

ميزانية البلدية بين الاستقلالية وتقييد السلطة الوصية

بوزار مريم

طالبة دكتوراه

جامعة لوئيسي علي البلدية- 02

mimibouzar@hotmail.com

ملخص :

تلعب ميزانية البلدية دورا هاما في تحقيق التنمية المحلية بمختلف أبعادها، وترسيخ مبادئ الديمقراطية المحلية، ذلك أنها أهم إدارة حوارية تتميز باحتكاكها المباشر مع المواطنين، والقدرة على معرفة احتياجاتهم والقيام بمصالحهم المتعددة والمتجددة. وقد حاولنا تسليط الضوء في هذه الورقة البحثية على جوانب استقلالية ميزانية البلدية وآليات الرقابة الوصائية الممارسة عليها، من خلال مختلف المراحل التي تمر بها، بدءا من إعداد الميزانية من طرف الأمين العام للبلدية تحت سلطه رئيس المجلس الشعبي البلدي، وكيف يتقيد هذا الأخير بما تمليه عليه التعليمات الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ومن ثم مرحلة التصويت على الميزانية من طرف المجلس المنتخب، وسلطات الوالي في هذا المرحلة عن طريق آليتي المصادقة والحلول، وانتهاء بمرحلة تنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف و المحاسب العمومي وكيف يتدخل الوالي بطريقة غير مباشرة في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، للوصول أخيرا أنه رغم دور الوصاية في الحفاظ على المال العام والسهر على تطبيق القوانين والتنظيمات، إلا أنها تقف عائقا أمام استقلال هيئات البلدية ولاعمل بكل حرية، وتقتل فيهم روح المبادرة والعمل على تحسين الأوضاع بما يمتلكونه من إمكانيات .

الكلمات المفتاحية : الميزانية، الإستقلالية، الوصاية، الرقابة، الوالي.

Abstract

The municipal budget plays an important rôle in achieving local development in all its dimensions, and the consolidation of the principles of local democracy, and it's the most important neighborhood management characterized by direct contact with citizens and the ability to solve their needs and fulfill their multiple and renewable interests.

In this paper, we have highlighted the aspects of the autonomy of the municipal as well as the mechanisms of censorship exercised on them.

Through the different stages you go through, beginning with the preparation of the budget by the secretary general of the municipality under the authority of the president of the people's assembly, and how the latter complies with the instructions issued by the ministry of interior and local communities and then the stage of voting on the budget by the elected council and the Wali authorities at this stage through the ratification and solutions and in the final stage of the implementation of the budget by the matter of exchange and the public accountant

And how the governor (Wali) intervenes indirectly in the collection of revenues and disbursement of expenses in place of the President Of The People's Assembly .

Finally, despite the role of guardianship in preserving public money and ensuring the application of laws and regulations, they stand in the way of the independence of the municipal authorities and work freely and kill the spirit of initiative.

key words : Budget, independence, Guardianship, censorship, governor (Wali).

مقدمة

إن اللامركزية الإدارية باعتبارها أسلوب متميز تقوم على عدة أسس ومبادئ في مقدمتها الاعتراف بوجود مصالح ذاتية مستقلة عن المصالح المركزية، تتولاها هيئات ومجالس محلية تتسم بقربها من انشغالات الأفراد والقدرة على معرفة حاجاتهم المتنوعة والمتجددة، مما يجعلها كفيلة بضمان الأداء الفعال والمتميز في تنظيم مصالحها المحلية، وبعث مرونة في التسيير والاستجابة أكثر لمتطلبات الأفراد. إلا أن الاعتراف بهذه المصالح المحلية المتميزة لا يكفي لتحقيق اللامركزية الإدارية بل لابد أن تتمتع هذه الهيئات المحلية بإدارة ذاتية مستقلة عن طريق وجود نظام قانوني يسمح لهذه الإدارة الذاتية بأن تكون مستقلة عن سلطات الإدارة المركزية في الدولة ولا يكون ذلك إلا بمنحها الشخصية المعنوية مما يحقق لها الاستقلال الهيكلي والوظيفي والمالي.

وبالرجوع إلى نص المادة 16 من الدستور الجزائري نجد أن التنظيم الإداري الجزائري تبني فكرة اللامركزية الإدارية واعتبر البلدية أصغر وحدة، وخليّة أساسية وقاعدية في التنظيم الإداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو ما يجعلها تلعب دورا فعالا في تفعيل دعائم الديمقراطية المحلية وتوفير متطلبات التنمية المحلية.

