المراسيم الرئاسية:

1. المرسوم رقم 65-75 المؤرخ في 23 مارس سنة 1965، المتعلق بالتعويضات ذات الصبغة العائلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة بتاريخ 26 مارس سنة 1965.
2. المرسوم رقم 67-145 المؤرخ في 31 يوليو سنة 1967، المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، الصادرة بتاريخ 31 غشت سنة 1967.
3. المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 غشت سنة 1973، المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، الصادرة بتاريخ 21 غشت سنة 1973.
4. المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس سنة 1980، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، الصادرة بتاريخ 04 مارس سنة 1980.

5. المرسوم رقم 81-371 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، **المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر سنة 1981.
6. المرسوم رقم 81-374 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، **المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر سنة 1981.
7. المرسوم رقم 81-382 المؤرخ في 26 ديسمبر سنة 1981، **المحدد لصلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الثقافة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.52، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر سنة 1981.
8. المرسوم رقم 82-31 المؤرخ في 23 يناير سنة 1982، **المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.04، الصادرة بتاريخ 26 يناير سنة 1982.
9. المرسوم رقم 85-14 المؤرخ في 26 يناير سنة 1985، **المحدد لشروط تخصيص أماكن التخيم واستغلالها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.05، الصادرة بتاريخ 27 يناير سنة 1985.
10. المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 04 نوفمبر سنة 1986، **المتضمن تنظيم صندوق الجماعات المحلية المشترك وعمله**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.45، الصادرة بتاريخ 05 نوفمبر سنة 1986.
11. المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فبراير سنة 1992، **المتضمن إعلان حالة الطوارئ**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.10.
12. المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، **المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.61، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر سنة 2007.
13. المرسوم الرئاسي رقم 14-196 المؤرخ في 06 يوليو سنة 2014، **المتضمن تنظيم التكوين وتحسين المستوى في الخارج وتسييرهما**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.42، الصادرة بتاريخ 09 يوليو سنة 2014.
14. المرسوم الرئاسي رقم 23-54 المؤرخ في 16 جانفي سنة 2023، **المعدل والمتمم، للمرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007، المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.03، الصادرة بتاريخ 17 جانفي سنة 2023.

15. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر سنة 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر سنة 2015.

2 - المراسيم التنفيذية:

1. المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس سنة 1990، المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 28 مارس سنة 1990.
2. المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991، المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة بتاريخ 18 سبتمبر سنة 1991.
3. المرسوم التنفيذي رقم 92-32 المؤرخ في 20 يناير سنة 1992، المتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 26 يناير سنة 1992.
4. المرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20 يناير سنة 1992، المحدد لتنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية ويضبط اختصاصاتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة بتاريخ 26 يناير سنة 1992.
5. المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11 أبريل سنة 1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، الصادرة بتاريخ 12 أبريل سنة 1992.
6. المرسوم التنفيذي رقم 92-278 المؤرخ في 06 يوليو سنة 1992، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 12 يوليو سنة 1992.
7. المرسوم التنفيذي رقم 93-56 المؤرخ في 27 فبراير سنة 1993، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 28 فبراير سنة 1993.

8. المرسوم التنفيذي رقم 93-106 المؤرخ في 05 مايو سنة 1993، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 30، الصادرة بتاريخ 09 مايو سنة 1993.
9. المرسوم التنفيذي رقم 93-128 المؤرخ في 29 مايو سنة 1993، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 36، الصادرة بتاريخ 30 مايو سنة 1993.
10. المرسوم التنفيذي رقم 94-05 المؤرخ في 02 يناير سنة 1994، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 01.
11. المرسوم التنفيذي رقم 94-49 المؤرخ في 26 فبراير سنة 1994، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 11، الصادرة بتاريخ 28 فبراير سنة 1994.
12. المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو سنة 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 48، الصادرة بتاريخ 27 يوليو سنة 1994.
13. المرسوم التنفيذي رقم 94-238 المؤرخ في 10 غشت سنة 1994، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 52، الصادرة بتاريخ 17 غشت سنة 1994.
14. المرسوم التنفيذي رقم 95-63 المؤرخ في 22 فبراير سنة 1995، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 12، الصادرة بتاريخ 05 مارس سنة 1995.
15. المرسوم التنفيذي رقم 95-91 المؤرخ في 25 مارس سنة 1995، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 18، الصادرة بتاريخ 05 أبريل سنة 1995.
16. المرسوم التنفيذي رقم 95-162 المؤرخ في 06 يونيو سنة 1995، المتضمن حلول مندوبيات بلدية وولائية محل المجالس الشعبية والولائية التي انتهت مدة مهمتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 32، الصادرة بتاريخ 14 يونيو سنة 1995.
17. المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 يوليو سنة 1998، المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 51، الصادرة بتاريخ 15 يوليو سنة 1998.

18. المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19 يناير سنة 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-129 المؤرخ في 11 مايو سنة 1991، **المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخرينة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.04، الصادرة بتاريخ 22 يناير سنة 2003.
19. المرسوم التنفيذي رقم 03-42 المؤرخ في 19 يناير سنة 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر سنة 1991، **المحدد لإجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفياتها ومحتواها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.04، الصادرة بتاريخ 22 يناير سنة 2003.
20. المرسوم التنفيذي رقم 07-01 المؤرخ في 06 يناير سنة 2007، **المتضمن تحويل مراكز إعلام الشبيبة وتنشيطها إلى دواوين مؤسسات الشباب للولاية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.02، الصادرة بتاريخ 07 يناير سنة 2007.
21. المرسوم التنفيذي رقم 07-292 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 2007، المعدل والمتمم، للمرسوم رقم 65-75 المؤرخ في 23 مارس سنة 1965، **المتعلق بالتعويضات ذات الصبغة العائلية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.62، الصادرة بتاريخ 03 أكتوبر سنة 2007.
22. المرسوم التنفيذي رقم 08-274 المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008، **المحدد لتنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.50، الصادرة بتاريخ 07 سبتمبر سنة 2008.
23. المرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 02 مايو سنة 2009، المعدل والمتمم، للمرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13 يوليو سنة 1998، **المتعلق بنفقات الدولة للتجهيز**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.26، الصادرة بتاريخ 03 مايو سنة 2009.
24. المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر سنة 1992، **والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.67، الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر سنة 2009.
25. المرسوم التنفيذي رقم 11-75 المؤرخ في 16 فبراير سنة 2011، **المحدد لصلاحيات المصالح الخارجية للمديرية العامة للميزانية وتنظيمها وسيرها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.11، الصادرة بتاريخ 20 فبراير سنة 2011.

26. المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20 سبتمبر سنة 2011، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.53، الصادرة بتاريخ 28 سبتمبر سنة 2011.
27. المرسوم التنفيذي رقم 11-338 المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 2011، المؤسس للنظام التعويضي لموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.53، الصادرة بتاريخ 28 سبتمبر سنة 2011.
28. المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 غشت سنة 2012، المحدد لشكل ميزانية البلدية ومضمونها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.49، الصادرة بتاريخ 09 سبتمبر سنة 2012.
29. المرسوم التنفيذي رقم 13-91 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2013، المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.12، الصادرة بتاريخ 27 فبراير سنة 2013.
30. المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس سنة 2014، المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية والمحدد لمهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.19، الصادرة بتاريخ 02 أبريل سنة 2014.
31. المرسوم التنفيذي رقم 16-226 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، المحدد للقانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.51، الصادرة بتاريخ 31 غشت سنة 2016.
32. المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016، المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.73، الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر سنة 2016.
33. المرسوم التنفيذي رقم 20-194 المؤرخ في 25 يوليو سنة 2020، المتعلق بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.43، الصادرة بتاريخ 28 يوليو سنة 2020.
34. المرسوم التنفيذي رقم 23-10 المؤرخ في 02 جانفي سنة 2023، المتضمن توزيع رخص الالتزام واعتمادات الدفع المفتوحة بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023، الموضوعة تحت تصرف وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.01.

35. المرسوم التنفيذي رقم 24-343 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، **المحدد لكيفيات تعيين واعتماد المحاسبين العموميين**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.71، الصادرة بتاريخ 22 أكتوبر سنة 2024.
36. المرسوم التنفيذي رقم 24-344 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، **المحدد لإجراء تسخير الأمرين بالصرف للمحاسبين العموميين**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.71، الصادرة بتاريخ 22 أكتوبر سنة 2024.
37. المرسوم التنفيذي رقم 24-345 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، **المحدد لشروط الأخذ بالمسؤولية المالية للمحاسبين العموميين، وإجراءات مراجعة باقي الحسابات**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.71، الصادرة بتاريخ 22 أكتوبر سنة 2024.
38. المرسوم التنفيذي رقم 24-346 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، **المحدد لكيفيات إنشاء وكالات الإيرادات و/ أو النفقات وتنظيمها وسيرها ومراقبتها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.71، الصادرة بتاريخ 22 أكتوبر سنة 2024.
39. المرسوم التنفيذي رقم 24-347 المؤرخ في 14 أكتوبر سنة 2024، **المحدد لكيفيات ممارسة الرقابة الميزانية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.72، الصادرة بتاريخ 27 أكتوبر سنة 2024.
40. المرسوم التنفيذي رقم 24-358 المؤرخ في 07 نوفمبر سنة 2024، **المحدد لآجال دفع النفقات وكيفيات تحصيل الإيرادات وشروط قبول القيم المنعومة**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.74.

د - القرارات الوزارية:

1. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 يوليو سنة 2006، **المحدد لتشكيلة اللجنة المركزية لإعداد المخطط التوجيهي القطاعي للتهيئة السياحية وكيفيات عملها**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.65، الصادرة بتاريخ 15 أكتوبر سنة 2006.
2. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 09 مايو سنة 2010، **المحدد لبرنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها والمطبقة على ميزانيات البلديات**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.37، الصادرة بتاريخ 09 يونيو سنة 2010.

3. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 28 يونيو سنة 2011، المحدد لتنظيم مصالح مديرية البرمجة ومتابعة الميزانية للولاية وسيرها في مكاتب، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.55، الصادرة بتاريخ 09 أكتوبر سنة 2011.
4. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 21 فبراير سنة 2013، المحدد لمعايير تخصيص موارد الميزانية للمشاريع أو البرامج المقترحة بعنوان مخططات البلديات للتنمية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.40، الصادرة بتاريخ 04 غشت سنة 2013.
5. القرار المؤرخ في 09 ديسمبر سنة 2014، المحدد لمدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.03، الصادرة بتاريخ 27 يناير سنة 2015.
6. القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 20 جانفي سنة 2019، المحدد لنسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.22، الصادرة بتاريخ 07 أبريل سنة 2019.
7. القرار الوزاري مشترك مؤرخ في 14 فبراير سنة 2022، المحدد لنسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير من ميزانيات البلديات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 21، الصادرة بتاريخ 27 مارس سنة 2022.

هـ - المذكرات الوزارية:

المذكرة التأطيرية رقم 08 المؤرخة في 16 أكتوبر 2022، المحددة لكيفيات إعداد وتمويل الميزانيات الأولية للولايات والبلديات للسنة المالية 2023، الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية.

و - التقارير:

التقرير السنوي لمجلس المحاسبة، المصادق عليه بتاريخ 09 يونيو سنة 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد.75، الصادرة بتاريخ 04 ديسمبر سنة 2019.

ز - التعليمات:

Instruction C1 sur les opérations financière des communes, ministère de l'intérieur, et ministère des finances, mise à jour au 01 juillet 1971.

ثانيا - المؤلفات:

أ - الكتب:

1 - باللغة العربية:

1. بشير يلس شاوش، المالية العامة (المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
2. بلعباس بلعباس، دور رئيس البلدية في تجسيد الديمقراطية المحلية في ظل دولة القانون، دار الحكمة للنشر، الجزائر، 2017.
3. بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.
4. جمال الدين مغوفل، التنمية المحلية (البلدية والولاية)، دار الخلدونية، القبة-الجزائر، 2010.
5. جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع (دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 10/11)، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
6. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
7. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1999.
8. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1957.
9. سليمان محمد الطماوي، تنظيم الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1955.
10. سهام براهيم وآخرون، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، الدار البيضاء-الجزائر، 2010.
11. الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية (الاعتلال، العجز والتحكم الجيد في التسيير)، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003.
12. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، الطبعة الأولى، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2016.

13. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.
14. عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1973.
15. العربي غويني، إصلاح الإدارة المحلية كطريق لتحقيق التنمية المحلية في الوطن العربي "الجزائر أنموذجاً"، النشر الجديد الجامعي، تلمسان-الجزائر، 2016.
16. علي زغدود، المالية العامة، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.
17. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية-الجزائر، 2017.
18. عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية (وفق المرسوم الرئاسي المؤرخ في 7 أكتوبر 2010 المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية له)، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية-الجزائر، 2014.
19. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية-الجزائر، 2012.
20. عمر دباخ وآخرون، الدليل العام لمراجعة الحسابات، مجلس المحاسبة الجزائري، دون سنة نشر.
21. عمر عمتوت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، بوزريعة-الجزائر، 2010.
22. عمر غول، عقد الامتياز البلدي في القانون الجزائري، النشر الجامعي الجديد، تلمسان، الجزائر، 2020.
23. فؤاد بن غضبان، التنمية المحلية ممارسات وفاعلون، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، 2015.
24. لحسن سرياك، المهام التقليدية للجماعات المحلية، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، رغبة-الجزائر، 1998.
25. محمد العربي بوعمران، المحاسبة العمومية (دروس وتطبيقات محلولة)، Pages Bleues Editions، باب الزوار، الجزائر، 2017.
26. محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1985.

27. محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية- مصر، 2012.
28. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة (النفقات العامة-الإيرادات العامة-الميزانية العامة للدولة)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون-الجزائر، 2005.
29. محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2013.
30. محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2003.
31. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الإداري في الأموال العامة والوظيفة العامة، دار الفكر العربي، مصر، دون سنة النشر.
32. يحي دنيدي، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع-الجزائر، 2014.
33. يزيد محمد الأمين، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دار بلقيس، دار البيضاء-الجزائر، 2015.

2 - باللغة الأجنبية:

1. Ali BISSAD, **Comptabilité publique (Budgets, Agents et Comptes)**, 1^{ère} édition, Ecole Nationale des Impôts, Février 2001.
2. Brahim BOULIFA, **Organisation Gestion & Finances De La COMMUNE**, Berti Editions, Alger, 2018.
3. Chérif RAHMANI, **Les finances des communes algériennes (Insincérité, déficits et bonne gouvernance)**, Casbah Editions, Alger, 2009.
4. Djalel MAHERZI, **LES FINANCES LOCALES EN ALGÉRIE Caractéristiques et problèmes**, Berti Editions Unité Impression, Blida, Alger, 2013.
5. Frank Mord ACQ, **Les finances publiques**, Troisième édition, Imprimerie Houma, Alger, 2017.
6. Jean-FRANÇOIS LACHAUME, **La Commune**, 3^e édition, Librairie Général de Droit et de la Jurisprudence, Paris-France, 2002.