ويلعب الاستقلال المالي أهمية كبرى في تحقيق سلطة التقرير، وعدم الارتباط بالسلطة المركزية وينعكس هذا الاستقلال في تمتع البلدية بميزانية مستقلة، عبر مختلف مراحلها، بداية من إعدادها من طرف الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس البلدية، ثم المصادقة عليها من طرف المجلس المنتخب، وأخيرا تنفيذها من قبل الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

إلا أن الاستقلال المالي للبلدية ليس على مطلقه، إنما تمارس عليه نوع من الرقابة، وذلك تفاديا لتبديد الأموال العامة، والعمل في الأطر والحدود المسطرة في القوانين والتنظيمات، فلا بد من تحقيق التوازن بين الإستقلال المالي للبلدية تكريسا لمتطلبات الديمقراطية المحلية، والرقابة الوصائية التي يجب أن لا تتجاوز مستوى معين حتى لا تكون البلدية عبارة عن هيئة مشلولة.

ومما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية: ما مدى تأثير الرقابة الوصائية على استقلالية ميزانية البلدية عبر مختلف

المحطات التي تمر بها؟

وللإجابة على ذلك قسمت هذا المقال إلى ثلاث مطالب، أتناول في المطلب الأول مرحلة إعداد ميزانية البلدية، وفي المطلب الثاني مرحلة التصويت على ميزانية البلدية، وفي المطلب الثالث تنفيذ ميزانية البلدية، مع تبيان في كل مطلب مظاهر الرقابة الممارسة على كل مرحلة من طرف السلطة الوصية.

المطلب الأول : مرحلة إعداد ميزانية البلدية

المقصود من عملية إعداد الميزانية هو تحضيرها عن طريق وضع تقديرات للنفقات وما يلزمها من إيرادات ولما كان أساس هذه العملية التقدير فيجب التزام الدقة إلى أقصى حد¹.

طبقا لنص المادة 180 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، فإنه يعود إلى الأمين العام للبلدية، تحت إشراف وسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، تحضير مشروع الميزانية²، حيث يقوم بتقدير الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية عن طريق مشروع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية، وتعديلها عن طريق الميزانية الإضافية خلال السنة المالية³.

¹ - بن مالك محمد، النظام المالي للبلديات الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2011-2012، ص 23.

² - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016، ج ر ع: 73 المؤرخة في 15 ديسمبر 2016.

³ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 137.

ويساعد الأمين العام للبلدية بمناسبة تحضيره للميزانية مصالح البلدية، خاصة مصلحة المالية، كما يمكنه الاستعانة بلجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار¹، ويؤخذ بعين الاعتبار عند إعداد الميزانية مجموعة من الوثائق الهامة التي يوفرها رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره المسؤول الأول عن الشؤون المالية للبلدية ضمانا للتقدير الجيد للإيرادات والنفقات²، ويختلف تحضير الميزانية الأولية عن الميزانية الإضافية، كما أن تقدير جانب الإيرادات، يختلف عن تقدير النفقات، فكل منهما يتطلب وثائق خاصة، ولمعرفة ذلك قسمت هذا المطلب إلى فرعين أتناول في الفرع الأول الميزانية الأولية وفي الفرع الثاني الميزانية الإضافية.

الفرع الأول : الميزانية الأولية : تعرف الميزانية الأولية على أنها الوثيقة الرسمية التي تتضمن مجموع الإيرادات والنفقات للسنة المالية والتي يجب أن تحضر قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تنفيذها.

أولاً: من جانب الإيرادات : من بين أهم الوثائق التي تساعد في إعداد الميزانية الأولية هي البطاقة الجبائية، التي يطلق عليها تسمية الملحق رقم (02) بالنسبة للبلديات العادية، والملحق رقم (06) بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، تقدم من طرف مديرية الضرائب على مستوى الولاية، حيث تتضمن هذه البطاقة تقدير الضرائب للسنة المالية المقبلة.

وتنقسم هذه البطاقة إلى جزئين، يحتوي الجزء الأول على تقدير إيرادات الميزانية ذات الطابع الجبائي، المتمثلة في الضرائب المباشرة وغير المباشرة، مثل الرسم على النشاط المهني، الرسم على العقارات ورسم نقل القمامة المنزلية، الرسم على القيمة المضافة، الضريبة الوحيدة الجزافية، الضريبة على الدخل العقاري.

أما الجزء الثاني من البطاقة فيتضمن إضافة تقديرات أخرى لإيرادات الميزانية، كرسوم المذابح وحقوق التوقف في الأسواق، وإيرادات الإستغلال الأخرى بالإضافة إلى إيرادات خاصة بأموال الدولة.