7. Michel BOUVIER, **Les finances locales**, 16^e édition, Librairie Général de Droit et de la Jurisprudence, Paris-France, 2015.
8. Rachid ZOUAÏMIA et Marie Christine ROUAULT, **Droit Administratif**, Berti Editions, Alger, 2009.
9. René DOSIERE et Marc WOLF, **LA COMMUNE SON BUDGET, SES COMPTES, GUIDE PRATIQUE D'ANALYSE FINANCIERE**, 17^e édition, Les Editions ouvrières, Paris-France, 1988.
10. Stéphanie DAMAREY, **Finances Publiques**, Edition gualino, Paris, France, 2006.
11. Stéphanie DAMAREY, **L'essentiel des finances publiques**, 08^e édition, Gualino, Paris-France, 2020.

ب - الأطروحات ومذكرات التخرج:

1 - الأطروحات:

1. خيضر خنفري، **تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق**، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2010-2011.
2. زهير شلال، **آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة**، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2013-2014.
3. عبد القادر موفق، **الرقابة المالية على البلدية في الجزائر (دراسة تحليلية ونقدية)**، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014-2015.
4. عبد اللطيف بروحو، **ميزانية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية**، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، المغرب، 2009.
5. محمد الصالح فنينش، **الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري**، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011-2012.

6. عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010-2011.
7. الطيب هاشمي، التوجه الجديد لسياسة التنمية الريفية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد التنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، 2013-2014.
8. محمد بن مالك، النظام المالي للبلديات بالجزائر، أطروحة دكتوراه دولة، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2011-2012.

2 - المذكرات:

1. أحمد وقاد، عمليات الميزانية وعمليات الخزينة، مذكرة نهاية الدراسة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2005-2006.
2. آمال بودادة، ميزانية البلدية والتنمية المحلية في ولاية قسنطينة (1998-2004)، مذكرة ماجستير في التهيئة الإقليمية، كلية علوم الأرض والجغرافيا والتهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011-2012.
3. جمال يرقى، أساسيات في المالية العامة وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001-2002.
4. زهير شلال، نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة وآفاق إصلاحه، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001-2002.
5. فاتح مزيتي، الرقابة على ميزانية البلدية، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2013-2014.
6. فؤاد مجبور، مسألة الرخصة المالية على المستوى المحلي، مذكرة ماجستير في القانون العام تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01- بن عكنون، 2012-2013.
7. وحيدة قدومة، المؤسسة العمومية المحلية، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013-2014.

ج - المقالات:

1. بلة نزار، التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد.03، العدد.02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس- مستغانم، 2019.
2. الحاج مسكين وزقاي ذياب، الرقابة السابقة على النفقات العمومية على ضوء الإصلاحات الجديدة - دراسة على بلدية الحساسنة ولاية سعيدة -، مجلة دفاتر اقتصادية، المجلد.16، العدد.01، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة زيان عاشور بالجلفة، 2025.
3. الحاج مطاي، حميد برادعية، تثمين أملاك الجماعات المحلية في الجزائر ودوره في التنمية المحلية، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، المجلد.06، العدد.01، جامعة الجيلالي بونعامة - خميس مليانة، 2024.
4. خوخة خير الدين، حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات والإيرادات في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد.17، العدد.01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2018.
5. زروق العربي، التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة ومدى تأثير القضاء الجزائري بها، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد.44، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة الجزائر01، 2007.
6. شوقي يعيش تمام وعزيزة شبري، دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي في الجزائر، مجلة الحقوق والحريات، المجلد.04، العدد.02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر- بسكرة، 2016.
7. عبد العزيز عزة، اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر، مجلة التواصل، المجلد.18، العدد.32، جامعة برج باجي مختار- عنابة، 2012.
8. عبد القادر نابي، حدود التشابه والاختلاف بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة، دفاتر السياسة والقانون، المجلد.07، العدد.13، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015.

9. عبد الهادي مسعودي وحمزة محجوبي، أهمية التوجه المقاولاتي في تعزيز الموارد المالية للبلدية وبعث التنمية المحلية بالجزائر، مجلة آفاق للعلوم، المجلد.04، العدد.04، جامعة زيان عاشور-الجلفة، 2019.
10. غزالي صامت، تثمين أملاك البلدية بين التكريس القانوني وتفعيل المنتخب المحلي - دراسة في القانون الجزائري -، مجلة الدراسات القانونية، المجلد.10، العدد.02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، 2024.
11. فاطمة بن الدين، مجلس المحاسبة كآلية للحد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد.02، العدد.04، المركز الجامعي نور البشير بالبيض، 2017.
12. فتيحة بوزيان ومليكة شبايكي حفيظ، تقييم سياسات الفلاحة والتنمية الريفية في الجزائر، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد.05، العدد الأول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قسنطينة2-عبد الحميد مهري، 2018.
13. قدور بن عيسى، دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، مجلة القانون الدولي والتنمية، المجلد.10، العدد.02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس-مستغانم، 2023.
14. كريمة رابحي وججيجة سعيداني، التعاون المشترك بين البلديات وفقا لقانون البلدية رقم 11-10، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد.06، العدد.04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور-الجلفة، 2021.
15. كمال جعلاب، السلطة التقديرية للإدارة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد.06، العدد.02، جامعة الجلقة، 2013.
16. محمد بن جميلة ومنى طيار، تشكيلة أعضاء الأجهزة الإدارية في الشركة المختلطة الاقتصاد المحلية، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد.32، العدد.04، جامعة قسنطينة 01، 2021.
17. محمد علي دحمان وجمال زدون، البدائل التمويلية للجماعات المحلية من خلال تثمين ممتلكاتها - البلدية نموذجا -، مجلة ابن خلدون للإبداع والتنمية، المجلد.02، العدد.02، جامعة ابن خلدون-تيارت، 2020.
18. محمد لخضر دلاج وعصام نجاح، رقابة المفتشية العامة للمالية على ميزانية الجماعات المحلية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد.07، العدد.04، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، 2022.

19. مختار صابة، برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (البنية والمكونات)، مجلة دراسات العدد الاقتصادي، المجلد الأول، العدد الأول، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عمار ثليجي-الأغواط، 2010.
20. المهدي صدوق وخيرة شرطي، فعالية الرقابة المالية السابقة على الصفقات العمومية في ترشيد النفقات العمومية، مجلة القانون والمجتمع، المجلد.06، العدد.01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية-أدرار، 2018.
21. هشام بن ورزق، تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر: دراسة في إطار قوانين البلدية، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد.13، العدد.22، جامعة محمد لمين دباغين سطيف2، 2016.
22. وهيبة برازة، محدودية دور المنتخبين في تسيير مالية البلدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد.13، العدد.01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية، 2016.
23. ياقوتة عليوات، السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، المجلد.29، العدد الأول، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، 2015.
24. يوسف جيلالي، النظام القانوني للآمر بالصرف في القانون الجزائري، مجلة القانون، المجلد.05، العدد.01، جامعة غليزان، 2016.

د - المداخلات:

1. محمد عبو وهودة عبو، جهود الجزائر في الألفية الثالثة لتحقيق التنمية المستدامة، مداخلة أقيمت بمناسبة انعقاد الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكاليات التنمية في الجزائر (واقع وتحديات)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، يومي 16-17 ديسمبر 2008.

2. Samir AIT ISSAD et Abderraouf ABADA, **Evaluation De L'efficacité Du Contrôle Financier De L'Etat Sur L'exécution Des Programmes D'investissements Public (2001-2014)**, Intervention présenté à l'occasion du colloque international à propos de l'évaluation des effets des programmes d'investissement public 2001-2014, et leurs retombées sur l'emploi, l'investissement et la croissance économique, Faculté des sciences économiques, commerciales et sciences de gestion, Université Sétif1, Le 11 et le 12 mars 2013.

هـ - المواقع الإلكترونية:

1- حوصلة إحصائية 1962-2020، ديموغرافيا، الديوان الوطني للإحصائيات: <https://www.ons.dz/>

2- <https://reachimmigration.com/ar/>

قائمة المحتويات

ص	المحتويات
01	 مقدمة
	الباب الأول
11	ميزانية البلدية من التحضير إلى التنفيذ... مرحلة أساسية في صنع القرار المالي للبلديات وأداة قانونية لتنفيذ مخرجاته
14	 الفصل الأول: المرحلة السابقة على اتخاذ القرار المالي للبلدية
15	 المبحث الأول: عملية التحضير لمشروع الميزانية
15	 المطلب الأول: أساسيات عملية الإعداد والتحضير لمشروع ميزانية البلدية
16	 الفرع الأول: الهيئات والهياكل المكلفة بعملية التحضير
16	 أولاً: تولي الأمين العام للبلدية مهمة التحضير تحت سلطة رئيس البلدية
26	 ثانياً: دور لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار في عملية التحضير لمشروع ميزانية البلدية
31	 الفرع الثاني: المبادئ الأساسية في عملية تحضير مشروع ميزانية البلدية
32	 أولاً: المبادئ المتعلقة بالجانب الشكلي لمشروع الميزانية
35	 ثانياً: المبادئ المتعلقة بمضمون مشروع الميزانية
37	 المطلب الثاني: جمع المعلومات المتعلقة بمشروع الميزانية؛ خطوة أساسية لتقدير الموارد والاحتياجات
38	 الفرع الأول: تقدير الإيرادات
39	 أولاً: التقديرات الخاصة بإيرادات قسم التسيير
47	 ثانياً: التقديرات الخاصة بإيرادات قسم التجهيز والاستثمار
52	 الفرع الثاني: تقدير النفقات
52	 أولاً: تقدير النفقات الإلزامية
62	 ثانياً: تقدير النفقات الاختيارية
63	 المبحث الثاني: اعتماد مشروع ميزانية البلدية؛... مرحلة أساسية لتأكيد الاقتراحات المالية
64	 المطلب الأول: عرض مشروع الميزانية على الهيئات التداولية
64	 الفرع الأول: الشروط الواجب توافرها لإجراء المداولة على مشروع الميزانية
65	 أولاً: استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي
66	 ثانياً: توفر النصاب القانوني
69	 الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها أثناء إجراء المداولة
70	 أولاً: الشروط المادية لانعقاد الدورة