ويتعين على الآمرين بالصرف أثناء الإعدادات التقيد بالتعليمات الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية التي يتم إرسالها إلى جميع البلديات، والتي تحدد كيفية تحضير وتمويل الميزانيات الأولية للبلديات، وذلك قبل بدء إعداد الميزانية الأولية، وعلى سبيل المثال بالنسبة للسنة المالية 2018، فقد نصت التعليمات على ضرورة إعطاء الميزانية الأولية أهمية في تقدير الإيرادات التي يتم تحصيلها، وكذا تقديرات نفقات التسيير لمختلف المرافق العمومية، وتجنب النفقات غير الضرورية، وقد تضمنت التعليمات مصادر تمويل الميزانية الأولية وتمثل فيما يلي³:

1. **الأموال الذاتية للبلدية :** تتمثل في الموارد الجبائية المتوقعة حسب البطاقة الحسائية السابقة الذكر، وكذا تقديرات مداخيل الأملاك والممتلكات، وفي حالة تسجيل تأخر في استلام تقديرات الموارد الجبائية، على البلديات إعادة تسجيل بصفة بيانية الرسوم والضرائب المحصلة فعلياً خلال السنة المالية السابقة، وتتم تسوية الفارق بين هذه المبالغ المسجلة وتقديرات مصالح الضرائب لسنة 2018 عن طريق فتح اعتماد مالي مسبق، أو عن طريق الميزانية الإضافية.

2. **معادلة التوزيع بالتساوي⁴ :** يرخص للبلدية تسجيل بصفة بيانية 70% من مبلغ معادلة التوزيع بالتساوي التي استفادت منها بعنوان السنة المالية 2017.

¹ - د. مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 293.

² - عبد القادر موفقي، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر -دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2014-2015، ص 120.

³ - التعليمات الوزارية الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 978 المؤرخة في 28 سبتمبر 2017، والتي تحدد كيفية إعداد وتمويل الميزانية الأولية للبلديات بعنوان السنة المالية 2018، غير منشورة.

⁴ - معادلة التوزيع بالتساوي : وهي المنحة التي يمنحها صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية للبلديات، وتعتمد في منحها على أساس المعدل الديمغرافي ومعامل الغنى، ويمكن لمجلس التوجيه للصندوق الإعتماد على معايير أخرى.

3. الإعانة الموجهة للتكفل بالزيادة في الأجور وكذا المناصب المالية الممنوحة لفائدة البلديات سنة 2014 : حيث يرخّص للبلدية تسجيل بصفة بيانة 40% من مبلغ الإعانة المخصصة للتكفل بالزيادة في الأجور التي استفادت منها البلدية بعنوان السنة المالية 2017.

4. الإعانة المخصصة للتكفل بحراسة المدارس الابتدائية وصيانتها: يرخّص للبلدية تسجيل بصفة بيانة 50% من مبلغ الإعانة المخصصة للتكفل بصيانة وحراسة المدارس الابتدائية التي استفادت منها بعنوان السنة المالية 2017.

5. الإعانة المخصصة للتكفل بالتغذية المدرسية: من أجل ضمان استمرارية تموين المطاعم المدرسية بالمواد الغذائية، يرخّص للبلدية تسجيل بصفة بيانة المبلغ الناتج عن عملية الضرب للمعايير الثلاث حسب كل بلدية:

- أ- عدد التلاميذ الطور الابتدائي المستفيدين من خدمات المطاعم المدرسية.
- ب- سعر الوجبة (55 دج للوجبة بالنسبة للولايات الجنوب، و 45 دج للوجبة بالنسبة لولايات الشمال)
- ج- أيام التسير 90 يوما، ما يعادل فصلين دراسيين.

ثانيا : من جانب النفقات : يراعى في تقدير النفقات ترتيبها بالمادة والمصلحة مع تصنيفها بين الإجبارية والضرورية والإختيارية، كما يوضع حد لأخذ نفقات الهياكل الممولة من ميزانية الدولة على عاتق ميزانية البلدية، بالإضافة إلى أنه يجب التكفل بصفة معقولة بنفقات الأعياد والحفلات العمومية مع الأخذ بعين الاعتبار قدرات البلدية¹.

وهذا ما تؤكدته التعليمات الوزارية السابقة الذكر، حيث يجب على البلديات خاصة ذات الدخل المحدود التكفل بالنفقات الإجبارية لاسيما منها الأجور، ويجب على المسيرين المحليين ترتيب النفقات كما سبق الذكر إلى نفقات إجبارية التي تكون غير قابلة للمراجعة، والنفقات الضرورية، وتلك الاختيارية القابلة للمراجعة، وذلك لمنح المجلس المنتخب مساحة ومجال لاختيار وتقدير وترتيب النفقات حسب القدرات المالية والإمكانات المادية المتاحة لكل بلدية.