72	ثانياً: شروط فتح الجلسة للجمهور لحضور أشغال دراسة مشروع الميزانية.....
73	المطلب الثاني: دراسة مشروع ميزانية البلدية.....
74	الفرع الأول: إقرار مشروع الميزانية (المناقشات وعمليات التصويت).....
74	أولاً: مناقشة مشروع الميزانية البلدية.....
78	ثانياً: التصويت على مشروع الميزانية.....
80	الفرع الثاني: المصادقة على مشروع الميزانية.....
81	أولاً: الطريق العادي.....
85	ثانياً: الطريق غير العادي.....
88	الفصل الثاني: مسألة تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية.....
89	المبحث الأول: الأسس العامة في عملية تنفيذ الرخصة المالية على مستوى البلدية.....
90	المطلب الأول: المبادئ الأساسية المرتبطة بتنفيذ الرخصة المالية للبلدية.....
90	الفرع الأول: مبدأ الفصل بين وظيفة الأمر بالصرف ووظيفة المحاسب العمومي.....
91	أولاً: مبررات مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.....
94	ثانياً: الاستثناءات الواردة على تطبيق مبدأ الفصل بين وظيفتي الأمر بالصرف والمحاسب العمومي...
96	الفرع الثاني: مبدأ التمييز بين مجال الملائمة ومجال المشروعية.....
97	أولاً: مجال الملائمة.....
98	ثانياً: مجال المشروعية.....
99	ثالثاً: التداخل بين مجال الملائمة ومجال المشروعية؛ أساس التكامل في القيام بالوظيفة المالية
102	المطلب الثاني: الأعوان العموميون المعهود لهم بتنفيذ الرخصة المالية للبلدية.....
103	الفرع الأول: دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلدية...
104	أولاً: رئيس المجلس الشعبي البلدي أمراً بالصرف.....
106	ثانياً: التزامات رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف.....
108	الفرع الثاني: دور أمين خزانة البلدية في إطار الرخصة المالية الممنوحة للبلدية.....
108	أولاً: أمين خزانة البلدية محاسباً عمومياً.....
110	ثانياً: التزامات أمين خزانة البلدية كمحاسب عمومي.....
112	المطلب الثاني: عمليات تنفيذ نفقات وإيرادات البلدية.....
112	الفرع الأول: عمليات تنفيذ إيرادات البلدية.....
113	أولاً: المرحلة الإدارية.....
114	أولاً: المرحلة المحاسبية.....

116	الفرع الثاني: عمليات تنفيذ نفقات البلدية.....
116	أولاً: المرحلة الإدارية.....
119	أولاً: المرحلة المحاسبية.....
121	المبحث الثاني: تعديل الرخصة المالية الممنوحة للبلدية.....
122	المطلب الأول: البحث في أهم أسباب تعديل الرخصة المالية.....
122	الفرع الأول: ارتباط عملية التنفيذ بالسنة المالية السابقة.....
122	أولاً: تقييم عملية تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية بالنسبة للسنة المالية المنصرمة.....
123	ثانياً: تحديث الوضعية المالية الحالية للبلدية.....
125	الفرع الثاني: صعوبة التحكم في مبدأ توازن الرخصة المالية الممنوحة للبلدية.....
126	الفرع الثالث: ارتباط الرخصة المالية الممنوحة للبلدية بتوجهات السلطة المركزية (الحكومة)
127	الفرع الرابع: الحاجة الملحة للدعم المالي من طرف الدولة.....
128	أولاً: محدودية الموارد المالية للبلديات.....
129	ثانياً: التكفل بنفقات ذات طابع استعجالي.....
129	ثالثاً: النقص الجبائي العائد للبلدية من أجل تشجيع الاستثمار.....
131	المطلب الثاني: تعبئة الرخصة المالية الممنوحة للبلدية.....
132	الفرع الأول: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.....
133	أولاً: التخصيص الإجمالي الممنوح من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.....
137	ثانياً: تعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية للبلدية.....
138	الفرع الثاني: المخططات البلدية للتنمية.....
الباب الثاني	
141	مرحلة ما بعد تنفيذ القرار المالي للبلديات... من الإطار الرقابي إلى
التشخيص والإصلاح	
143	الفصل الأول: الرقابة على تنفيذ الرخصة المالية الممنوحة للبلدية.....
145	المبحث الأول: رقابة المراقب الميزانياتي والمحاسب العمومي على تنفيذ مخرجات الرخصة
	المالية الممنوحة للبلديات.....
146	المطلب الأول: رقابة المراقب الميزانياتي على مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير.....
146	الفرع الأول: عملية فحص مشاريع الالتزام بالنفقات وقرارات التسيير.....
146	أولاً: التصرفات الخاضعة لإجراء الفحص من طرف المراقب الميزانياتي.....
152	ثانياً: العناصر الأساسية الخاضعة لرقابة المراقب الميزانياتي.....

154	الفرع الثاني: نتائج الرقابة الممارسة من طرف المراقب الميزانياتي.....
154	أولاً: الموافقة على منح التأشيرة.....
155	ثانياً: رفض منح التأشيرة.....
159	المطلب الثاني: الرقابة الممارسة من طرف أمين خزانة البلدية
160	الفرع الأول: التأكد من شرعية عمليات الإيرادات والنفقات.....
160	أولاً: بالنسبة لعمليات تحصيل الإيرادات.....
162	أولاً: بالنسبة لعمليات صرف النفقات.....
166	الفرع الثاني: نتائج الرقابة الممارسة من طرف أمين خزانة البلدية.....
167	أولاً: قبول أمين خزانة البلدية الأمر الصادر إليه من الأمر بالصرف.....
168	ثانياً: رفض أمين خزانة البلدية الأمر الصادر إليه من الأمر بالصرف.....
172	المبحث الثاني: الرقابة البعيدة على تنفيذ الرخصة المالية للبلدية.....
172	المطلب الأول: رقابة المفتشية العامة للمالية.....
173	الفرع الأول: مجال رقابة المفتشية العامة للمالية.....
173	أولاً: الدور الرقابي المفتشية العامة للمالية.....
177	ثانياً: إجراءات تدخل المفتشية العامة للمالية.....
180	الفرع الثاني: تقدير رقابة المفتشية العامة للمالية.....
180	أولاً: أهمية وجدوى رقابة المفتشية العامة للمالية.....
181	ثانياً: النقائص التي تعترض دور المفتشية العامة للمالية.....
184	المطلب الثاني: رقابة مجلس المحاسبة.....
186	الفرع الأول: مضمون الرقابة البعيدة لمجلس المحاسبة.....
186	أولاً: الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة.....
187	ثانياً: صلاحيات مجلس المحاسبة الرقابية.....
195	الفرع الثاني: تقييم دور مجلس المحاسبة.....
195	أولاً: مدى فعالية رقابة مجلس المحاسبة.....
197	ثانياً: النقائص التي تقف حاجزاً أمام ممارسة مجلس المحاسبة لوظيفته الرقابية.....
199	الفصل الثاني: البعد التنموي للقرار المالي للبلديات؛... المكانة، التشخيص والإصلاح..
200	المبحث الأول: مكانة القرار المالي للبلديات في السياسة التنموية للدولة.....
200	المطلب الأول: ارتباط القرار المالي للبلديات بالإستراتيجية التنموية للدولة.....
201	الفرع الأول: مجالات ارتباط القرار المالي للبلدية بالتنمية الوطنية.....

201	أولا: التنمية الحضرية.....
203	ثانيا: التنمية الريفية.....
204	ثالثا: التنمية السياحية.....
206	الفرع الثاني: أهداف المخطط البلدي.....
206	أولا: الطاقة.....
207	ثانيا: الفلاحة والري.....
208	ثالثا: التخزين والتوزيع.....
208	رابعا: البنية التحتية الاقتصادية والإدارية.....
210	خامسا: التعليم والتكوين.....
211	سادسا: البنية التحتية الاجتماعية والثقافية.....
214	المطلب الثاني: مسار المخططات البلدية للتنمية.....
216	الفرع الأول: مرحلة تحضير المخططات البلدية للتنمية.....
216	أولا: التحضير على مستوى القاعدة.....
222	ثانيا: التحضير على مستوى المركزي.....
223	الفرع الثاني: مرحلة تنفيذ مشاريع المخططات البلدية للتنمية.....
224	أولا: ضبط الرخصة المالية لإنجاز المشاريع المؤهلة.....
225	ثانيا: عملية إنجاز المشاريع المعتمدة بعنوان المخططات البلدية للتنمية.....
228	المبحث الثاني: تحديث موقع القرار المالي للبلديات في ظل السياسة التنموية للدولة الجزائرية؛ خطوة لتشخيص الوضع وأولوية للقيام بالإصلاحات المناسبة.....
228	المطلب الأول: تشخيص النظام المالي للبلديات؛... خطوة للوقوف على النقائص.....
230	الفرع الأول: الأسباب المتعلقة بالعنصر البشري.....
230	أولا: الأسباب الخاصة بالمنتخبين.....
233	ثانيا: الأسباب الخاصة بمستخدمي البلدية.....
235	الفرع الثاني: الأسباب المتعلقة بالوضعية المالية للبلديات.....
236	أولا: الوظيفة الإدارية للبلديات أكبر عبء مالي.....
237	ثانيا: عدم الاهتمام بتطوير الموارد المالية للبلديات.....
239	المطلب الثاني: إصلاح مسار القرار المالي للبلديات؛ الرهان المنتظر لنجاح السياسة التنموية للدولة...
240	الفرع الأول: إعادة الاعتبار للعنصر البشري.....
242	أولا: الاهتمام بالجانب المادي لمستخدمي البلديات.....
243	ثانيا: الاهتمام بالجانب التكويني وتحسين المستوى لمستخدمي البلديات.....