وعليه تمثل النفقات الإجبارية التي يجب على البلديات تغطيتها ما يلي² :

- 2% من الإيرادات الجبائية للبلدية المخصصة لصندوق الضمان،
- 4% من الإيرادات الجبائية للبلدية المخصصة للصندوق الولائي لترقية مبادرات الشبيبة والممارسات الرياضية،
- 3% من الإيرادات الجبائية للبلدية (تخصيص خاص) لترقية مبادرات الشبيبة والممارسات الرياضية،
- اقتطاع نسبة قدرها 10 % على الأقل من الإيرادات الجبائية للبلدية من قسم التسير لفائدة قسم التجهيز والاستثمار،
- 12 شهرا من أجور مستخدمي البلدية، بما فيها الأعباء،
- مبلغ العلاوات السنوية الممنوحة للمنتخبين المحليين،
- المبلغ الإجمالي لتسديد رأسمال وفوائد القروض.

الفرع الثاني : الميزانية الإضافية

هي وثيقة مالية لموازنة تقديرات إيرادات ونفقات الميزانية الأولية، أثناء النشاط (نفس السنة المالية) بدلالة نتائج النشاط السابق¹، وبعبارة أخرى هي وثيقة تعديلية تتضمن ترحيل بواقي حسابات الميزانية السابقة التي تظهر في الحساب الإداري، وتحتوي على الإيرادات المحصل عليها والنفقات المستحقة الغير المقيدة في الميزانية الأولية.

¹ - عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى عين مليلة، 2014، الجزائر، ص 71.

² - التعليمات الوزارية المشتركة بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية و وزير المالية، رقم 05 المؤرخة في 30 ماي 2017، المتعلقة بكيفية منح الإعانات التي تفوق 3% من الإيرادات الجبائية للبلدية لفائدة الجمعيات، غير منشورة.

وتكون الميزانية الإضافية أكثر دقة من الميزانية الأولية لاستنادها على الحساب الإداري للسنة المنصرمة، بالإضافة إلى أن تنفيذ الميزانية الأولية ينتج عنه معرفة الإيرادات الحقيقية التي يمكن أن تحصلها البلدية، والنفقات التي عليها صرفها، ويراعى أثناء تحضير الميزانية الإضافية مجموعة من النقاط الأساسية التي تسطرها وزارة الداخلية والجماعات المحلية، والتي يجب أن تنعكس وتترجم في الميزانية الإضافية، وعليه تتم دراسة هذه النقطة عن طريق التطرق إلى قسم التسيير، وقسم التجهيز والاستثمار.

أولا : قسم التسيير : للبلديات عند إعداد الميزانية الإضافية بالنسبة للسنة المالية 2017 تسجيل التقديرات التالية:

1- بالنسبة للإيرادات : تمثل إيرادات قسم التسيير التقديرات التالية: منحة معادلة التوزيع بالتساوي، حيث يتم تقييد الفرق بين مبلغ معادلة التوزيع الممنوح للبلدية نحائيا والمبلغ المسجل بالميزانية الأولية لسنة 2017، وكذا الإيرادات الجبائية والتي تقيّد بصفة إجبارية بتقديرات الإيرادات الجبائية لسنة 2017 المسجلة بالملاحق رقم 06 المعد من طرف مديرية الضرائب للولاية.

بالإضافة إلى إيرادات الأملاك والاستغلال، حيث يجب على المجالس الشعبية البلدية مطالبة بتأمين مداخل الأملاك والاستغلال، كما أن رؤساء المجالس الشعبية البلدية مكلفون بتقييد كل المخصصات والإعانات الممنوحة لبلديتهم بعد إعداد الميزانيات الأولية عن طريق فتح اعتمادات مالية مسبقة أو بالميزانية الإضافية مباشرة، كما يجب عند تحضير الميزانية الإضافية تطهير بواقى الإعانات المالية الممنوحة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وعلى سبيل المثال الإعانات الخاصة بالمسنين، وتخصيصات الخدمة العمومية، الإعانات الممنوحة لصيانة وترميم المدارس الابتدائية².

2- النفقات : أما من جانب النفقات فتقسم ما بين إجبارية، ضرورية وكمالية، حيث تمثل النفقات الإجبارية كتلة الاجور الشهرية والأعباء المرتبطة بها، تعويضات المنتخبين، الاقتطاع لقسم التسيير والاستثمار، مساهمة البلديات في صندوق الولاية لترقية مبادرات الشباب والممارسة الرياضية (4%)، المساهمة في صندوق الضمان (2%)³.

أما بالنسبة للنفقات الضرورية فقد أكدت الوزارة الوصية على ضرورة التقليل من النفقات الضرورية والمتعلقة أساسا بمصاريف التسيير العام ومصاريف الأملاك المنقولة وغير المنقولة، خاصة بالنسبة للبلديات التي تعاني صعوبات في التكفل بالنفقات الإجبارية. أما فيما يتعلق بالنفقات الكمالية فيجب تجنب تسجيل أي نفقة ذات طابع رفاهي والتي لا تضيف لسير مختلف مصالح البلدية⁴.