244	ثالثا: توفير الحماية والأمن لمستخدمي البلديات
245	الفرع الثاني: إعادة النظر في شروط ممارسة العهدة الانتخابية على مستوى البلديات
246	أولا: بالنسبة للقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات
247	ثانيا: بالنسبة لقانون البلدية
248	الفرع الثالث: إعادة الاعتبار للموارد المالية على مستوى البلديات
248	أولا: تثمين ممتلكات البلدية
251	ثانيا: التعاون ما بين البلديات
252	ثالثا: الوظيفة الاقتصادية للبلدية
256	خاتمة
260	قائمة المصادر والمراجع
284	قائمة المحتويات
291	الملخص باللغتين العربية والإنجليزية

الملخص:

تعتبر ميزانية البلدية أداة هامة وضرورية لاضطلاع البلديات بوظيفتها الأساسية المتمثلة في مجموعة كبيرة من المهام، تركز كلها على العمل من أجل تحسين الإطار المعيشي للمواطن، وهي العملية التي تتم في هذا الإطار عبر مراحل إجرائية وضوابط قانونية، لها خصوصيات مختلفة و متميزة في ذات الوقت، مستمدة من بنية الهيكل الإداري لهذه البلديات؛ يعد القرار المالي الجانب القانوني المهم والحلقة الجوهرية باعتباره كأحد أهم الأعمال التي تتخذ داخل المجالس المنتخبة على مستوى البلديات، إذ بموجبه يعطى لرؤساء المجالس الشعبية البلدية بعد استكمال إجراء المصادقة عليه من طرف السلطة الوصية "الرخصة المالية" التي تُحول لهم ممارسة "سلطة التنفيذ"، بما يمكنهم من إدارة مداخل البلديات التي يمثلونها وفي ذات الوقت الأمر بصرف نفقاتها؛

يتطلب تجسيد هذا العمل على أرض الواقع، مجموعة من المنطلقات القانونية تبدأ بما يسمى بالمرحلة السابقة على اتخاذ القرار المالي البلدي، باعتبارها مرحلة مهمة تتضمن المدخلات الرئيسية المتمثلة في عرض أساسيات الإعداد والتحضير، وذلك من أجل رصد الإمكانيات المالية وضبط الحاجات الإنفاقية، وباعتماد القرار المالي تأتي مرحلة تنفيذ المخرجات، أين يتدخل فيها رؤساء المجالس الشعبية البلدية بصفتهم كأميرين بالصرف وأمناء خزائن البلديات بصفتهم كمحاسبين عموميين، يليهما مرحلة الرقابة التي تمارسها مصالح وهيئات مختلفة، الهدف منها هو التحقق والتحقيق في مشروعية العمليات المالية المزمع إنجازها أو التي تم إنجازها.

إن مراحل إعداد وتحضير وتنفيذ ميزانية البلدية، والرقابة الممارسة عليها غير كافية، ما لم يتضح بُعد القرار المالي البلدي من حيث ارتباطه بالإستراتيجية التنموية للدولة، والأداة المعتمدة في ذلك، ومن ثم تشخيص الوضع المالي للبلديات من أجل تقديم الإصلاحات المناسبة في مقدمتها ضرورة إرساء نظام قانوني يستقطب ذلك المنتخب البلدي الذي تجتمع فيه المقومات الجوهرية، وهي المستوى العلمي والخبرة المهنية والنزاهة، وذلك قبل المرور لأي إصلاح آخر.

Abstract:

The municipal budget constitutes an important and indispensable instrument enabling municipalities to carry out their fundamental function, which consists in performing a wide range of tasks primarily aimed at improving the living conditions of citizens. This process is carried out within a specific legal and procedural framework governed by various stages and legal controls, characterized by particular features derived from the administrative structure of municipalities.

The financial decision represents the most significant legal aspect and a core element, as it is considered one of the most important acts adopted within elected municipal councils. By virtue of this decision, and after its approval by the supervisory authority, the Presidents of the Municipal People's Assemblies are granted a "financial authorization" that confers upon them the power of execution. This enables them to manage municipal revenues and, at the same time, to authorize and commit municipal expenditures.

The practical implementation of this process requires a set of legal foundations, beginning with the so-called preliminary stage preceding the adoption of the municipal financial decision. This stage is of particular importance, as it includes the main inputs related to the presentation of preparation and planning fundamentals, with the aim of identifying financial capacities and determining expenditure needs. Following the adoption of the financial decision comes the execution phase, during which the Presidents of the Municipal People's Assemblies intervene in their capacity as authorizing officers, alongside municipal treasurers acting as public accountants. This phase is subsequently followed by the control stage, exercised by various services and bodies, whose purpose is to verify and ensure the legality of the financial operations intended to be carried out or already executed.

However, the stages of preparation, adoption, execution, and control of the municipal budget remain insufficient unless the municipal financial decision is clearly understood in terms of its connection to the State's development strategy and the instruments adopted to achieve it. This further requires an accurate diagnosis of the financial situation of municipalities in order to propose appropriate reforms, foremost among which is the necessity of establishing a legal framework capable of attracting a qualified municipal elected official who possesses the essential qualities of academic competence, professional experience, and integrity, prior to undertaking any other reform.