ثانيا : قسم التجهيز والاستثمار : إن نسبة الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار يجب أن يراعى فيها الوضعية المالية الحقيقية للبلدية وذلك قياسا بمدى قدرتها على تغطية نفقاتها الإجبارية والضرورية وتجنبها لكل عجز مالي محتمل، وعليه يجب أن توجه نسبة 10 % من إيرادات قسم التسيير إلى المشاريع المتعلقة بخلق أملاك عقارية بلدية خاصة منتجة للمداخيل، أو صيانة الأملاك الموجودة المتدهورة بغرض تثمينها.

وعليه فإن عملية إعداد ميزانية البلدية ورغم ما تظهر عليه من إستقلالية في التحضير، إلا أنها مقيدة بالتعليمات الوزارية الصادرة من وزارة الداخلية التي تسطر الخطوط الكبرى، التي يجب أن تلتزم بها البلدية بمناسبة إعداد الميزانية وهو ما يجعلها لا تتمتع

¹ - وحيز مراقبة النفقات الإلزامية، وثيقة صادرة عن وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية)، المؤرخة في ديسمبر 2007، ص 93.

² - التعليمات الوزارية الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، رقم 425 المؤرخة في 06 أفريل 2017، المتعلقة بكيفيات إعداد الميزانية الإضافية للبلديات لسنة 2017.

³ - قرار وزاري مشترك مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2017، يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، ج ر ع: 09 المؤرخة في 11 فبراير 2018.

⁴ - التعليمات الوزارية رقم 425 السالفة الذكر.

باستقلال فعلي وحقيقي، فما على رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام إلا إسقاط النسب المقدمة من طرف الوزارة الوصية دون تعديل بالزيادة أو النقصان.

المطلب الثاني : مرحلة التصويت على ميزانية البلدية

بعد أن يتم تحضير مشروع ميزانية البلدية من طرف الأمين العام، يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي طرح مشروع الميزانية على الهيئة التداولية - المجلس الشعبي البلدي - للتصويت عليه، و يلتزم المجلس الشعبي البلدي التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذ الميزانية المطروحة للتصويت، أما الميزانية الإضافية فيحدد تاريخ التصويت عليها قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تنفذ فيها¹.

وباعتبار أن المجلس الشعبي البلدي هو الهيئة التداولية في البلدية، فإن جميع أعماله وقراراته ومنها التصويت على مشروع الميزانية تكون عن طريق " المداولة"²، والتي يشترط فيها أن تكون علانية وهو ما يثبت دعائم الشفافية³، كما يجب أن تكون المداولات باللغة العربية، وتشمل مجموعة من البيانات الضرورية⁴، وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية البسيطة للأصوات المشاركة الحاضرة أو الممثلين عند التصويت⁵، وفي هذا الإطار يتم التصويت على الاعتمادات بابا ومادة مادة على إمكانية إجراء تحويل من باب إلى باب آخر داخل نفس القسم ويكون ذلك عن طريق مداولة.

كما لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق في إصدار قرار يتضمن تحويلات من مادة إلى المادة داخل نفس الباب على أن يخطر المجلس الشعبي البلدي في أول دورة تنعقد بعد اصدار قرار التحويل، إلا أنه يستثنى من التحويلات الاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص⁶.

وتجدر الإشارة أنه هناك حالات إستثنائية قد تواجه عملية المصادقة على الميزانية من طرف المجلس البلدي والتي تؤدي لعدم التصويت عليها وضبطها نهائيا بسبب خلافات حزبية أو سحب الثقة من رئيسها أو غيرها من الأسباب⁷، فإنه يستمر العمل بالايادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية المتأخرة، وذلك في حدود جزء من إثني عشر

¹ - دنيدي يحي، المالية العامة، دار الخلدونية، طبعة 2010، ص 145.

- المادة 181 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، ج ر ع : 37 المؤرخة في 2011/07/03.

² - تعرف المداولة على أنها :

« **Les délibérations** : les réunions du conseil, qui peuvent comporter des questions oral posées par le conseilles sur les affaires de la commune, aboutissent normalement à des délibérations, votées a majorité des suffrages exprimés, qui constituent soit des décisions possédant tous les caractères juridiques de l'acte administratif unilatéral, soit des avis que le conseil est fréquemment appelé a donner en application des texte ou sur une autorités de l'Etat, soit des vœux, qu'il émet de sa propre initiative »

Voir : Jean RIVERO et Jean WALINE, Droit Administratif, 18^{édition}, Dalloz , 2000, Paris, page 372.

³ - د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 139.

⁴ - المادة 53 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 105/13، المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، المؤرخ في 17 مارس 2013، ج ر ع : 05 المؤرخة في 17 مارس 2013.

⁵ - المادة 54 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

⁶ - المادة 182 من نفس القانون.

⁷ - عبد القادر موفق، المرجع السابق، ص 123.

(12) في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة¹، وقد قسمت هذا المطلب إلى فرعين أتناول في الفرع الأول المصادقة، وفي فرع ثاني الحلول المالي.

الفرع الأول : المصادقة

إلا أن مداولة المجلس الشعبي المتضمنة ميزانية البلدية لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، حيث تعرف المصادقة على أنها : " الإجراء اللاحق على قيام المجلس المحلي بالعمل، بحيث يجوز للجهة الوصية بمقتضاه أن تقرر بأن عملا معيناً صادر من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، على أساس أن لا يخالف قاعدة قانونية، ولا يمس بالمصلحة العمومية " ².

وفي هذا الصدد تنص المادة 57 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على أن المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد موافقة الوالي عليها، حيث تودع المداولة المتضمنة مشروع الميزانية لدى الولاية، وللوالي مدة ثلاثين (30) يوماً للمصادقة الصريحة على المداولة، وفي حالة عدم إعلان الوالي قراره خلال المهلة الممنوحة له تصبح المداولة نافذة ومنتجة لآثارها القانونية كما لو كانت مصادق عليها من طرف الهيئة الوصية، وبذلك حفظ المشرع الجزائري مكانة المجلس الشعبي البلدي وفصل في مصير المداولة بعد تجاوز المدة القانونية.

وتضيف المادة 183 من القانون 10-11 على عدم إمكانية المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو تدرج ضمنها النفقات الإجبارية، وعلى الوالي إرجاعها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مرفقة بملاحظات، على أن يخضعها هذا الأخير لمداولة ثانية في ظرف عشرة أيام، وفي حالة إعادة التصويت على الميزانية دون الأخذ بعين الاعتبار ملاحظات الوالي، يتم اعدار المجلس، ولهذا الأخير مهلة 08 أيام لضبط الميزانية، وفي حالة عدم التصويت عليها يتم ضبطها تلقائياً من طرف السلطة الوصية المتمثلة في الوالي. يمكن للوالي و تحت سلطته أن يفوض رئيس الدائرة أن يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية المتضمنة الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها³.

ومن هنا يبدو جلياً تدخل الهيئة الوصائية في هذه المرحلة بحيث لا يكفي التصويت على الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي، فلا بد من تدخل الوالي والموافقة عليها عن طريق المصادقة، وقد يذهب أبعد من ذلك عن طريق ما يسمى بالحلول المالي.

الفرع الثاني: الحلول المالي

المتعارف عليه أن الحلول خاصية من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، إلا أنه يمكن أن تكون في نظام الوصاية، والمقصود بالحلول هو : " قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو بعجز أو باهمال أو لعدم احترام مبدأ المشروعية والمصلحة العامة " ⁴.

ونظراً لخطورة هذا الإجراء باعتباره خرق لمبدأ استقلالية البلدية فقد تم إحاطته بمجموعة من القيود والضمانات المحددة بدقة، عن طريق إدراج الحالات التي يمكن للوالي الحلول محل المجلس الشعبي البلدي على سبيل الحصر ضمن نص قانوني صريح ، وكذا الإجراءات الواجب إتباعها.

¹ - المادة 185 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - د. حمدي قبيلات، ماهية القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، الأردن، 2008، ص 114.

³ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، المؤرخ في 23 يوليو 1994، ج ر ع : 48 المؤرخة في 23 يوليو 1994.

⁴ - بكر قباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، 1985، ص 175.

وفي هذا الإطار تنص المادة 102 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، على أن الوالي ملزم بالمصادقة على ميزانية البلدية وتنفيذها وذلك في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدية يحول دون التصويت على الميزانية، حيث يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية بعد انقضاء الأجل القانوني للمصادقة على الميزانية في الظروف العادية، للمصادقة على الميزانية، ويكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة كأى عضو من أعضاء المجلس التداولي، وفي حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائياً¹.

وعليه يعتبر الحلول من أخطر الوسائل التي تقيد المجلس الشعبي البلدي بل تتجاوز وجوده رغم أنه لا يعدمه من الناحية القانونية، إلا أنه من الناحية الفعلية والتطبيقية يصبح المجلس الشعبي البلدي عبارة عن مجلس صوري هيكلي دون روح.

المطلب الثالث : تنفيذ ميزانية البلدية

بعد أن يتم التصويت على ميزانية البلدية من طرف المجلس الشعبي البلدي، والمصادقة عليها من طرف الوالي، تنفذ الميزانية من طرف أعوان التنفيذ، وهما رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره الأمر بالصرف² و أمين خزانة البلدية باعتباره المحاسب العمومي³ كل حسب اختصاصه، وقد قسمت هذا المطلب إلى فرعين أتطرق في الفرع الأول إلى مراحل تنفيذ ميزانية البلدية، وفي الفرع الثاني تدخل السلطة الوصية في عملية التنفيذ.

الفرع الأول : مراحل تنفيذ ميزانية البلدية

إن تنفيذ ميزانية البلدية يعتمد على عمليتين أساسيتين وهما تحصيل الإيرادات وصرف النفقات، ويكون ذلك طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية المطبقة على ميزانية الدولة والجماعات المحلية.

أولاً : بالنسبة لتحصيل الإيرادات : يتم تحصيل الإيرادات عن طريق ثلاث مراحل أساسية وهي على الترتيب كما يلي :

1. **الإثبات :** هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي،
2. **التصفية :** هي إجراء يتم تحديد المبلغ الصحيح للديون الواقعة على المدين لفائدة البلدية والأمر بتحصيلها، حيث يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي سندات التحصيل، وفي هذا الإطار يقوم بإعداد جداول الرسوم والتوزيعات الفرعية وكشوف الخدمات الموجهة لأمين خزانة البلدية قصد تحصيلها، وهذه العملية هي عملية إدارية بحتة⁴.
3. **التحصيل :** الاجراء الذي يتم بموجبه اثبات نشوء الدين، وهي عملية محاسبية يقوم بها المحاسب العمومي، وعليه قبل التكفل بسندات التحصيل أن يتأكد من الأمر بالصرف مرخص له ذلك، ويقوم المحاسب العمومي بمراقبة صحة إلغاء السندات، الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها⁵.

ثانياً : بالنسبة لصرف النفقات : يتم الصرف عن طريق أربع عمليات أساسية وهي على التوالي:

1. **الالتزام :** وهو اثبات نشوء الدين، وينقسم إلى الالتزام القانوني والالتزام المحاسبي، فالالتزام القانوني هو أن ينشأ التزام عن عمل إداري صادر من رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد مفوضيه، كما قد ينشأ عن عمل غير إداري⁶. أما الالتزام المحاسبي فهو عملية تخصيص الاعتمادات المالية الكافية من أجل التكفل بالالتزام القانوني، ولا يمكن تجاوز الاعتمادات المالية المرصودة بالميزانية.

¹ - المادة 186 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - المادة 26 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 غشت 1990، ج ر ع : 35 المؤرخة في 15 غشت 1990.

³ - المادة 205 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادتين 203 و 207 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

⁵ - المادة 35 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

⁶ - بن مالك محمد، المرجع السابق، ص 163.

2. التصفية : التحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية .
3. الأمر بالصرف أو تحرير الحوالات : الإجراء الذي يأمر بموجبه دفع النفقات العمومية.
4. الدفع : الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومية، وعلى المحاسب العمومي قبل صرف النفقة أن يتأكد ويتحقق من مجموعة من العناصر والبيانات والتي تضمنتها المادة 36 من القانون 21/90 المتعلق بالحاسبة العمومية والمتمثلة فيما يلي:
 - أ- مطابقة العملية للقوانين والأنظمة المعمول بها،
 - ب- شرعية عملية تصفية النفقة،
 - ج- توفر الاعتمادات،
 - د- أن الديون لم تسقط أجلها أو أنها محل معارضة
 - هـ- الطابع الإبرائي للدفع،
 - و- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والتنظيمات المعمول بها،
 - ز- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي.

الفرع الثاني : تدخل السلطة الوصية في عملية تنفيذ ميزانية البلدية

لا يتوقف دور الوالي الرقابي في عملية التصويت ، وإنما يتعداه إلى مرحلة تنفيذ ميزانية البلدية، وذلك ما أقرته المادة 184 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، حيث أن الوالي يتدخل باتخاذ الإجراءات التصحيحية والضرورية، وذلك في حالة حدوث عجز أثناء تنفيذ ميزانية البلدية، ولم يتخذ المجلس الشعبي البلدي جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية، فالوالي يحل محل المجلس الشعبي البلدي ويأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.

كما يتدخل الوالي في تنفيذ ميزانية البلدية، وذلك بمناسبة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ قرارات فرض عليه القانون والتنظيمات إصدارها¹، وعليه فإن جميع القرارات الواجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذها باعتباره أمر بالصرف، تدخل ضمن أحكام هذه المادة باعتبار أن المشرع الجزائري لم يدرج أنواع القرارات لا على سبيل الحصر ولا على سبيل المثال، إلا أنه وبالرجوع إلى نص المادة 203 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، فقد منح المشرع الوالي سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك في حالة ما إذا رفض هذا الأخير القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل، وذلك عن طريق قرار، ولم تشر المادة إلى أسباب رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار هذه السندات، كما لم تمنح المادة لرئيس المجلس الشعبي البلدي آجال لاستدراك الوضع، وهو ما يجعلها آلية جد خطيرة في يد السلطة الوصية، كما تعتبر خرقاً لمبدأ استقلالية البلدية باعتبارها تعكس رغبة الشعب وإرادته.

خاتمة :

ما يمكن استخلاصه مما سبق أن البلدية لبنة من لبنات التنظيم الإداري الجزائري، وتمثل إحدى هيئات اللامركزية الإدارية، التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، مما يجعلها تركز مبادئ الديمقراطية المحلية، التي تستند على أساس الاستقلال الوظيفي والهيكلي والعمل بداءة وبكل حرية عن السلطة المركزية، حيث يجب أن ينعكس هذا الاستقلال على مالياتها المحلية، خاصة فيما يتعلق بالمراحل التي تمر بها ميزانية البلدية بداية من تحضيرها من طرف الأمين العام للبلدية تحت إشراف رئيسها، ثم المصادقة والتصويت عليها من طرف هيئة المداولة، وصولاً إلى تنفيذها، إلا أن ميزانية البلدية وعبر مختلف محطاتها تبقى مرتبطة بالسلطة الوصية، هذه الأخيرة التي ترسم لها حدود لا يمكن تجاوزها، كما خول القانون السلطة الوصية عدة آليات للرقابة، كان بالإمكان ترك المجال للمجلس الشعبي

¹ - المادة 101 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

البلدي باعتباره هيئة منتخبة من طرف الشعب لفرض رقابته على ميزانية البلدية، أو عن طريق استحداث مؤسسات وهيئات مالية تتسم بالاستقلال والاختصاص في المجال المالي والتخطيط لفرض رقابتها.

قائمة المراجع

أولا : الكتب

1. بكر قباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، 1985.
2. حمدي قبيلات، ماهية القانون الإداري (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، الطبعة الأولى، الأردن، 2008.
3. دنيدي يحي، المالية العامة، دار الخلدونية، طبعة 2010.
4. عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى عين مليلة، 2014، الجزائر.
5. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر.
6. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر.
7. مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
8. Jean RIVERO et Jean WALINE, Droit Administratif, 18^{édition}, Dalloz , 2000, Paris.

الرسائل الجامعية

1. بن مالك محمد، النظام المالي للبلديات الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2011-2012.
2. القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر -دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2014-2015.

القوانين والتنظيمات

1. القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 غشت 1990، ج ر ع : 35 المؤرخة في 15 غشت 1990.
2. القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، ج ر ع : 37 المؤرخة في 2011/07/03.
3. المرسوم التنفيذي رقم 215/94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، المؤرخ في 23 يوليو 1994، ج ر ع : 48 المؤرخة في 23 يوليو 1994.
4. المرسوم التنفيذي رقم 105/13، المتعلق بالنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، المؤرخ في 17 مارس 2013، ج ر ع : 05 المؤرخة في 17 مارس 2013.
5. المرسوم التنفيذي رقم 320/16 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية، المؤرخ في 13 ديسمبر سنة 2016، ج ر ع : 73 المؤرخة في 15 ديسمبر 2016.
6. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 26 ديسمبر سنة 2017، يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، ج ر ع : 09 المؤرخة في 11 فبراير 2018.
7. التعليم الوزارية الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 978 المؤرخة في 28 سبتمبر 2017، والتي تحدد كفاءات إعداد وتحويل الميزانية الأولية للبلديات بعنوان السنة المالية 2018، غير منشورة.
8. التعليم الوزارية المشتركة بين الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية و وزير المالية، رقم 05 المؤرخة في 30 ماي 2017، المتعلقة بكفاءات منح الإعانات التي تفوق 3% من الإيرادات الجبائية للبلدية لفائدة الجمعيات، غير منشورة.

9. التعليم الوزاري الصادرة عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، رقم 425 المؤرخة في 06 أفريل 2017، المتعلقة بكيفيات إعداد الميزانية الإضافية للبلديات لسنة 2017، غير منشورة.

دوريات :

1. وجيز مراقبة النفقات الإلزامية، وثيقة صادرة عن وزارة المالية (المديرية العامة للميزانية)، المؤرخة في ديسمبر 2007